



Rapport d'observations définitives

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION « GRAND EVREUX AGGLOMERATION »

(Eure)

Exercices 2010 et suivants

Observations délibérées le 27 septembre 2016

SOMMAIRE

SYNTHESE	1
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	1
OBLIGATIONS DE FAIRE.....	2
I - RAPPEL DE LA PROCÉDURE.....	2
II - PRÉSENTATION DU « GRAND ÉVREUX AGGLOMÉRATION »	3
A - Le territoire.....	3
B - Les statuts.....	4
1 - La définition des compétences	4
2 - L'attribution de subventions en dehors du champ de compétences de l'EPCI	5
C - La structure budgétaire	5
D - La gouvernance	6
III - LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES..	6
A - La chaîne de la dépense	6
B - Le délai global de paiement.....	6
C - La gestion budgétaire et financière des SPIC eau, assainissement et assainissement non collectif.....	7
D - La gestion du budget pépinière scientifique	9
E - Le débat d'orientations budgétaires	10
F - La prévision budgétaire	10
G - La tenue des comptes et les annexes obligatoires au compte administratif.....	11
1 - La comptabilisation des charges de personnel.....	11
2 - L'état du personnel au 31 décembre	11
3 - La dette	11
4 - Les engagements hors bilan	12
5 - Les restes à réaliser	12
6 - Le rattachement des charges et des produits à l'exercice.....	12
H - La gestion patrimoniale	13
1 - Le patrimoine immobilisé et son suivi comptable	13
2 - Les stocks de terrain aménagés des budgets de zone.....	13
3 - Les provisions pour risques des budgets de zone.....	14
4 - Les dotations aux amortissements et les immobilisations en cours	14
I - Conclusion sur la qualité de l'information financière et la fiabilité des comptes	15
IV - LA SITUATION FINANCIÈRE	16
A - Le budget principal	16
1 - Une évolution jusqu'alors maîtrisée des charges de gestion.....	16
2 - Une évolution dynamique des produits de gestion	17
3 - Une évolution pour le moment favorable de l'autofinancement	19
4 - Les dépenses d'équipement et le financement de l'investissement	21
5 - Le financement du contrat d'agglomération 2014-2020.....	21
6 - La dette et la trésorerie.....	22
B - Les budgets agrégés : une évolution favorable.....	24
C - Les risques liés aux zones d'aménagement.....	24
D - Conclusion sur la situation financière	26
V - LES RESSOURCES HUMAINES	27
A - Les effectifs.....	27
1 - Fiabilité des données communiquées par l'établissement.....	27
2 - L'évolution des effectifs depuis 2010.....	28
3 - La politique de recrutement	31
4 - Le recrutement en contrat à durée indéterminée du responsable développement et attractivité du territoire	33
5 - Le remplacement des départs à la retraite	33
6 - Les mutualisations avec le bloc communal	33

B - Le temps de travail	35
1 - L'organisation du temps de travail.....	35
2 - L'absence au travail.....	41
C - La gestion des ressources humaines	43
1 - Le bilan social.....	43
2 - L'existence d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences	44
3 - La gestion des carrières	44
D - Le régime indemnitaire et la nouvelle bonification indiciaire (NBI)	46
1 - Les primes et indemnités.....	46
2 - La nouvelle bonification indiciaire (NBI).....	47
3 - La prime annuelle	47
4 - Les astreintes	48
E - L'action sociale.....	48
F - Conclusion sur la gestion des ressources humaines	49
VI - L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE RELATIVE A L'ASSAINISSEMENT NON COLLECTIF	50
A - Le pilotage du service.....	50
1 - L'exercice de la compétence	50
2 - Le zonage.....	51
3 - L'assistance technique du département	51
4 - Le mode de gestion du SPANC.....	51
5 - Les moyens du service du SPANC.....	52
B - L'exercice des missions du SPANC	52
1 - Les installations concernées par l'assainissement non collectif	52
2 - Les responsabilités et obligations du SPANC	53
3 - Les missions facultatives : entretien, vidange, travaux de réalisation et de réhabilitation	58
C - La formation du prix du SPANC et son équilibre financier	59
1 - Un budget dédié mais sans autonomie financière	59
2 - Le financement du service.....	59
D - Les relations du SPANC avec les usagers	62
1 - Les informations sur le service	62
2 - Les relations avec les usagers	63

SYNTHESE

Le « Grand Evreux Agglomération » (GEA) est un établissement public de coopération intercommunale qui regroupe 37 communes et emploie plus de 400 agents. Comportant, en 2016, 81 168 habitants, cette communauté d'agglomération est destinée à voir son périmètre croître dans le cadre du schéma départemental de coopération intercommunale arrêté dernièrement par le préfet de l'Eure : à la suite de la fusion avec la communauté de communes de la Porte Normande, elle comptera plus de 100 000 habitants au 1^{er} juillet 2017.

Elle a conclu, en 2015, un contrat d'agglomération devant notamment permettre de renforcer l'attractivité d'un territoire qui voit actuellement sa population diminuer. Ce contrat prévoit un effort d'investissement de 104 millions d'euros (M€) jusqu'en 2020, dont un peu plus de 36 M€ est à financer par la communauté d'agglomération.

L'importance de l'engagement financier qui en découle va conduire la communauté d'agglomération à devoir consolider sa situation financière, qui demeure fragile, malgré une amélioration significative de son niveau d'autofinancement, passé de 3,4 M€ en 2010 à 9,8 M€ en 2015 et la maîtrise de ses charges de personnel constatée depuis 2014.

D'importantes opérations d'aménagement engagées par le passé pèsent parallèlement sur la situation de la communauté d'agglomération : elles représentaient, à la fin de l'année 2015, un déficit cumulé de 12,8 M€ et la conduisent à détenir encore un stock important de terrains aménagés dont la cession ne permettra probablement pas de compenser les coûts exposés, induisant ainsi potentiellement un passif supplémentaire de près de 27 M€.

En outre, elle est exposée à une incertitude liée à l'évolution des contributions à verser au syndicat d'études et de traitement des ordures ménagères (SETOM). Par ailleurs, à l'instar de l'ensemble du secteur public local, la communauté d'agglomération aura à prendre en compte la réduction du niveau de concours financiers de l'Etat.

Pour répondre aux objectifs qui sont les siens dans le cadre du contrat d'agglomération, plusieurs axes d'amélioration en matière de gestion du personnel pourraient être suivis, en particulier en matière de contrôle du temps de travail de ses effectifs et de maîtrise de l'absentéisme.

Sur un autre plan, il ressort de l'examen de la chambre qu'un suivi plus resserré des conditions de mise en œuvre des compétences statutaires est souhaitable : d'un côté, la communauté d'agglomération accorde des subventions dans des domaines culturels et sportifs qui se situent en dehors de ses attributions, de l'autre, en matière d'assainissement non collectif, les contrôles lui incombant ne sont menés à bien que partiellement, alors même que près de 40 % des installations en la matière sont identifiées comme présentant un risque sanitaire ou environnemental.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

- 1- Mettre en place un règlement de gestion interne formalisant le circuit de la dépense, ses acteurs et les délais associés, et se doter d'outils de contrôle en temps réel de ces délais.
- 2- Etablir un inventaire comptable du budget principal conforme aux soldes des comptes d'immobilisation du bilan.

- 3- Etablir, pour les budgets de zone, un inventaire identifiant, pour chaque terrain aménagé, le prix de revient et les plus ou moins-values de cessions enregistrées à ce jour, en vue d'une communication à l'assemblée délibérante lors des débats d'orientations budgétaires et des votes des comptes administratifs.
- 4- Mettre en place une évaluation financière préalable à tout recrutement, dans une perspective de pilotage de la masse salariale.
- 5- Engager une régularisation juridique et financière du régime indemnitaire.

OBLIGATIONS DE FAIRE

- 6- Respecter le principe de spécialité de l'établissement qui proscriit toute attribution de subvention aux associations dont l'objet est hors de son champ de compétence.
- 7- Gérer les SPIC¹ (eau, assainissement collectif et non collectif) en régie dotée, soit de la personnalité morale et de l'autonomie financière, soit de la seule autonomie financière, afin de garantir leur indépendance et leur équilibre financiers.
- 8- Régulariser le solde anormalement débiteur du compte 1068 « Excédents de fonctionnement capitalisés » du budget annexe pépinière scientifique, en comptabilisant une charge d'ordre budgétaire exceptionnelle.
- 9- Procéder à l'imputation du régime indemnitaire du personnel aux comptes 64112 « NBI², supplément familial de traitement et indemnité de résidence » et 64118 « Autres indemnités ».
- 10- Renseigner l'annexe C1.1 du compte administratif suivant un niveau de détail conforme aux prescriptions de l'instruction budgétaire et comptable M14.
- 11- Affecter la dette concourant au financement de ses investissements au budget principal, indûment enregistrée au bilan du budget annexe assainissement (8 666 667 euros au 31 décembre 2015).
- 12- Appliquer la durée annuelle de travail arrêtée par le conseil communautaire à 1 549 heures.

I - RAPPEL DE LA PROCÉDURE

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la communauté d'agglomération « Grand Evreux Agglomération » (GEA) à partir de l'année 2010. Par lettres en date du 7 décembre 2015, le président de la chambre en a informé M. Guy Lefrand, président, ainsi que M. Michel Champredon, président jusqu'en 2014. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 19 avril 2016 entre M. Guy Lefrand d'une part, et le 21 avril 2016 entre M. Michel Champredon, d'autre part, et le rapporteur.

Lors de sa séance du 13 mai 2016, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 2010 à 2015. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Guy Lefrand et M. Michel Champredon, pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. Seuls M. Guy Lefrand et M. Michel Champredon ont répondu.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 27 septembre 2016, le présent rapport d'observations définitives.

¹ Service public à caractère industriel et commercial.

² Nouvelle bonification indiciaire.

Le rapport a été communiqué au président en fonctions et à son prédécesseur le 7 octobre 2016. Ce rapport, auquel est jointe la réponse de M. Guy Lefranc, enregistrée au greffe de la chambre le 14 novembre 2016, devra être communiqué par le président en fonctions à son assemblée délibérante. En effet, l'article R. 241-18 du code des juridictions financières dispose qu' « à réception du rapport d'observations définitives, la collectivité ou l'établissement public concerné fait connaître à la chambre régionale des comptes la date de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante ou de l'organe collégial de décision et communique, en temps utile, copie de son ordre du jour. » Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 a introduit un nouvel article du code des juridictions financières rédigé comme suit : « Art. L. 243-7.-1- Dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L.143-10-1. »

Dans ce cadre, la communauté d'agglomération « Grand Evreux Agglomération » voudra bien notamment préciser les suites qu'elle aura pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il lui paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Ce rapport sera, ensuite, communicable dans les conditions prévues au livre III du code des relations entre le public et l'administration.

Le contrôle de la chambre a porté sur :

- la qualité de l'information financière et la fiabilité des comptes ;
- l'estimation de la situation financière et l'équilibre des budgets de zone ;
- la gestion des ressources humaines ;
- la gestion du service public d'assainissement non collectif (SPANC).

En réponse aux observations de la chambre, l'ancien ordonnateur a mis en avant l'absence d'alerte du comptable public et des services préfectoraux lors du contrôle de légalité. La chambre rappelle que le principe à valeur constitutionnelle de libre administration des collectivités locales se traduit par un pouvoir de décision propre, dans le respect des lois et des règlements de la République, indépendant du pouvoir central. En la matière, la liberté des autorités décentralisées est la règle, l'intervention de l'État l'exception.

II - PRÉSENTATION DU « GRAND ÉVREUX AGGLOMÉRATION »

A - Le territoire

La communauté d'agglomération « Grand Evreux Agglomération » (GEA) est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), dont le siège est situé à Evreux. Il regroupe 37 communes qui représentent une population de 81 168 habitants³, dont 49 634 pour la seule ville d'Evreux.

³ Population municipale.

Au 1^{er} janvier 2017, dans le cadre du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) arrêté par le préfet de l'Eure le 25 mars 2016, cette communauté d'agglomération et la communauté de communes de la Porte Normande⁴ fusionneront pour donner naissance à un nouvel EPCI de 101 155 habitants.

Le GEA exerce ses compétences sur un territoire relativement jeune (les moins de 30 ans représentent 40,2 % de la population contre 38 % en moyenne départementale, et les retraités 23,7 % contre 26,7 % au niveau départemental).

Le niveau de vie des habitants se situe dans la moyenne mais il recouvre des disparités sociales un peu plus marquées que sur les autres territoires avec, en particulier, un faible taux de ménages propriétaires (de l'ordre de 47 % contre 64 % sur l'ensemble du département) et un taux de pauvreté⁵ (17,6 %) supérieur à celui constaté dans le département (12,4 %), ainsi qu'au niveau national (14 %).

L'économie du territoire se caractérise par une faible part de petites entreprises (commerces, artisanat), par une industrie plutôt de main-d'œuvre et par un pôle administratif et tertiaire important. La précarité des emplois est globalement comparable à celle du département (10 % des emplois en contrat à durée déterminée contre 8 % au niveau départemental et 2 % des personnes en emploi en intérim contre 3 % au niveau départemental en 2012).

Le territoire perd des habitants (- 0,1 % chaque année entre 2007 et 2012, soit - 564 habitants au total ; - 1 851 pour la seule ville d'Evreux), en raison d'un solde migratoire négatif (taux annuel moyen entre 2007 et 2012 : - 0,9 %).

B - Les statuts

1 - La définition des compétences

Outre les quatre compétences exercées de plein droit (développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat et politique de la ville⁶), le GEA exerce :

- quatre⁷ compétences optionnelles (voirie, assainissement, eau et protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets des ménages et assimilés) ;
- trois compétences facultatives (eaux de ruissellement, développement de l'enseignement supérieur et tourisme).

La rédaction des statuts n'est pas toujours en adéquation avec celle retenue dans le code général des collectivités territoriales (CGCT). C'est ainsi que sont qualifiées d'optionnelles les trois compétences que l'article L. 5216-5 II du CGCT recense parmi les compétences facultatives. Selon l'ancien président de la communauté d'agglomération, l'imbrication des compétences tourisme, développement de l'enseignement supérieur et développement économique expliquerait la confusion entre ce qui relève de l'optionnel et du facultatif.

⁴ Les deux EPCI ont actuellement des compétences communes : développement économique, assainissement, voirie, déchets et tourisme. La communauté de communes de la Porte Normande est un EPCI à fiscalité additionnelle.

⁵ Le taux de pauvreté correspond à la proportion d'individus (ou de ménages) dont le niveau de vie est inférieur, pour une année donnée, à un seuil de 60 % du niveau de vie médian (source : INSEE).

⁶ Dispositifs contractuels (développement urbain, local et insertion économique et sociale) d'intérêt communautaire et dispositifs locaux d'intérêt communautaire de prévention de la délinquance.

⁷ Les communautés d'agglomération doivent exercer au moins trois des sept compétences listées par le législateur.

De même, depuis le 9 juin 2015, le GEA exerce la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI). Les statuts la qualifient de compétence facultative. Or, au regard de l'article L. 5216-5 I 5° du CGCT, cette compétence figure parmi les compétences que les communautés d'agglomération exerceront de plein droit à compter du 1^{er} janvier 2018 et qu'elles peuvent mettre en œuvre par anticipation à compter du 27 janvier 2014. Dès lors, puisqu'il s'agit d'une compétence obligatoire exercée par anticipation, sa dénomination apparaît imprécise et imposera une nouvelle modification statutaire avant le 1^{er} janvier 2018.

2 - L'attribution de subventions en dehors du champ de compétences de l'EPCI

Il résulte de la jurisprudence administrative⁸ qu'au regard du principe de spécialité, un EPCI ne peut attribuer de subvention que dans la mesure où celle-ci peut être rattachée à l'une de ses compétences.

Il est observé que le GEA octroie, chaque année, des subventions à des associations dont l'objet culturel ou sportif est sans lien avec les compétences énumérées dans ses statuts. Les subventions en cause ont représenté 184 000 euros (€) en 2013, 104 000 € en 2014 pour les associations culturelles, et 63 500 € en 2013 et 33 000 € en 2014 pour les clubs sportifs. Les associations bénéficiaires ont été les suivantes :

- L'Abordage (44 000 € en 2014, 74 000 € en 2013) ;
- Théâtre d'Evreux Scène Nationale (60 000 € en 2014, 110 000 € en 2013) ;
- Evreux Athlétic Club (1 500 € en 2014, 1 500 € en 2013) ;
- Evreux Nétreville Basket-Ball (1 500 € en 2014, 2 000 € en 2013) ;
- Evreux Volley-Ball (20 000 € en 2014, 60 000 € en 2013).

En outre, une subvention de 40 000 € a été octroyée en 2013 à la SEM ALM Evreux Basket qui rencontrait des difficultés financières (décision du bureau du GEA du 9 juillet 2013).

Selon l'ancien président, ces subventions participaient plus largement au rayonnement du territoire et pouvaient se rattacher à l'exercice de l'une des compétences du GEA. Il demeure que dans l'ensemble de ces cas, les subventions ont été accordées au-delà de ce que permettaient les statuts de la communauté d'agglomération. Le caractère régulier de leur attribution n'est donc pas assuré. Le président en fonctions a, pour sa part, indiqué avoir engagé un travail sur le transfert au GEA des compétences sport et culture à l'occasion de la fusion avec la communauté de communes de la Porte Normande (CCPN) au 1^{er} janvier 2017.

C - La structure budgétaire

Le budget du GEA est retracé dans un budget principal et 20 budgets annexes⁹. Au total, l'EPCI enregistre 97,6 M€ de recettes agrégées en 2015, dont 39,8 M€ de produits de gestion (comptes 70 à 75) au budget principal.

⁸ CE, 13 mars 1998, commune de Montigny-le-Bretonneux ; CE, Commune de Saint-Vallier ; CAA de Marseille, 29 avril 2003, syndicat d'agglomération nouvelle du nord-ouest de l'étang de Berre, n° 99MA00881 ; CE, 5 juillet 2010, communauté d'agglomération de Saint-Etienne Métropole n° 315551 ; CE, 16 octobre 1970, commune de Saint-Vallier.

⁹ Service des eaux, service assainissement, SPANC, mobilités durables, pépinière scientifique, ZAC du Long Buisson 1, ZAC du Long Buisson 2, ZAC espace d'activités de la Rougemare, ZAC La Fosse aux Buis, lotissement La Garenne 1 extension, zone d'activités Les Surettes, ZAC de Cambolle, zone d'activités Miserey, ZA Les Longs Champs Fauville, ZA Le Floquet Sacquenville, ZA Gauville Parville, ZA Saint-Laurent, ZAC Centre Bourg Saint-Sébastien-de-Morsent, ZAC du Vallon Fleuri et ZAC du Vallot Arnières-sur-Iton.

Cette importante activité annexe a conduit la chambre à examiner l'équilibre budgétaire et financier de la communauté d'agglomération ainsi que son exposition au risque, en prenant en compte six de ses budgets annexes (ZAC du Long Buisson 1, ZAC du Long Buisson 2, ZAC de la Rougemare, ZAC Les Surettes, ZAC de Cambolle et ZAC du Vallon fleuri).

D - La gouvernance

Par arrêté préfectoral du 25 octobre 2013, le préfet de l'Eure a fixé à 81 le nombre de conseillers communautaires de l'assemblée délibérante de la communauté d'agglomération, dont 40 pour la ville d'Evreux.

Lors du conseil communautaire du 15 avril 2014, l'assemblée délibérante a élu 13 vice-présidents. Le bureau du GEA est composé des vice-présidents et du président, soit 14 membres, ce qui est inférieur au nombre maximum (15) prévu à l'article L. 5211-10 du CGCT. Les indemnités de fonctions du président et des vice-présidents, fixées par le conseil communautaire du 29 avril 2014, sont conformes à la réglementation en vigueur.

Le conseil communautaire est réuni régulièrement (huit fois par an en 2014 et 2015, cinq à sept fois par an les années précédentes), suivant un rythme conforme à celui prévu à l'article L. 5211-11 du CGCT (au moins une fois par trimestre) sur l'ensemble de la période, à l'exception du troisième trimestre 2014 au cours duquel il n'a pas été convoqué.

III - LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

L'examen par la chambre de la fiabilité des comptes a pour objet de s'assurer que l'assemblée délibérante et l'exécutif de l'établissement bénéficient de documents conformes à la réglementation, complets et fiables, leur permettant, au besoin, d'orienter la politique mise en œuvre et d'en modifier, le cas échéant, les équilibres et les priorités.

A - La chaîne de la dépense

L'organisation de la chaîne de la dépense de la communauté d'agglomération est déconcentrée, avec, au sein de chaque direction ou service (36 identifiés au total par la direction des finances), un référent responsable de la dématérialisation des bons de commande, de la saisie des éléments de facturation et de la production des pièces justificatives réglementaires à l'appui de chaque facture mandatée.

Cette organisation n'est néanmoins adossée à aucun règlement de gestion interne qui permettrait de formaliser le circuit de la dépense, ainsi que le rôle des différents acteurs. En réponse, le président de la communauté d'agglomération a indiqué que dans le cadre du nouvel EPCI, un règlement budgétaire et financier serait rédigé.

B - Le délai global de paiement

La réglementation en vigueur¹⁰ impose aux collectivités et à leurs établissements publics de régler leurs créanciers dans un délai de 30 jours maximum (incluant les délais de l'ordonnateur et du comptable public) qui court à compter de la date de réception de la demande de paiement et se termine à la date de la mise en paiement par le comptable. Sauf accord différent, l'ordonnateur dispose de 20 jours maximum pour émettre l'ordre de payer la dépense et le comptable de 10 jours maximum pour l'exécuter. Le dépassement de ce délai fait courir de plein droit des intérêts moratoires (taux d'intérêt appliqué par la Banque centrale européenne à ses opérations principales de refinancement, majoré de huit points de pourcentage).

¹⁰ Décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique.

Le délai global de paiement annuel moyen du GEA a été analysé à partir des données de l'application Delphes du poste comptable. Leur fiabilité est tributaire de la qualité des flux que l'EPCI transmet au comptable public, dans la mesure où ce sont les services de l'ordonnateur qui saisissent les informations relatives au point de départ du délai global de paiement. Elle dépend également du taux de renseignement de ces informations (taux de représentativité).

Il en ressort que, depuis 2014, la communauté d'agglomération méconnaît le délai maximum prévu par la réglementation. La moyenne annuelle fait ainsi ressortir un délai de plus de 67 jours en 2014 et 2015, avec près de 75 jours en août 2014 et juillet 2015. En outre, la situation, à fin février 2016, apparaît plus dégradée encore avec un délai global de paiement de près de 102 jours, dont 97 jours imputables aux services de l'ordonnateur, au terme des deux premiers mois de l'année.

Cette situation pourrait être contraire aux intérêts économiques des fournisseurs et expose la communauté d'agglomération au paiement d'intérêts moratoires. Il ressort de l'examen de la chambre qu'elle ne procède pas d'une volonté de l'EPCI d'allonger les délais de paiement pour pallier une insuffisance de trésorerie, dans la mesure où son fonds de roulement s'établit à plus de 124 jours de charges courantes en 2014 et 2015. Ils apparaissent trouver leur origine dans des dysfonctionnements des services, nécessitant une rationalisation de la chaîne de la dépense et la mise en œuvre de mesures urgentes pour garantir la continuité du service et le respect d'un délai global de paiement conforme à la réglementation.

Selon la communauté d'agglomération, cette situation l'a conduite à solliciter, en mars 2016, une mission d'audit et d'accompagnement de la direction départementale des finances publiques (DDFiP). Des travaux en cours, il semblait ressortir, qu'outre les difficultés de fond sur l'organisation de la chaîne de dépense signalées plus haut, la fiabilité du recensement des délais de paiement était fragilisée, du fait que la détermination du point de départ pour leur computation pouvait parfois être inadéquate.

L'ensemble de ces éléments justifierait que la communauté d'agglomération définisse des outils internes de suivi des délais d'exécution des dépenses et formalise ce processus. Lors de la contradiction, le président de la communauté d'agglomération a indiqué avoir engagé l'étude de mesures correctrices dont la mise en œuvre devrait avoir lieu en novembre 2016.

C - La gestion budgétaire et financière des SPIC eau, assainissement et assainissement non collectif

L'article L. 2224-11 du CGCT dispose que : *« les services publics d'eau et d'assainissement sont financièrement gérés comme des services à caractère industriel et commercial. »*

L'article L. 1412-1 du CGCT prévoit que : *« [...] les établissements publics de coopération intercommunale, pour l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial relevant de leur compétence, constituent une régie soumise aux dispositions du chapitre I^{er} du titre II du livre II de la deuxième partie [art. L. 2221-1 s.], le cas échéant, après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux prévue à l'article L. 1413-1. »* Il découle de ces dispositions que la constitution de régies est obligatoire en matière de gestion des services publics d'eau et d'assainissement, hors les cas de délégation.

A l'occasion de la constitution de ces régies, il peut être conféré une autonomie de gestion plus ou moins grande au service. L'article L. 2221-4 du CGCT précise, en effet, que

les régies sont dotées, soit de la personnalité morale et de l'autonomie financière (administration par un conseil d'administration), soit de la seule autonomie financière (administration par un conseil d'exploitation). La décision par laquelle l'assemblée délibérante d'un EPCI crée l'une ou l'autre régie doit arrêter les statuts et le montant de la dotation initiale de la régie (article R. 2221-1 du CGCT).

La communauté d'agglomération gère ses budgets eau, assainissement collectif et non collectif sous forme de budgets annexes mais en régie directe, c'est-à-dire sans avoir procédé à la création de régies personnalisées ou à simple autonomie financière.

Par conséquent, ces régies ne disposent ni de statuts, ni de conseils d'exploitation, ni de directeur, et fonctionnent ainsi de manière irrégulière.

Selon la communauté d'agglomération, eu égard au fait que la régie eau locale de la ville d'Evreux a été instituée en 1921, l'actuelle gestion en régie directe des trois services eau, assainissement collectif et SPANC¹¹ serait justifiée, en application de l'article L. 2221-8 du CGCT qui dispose que : *« les communes qui avaient des régies municipales avant le 28 décembre 1926¹² ont la faculté de conserver la forme de la régie simple ou directe en vigueur. »*

Cependant, de par sa rédaction même, cette disposition dérogatoire s'applique exclusivement aux communes et ne vaut pas pour les EPCI. En outre, elle ne saurait s'appliquer, en l'espèce, dans la mesure où le service public d'eau assuré sur le territoire de la commune d'Evreux constitue une partie seulement d'un service géré sur un périmètre plus vaste, celui du GEA. Enfin, ce service public de l'eau ne saurait s'assimiler à celui de l'assainissement, qu'il soit collectif ou non collectif. En réponse, le président de la communauté d'agglomération a indiqué avoir confié à un prestataire un audit de la gestion du service de l'eau et sa volonté de mettre ses statuts en conformité avec la réglementation.

La gestion en régie directe de ces services publics aboutit à décaisser et encaisser les dépenses et recettes afférentes à leur fonctionnement sur le compte au trésor du budget principal de la communauté d'agglomération, via les comptes de rattachement 451, alors que la réglementation¹³ impose que le service dispose de son propre compte de disponibilités au Trésor.

Ainsi, le budget principal de la communauté d'agglomération supporte indûment les flux financiers relatifs aux charges et produits de ces SPIC qui devraient être financés par leurs seuls usagers.

La trésorerie du budget principal supporte ainsi indûment l'insuffisance de trésorerie des services eau et SPANC, à hauteur respectivement de 4,2 M€ et 0,8 M€ à fin 2015. Cette insuffisance est récurrente au cours de la période examinée par la chambre. Elle atteint son plus haut niveau en décembre 2013 et décembre 2014 pour le budget eau, avec un solde de 9,9 M€ et 8,8 M€ en 2014 et 2015, et un solde d'1 M€ pour le SPANC.

L'article L. 2224-2 du CGCT interdit la prise en charge dans le budget propre de l'établissement des dépenses au titre des SPIC. Au cas présent, le budget principal s'avère prendre en charge l'équivalent de la charge financière qui découlerait d'un recours à l'emprunt ou à une ligne de trésorerie que devraient assumer ces services pour la couverture de leur trésorerie négative.

Symétriquement, la trésorerie positive du budget assainissement alimente indûment la trésorerie du budget principal de la communauté d'agglomération et ce, de

¹¹ Service public d'assainissement non collectif.

¹² Décret-loi Poincaré.

¹³ Instruction n° 01-049-M0 du 17 mai 2001 et circulaire n° NOR/INT/B/89/00169/C du ministère de l'intérieur publiée en annexe de l'instruction n° 89-68 MO du 19 juillet 1989.

manière croissante. A fin 2015, la trésorerie du budget assainissement s'élevait ainsi à 13,8 M€.

Il y aurait donc lieu de revoir les relations financières entre le budget principal et ces budgets annexes, de manière à les rendre conformes aux dispositions du CGCT citées plus haut, ce à quoi s'est engagé le président de la communauté d'agglomération pour 2017.

D - La gestion du budget pépinière scientifique

De 2010 à 2013, le budget principal a versé, chaque année, des subventions exceptionnelles au budget annexe pépinière scientifique, pour un montant total de 520 089 € (194 089 € en 2010, 188 000 € en 2011 et 138 000 € en 2013). Ce budget, régi par l'instruction budgétaire et comptable M14, retrace les activités liées à la pépinière d'entreprises du site Bio Normandie Parc : construction de bâtiments, amortissement, gestion de la dette dédiée, location de surfaces de bureaux et de laboratoires équipés.

A partir de 2013, afin de couvrir la charge d'amortissement de l'immeuble (235 000 € par an sur 20 ans) et les intérêts de la dette, en l'absence de recettes de fonctionnement suffisantes, le conseil communautaire de l'EPCI a délibéré le 27 juin 2013 pour procéder à la reprise, en recettes de fonctionnement, au compte 7785 « Autres produits exceptionnels – excédent d'investissement transféré au compte de résultat » de 806 543 € d'excédents d'investissement de ce budget (inscrits au compte administratif en recettes reportées en section d'investissement « 001 »), sur le fondement de l'article D. 2311-14 du CGCT. Celui-ci dispose que : « [...] l'excédent de la section d'investissement résultant de la dotation complémentaire en réserves prévue par le 2° de l'article R. 2311-12 et constaté au compte administratif au titre de deux exercices consécutifs, peut être repris en section de fonctionnement afin de contribuer à son équilibre. Dans tous les cas, la reprise est accompagnée d'une délibération [...] précisant l'origine de l'excédent et les conditions d'évaluation de son montant. »

Cette délibération précise que l'excédent repris provient d'un « *sur-financement* » du programme d'investissement par « *l'emprunt supérieur aux besoins réels finaux*. »

Il résulte cependant des comptes administratifs que les conditions posées par cet article D. 2311-14 n'étaient pas remplies : le résultat cumulé de fonctionnement n'a jamais permis d'affectation en réserves au cours des exercices antérieurs.

Cette pratique budgétaire de la communauté d'agglomération n'apparaît donc pas conforme aux dispositions du CGCT et conduit à financer des dépenses de fonctionnement (dont les intérêts de la dette et la charge d'amortissement des immobilisations corporelles) par une recette d'emprunt, ce que proscriit la réglementation budgétaire. En effet, aux termes de l'article L. 2331-8 du CGCT, le produit des emprunts constitue une recette non fiscale de la section d'investissement.

Cette opération a également conduit à comptabiliser, en contrepartie de la recette au compte 7785, une charge au compte 1068 « excédents de fonctionnement capitalisés », dont le solde était insuffisant pour couvrir l'opération. Depuis lors, le compte 1068 de ce budget présente un solde anormalement débiteur de 784 017 €.

L'examen des résultats de ce budget, jusqu'en 2015, vient démontrer que les conditions de son équilibre ne sont pas remplies : le résultat cumulé, supérieur à 500 000 € en 2013, s'établit à 191 000 € en 2014 et devient déficitaire de 159 000 € en 2015, sous le poids de l'annuité de la dette (179 036 € en capital et 68 174 € d'intérêts en 2015) à laquelle l'activité ne permet pas de faire face (67 532 € de revenus des immeubles). A fin 2015, la trésorerie de ce budget est négative et s'établit à - 117 091 €. Elle est supportée par le budget principal.

Cette situation appelle une régularisation de la part de l'EPCI afin de rétablir le solde du compte 1068 et de garantir l'équilibre de ce budget dans des conditions conformes

aux dispositions du CGCT, ce dont a convenu le président de la communauté d'agglomération lors de la contradiction. Il serait possible, pour ce faire, de procéder à une augmentation du produit des loyers ou par une subvention exceptionnelle du budget principal. A l'occasion du budget primitif 2016, le GEA a voté une subvention exceptionnelle du budget principal de 249 199 €.

E - Le débat d'orientations budgétaires

L'article L. 2312-1 du CGCT prévoit qu'un débat portant sur les orientations générales du budget de l'exercice, ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, précède le vote du budget dans le délai de deux mois. En application de l'article L. 2121-12 du CGCT, une note explicative de synthèse doit être adressée aux membres du conseil municipal en vue de la tenue du débat d'orientations budgétaires, lequel ne donne pas lieu à des décisions formelles mais a cependant une portée réelle.

Au cours de la période examinée, les débats d'orientations budgétaires se sont tenus dans des délais conformes à ceux prévus par l'article L. 2121-12, à l'exception du débat de 2013 qui s'est tenu le 25 octobre 2012, soit plus de deux mois avant le vote du budget qui a eu lieu le 17 janvier 2013. Selon l'ancien président de la communauté d'agglomération, la préfecture, sollicitée sur ce point, avait autorisé ce calendrier.

Les notes explicatives de synthèse, transmises aux membres du conseil communautaire, comportent des analyses rétrospectives, détaillent les caractéristiques de la dette, posent des évolutions chiffrées et précisent les taux d'imposition et le montant des emprunts à souscrire. Elles permettent au conseil d'apprécier les perspectives financières et budgétaires de l'établissement pour l'année future et placent l'assemblée délibérante en capacité de se déterminer sur la stratégie budgétaire et financière de la communauté d'agglomération.

Avant le débat d'orientations budgétaires de 2015, l'information portée à la connaissance du conseil communautaire en matière de budgets de zone était toutefois insuffisante. Elle s'avérait être moins complète que celle dont elle aurait disposé dans le cadre d'une gestion déléguée à un concessionnaire : absence de valorisation des stocks de terrain restant à céder (prix de revient résultant des coûts d'acquisition et de production) et absence d'information sur les plus ou moins-values attendues de leur cession, à l'aune des résultats passés (prix de cession rapportés aux prix de revient des terrains vendus). Ces éléments conditionnent pourtant l'information de l'assemblée délibérante sur l'effort budgétaire consenti jusqu'à présent en matière de zone d'aménagement.

A compter de 2015, sur la base d'un audit mené par un bureau d'études, le conseil communautaire a été informé d'un risque de déficit consolidé de 22 M€, ventilé par budget de zone et de la nécessité « *d'intégrer une provision complémentaire en 2014 pour le budget du Vallon Fleuri* », sans que le montant de cette provision soit pour autant précisé. Il s'établit au compte de gestion 2014 à 1 838 632 €, imputé aux comptes 6815 « Dotations aux provisions pour risques et charges de fonctionnement courant » et 1582 « Autres provisions pour charges (budgétaires) ».

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a, par ailleurs, renforcé les obligations ayant trait au contenu du débat d'orientations budgétaires. A compter du débat de 2016, la note explicative doit comporter une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs, en précisant, notamment, l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Il conviendra, pour la communauté d'agglomération, de veiller au caractère complet de cette information.

F - La prévision budgétaire

Les taux d'exécution du budget principal n'appellent pas d'observation particulière en section de fonctionnement. La prévision en section d'investissement donne lieu à des taux d'exécution plus modestes (inférieurs à 70 % pour les seules dépenses d'équipement en 2014) qui ne remettent toutefois pas en cause la sincérité de la prévision budgétaire.

S'agissant des budgets de zone, le constat est en revanche moins favorable. Ainsi, pour six d'entre eux¹⁴, le taux d'exécution budgétaire des dépenses de fonctionnement s'élève, en moyenne, au cours de la période 2010 à 2014, à, respectivement, 6 % et 5 % en dépenses et recettes de fonctionnement. Par conséquent, cela affecte la sincérité des autorisations budgétaires votées par le conseil communautaire. Selon les ordonnateurs, la nature des activités de ces budgets complique l'exercice de prévision budgétaire.

G - La tenue des comptes et les annexes obligatoires au compte administratif

1 - La comptabilisation des charges de personnel

La communauté d'agglomération impute la totalité de la rémunération du personnel (rémunération principale et régime indemnitaire) aux comptes 64111 « Personnel titulaire - rémunération principale » et 64131 « Personnel non titulaire – rémunération ».

Cette pratique n'est pas conforme aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14 et a pour effet d'altérer la qualité de l'information financière sur le détail et le coût du régime indemnitaire (comptes 64112 « NBI, supplément familial de traitement et indemnité de résidence » et 64118 « Autres indemnités ») dont bénéficie le personnel, et qui constitue une part significative des charges de personnel.

2 - L'état du personnel au 31 décembre

La maquette budgétaire et comptable M14 prévoit que l'annexe C1.1 du compte administratif (tableau des effectifs) détaille les données relatives aux effectifs de l'établissement. Il est observé que la communauté d'agglomération n'y fait figurer aucune information sur la répartition des effectifs par filière, sur les emplois permanents à temps complet et temps non complet, ni sur les emplois budgétaires exprimés en équivalent temps plein (ETP).

L'information prévue dans les annexes budgétaires relatives aux emplois est essentielle à la bonne information du conseil communautaire et des tiers. Elle permet à chaque acteur de disposer d'une information factuelle et publique sur l'administration communautaire et les moyens humains qui y sont consacrés.

3 - La dette

L'encours consolidé des emprunts que l'établissement a conclu et qu'il renseigne dans l'état de la dette en annexe au compte administratif, présente, à fin 2015, un capital restant dû de 148 804 467 € (tous budgets confondus). L'information restituée détaille correctement les caractéristiques de la dette.

La ventilation de cette dette aux bilans du budget principal et du budget annexe relatif à l'assainissement ne reflète toutefois qu'imparfaitement l'encours qui leur est imputable. Une partie (8 666 667 €) du capital restant dû de la dette comptabilisée à ce budget annexe

¹⁴ Centre-bourg Saint-Sébastien-de-Morsent, Cracouville, Fosse aux buis – Saint-Sébastien-de-Morsent, Gauville-Parville, Les Longs Champs Fauville, Miserey.

sert ainsi au financement du budget principal qui ne l'enregistre pas dans son encours au compte 1641 (49 342 243 €), alors que la charge d'intérêts de cette dette est comptabilisée au budget principal, son amortissement en capital au compte 1641 est comptabilisé au budget annexe.

Il y a donc lieu d'imputer, comme le président de la communauté d'agglomération s'y est engagé, l'encours de cette dette et la totalité de sa charge d'amortissement (capital et intérêts) au budget principal bénéficiaire afin d'éviter tout flux croisé entre ces budgets aux comptes 168751 (budget principal) et 27351 (budget assainissement).

4 - Les engagements hors bilan

Les engagements hors bilan correspondent à ceux « *contractés par la collectivité et pouvant générer une dépense, soit sans que l'on connaisse le moment de la réalisation de cet engagement, soit si cet engagement va réellement se concrétiser (exemple des garanties d'emprunt, de contrats assortis de conditions résolutoires...) et/ou que l'on ne soit pas en mesure d'en évaluer le montant. Dans ce cas, la réglementation et les normes ne permettent pas de constater une provision ou une charge pour intégrer ces engagements au bilan de la collectivité. Pourtant, ils doivent être portés à la connaissance des partenaires financiers car ils créent un risque réel sur l'équilibre financier de la collectivité (surtout les charges que l'on nomme aussi « passifs éventuels » en comptabilité d'entreprise) et donc sur sa capacité à rembourser ses emprunts, financer ses investissements ou même payer ses charges de fonctionnement. A cet égard, ne sont pris en compte que les engagements présentant un impact financier significatif.* »¹⁵

En la matière, la législation¹⁶ prévoit la production d'un ensemble d'états annexés aux documents budgétaires, permettant, notamment, de fournir une information sur ces engagements hors bilan.

La chambre a pu s'assurer de la présence de ces états et de leur contenu. Il en ressort que, si l'information relative aux emprunts garantis par l'établissement est satisfaisante, celle relative aux engagements conclus avec l'établissement public foncier de Normandie (EPFN) est absente. Le plafond d'encours du programme d'action foncière de l'EPCI, signé en mars 2014, a été fixé à 5,6 M€ et donne lieu à un montant annuel moyen de rachats par le GEA de 560 000 €. Au vu des stocks portés à ce jour par l'EPFN, la communauté d'agglomération devra faire face à des rachats de 1 163 681 € en 2017 et 1 264 184 € en 2019, soit 2,4 M€ au total.

Ce défaut d'information nuit au caractère complet de l'information financière portée à la connaissance du conseil communautaire et du public. En réponse, le président de la communauté d'agglomération a indiqué que cette information devrait, à l'avenir, être synthétisée en annexe des documents budgétaires.

5 - Les restes à réaliser

L'article R. 2311-11 du CGCT dispose que : « *les restes à réaliser de la section d'investissement, arrêtés à la clôture de l'exercice, correspondent aux dépenses engagées non mandatées [...]. Les restes à réaliser de la section de fonctionnement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et non rattachées.* »

Les restes à réaliser des exercices sous revue ont été examinés en dépenses et en recettes. Leurs montants sont justifiés et réguliers.

6 - Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

Aux termes de l'instruction budgétaire et comptable M14, « *le rattachement des charges et des produits à l'exercice qu'ils concernent [...] vise à faire apparaître dans le résultat*

¹⁵ Comité national de fiabilité des comptes locaux, guide des engagements hors bilan.

¹⁶ Article L. 2313-1 du CGCT applicable à la communauté d'agglomération par effet des dispositions de l'article L. 5211-36.

d'un exercice donné, les charges et les produits qui s'y rapportent et ceux-là seulement. La procédure de rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré, qui n'ont pu être comptabilisés en raison, notamment pour les dépenses, de la non-réception par l'ordonnateur de la pièce justificative. »

La communauté d'agglomération procède formellement à ces rattachements, à partir de sa comptabilité d'engagement et des informations relatives au service fait. Les taux de rattachement observés au cours de la période sous revue, représentent, en moyenne, en dépenses, un peu plus de 9 % des charges de gestion de 2010 à 2014, et, en recettes, un peu moins de 3 % des produits de gestion. Il est toutefois observé, en 2015, que les dépenses rattachées diminuent sensiblement (1,6 % seulement des charges de gestion), tandis que les recettes rattachées progressent (6,1 % des produits de gestion). Le solde positif qui en découle contribue ainsi, en 2015, à plus de 20 % du résultat de l'exercice, alors que les années précédentes le solde était négatif. Cette situation résulte, en 2015, du rattachement de créances dues au titre de la refacturation des services partagés avec la ville d'Evreux sur trois ans.

Dans le cadre de l'examen de la gestion du SPANC, il a en revanche été relevé qu'une partie des produits de la redevance d'assainissement de 2014 (53 541 €, soit respectivement 51 % et 20 % des recettes d'exploitation des comptes administratifs 2014 et 2015) n'avaient pas été rattachés à l'exercice correspondant, les résultats s'en étant trouvés altérés en 2014 et 2015.

H - La gestion patrimoniale

1 - Le patrimoine immobilisé et son suivi comptable

La gestion et le suivi du patrimoine d'un EPCI s'appuient sur trois sources d'information qui doivent se recouper : le suivi comptable de l'inventaire par l'ordonnateur, l'état de l'actif établi par le comptable à l'appui du compte de gestion et la valeur nette comptable figurant au bilan du compte de gestion.

L'inventaire comptable suivi par l'ordonnateur, au 31 décembre 2014, recense 135 341 099 € d'immobilisations nettes, soit une partie seulement des immobilisations comptabilisées au bilan du compte de gestion (150 208 478 €).

Comme le président de la communauté d'agglomération s'y est engagé, il conviendrait que l'EPCI établisse un inventaire comptable conforme à la valorisation de son patrimoine et aux soldes des comptes d'immobilisation du bilan.

2 - Les stocks de terrain aménagés des budgets de zone

L'EPCI gère directement des zones d'aménagement dont les opérations sont comptabilisées dans des budgets annexes. Cette gestion incombe à cinq services/directions (direction des finances, service juridique, service commande publique, direction du développement économique/mission vie des entreprises, service urbanisme et service action foncière), répartis dans trois délégations distinctes (délégation ressources, délégation développement et attractivité du territoire et délégation aménagement du territoire).

Faute d'une gestion transversale efficiente, l'organisation actuelle emporte des effets dommageables. Par exemple, la direction du développement économique est chargée de la commercialisation des terrains aménagés mais ne dispose pas d'informations sur leur historique et leur coût de production. Par ailleurs, les acquisitions et les cessions sont suivies chronologiquement dans deux fichiers distincts qui ne donnent pas lieu à recoupements. Ainsi,

les services de la communauté d'agglomération ne disposent pas d'un inventaire à jour des stocks de terrains aménagés et de leur valorisation ou prix de revient. La vérification de la conformité des écritures budgétaires aux opérations juridiques, techniques et matérielles n'est pas opérée.

En définitive, l'exécutif ne dispose pas d'une information fiable pour le suivi de ces zones d'aménagement. Ce faisant, l'information communiquée à l'assemblée délibérante, relative à l'exécution de ces opérations (dépenses et recettes réalisées, restes à réaliser, charge financière résiduelle) est également lacunaire. Elle se limite aux votes des budgets et des comptes administratifs, ce qui prive le conseil communautaire d'une connaissance complète sur le périmètre des engagements pris par l'établissement : stocks, valorisation.

L'information sur les perspectives de cessions n'apparaît pas plus satisfaisante, au vu de la faiblesse des taux d'exécution budgétaire enregistrés au cours de la période. Elle s'avère paradoxalement moins complète que celle prévue dans les comptes rendus financiers prévus par l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme pour les concessions d'aménagement (réalisations en dépenses et recettes, dépenses et recettes restant à réaliser, niveau de trésorerie et déficit résiduel).

Il est relevé que le budget de la ZAC Cambolle a enregistré, en 2012, une sortie comptable de stocks de terrains aménagés pour 7,3 M€, sans qu'aient été comptabilisées, en contrepartie, des recettes de cession. La communauté d'agglomération n'a pas été en mesure d'identifier la ou les opérations à l'origine de cette comptabilisation.

Les enjeux d'un suivi rigoureux de ces zones d'aménagement gérées en régie sont importants, dans la mesure où, au 31 décembre 2015, leur bilan enregistrait 41,15 M€ de stocks de terrains restant à céder. Lors de la contradiction, le président de la communauté d'agglomération a indiqué qu'une cession de 4,1 M€ était intervenue en 2016. L'évolution de ce dossier sera examinée par la chambre lors de son prochain contrôle.

3 - Les provisions pour risques des budgets de zone

Les annexes des comptes administratifs ne comportent pas l'état des provisions constituées aux budgets annexes relatifs aux zones d'aménagement. Or, il ressort des balances comptables, qu'au 31 décembre 2015, les budgets annexes relatifs aux zones Long Buisson, Long Buisson 2, Rougemare et Vallon Fleuri enregistraient 9 934 941 € de provisions au compte 1582 « Autres provisions pour charges (budgétaires) ».

Aux termes de l'instruction M14, des provisions doivent être constituées au compte 1582 dans les quatre cas suivants :

- provision pour remise en état d'un site ;
- provision pour désamiantage ;
- provision pour frais de démolition d'un immeuble ;
- provision pour la mise en œuvre du compte épargne-temps (CET).

Au cas d'espèce, et au vu des informations communiquées à l'assemblée délibérante (débat d'orientations budgétaires de 2015, par exemple, pour la dotation au budget Vallon Fleuri), les provisions constituées ne sont pas correctement imputées et auraient vocation à figurer au compte 39552 « Provisions pour dépréciation des terrains aménagés (budgétaires) », ce dont a pris acte le président du GEA.

4 - Les dotations aux amortissements et les immobilisations en cours

De 2010 à 2015, les dotations aux amortissements ont représenté une dépense d'ordre budgétaire cumulée de la section de fonctionnement de 18 121 662 €, correctement imputée aux comptes de bilan par une recette d'ordre de la section d'investissement. Toutefois, le défaut d'enregistrement à l'inventaire de 14,9 M€ d'actifs ne permet pas de

s'assurer que la communauté d'agglomération respecte l'obligation d'amortissement pour l'ensemble de ses biens amortissables.

En outre, les immobilisations corporelles en cours s'établissent à 99,3 M€ à fin 2015, dont 85,5 M€ sur le seul compte 2315 « Immobilisations corporelles en cours - installations, matériel et outillages techniques », alors que le solde des immobilisations corporelles définitives s'établit à seulement 7,6 M€ au compte 215 « Installations, matériel et outillage techniques ».

Il ressort de l'examen des balances comptables que :

- depuis 2009, l'EPCI n'a procédé qu'à 0,6 M€ d'intégration des immobilisations corporelles en cours sur les comptes d'immobilisation définitive ;
- 43,8 M€ d'immobilisations en cours sont antérieures à 2009, dont 31 M€ pour le seul compte 2315.

Il en découle que l'EPCI ne respecte pas ces obligations budgétaires et comptables découlant de l'instruction M14 qui impose une intégration des immobilisations en cours, dès leur achèvement. Or, l'apurement de ces comptes d'immobilisation contribue à refléter l'image fidèle du patrimoine de l'entité et permet de procéder à l'amortissement des biens concernés.

A ce titre, les dotations aux amortissements des actifs imputés aux subdivisions du compte 215 « Installations, matériel et outillage techniques » constituent des dépenses obligatoires en vertu de l'article R. 2321-1 du CGCT.

En prenant l'hypothèse d'un amortissement d'une durée moyenne de 15 ans, ces immobilisations en cours représentent une dépense d'ordre budgétaire annuelle de la section de fonctionnement de plus de 2 M€, ayant pour contrepartie une recette d'ordre budgétaire de la section d'investissement. Ces amortissements s'ajouteront aux 3,7 M€ que le GEA comptabilise actuellement.

I - Conclusion sur la qualité de l'information financière et la fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes et l'information financière de la communauté d'agglomération sont marquées par des anomalies significatives qui ont des répercussions importantes. En l'absence de retraitement, ces anomalies ne permettent pas d'avoir une vision globale fiable de la situation de l'établissement.

La chaîne de la dépense apparaît désorganisée et conduit à des retards de paiement qui ne devraient pas avoir cours dans un EPCI de cette importance. L'information retracée dans les comptes n'est pas non plus satisfaisante en matière de charges de personnel, puisqu'elle ne détaille pas la part consacrée au traitement indiciaire et le régime indemnitaire, ce qui nuit à la transparence de ces dépenses.

Par ailleurs, la gestion des services publics industriels et commerciaux (SPIC), sans qu'aient été créées de régies dotées, au minimum, de l'autonomie financière, débouche sur une utilisation irrégulière d'une partie de la trésorerie du budget principal et les opérations courantes de fonctionnement du budget pépinière scientifique (amortissement des immobilisations et charge d'intérêts de la dette) sont financées par la dette, de manière irrégulière. De même, une partie de la dette inscrite au bilan du budget annexe assainissement

sert indûment au financement d'investissements du budget principal, ce qui donne lieu à des écritures croisées entre budgets altérant la lisibilité de l'information financière.

La charge d'amortissement du budget principal n'est que partiellement comptabilisée puisque l'EPCI n'intègre pas une part importante de ses immobilisations achevées aux comptes d'imputation définitive. Cela a pour conséquence d'ajourner l'effort d'amortissement de ces biens et altère donc la fiabilité des résultats comptables.

Enfin, les engagements hors bilan relatifs aux conventions de portage foncier ne sont pas retracés de manière exhaustive et le recensement des terrains aménagés de certains budgets annexes, relatifs aux zones d'aménagement (valorisés actuellement pour plus de 40 M€), apparaît défaillant, tout comme l'inventaire comptable du budget principal tenu par l'ordonnateur qui est incomplet (135 M€ recensés sur 150 M€ inscrits au bilan du compte de gestion).

L'ensemble de ces constats altère la qualité de l'information financière émanant de la communauté d'agglomération, que l'ordonnateur en fonctions s'est engagé à améliorer.

IV - LA SITUATION FINANCIÈRE

L'analyse financière porte sur les exercices 2010 et suivants et intègre les données provisoires de 2015, dans l'attente de l'adoption des comptes administratifs et de gestion. Les comparaisons reposent sur les données financières issues des comptes de gestion 2010 à 2014 des EPCI de la strate de 50 000 à 99 999 habitants.

A - Le budget principal

GEA Budget principal (en €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Produits de gestion (A)	31 024 159	35 342 303	35 347 232	36 915 746	37 065 810	39 766 977
Charges de gestion (B)	25 728 687	25 894 944	25 931 229	26 520 524	25 973 873	28 627 429
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	5 295 473	9 447 360	9 416 003	10 395 221	11 091 937	11 139 548
+ solde des opérations financières	-1 677 609	-1 503 613	-1 525 966	-1 372 859	-1 465 464	-1 426 971
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	231 089	188 000	138 000	0	0	16 771
+/- Autres produits et charges excep. réels	52 240	-34 072	-48 636	536 170	58 832	89 320
= CAF brute	3 439 015	7 721 674	7 703 401	9 558 532	9 685 305	9 785 126
- Annuité en capital de la dette	1 724 151	5 153 521	4 985 735	2 449 208	2 640 056	2 760 697
= CAF nette ou disponible (C)	1 714 864	2 568 153	2 717 666	7 109 325	7 045 249	7 024 428
Recettes d'inv. hors emprunt (D)	4 595 621	5 174 702	4 183 688	3 076 272	4 696 774	3 518 249
= Financement propre disponible (C+D)	6 310 485	7 742 855	6 901 353	10 185 596	11 742 023	10 542 677
Dép d'invst hors rbt d'emprunt	14 902 650	12 547 218	1 634 136	16 061 427	12 268 477	11 789 500
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-8 592 164	-4 804 362	5 267 217	-5 875 831	-526 453	-1 246 823
+ nouveaux emprunts	7 699 894	5 000 000	0	2 790 000	2 000 000	2 000 000
variation du fonds de roulement	-892 270	195 638	5 267 217	-3 085 831	1 473 547	753 177
encours de dette au 31 décembre	46 876 403	46 722 882	51 403 814	51 411 272	50 440 796	49 346 765

Source : CRC à partir des comptes de gestion (données 2015 provisoires)

1 - Une évolution jusqu'alors maîtrisée des charges de gestion

En 2015, les charges de gestion¹⁷ se composent des charges de personnel (près de 44 %), des charges à caractère général (près de 30 %), des subventions de fonctionnement (un peu plus de 25 %) et des autres charges de gestion. Elles s'élèvent à 28 627 000 € et

¹⁷ Charges retracées aux comptes 60 à 65.

progressent modérément au cours de la période sous revue (+ 2,2 % en moyenne annuelle, soit + 2 899 000 € en cumulé depuis 2010).

Cette évolution a été rendue possible par une quasi-stabilisation, depuis 2014, des charges de personnel qui progressaient auparavant de 4,8 % par an, en moyenne, jusqu'en 2013. L'examen de la gestion des ressources humaines révèle toutefois que des sources d'économie s'offrent encore à l'établissement, s'agissant des moyens qu'il consacre à son fonctionnement courant. A titre de comparaison, la part des dépenses de personnel de la communauté d'agglomération dans le total de ses charges de gestion était 20 % plus élevée qu'au sein de la strate en 2014 (40 % en moyenne contre 48 % au GEA). La gestion en régie des services eau et assainissement (une centaine d'agents dans l'organigramme 2015) explique, pour partie, ce poids relativement important des charges de personnel.

L'effort de réduction des dépenses de gestion (- 2 %), entamé en 2014, a souffert en 2015 d'une augmentation sensible des charges à caractère général et des subventions de fonctionnement versées, en lien avec la progression de la contribution (1,4 M€) au syndicat mixte pour l'étude et le traitement des ordures ménagères (SETOM)¹⁸.

La progression de la contribution au SETOM fait peser une forte contrainte sur l'EPCI. Elle est source de risque pour les finances de l'agglomération, dans la mesure où elle résulte d'aléas dans la gestion du syndicat que le GEA peut, certes, anticiper chaque année mais qu'il ne peut toutefois maîtriser, faute de disposer de la totalité des leviers de gestion.

2 - Une évolution dynamique des produits de gestion

En 2015, les produits de gestion nets des versements s'établissent à 39 767 000 € et enregistrent une progression dynamique au cours de la période contrôlée (+ 5,1 % en moyenne annuelle, soit + 8,7 M€ en cumulé depuis 2010). Cette progression est notamment due au passage, en 2011, à un système de fiscalité mixte (taux additionnel sur la taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti et la taxe d'habitation, en plus de la fiscalité économique unique), en vertu de la spécialisation fiscale des collectivités consécutive à la suppression de la taxe professionnelle. Cela a permis à la communauté d'agglomération de bénéficier, dès 2011, de 3,8 M€ de recettes fiscales supplémentaires.

Pour l'essentiel, les produits de gestion se composent :

- des dotations et participations (19 031 000 €, dont 12 926 000 € de dotations globales de fonctionnement, 4 096 000 € de compensations et péréquations, et 1 943 000 € de participations¹⁹) ;
- des taxes et redevances issues de l'enlèvement des ordures ménagères et des déchets industriels et commerciaux (10 902 000 €) ;
- des ressources d'exploitation (3 159 000 €, soit + 73 % par rapport à 2014, dont 2 953 000 €²⁰ de remboursements de frais par la commune d'Evreux, au titre d'une convention de mutualisation de services pour les espaces verts et la propreté) ;
- de la fiscalité reversée (6 786 000 €, dont 5 989 000 € de fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR), 282 000 €²¹ de fonds de péréquation de ressources intercommunales et communales (FPIC) et 515 000 € d'attribution de compensation reversée au GEA par les communes dont l'attribution de compensation est négative).

¹⁸ La communauté d'agglomération est le principal contributeur à ce syndicat mixte. Entre 2014 et 2015, il est ainsi constaté une augmentation de 40 % de sa contribution.

¹⁹ Dont 1,2 M€ de fonds européens.

²⁰ A la clôture de l'instruction, cette recette n'avait pas été totalement honorée par la ville d'Evreux qui en conteste les modalités de liquidation (reste à recouvrer de 966 000 €).

²¹ Soit + 48 % en 2015.

Avec une progression moyenne annuelle de 3,1 % de 2010 à 2015, les ressources liées aux ordures et déchets sont dynamiques. Cette progression est constante depuis 2012 et demeure très supérieure à l'évolution des charges de gestion. Le taux de la TEOM est stable depuis 2010, à 12,15 % (taux moyen national 9,23 %).

En 2015, les versements de fiscalité nets (après déduction de l'attribution de compensation reversée par certaines communes membres) s'établissent à 25 812 480 € au total et correspondent à :

- 23 098 000 € d'attribution de compensation aux communes membres ;
- - 515 000 € d'attribution de compensation au GEA ;
- 3 230 000 € de dotation de solidarité communautaire aux communes membres.

Les communes qui bénéficient des versements les plus importants sont Evreux (91,1 % du total, 61,7 % de la population de l'agglomération), Gravigny (3 % des versements, 5 % de la population), Saint-Sébastien-de-Morsent (2,3 % des versements, 6,2 % de la population) et Guichainville (1,1 % des versements, 3,2 % de la population).

Ces versements sont compensés par un produit des impôts locaux (taxes foncières et d'habitation, CFE²², TASCOT²³ et IFER²⁴) de 26 859 000 € en 2015. Le produit de ces contributions directes progresse, en moyenne, de 1,3 % par an depuis 2011. Les taux des taxes d'habitation, sur le foncier bâti et sur le foncier non bâti (respectivement 8,82 %, 2,98 % et 7,39 %) sont demeurés stables depuis 2011. Ils sont légèrement plus élevés que les taux moyens nationaux votés par les groupements à fiscalité propre (8,44 %, 2,66 % et 7,19 % en 2014). Selon le président de la communauté d'agglomération, ces taux sont le reflet de l'importance des services publics gérés en régie par le GEA.

En revanche, le taux de la CFE a enregistré une augmentation d'un point en 2013, passant de 23,95 % à 24,95 % (pour une moyenne nationale des communautés d'agglomération de 27,10 % en 2014²⁵).

S'ajoutent à ces produits fiscaux, 5 989 000 € de FNGIR et un FPIC net de 281 000 € (en progression de 28 % par an, en moyenne, depuis 2012). Au total, en 2015, la fiscalité levée par le groupement est de 33 130 000 € et a progressé de 3,48 % par an, en moyenne, depuis 2010.

Globalement, la part de la fiscalité que conserve l'EPCI s'accroît au cours de la période et lui assure un produit net de 7,3 M€ en 2015. Ce produit a augmenté de 7,6 % par an, en moyenne, depuis 2011, et traduit une progression significative de l'intégration fiscale de la communauté d'agglomération. Son coefficient d'intégration fiscale (rapport entre la fiscalité du groupement et celle levée par ses communes membres) s'établit ainsi désormais à 0,39 en 2014 (0,34 en moyenne au sein de la catégorie), contre 0,31 en 2010, valeur alors inférieure à la moyenne.

²² Cotisation foncière des entreprises.

²³ Taxe sur les surfaces commerciales.

²⁴ Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau.

²⁵ 24,17 % à la CASE, 22,06 % à la CAPE.

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fiscalité levée par le GEA (a)	27 925 557	31 277 483	32 124 448	32 512 659	32 606 259	33 129 592
Fiscalité reversée par le GEA aux communes membres (b)	23 596 503	25 812 474	25 812 476	25 812 476	25 812 477	25 812 480
Fiscalité conservée par le GEA (c=a-b)	4 329 054	5 465 009	6 311 972	6 700 183	6 793 782	7 317 111
Fiscalité conservée par le GEA / Fiscalité reversée par le GEA (d=c/a)	15,50%	17,47%	19,65%	20,61%	20,84%	22,09%

Source : CRC à partir des comptes de gestion (données 2015 provisoires)

En définitive, et à la faveur d'une progression continue du coefficient d'intégration fiscale (CIF), l'excédent brut de fonctionnement du GEA a progressé de 16 % par an en moyenne, de 2010 à 2015. Il atteint cette dernière année 11 140 000 € et représente 28 % des produits de gestion, ce qui apparaît satisfaisant.

3 - Une évolution pour le moment favorable de l'autofinancement

Le budget principal de la communauté d'agglomération a dû verser des subventions exceptionnelles au budget annexe pépinière scientifique jusqu'en 2012 – 557 000 € cumulés depuis 2010 – pour permettre l'équilibre de sa section de fonctionnement qui se trouve contrainte, en l'absence de recettes de loyers suffisantes, par les dotations aux amortissements et la charge d'intérêts découlant des prêts contractés pour financer la construction d'un bâtiment. Comme indiqué plus haut, l'arrêt de ces subventions exceptionnelles n'a été rendu possible qu'au prix d'une écriture budgétaire irrégulière au budget annexe. Faute de retour à l'équilibre, le budget principal devra, à l'avenir, supporter de nouvelles charges exceptionnelles qui dégraderont mécaniquement son autofinancement.

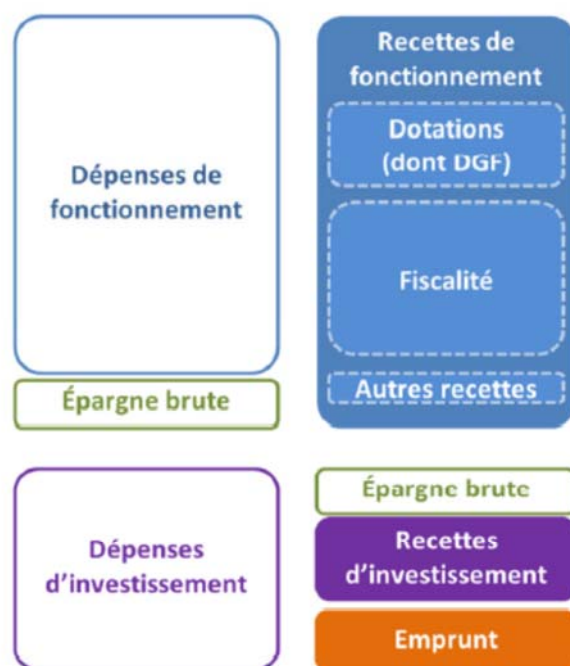
La charge annuelle d'intérêts de la dette du budget principal s'élève, en moyenne, à 1 495 000 € au cours de la période (1 427 000 € en 2015) et tend à diminuer de manière continue (- 3,2 % par an, en moyenne, de 2010 à 2015), à l'exception d'une baisse historique, en 2013, liée au terme d'un emprunt. L'EPCI n'est toutefois pas assuré de toujours pouvoir s'appuyer sur cette évolution à la baisse pour renforcer sa capacité d'autofinancement, dans la mesure où une part importante de sa dette est adossée à des prêts structurés amortis sur des durées longues.

En définitive, la capacité d'autofinancement brute progresse au cours de la période examinée, pour s'établir, en 2015, à 9,8 M€ (25 % des produits de gestion), contre 7,7 M€ en 2011 (22 % des produits de gestion) et 3,4 M€ en 2010 (11 % des produits de gestion). Par comparaison, la capacité d'autofinancement brute de l'ensemble des EPCI de 50 000 à 99 999 habitants s'est dégradée de manière continue, passant de 20 % des produits de gestion en 2010 à 16,5 % en 2014. Cette évolution favorable résulte de nouveaux produits fiscaux perçus par le GEA à compter de 2011. A l'occasion de la réforme nationale de la taxe professionnelle, le GEA a en effet récupéré la part départementale de la taxe d'habitation et les parts régionale et départementale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, sous la forme d'une taxe additionnelle dont le taux est figé.

L'enjeu de l'autofinancement pour une collectivité territoriale

La capacité d'autofinancement (CAF) - également dénommée épargne brute et qui se définit comme l'excédent des produits réels de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement – est un agrégat important pour une collectivité, dans la mesure où il doit permettre de couvrir le remboursement de l'annuité en capital de la dette et, pour la part restante (la CAF dite nette), a vocation à concourir à la couverture des dépenses d'équipement.

Comme le rappelle le dernier rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales, ce sont les marges de manœuvre en fonctionnement que reflète l'évolution de l'autofinancement. Une diminution de l'autofinancement oblige une collectivité à réduire ses dépenses d'investissement ou à accroître son recours à l'emprunt.



La dégradation des marges de manœuvre en fonctionnement (augmentation des dépenses ou baisse des recettes) réduit l'épargne brute. La diminution de l'épargne brute oblige la collectivité à réduire ses dépenses d'investissement ou à accroître son recours à l'emprunt.

Source : Cour des comptes, les finances publiques locales, octobre 2015

La capacité d'autofinancement brute de l'EPCI lui permet, par ailleurs, de couvrir l'annuité en capital de sa dette sur l'ensemble de la période examinée. Le montant cumulé de la capacité d'autofinancement nette représente ainsi 28,2 M€ de 2010 à 2015 (dont 21,2 M€ au titre des trois derniers exercices, contre 1,7 M€ en 2010), tandis que l'amortissement cumulé du capital de la dette s'élève à 19,7 M€. L'évolution de l'équilibre du budget principal apparaît donc favorable.

La durée théorique de désendettement de l'établissement a ainsi été ramenée de plus de treize ans en 2010 à cinq ans en 2015, en dépit d'une progression de l'encours de 5,3 %.

*

En conclusion, la communauté d'agglomération est parvenue à redresser significativement son niveau de capacité d'autofinancement depuis 2010, à la faveur d'un important effort de maîtrise de ses charges de gestion à partir de 2014 et d'une progression marquée de ses produits.

Toutefois, la situation devrait être moins favorable à l'avenir, en raison des évolutions à la baisse attendues, s'agissant de la dotation globale de fonctionnement qui représente près d'un tiers (32,5 % en 2015) des produits de gestion nets du budget principal et qui enregistrent une diminution sensible en 2016 (- 9,5 %, soit - 1 220 000 €).

Elle fait peser une contrainte importante sur l'équilibre de la communauté d'agglomération que les incertitudes, à moyen terme, liées à la charge de la dette, à la cotisation au SETOM et aux déséquilibres de ses budgets annexes afférents à la pépinière scientifique et aux zones d'aménagement, pourraient renforcer.

4 - Les dépenses d'équipement et le financement de l'investissement

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul sur les années
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	12 261 914	9 921 523	9 623 185	12 672 035	8 749 784	5 976 650	59 205 090
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	2 640 736	2 492 359	1 673 508	3 056 059	3 178 272	5 359 517	18 400 452
Total	14 902 650	12 413 883	11 296 693	15 728 094	11 928 056	11 336 167	77 605 542

Source : CRC à partir des comptes de gestion (données 2015 provisoires)

Les dépenses et subventions d'équipement représentent un montant cumulé de 77,6 M€ sur six années. Elles s'élèvent, en moyenne, à 12,9M€ par an et ont enregistré d'importantes variations au cours de la période, avec un pic à 15,7 M€ en 2013. Elles se réduisent depuis lors, en même temps que s'opère un équilibrage entre les dépenses directes et les subventions octroyées, au profit de ces dernières. Ce phénomène apparaît comme la conséquence du déploiement du contrat d'agglomération qui comporte de nombreuses opérations sous maîtrise d'ouvrage des communes membres.

Le besoin de financement lié aux investissements réalisés par l'EPCI représente 15,8 M€ en cumul, de 2010 à 2015. Il a été couvert par de nouveaux emprunts pour un montant de 19,5 M€, la différence (3,7 M€) ayant permis au GEA de reconstituer le fonds de roulement et la trésorerie de son budget principal²⁶, cette dernière alimentant également les budgets de zone.

5 - Le financement du contrat d'agglomération 2014-2020

Le 17 novembre 2015, l'EPCI a signé un contrat d'agglomération 2014-2020 avec le département de l'Eure et la région. Le montant sur lequel il porte (104 M€) est consacré à trois axes :

- compétitivité et attractivité du territoire (65,5 M€) ;
- rayonnement et équilibre du territoire (23,4 M€) ;
- cadre de vie durable (15,8 M€).

La maquette financière du contrat est retracée ci-dessous :

En €	Coût estimatif		Cofinancements				Autofinancement	
	2014-2017	2018-2020	GEA	Région	Département	Autres	GEA	Région, Dpt, Communes, EPFN
Axe 1	29 709 466	35 814 876	11 695 725	6 589 531	4 751 195	21 020 000	10 105 966	11 361 925
Axe 2	12 578 451	10 800 000	6 926 891	2 584 667	1 842 000	2 614 400	-	9 410 493
Axe 3	6 454 283	9 315 487	662 000	1 346 167	1 381 378	1 266 713	6 976 512	4 137 000
Total	48 742 200	55 930 363	19 284 616	10 520 365	7 974 573	24 901 113	17 082 478	24 909 418
	104 672 563							

²⁶ A fin 2015, le fonds de roulement du budget principal est de 10,2 M€ (9,4 M€ en 2014), le besoin en fonds de roulement de 1,3 M€ et la trésorerie nette de 8,9 M€, soit l'équivalent de 108 jours de charges courantes (81 jours en 2014).

En €	Autofinancement annuel moyen GEA	Cofinancement annuel moyen GEA	Financement annuel moyen
Axe 1	1 443 709	1 670 818	3 114 527
Axe 2	-	989 556	989 556
Axe 3	996 645	94 571	1 091 216
Total	2 440 354	2 754 945	5 195 299

Source : CRC à partir du contrat d'agglomération

Il en ressort que la communauté d'agglomération assume 35 % du financement total, soit 36,4 M€ jusqu'en 2020. Son effort de financement s'élève ainsi à 5,2 M€ par an, de 2014 à 2020. Restreint aux seules opérations supportées par le budget principal, ce montant s'établit à 4,4 M€ par an de 2014 à 2020.

Ces dépenses n'intègrent pas les investissements en cours, inscrits au plan pluriannuel d'investissement (PPI) et qui ne bénéficient pas d'un financement du département ou de la région. Le PPI prévoit une programmation moyenne de 12 M€ par an au budget principal, dont 3 M€ en fonds de concours et subventions d'équipement et 5 M€ de voirie²⁷. Au total, le besoin en ressources d'investissement du PPI et du contrat d'agglomération se situerait donc à 16,4 M€ par an.

A titre de comparaison, l'autofinancement net (après amortissement en capital de la dette) dégagé en 2014 et 2015 par la communauté d'agglomération (7 M€ par an) ne suffira donc pas à couvrir les investissements projetés. La couverture du solde (9,4 M€ par an, soit la différence entre les dépenses d'investissement de 16,4 M€ et la capacité d'autofinancement nette de 2015) impliquera donc mécaniquement, soit un accroissement du niveau d'autofinancement net, soit le recours à l'emprunt, soit l'obtention d'autres ressources d'investissement.

Faute de financement, la variable d'ajustement temporelle risquerait de peser sur le taux d'exécution du contrat à fin 2020, à l'image du précédent contrat d'agglomération 2011-2013 qui, à fin 2015, n'était réalisé/engagé qu'à 35 %²⁸.

6 - La dette et la trésorerie

L'encours de dette s'est accru de 2,4 M€ entre 2010 et 2015. Après avoir progressé de près de 10 % en 2012, il amorce une décrue d'environ 1 M€ par an depuis 2014. Il s'élève à 49,3 M€ à fin 2015.

La trésorerie nette, hors comptes de rattachement, s'élève, pour sa part, à 12,3 M€ à fin 2015, soit une progression de 2,3 M€ depuis 2010, à la faveur, notamment, d'une reconstitution du fonds de roulement (3,7 M€) par l'emprunt sur la période.

Néanmoins, comme vu plus haut, depuis 2012, une part de la trésorerie propre de l'EPCI se trouve systématiquement consommée par les budgets annexes (3,4 M€ en 2015), ce qui explique, pour partie, le choix fait par la communauté d'agglomération de mobiliser l'emprunt au-delà de son besoin de financement au cours de la période.

²⁷ Source : GEA, direction des finances, *Prospective financière 2015-202 – scenarii*.

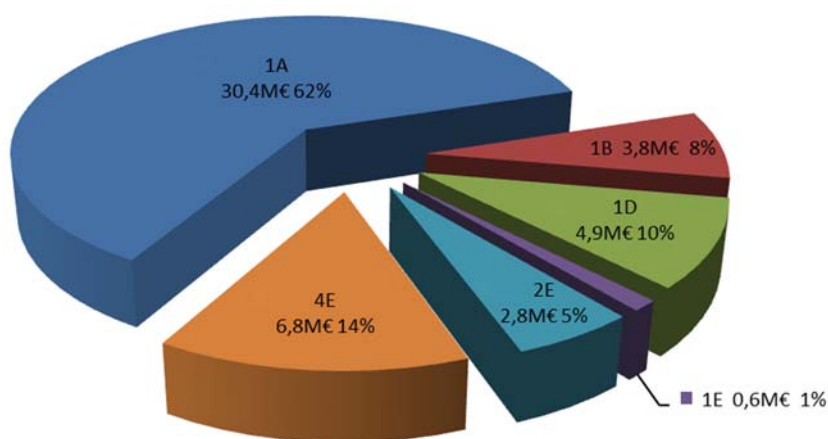
²⁸ Source : GEA, mission prospective coordination SIG et conseil communautaire du 23 septembre 2015 (11,5 M€ réalisés et 16,9 M€ en cours de réalisation sur un montant total prévisionnel de 80 M€).

Six budgets annexes affichent à eux seuls un déficit de trésorerie de 19,6 M€ à fin 2015 :

- zone d'aménagement du Long Buisson 1 : - 7,6 M€ ;
- service des eaux : - 4,2 M€ ;
- zone d'aménagement de Cambolle : - 3 M€ ;
- zone d'aménagement du Vallon Fleuri : - 2 M€ ;
- zone d'aménagement du Long Buisson 2 : - 1,5 M€ ;
- zone d'aménagement Les Surettes : - 1,3 M€.

Le graphique ci-dessous détaille la répartition de l'encours de dette du GEA suivant la typologie de la charte « Gissler »²⁹ :

Typologie de l'encours de dette du GEA au 31 décembre 2015



Source : CRC à partir des données du GEA

Près des deux tiers de l'encours de dette du budget principal est classé 1A et correspond aux structures de taux et indices les moins risqués du marché. La dette 4E, la plus risquée à sa souscription (14 % de l'encours actuel), est sécurisée depuis le 1^{er} janvier 2013, par effet d'un contrat d'échange de taux signé avec la Société Générale fin 2012. Ce contrat conduit l'EPCI à payer un taux fixe de 4,25 % par an jusqu'au terme initial (2024), la Société Générale couvrant le taux des prêts souscrits initialement en 2006 et 2007 avec Dexia. Au 31 décembre 2015, 76 % de l'encours est donc sécurisé en 1A et 24 % présente un faible risque (1B, 1D, 1E, 2E).

Les produits les plus problématiques, à court terme, sont les prêts auprès de la Société Générale classés 2E. Ils arrivent à échéance en 2033 et leur structuration, de 2014 à 2024, repose sur l'écart d'inflation zone euro et France. L'EPCI anticipait, à fin 2015, un taux d'intérêt potentiellement supérieur à 10 % pour l'échéance 2016.

²⁹ La classification « Gissler » a été définie fin 2009 par un groupe de travail national réunissant des représentants des collectivités locales et des principaux établissements bancaires, animé par Éric Gissler, inspecteur général des finances. Ce groupe a ainsi élaboré une charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales, signée en 2009. Elle comporte une classification des produits d'emprunt en fonction des risques qu'ils sont susceptibles de faire porter aux collectivités. Le chiffre (de 1 à 5) traduit le degré de risque et la lettre (de A à E) exprime le degré de complexité de la structure de calcul des intérêts.

B - Les budgets agrégés : une évolution favorable

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Fonctionnement							
= Recettes consolidées, tous budgets (A)	82 881 940	92 845 227	120 194 059	106 987 550	105 848 801	97 538 428	3,3%
= Dépenses consolidées, tous budgets (B)	82 713 690	90 114 810	119 065 287	94 240 548	101 827 904	94 077 033	2,6%
Résultat de l'exercice, tous budgets (A-B)	168 251	2 730 417	1 128 772	12 747 002	4 020 898	3 461 396	83,1%
+ Report	6 064 455	6 232 681	4 863 098	35 687	6 072 689	3 040 860	-12,9%
= Résultat consolidé de l'exercice, tous budgets	6 232 705	8 963 098	5 991 870	12 782 689	10 093 586	6 502 255	0,9%
= Encours de la dette consolidée (tous budgets)	131 177 873	152 302 394	167 207 924	166 176 789	162 263 257	156 242 233	3,6%
/ CAF brute consolidée tous budgets	5 592 630	11 593 075	10 688 128	23 029 475	19 439 469	14 942 134	21,7%
= Capacité de désendettement en années	23,46	13,14	15,64	7,22	8,35	10,46	

Source : CRC à partir des comptes de gestion (données 2015 provisoires)

Les recettes de fonctionnement agrégées des budgets de la communauté d'agglomération s'élèvent à 97,5 M€ en 2015. Elles se répartissent entre le budget principal (69 %), le budget eau (10 %), le budget transports urbains (9,1 %), le budget assainissement (8,7 %), les budgets de zone d'aménagement (3,1 %), le SPANC (0,3 %) et la pépinière scientifique (0,07 %).

La situation financière consolidée de ces budgets, bien qu'apparaissant moins favorable que celle du seul budget principal, évolue positivement au cours de la période. Particulièrement dégradée en 2010, avec un résultat de fonctionnement de l'exercice tout juste à l'équilibre (168 000 €), elle a fait place à un redressement significatif depuis 2013. L'autofinancement dégagé a ainsi permis de réduire la durée théorique de désendettement à 10 années en 2015, contre 23 ans en 2010, dans un contexte d'augmentation de l'endettement consolidé (156,2 M€ en 2015, soit + 19 % depuis 2010). Celui-ci est porté par les budgets assainissement (34 %), principal (33 %), eau (14 %), zone d'aménagement (11 %), transport (6 %) et pépinière scientifique (2 %).

Cette orientation favorable de la situation consolidée requiert néanmoins une vigilance particulière, en raison de l'insuffisance de recettes du budget relatif à la pépinière scientifique, dont les effets pèsent négativement sur le résultat consolidé depuis 2013, mais également en raison des risques importants liés aux budgets de zone.

C - Les risques liés aux zones d'aménagement

La communauté d'agglomération se caractérise par le nombre important de ses zones d'activité et d'habitat (15 au total en 2015). Selon son ancien président, cette politique de création de zones relevait d'une dynamique volontariste pour attirer des emplois et générer des retombées fiscales. Celles-ci n'ont pas été intégrées par la chambre dans son analyse.

Ces zones sont gérées dans le cadre de budgets annexes et font l'objet d'une comptabilité distincte, comme prescrit par l'instruction budgétaire et comptable M14. Les flux financiers y afférents portent sur des opérations de production de terrain à bâtir (à vocation économique, de logements ou d'équipements publics). Dans le cadre de ces opérations, la communauté d'agglomération assure les missions d'aménagement, qui comportent l'acquisition des terrains, leur division, leur viabilisation et leur commercialisation.

D'une manière générale, les risques financiers portés par les opérations d'aménagement sont importants compte tenu de la nature et de la durée de leurs opérations. Dans les faits, les résultats des budgets annexes liés à ces zones d'aménagement sont fortement déficitaires : en fin d'exercice 2014, ils représentaient en effet un déficit cumulé de plus de 12,6 M€ (soit 97 % des recettes de fonctionnement) :

COMPTES ADMINISTRATIFS 2014 DES BUDGETS DE ZONES CONSOLIDES		Dépenses	Recettes
Résultat de l'exercice	Section de fonctionnement	12 068 579	10 026 535
	Section d'investissement	8 461 036	4 212 455
Reports de l'exercice précédent	Report en section de fonctionnement	552 347	3 014 945
	Report en section d'investissement	8 207 680	-
TOTAL		29 289 643	17 253 936
Restes à réaliser	Section de fonctionnement	584 994	-
	Section d'investissement	-	-
Résultat cumulé	Section de fonctionnement (yc RAR)	13 205 920	13 041 481
	Section d'investissement (yc RAR)	16 668 717	4 212 455
	TOTAL CUMULE	29 874 637	17 253 936
	RESULTAT CUMULE	-	12 620 701
Résultat cumulé / (RF + excédent de fnct reporté)		-97%	

Source : CRC à partir des comptes administratifs

Les données comptables provisoires pour 2015 font apparaître un déficit cumulé de 12,8 M€, légèrement plus important qu'en 2014, représentant désormais 296 % de leurs recettes annuelles de fonctionnement. En l'absence d'autonomie financière, la trésorerie négative de ces budgets, qui s'élève à 14,6 M€ à fin 2015, est financée par le compte au Trésor du budget principal.

L'EPCI n'est pas été en mesure de produire un inventaire des terrains en stock identifiant leur prix de revient. De même, la communauté d'agglomération ne dispose pas d'évaluation de leur prix de marché, en dépit de l'existence de la base de données du service de demande de valeurs foncières « DVF groupe national » de France Domaine³⁰, à la disposition des collectivités.

Parmi ces budgets annexes, cinq comportent d'importants stocks de terrains aménagés restant à céder. Ils sont valorisés à 39,6 M€ à fin 2015, dont 32,2 M€ (soit 81 %) sont anciens puisqu'ils remontent à 2012, comme détaillé dans le tableau ci-dessous :

ZA	Stock de terrains au 31/12/2015	Dont stock de terrains de 2012	%
Long Buisson	13 161 736 €	8 827 149 €	67%
Vallon Fleuri	8 724 141 €	7 396 738 €	85%
Cambolle	7 757 771 €	7 374 116 €	95%
Long Buisson 2	7 225 865 €	6 597 720 €	91%
Rougemare	2 714 335 €	2 030 293 €	75%
Total	39 583 847 €	32 226 017 €	81%

Source : CRC à partir des comptes de gestion (données provisoires)

Il est par ailleurs observé que les cessions enregistrées depuis 2010 sur ces cinq budgets se sont faites à des conditions nettement défavorables pour la communauté d'agglomération : elles n'ont couvert que 32 % des coûts d'acquisition et d'aménagement, occasionnant ainsi une moins-value de 20,5 M€. L'ancien ordonnateur attribue ces conditions défavorables à la concurrence entre territoires.

³⁰ DVF permet, dans le cadre d'opérations d'aménagement, d'effectuer des arbitrages entre plusieurs opportunités, en fournissant des références aux différents intervenants (opérateurs, élus, etc.). Il permet de rechercher l'historique des mutations sur une parcelle ou de chercher des termes de comparaison à proximité, afin d'évaluer la valeur d'un bien ou d'un terrain.

ZA	Stock de terrains cédés de 2010 à 2015	Produits de cession de 2010 à 2015	+/- value	Pdts de cession / stock terrains cédés
Long Buisson	8 864 600 €	2 459 082 €	- 6 405 518 €	28%
Vallon Fleuri	5 787 136 €	4 268 266 €	- 1 518 870 €	74%
Cambolle	7 326 417 €	7 952 €	- 7 318 465 €	0%
Long Buisson 2	6 297 196 €	1 572 848 €	- 4 724 349 €	25%
Rougemare	1 945 797 €	1 406 056 €	- 539 741 €	72%
Total	30 221 145 €	9 714 203 €	- 20 506 942 €	32%

Source : CRC à partir des comptes de gestion (données 2015 provisoires)

Ces moins-values posent la question de la valorisation à 39,6 M€ des terrains aménagés restant en stock. Depuis 2010, l'EPCI a comptabilisé 9,9 M€ de provisions pour risques sur ces budgets³¹, à l'exception du budget Cambolle qui enregistre pourtant les moins-values les plus importantes.

Dans un scénario au fil de l'eau, en projetant un taux identique de couverture de la valeur des terrains aménagés par le produit des cessions (32 %), le stock actuel de ces cinq budgets pourrait générer 26,9 M€ de déficit supplémentaire, à combler par le budget principal, auquel il convient d'ajouter les 12,6 M€ de déficit actuel. Au total, le budget principal pourrait donc avoir à couvrir un passif de 39,5 M€.

Sur ce point, il est observé que les provisions constituées par le GEA, à hauteur de 9,9 M€, sont incluses dans les 12,6 M€ de résultat cumulé déficitaire car elles ont été comptabilisées en contrepartie en provisions budgétaires avec recette d'investissement au compte 1582.

Les 39,5 M€ à combler constituent une donnée à intégrer aux perspectives financières de l'établissement. Ils sont supérieurs aux impôts locaux d'une année (26,9 M€ en 2015) ou à l'effort de financement du GEA pour son contrat d'agglomération 2014-2020 (36,4 M€). Ils représentent, par exemple, quatre fois la capacité d'autofinancement dégagée par le budget principal en 2015 ou encore 80 % de son encours de dette au 31 décembre 2015.

En dépit des recettes futures et des retombées fiscales potentielles évoquées en réponse par l'ancien président de la communauté d'agglomération, les déficits affectant ces zones d'aménagement risquent donc d'hypothéquer, à terme, l'amélioration de la situation financière constatée sur ces derniers exercices.

D - Conclusion sur la situation financière

Sur certains plans, la trajectoire financière de l'EPCI peut apparaître favorablement orientée. La communauté d'agglomération est ainsi parvenue à redresser significativement l'autofinancement au niveau de son budget principal, qui atteint désormais près de 25 % de ses produits de gestion. De même, l'autofinancement agrégé permet désormais de faire face à l'encours de dette en 10 ans, alors que cette durée était supérieure à 23 ans en 2010.

Cependant, les risques pesant sur le rétablissement de la situation financière de l'EPCI sont conséquents : déséquilibre du budget pépinière scientifique, déficit cumulé des budgets annexes liés aux zones d'aménagement qui pourrait représenter un passif de 39,5 M€ dans une hypothèse au fil de l'eau de cession des stocks de terrains. La situation apparaît donc préoccupante et ces éléments demandent à être intégrés dans les projections futures dans la mesure où le financement du contrat d'agglomération n'est pas assuré. En réponse, le président de la communauté d'agglomération s'est engagé à poursuivre les efforts engagés en diminuant, en 2017, les charges générales de 3 %.

³¹ Long Buisson : 2,3 M€, Long Buisson 2 : 0,8 M€, Rougemare : 2,3 M€ et Vallon fleuri : 4,5 M€.

V - LES RESSOURCES HUMAINES

L'EPCI est doté d'une direction des ressources humaines (DRH) rattachée à un directeur général adjoint ressources, commun à l'agglomération et à la ville d'Evreux depuis avril 2016. La DRH gère l'ensemble des effectifs de la communauté d'agglomération. Elle est composée d'une direction regroupant les services recrutement, formation, paies et carrières et prévention, soit un total de 11 agents. La directrice des ressources humaines a quitté ses fonctions le 1^{er} février 2016. Depuis lors, l'intérim a été assuré par le directeur des ressources humaines de la ville d'Evreux, dans l'attente d'une mutualisation devant prendre forme juridiquement à compter du 1^{er} septembre 2016.

Depuis sa création, l'EPCI utilise un logiciel de gestion des ressources humaines qui est articulé autour d'une base de données unique réunissant l'ensemble des informations relatives aux agents de l'établissement. Il traite toutes les tâches liées à la fonction « personnel » dans un environnement « full web » (logiciel 100 % internet).

A - Les effectifs

1 - Fiabilité des données communiquées par l'établissement

La maquette du compte administratif M14 prévoit une annexe C1.1 permettant de compléter l'information des élus par la production d'éléments sur l'état du personnel.

Le tableau des effectifs que l'EPCI renseigne en annexe de son compte administratif, indique le nombre de postes inscrits au tableau, le nombre de postes proposés et le nombre de postes pourvus au 31 décembre, selon les grades ou emplois pour le personnel titulaire et non titulaire.

Néanmoins, ce tableau ne donne pas d'information sur la répartition des effectifs par filière, sur les emplois permanents à temps complet et temps non complet, ni sur les emplois budgétaires exprimés en équivalents temps plein travaillés (ETPT), comme le prévoit pourtant la maquette M14. Le président de la communauté d'agglomération a indiqué que le GEA se conformerait à cette maquette dès le compte administratif 2016.

Les effectifs qu'il recense au cours de la période examinée ne recourent pas totalement ceux transmis par la DRH à la chambre au cours de l'instruction.

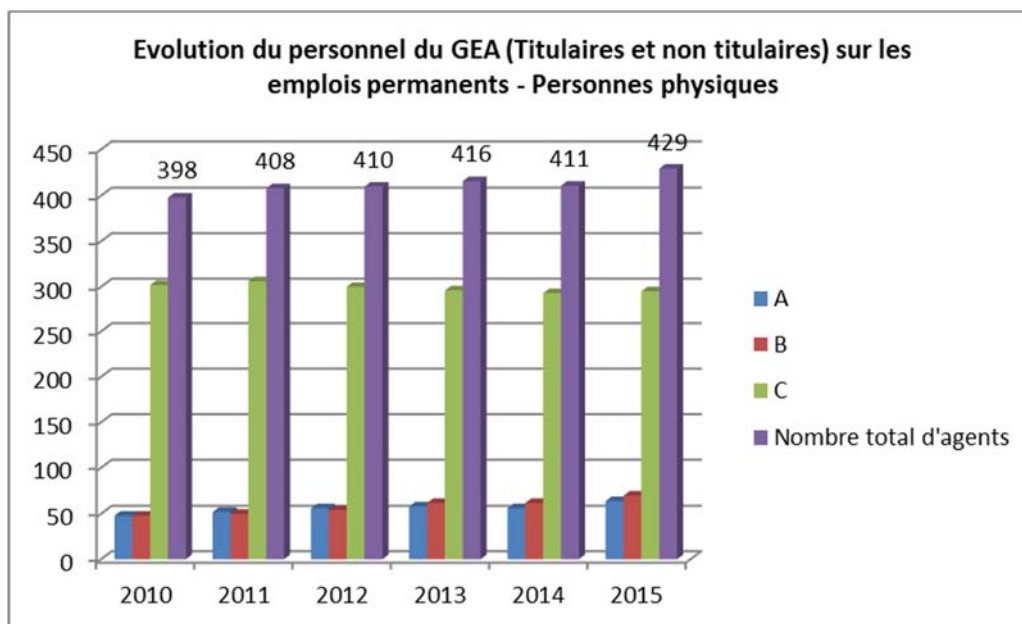
Effectifs - personnes physiques	2010	2011	2012	2013	2014
Données transmises à la CRC par le GEA	398	408	410	416	411
Annexe "Tableau des effectifs" du compte administratif	381	372	410	418	413

Source : CRC à partir des données transmises par le GEA

Ces écarts sont significatifs en 2010 et 2011, et plus marginaux en 2013 et 2014, comme détaillé dans le tableau ci-dessus. Ce resserrement témoigne d'une progression dans la qualité de l'organisation de la direction des ressources humaines.

2 - L'évolution des effectifs depuis 2010

a - L'état des emplois au 31 décembre, selon la catégorie



Source : CRC à partir des données transmises par le GEA

Au 31 décembre 2015, l'EPCI emploie 429 agents qui représentent 421,4 ETP. En dépit d'une amorce de réduction en 2014 (cinq agents de moins), cet effectif enregistre une progression globale depuis 2010, de 31 agents (+ 7,8 %), dont 18 agents pour la seule année 2015. Dans le même temps, le nombre d'ETP a augmenté de 31,8 (+ 8,2 %), dont 18,8 en 2015, et le nombre d'agents titulaires de 50 (+ 14,7 %), dont 16,2 en 2015. Malgré cette évolution des effectifs, les charges de personnel sont demeurées stables depuis 2013. Lors de la contradiction, l'ordonnateur a indiqué que l'augmentation des effectifs constatée en 2015 s'expliquait par le transfert de 21 agents, dans le cadre des mutualisations avec les services de la ville d'Evreux, donnant lieu à compensation financière partielle de sa part, à hauteur de 255 000 € par an.

Dans le détail, depuis 2010, la communauté d'agglomération a :

- créé 16 emplois de catégorie A (dont huit en 2015), soit 16,7 ETP ;
- créé 22 emplois de catégorie B (dont huit en 2015), soit 20,7 ETP ;
- supprimé sept emplois de catégorie C (alors qu'elle en a créé deux en 2015), soit 5,6 ETP (soit + 3,3 ETP en 2015).

Parmi les 429 agents employés par l'établissement en 2015, 91,6 % sont des personnels titulaires, dont près des trois-quarts de catégorie C. Les filières administrative et technique concentrent respectivement 60 % et 86 % d'agents de catégorie C³².

Les personnels non titulaires représentent 33 agents en 2014 et 36 agents en 2015, soit 8 % des effectifs. En 2014, ils exercent, pour 57,6 % d'entre eux, dans la filière technique et, pour 42,4 % d'entre eux, dans la filière administrative³³ et sont, pour moitié, des catégories A et, pour l'autre moitié, des catégories B. Par ailleurs, 79 % des agents non titulaires dans la filière administrative sont des agents de catégorie A exerçant des emplois spécifiques ou sur des postes d'attaché³⁴. En définitive, le nombre de non titulaires a progressé de trois agents en 2015 : cinq agents de plus de catégorie A, trois agents de plus de catégorie C et cinq agents de moins de catégorie B.

³² Source : bilan social 2014.

³³ Source : bilan social 2014.

³⁴ Source : bilan social 2014.

La part des agents de catégorie C est prépondérante parmi les effectifs et diminue au cours de la période : 75,9 % en 2010, 71,3 % en 2014 et 68,8 % en 2015. Symétriquement, la part des agents des catégories A et B augmente, passant respectivement de 12,1 % en 2010 à 13,6 % et 15,1 % des effectifs en 2014 et à 14,9 % et 16,3 % des effectifs en 2015.

b - L'état des emplois au 31 décembre, selon le temps de travail

En 2014, 92,6 % des effectifs de l'EPCI exercent leur activité à temps plein (93 % en 2015). Ce pourcentage varie peu au cours de la période sous revue, avec un plus haut niveau en 2011 (94,2 %). Seulement 7,3 % des agents travaillent à temps partiel, dont 56,2 % sont des catégories C, 27,4 % des catégories B et 16,4 % des catégories A. S'agissant du travail à temps non complet, il ne représente que 0,4 ETP et correspond à l'emploi d'une assistante au service voirie.

En 2014, 70 % des ETP (titulaires et non titulaires) exercent dans la filière technique, principalement rattachés à la délégation du cadre de vie³⁵, et 30 % dans la filière administrative (respectivement 67 % et 33 % en 2015).

L'évolution de la structure des effectifs permanents exprimés en ETP met au jour un accroissement dans les filières administrative et technique, avec un renforcement plus important de la filière administrative en 2015. Ces filières enregistrent respectivement une augmentation de 6,4 ETP et 5,6 ETP au cours de la période 2010 à 2014 et de 15,7 ETP et 3,10 ETP sur la seule année 2015, comme détaillé dans le tableau ci-après. Un agent de la filière culturelle exerce un emploi de chef de service de l'enseignement supérieur, correspondant au cadre d'emploi des attachés de conservation du patrimoine.

	Filières d'emplois	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution 2015/2010
ETP	Administrative	115,1	119,5	123,6	125,1	121,5	137,2	22,1
	Technique	274,5	280,9	279,6	281,7	280,1	283,2	8,7
	Culturelle	0	0	0	1	1	1	1
	Total	389,6	400,4	403,2	407,8	402,6	421,4	31,8

Source : GEA

La communauté d'agglomération fait également appel à 22 emplois aidés³⁶ (quatre contrats d'accompagnement dans l'emploi, 14 emplois d'avenir et quatre adultes relais).

L'approche par les ETP pondérés, correspondant au volume total des heures rémunérées (heures normales et heures supplémentaires) converti en ETP³⁷, permet de réintégrer les contractuels sur emploi non permanent (travail intermittent ou saisonnier) mais également les heures supplémentaires. Les données figurent dans le tableau ci-dessous :

³⁵ Source : compte rendu de la conférence sociale du 2 avril 2015.

³⁶ Source : bilan social 2014.

³⁷ Heures payées / 1 607 heures payées par temps plein.

Evolution des ETP pondérés (au 31 décembre)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution 2015/2010
ETP	389,6	400,4	403,2	407,8	402,6	421,4	
évol/n-1		10,8	2,8	4,6	-5,2	18,8	31,8
évol/n-1 en %		2,7%	0,7%	1,1%	-1,3%	4,5%	8,2%
Heures rémunérées	747 966	765 400	813 390	821 949	831 697	825 624	
évol/n-1		17 434	47 990	8 559	9 748	-6 073	77 658
évol/n-1 en %		2,3%	5,9%	1,0%	1,2%	-0,7%	10,4%
ETP pondérés	465,4	476,3	506,2	511,5	517,5	513,8	
évol/n-1		10,8	29,9	5,3	6,1	-3,8	48,3
évol/n-1 en %		2,3%	5,9%	1,0%	1,2%	-0,7%	10,4%
Nbre de contractuels non permanents + équivalent ETP des heures supplémentaires rémunérées	75,8	75,9	103,0	103,7	114,9	92,4	
évol/n-1		0,0	27,1	0,7	11,3	-22,6	16,5
évol/n-1 en %		0,1%	26,3%	0,7%	9,8%	-24,4%	21,8%

Source : CRC à partir des données transmises par le GEA

Elles appellent plusieurs constats de la chambre :

- en 2015, l'EPCI a recours à 513,8 ETP pondérés
- en 2015, les heures supplémentaires et le recours aux vacataires correspondent à 92,4 ETP ;
- la hausse des effectifs, au cours de la période sous revue, passe ainsi de 31,8 ETP à 48,4 ETP pondérés ;
- la baisse des ETP pondérés en 2015 s'explique, notamment, par l'effet conjugué d'une diminution du volume des heures supplémentaires et des jours d'absence pour maladie.

c - Les flux annuels d'entrées et de sorties

Evolution des flux d'entrée et de sortie des effectifs permanents de la collectivité	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution
Nbre	Nbre	Nbre	Nbre	Nbre	Nbre	Nbre
Flux de sortie						
Départ à la retraite	8	4	12	5	12	41
Mutation	4	7	4	10	5	30
Disponibilité, congé parental	3	0	2	1	1	7
Départ en détachement	0	0	0	0	0	0
Fin de détachement	0	1	1	0	0	2
Démission	0	0	5	3	2	10
Fin de contrat	10	3	3	6	3	25
Décès	0	2	3	2	0	7
Licenciement	0	2	0	0	1	3
Décharge de service*	0	0	0	8	0	8
Total sorties	25	19	30	35	24	133
Flux d'entrée						
Concours	0	0	3	4	0	7
Recrutement direct	22	6	15	11	5	59
Recrutement de contractuels	7	13	12	8	12	52
Mutation	3	2	6	5	23	39
Réintégration	0	0	0	1	2	3
Détachement	3	0	0	0	0	3
Réintégration après décharge de service*	0	0	0	1	0	1
Total entrées	35	21	36	30	42	164
Solde entrées – sorties = évolution des effectifs au 31 décembre	10	2	6	-5	18	31

* Décharge de service pour exercice de mandats syndicaux, congé formation, départ en congé de fin d'activité, etc.

Source : GEA

Pour la gestion du personnel, la communauté d'agglomération ne procède pas à un suivi des flux annuels d'entrées et de sorties des effectifs permanents. C'est à l'occasion de l'examen de la chambre qu'a été retracée l'évolution des effectifs sur emplois permanents, selon les motifs.

Les flux annuels d'entrées et de sorties se soldent par une variation de 31 emplois supplémentaires entre 2011 et 2015. Ce solde positif indique que l'EPCI a recruté au-delà des départs d'agents, alors que ses compétences statutaires et les services à la population n'ont pas évolué au cours de cette même période. La création de services communs à l'EPCI et à la ville d'Evreux n'a, pour le moment, pas conduit à une réduction des effectifs de l'établissement. En réponse, l'ordonnateur a indiqué que des réflexions sur des économies d'échelle étaient attendues à terme, une fois les mutualisations/fusions réalisées, et seraient intégrées au plan pluriannuel de maîtrise de la masse salariale.

La collectivité n'a pas été en mesure de produire d'évaluation financière de ces propositions de création ou de suppression d'emplois. La mise en place de telles évaluations permettrait à l'établissement de s'inscrire dans une perspective de pilotage de sa masse salariale.

Par ailleurs, l'EPCI privilégie le mode de recrutement direct, c'est-à-dire sans concours. Le recrutement direct et le recrutement de contractuels représentent ainsi 68 % du flux d'entrée des effectifs sur emploi permanent depuis 2011.

Pour autant, dans la fonction publique territoriale, le recrutement sur concours constitue la règle de droit commun et le recrutement sur contrat l'exception, les difficultés de recrutement évoquées en réponse par le président de la communauté d'agglomération ne pouvant justifier à elles seules un tel volume de recrutement direct.

3 - La politique de recrutement

La communauté d'agglomération n'a pas formalisé sa politique de recrutement, que ce soit dans une délibération ou un document émanant de l'exécutif.

Lors de la conférence sociale du 2 avril 2015, l'exécutif a affiché devant les organisations syndicales sa « *volonté de maintenir le service public. Cependant, au regard des contraintes budgétaires, il convient de faire des choix et il ne sera pas possible de garder tous les non titulaires.* » Lors de la contradiction, le GEA a indiqué s'être doté, depuis le contrôle de la chambre, d'un outil stratégique de pilotage de sa masse salariale visant à économiser 3 M€ de 2017 à 2020.

Lors de l'examen de la chambre, la communauté d'agglomération a précisé que le recrutement des agents s'effectuait uniquement en cas de besoin identifié, à partir d'une fiche de demande de recrutement. L'analyse du besoin est faite en lien avec les délégués, les directeurs, les chefs de service et la DRH, à partir de la production d'une note contextuelle, afin de pouvoir en mesurer les effets financiers et organisationnels. Par ailleurs, avant la décision de recrutement, les possibilités de regroupement en pôle, ainsi que la durée du temps de travail sont examinées.

Les créations et suppressions d'emploi, ainsi que les recrutements effectués au titre des renforts temporaires et remplacements font l'objet d'un suivi mensuel, présenté au directeur général des services (DGS), au cours de réunions bilatérales DGS/DRH. En outre, ces recrutements devraient être abandonnés au profit du déploiement d'un pool d'agents en contrats aidés³⁸. Selon le GEA, la baisse des dotations de l'Etat a favorisé le recours aux contrats aidés. Au 31 décembre 2015, 17 agents bénéficient d'un contrat aidé (CUI³⁹, CAE⁴⁰ et emplois d'avenir). Le président de la communauté d'agglomération a également précisé que le projet de déploiement d'un pool d'agents en contrats aidés n'avait pas été reconduit et qu'il souhaitait limiter le recours à ce type d'emplois.

L'EPCI a indiqué recourir à la mobilité interne pour valoriser et dynamiser les agents et les services. Pour autant, la chambre n'en a recensé qu'un seul cas au cours de la période sous revue⁴¹.

Le recrutement d'agents non titulaires n'est envisagé que pour pourvoir à un remplacement, à un accroissement temporaire d'activité ou à un recrutement sur un poste permanent vacant, en l'absence de candidat titulaire ou inscrit sur liste d'aptitude.

Il est néanmoins observé que le nombre d'agents contractuels s'est accru entre 2011 et 2015. En la matière, trois procédures de recrutement en 2015, non conformes à la réglementation⁴², ont été identifiées (avis du comité technique paritaire, délibération modificative du tableau des effectifs, transmission au contrôle de légalité et déclaration de vacance de poste).

La communauté d'agglomération a indiqué vouloir mobiliser certains leviers pour atteindre divers objectifs en termes de gestion des ressources humaines, notamment la maîtrise des recrutements, la mutualisation des services avec la ville d'Evreux et la fusion avec la communauté de communes de la Porte Normande. Aucun document de pilotage formalisant ces objectifs ou détaillant les pistes envisagées n'a toutefois pu être produit au cours de l'examen de la chambre.

Par ailleurs, l'EPCI a précisé avoir entamé une démarche de dialogue de gestion et d'organisation des ressources humaines (DGORH) afin de mesurer l'ensemble de l'activité dans chacune des délégations, à travers les missions réalisées par chaque direction ou service et le temps de travail consacré par chaque agent à la réalisation de ses activités. L'objectif poursuivi est de disposer d'une information complète sur les moyens à disposition des services, afin d'objectiver ensuite les arbitrages et décisions d'allocation de ressources humaines, en fonction des missions confiées.

Les documents produits confirment le travail de recensement exhaustif de l'activité de chaque agent mais comportent d'importants biais. Ainsi, l'évaluation du temps consacré à chaque tâche incombe à l'agent lui-même. De même, cette évaluation est mesurée en minutes et en l'absence de tout système automatisé de décompte du temps de travail. Il en découle une surestimation de la charge de travail de chaque agent, ce qui affaiblit la fiabilité des informations recueillies et leur exploitation par la DRH. Les exemples produits font ainsi ressortir une activité par agent supérieure de 6 % à 20 % à un ETP.

³⁸ Source : conseil communautaire du 18 février 2015 – présentation du budget primitif 2015.

³⁹ Contrat unique d'insertion.

⁴⁰ Contrat d'accompagnement dans l'emploi.

⁴¹ Poste d'assistante juridique.

⁴² Le dossier de recrutement de l'administrateur gestionnaire du patrimoine ne comporte ni délibération créant l'emploi, ni document justifiant la publication de vacance d'emploi auprès du centre interdépartemental de gestion (CIG). Il en va de même pour les dossiers de la chargée de mission « emploi » et du responsable développement et attractivité du territoire.

4 - Le recrutement en contrat à durée indéterminée du responsable développement et attractivité du territoire

La communauté d'agglomération a recruté un agent contractuel à compter du 17 août 2015, en qualité de responsable de la délégation développement et attractivité du territoire.

Le contrat mentionne que : « *la nature des fonctions et les besoins des services le justifient et qu'aucun fonctionnaire n'a pu être recruté.* » Il vise l'article 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 qui dispose que « *des emplois permanents peuvent être occupés de manière permanente par des agents contractuels [...]* 2° *Pour les emplois du niveau de la catégorie A, lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient, et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la présente loi [...]* Les agents ainsi recrutés sont engagés par contrat à durée déterminée d'une durée maximale de trois ans. »

Le contrat d'engagement, certifié exécutoire le 21 août 2015⁴³, est à durée indéterminée. Il contrevient sur ce point aux dispositions législatives précitées. Par ailleurs, l'établissement n'a pas été en mesure de produire la déclaration de vacance d'emploi auprès du centre de gestion, pourtant visée au contrat. L'intéressé, titulaire d'une maîtrise de sciences politiques, a été recruté au grade d'attaché principal, 9^{ème} échelon.

Par effet des dispositions de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, le recrutement en contrat à durée indéterminée (CDI) ne peut intervenir que dans le cadre d'un transfert d'activité privée ou associative à la collectivité, ou à l'issue de six années de services effectifs en contrats à durée déterminée dans la même collectivité. Le recrutement auquel a procédé l'EPCI apparaît donc revêtir une forme irrégulière.

5 - Le remplacement des départs à la retraite

Près de 18 % des agents de l'EPCI ont plus de 55 ans⁴⁴, ce qui représente 41 départs potentiels à la retraite dans les quatre années à venir⁴⁵. L'exécutif a décidé de ne pas systématiquement remplacer les départs à la retraite en raison de la baisse des concours financiers de l'Etat et du transfert de compétences, ainsi que de la mise en œuvre du schéma de mutualisation. Dans cette perspective, l'exécutif a organisé une conférence sociale en avril 2015.

L'établissement s'est, par ailleurs, doté d'un outil de suivi des départs prévisionnels à la retraite à échéance 2020, sans pour autant déterminer de taux de remplacement. Cet outil recense le nom, la date de naissance, la date prévisionnelle de départ à la retraite de l'agent, ainsi que son cadre d'emploi et son service de rattachement. Il permet d'identifier les effets qu'auront les départs sur la continuité de service au sein de l'établissement. Un agent de la DRH est spécifiquement chargé de l'alimentation et du suivi de cet outil.

Dans une perspective de pilotage budgétaire de la masse salariale, il serait de bonne gestion de fixer une politique en la matière.

6 - Les mutualisations avec le bloc communal

⁴³ Conformément au 5° de l'article L. 2131-2 du CGCT, le contrat d'engagement d'un agent non titulaire est soumis à l'obligation de transmission au contrôle de légalité.

⁴⁴ Source : bilan social 2014.

⁴⁵ Source : liste prévisionnelle des départs à la retraite entre 2015 et 2020 transmise par le GEA.

Un projet de schéma de mutualisation des services a été confié à un cabinet de conseils et adopté par le conseil communautaire le 16 décembre 2015. Il présente comme objectifs de développer le service aux communes, favoriser l'émergence de nouvelles expertises techniques, réaliser des économies à moyen et long terme et renforcer la cohérence entre l'EPCI et ses communes membres. Son déploiement doit s'échelonner jusqu'en 2018. Il privilégie des services communs constitués prioritairement entre la communauté d'agglomération et la ville d'Evreux, auxquels chaque commune peut choisir de se joindre, au cas par cas.

Une mutualisation de services préexistait⁴⁶ entre la communauté d'agglomération et la ville d'Evreux pour le service fêtes et cérémonie, la gestion des archives, la gestion de la dette, le garage, la direction des systèmes d'information, la gestion du patrimoine⁴⁷, le service proximité des habitants, le chargé de mission « Plan Climat Energie Territorial », l'accessibilité/handicap, le système d'information géographique (SIG), ainsi que des mises à disposition croisées de la direction de la communication et de la direction générale des services techniques (DGST).

Conformément à l'article 67 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, les mises en commun de services ont fait l'objet d'une contractualisation, en 2015, par une convention⁴⁸ pour certaines d'entre elles, dans le cadre du schéma de mutualisation des services. Les conventions ont été soumises au comité technique. La chambre observe toutefois que les fiches d'impact qui doivent, notamment, décrire les effets sur l'organisation, le coût du service et les modalités de paiement, n'ont pas été établies pour les conventions relatives à la mutualisation des services « dématérialisation », « affaires juridiques et assurances » et administration « ATAL »⁴⁹.

Ces services communs nouveaux concernent la dématérialisation, les affaires juridiques et assurances⁵⁰, le directeur général adjoint ressources (ayant pour mission le pilotage des services fonctionnels des deux structures), le contrôle de gestion, la commande publique, l'analyse financière et la gestion de la dette et de la fiscalité, ainsi qu'un pôle information de la direction de la communication.

Ce processus a aussi débouché sur la transformation de conventions de mutualisation de services préexistantes en services communs pour le pilotage des services, l'administrateur « ATAL »⁵¹, l'application du droit des sols ou encore la proximité des habitants.

L'article D. 5211-16 du CGCT dispose que : *« le remboursement des frais de fonctionnement du service mis à disposition, en application du II de l'article L. 5211-4-1, s'effectue sur la base d'un coût unitaire de fonctionnement du service, multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement constatées par l'EPCI ou la commune bénéficiaire de la mise à disposition. La convention définit la méthode retenue pour la détermination du coût unitaire de fonctionnement [...] »*

Il a été relevé que trois conventions n'étaient pas signées lors de l'examen de la chambre et demeuraient à l'état de projet, alors même qu'elles trouvent à s'appliquer, pour

⁴⁶ Source : délibération du 13 février 2013 relative à la mutualisation de la direction générale des services techniques (DGST) et du Cabinet de conseils – projet de schéma de mutualisation – 2 septembre 2015.

⁴⁷ Administrateur ATAL.

⁴⁸ A l'exception du service SIG et du DGST.

⁴⁹ Outil de gestion des services techniques d'entretien du patrimoine public.

⁵⁰ Délibération du 21 janvier 2015.

⁵¹ Transformation de la mission « ATAL » en service commun, ayant pour objectif de mettre à disposition, maintenir, exploiter et améliorer un outil de gestion du patrimoine et des interventions techniques.

l'une, depuis le 1^{er} juin 2015⁵², pour les deux autres, depuis le 1^{er} janvier 2016⁵³. En outre, les conventions relatives aux missions dématérialisation, affaires juridiques et assurances et « ATAL » n'ont pas donné lieu à chiffrage, le président de la communauté d'agglomération précisant qu'une nouvelle procédure aurait été mise en place depuis.

De même, dans le cadre de la mise à disposition par l'EPCI de quatre de ses agents à l'IUT d'Evreux (rémunérations et charges sociales remboursées par l'université de Rouen), il a été constaté que le GEA avait omis de prendre l'un des arrêtés de mise à disposition.

Services	Date délibération	Date d'effet	Coût estimé 2015 en année pleine	Coût indicatif en année pleine			
				GEA		Ville d'Evreux	
				Taux	Montant	Taux	Montant
Observatoire fiscal	16/12/2015	01/01/2016	73 965 €	50%	36 980 €	50%	36 980 €
Application du droit des sols	22/04/2015	01/06/2015	340 080 €	50%	170 040 €	50%	85 020 €
Information	16/12/2015	01/01/2016	618 740 €	40%	247 500 €	60%	371 240 €
Proximité des habitants	24/06/2015	01/01/2015	137 700 €	40%	55 080 €	60%	82 620 €
Ressources							
DGA ressources	24/06/2015	arrivée du DGA	91 226 €	50%	45 613 €	50%	45 613 €
Contrôle de gestion		01/09/2015	183 445 €	50%	91 723 €	50%	91 723 €
Commande publique		01/09/2015	551 755 €	55%	303 465 €	45%	248 290 €
Analyse financière, dette, fiscalité		01/07/2015	55 425 €	40%	22 170 €	60%	33 255 €
Mission dématérialisation	20/10/2015	01/11/2015		50%		50%	
Affaires juridiques et assurances	21/01/2015	01/02/2015		50%		50%	
ATAL	21/01/2015			50%		50%	

Source : CRC à partir des éléments transmis par le GEA

B - Le temps de travail

1 - L'organisation du temps de travail

a - La durée annuelle du travail

Le temps de travail est notamment régi par les dispositions des décrets n° 2001-623 du 12 juillet 2001 et n° 2000-815 du 25 août 2000 (modifié par décret n° 2006-744 du 27 juin 2006). La durée de travail est ainsi fixée à 35 heures par semaine et 1 600 heures par an maximum. Elle a été portée à 1 607 heures en 2004⁵⁴, avec la mise en place de la journée de solidarité.

L'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale précise que : « *les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales et des établissements publics mentionnés au premier alinéa de l'article 2, sont fixées par la collectivité ou l'établissement, dans les limites applicables aux agents de l'Etat, en tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités ou établissements.* »

⁵² Convention de service commun d'application du droit des sols.

⁵³ Conventions de service commun « information » et « observatoire fiscal », comité technique paritaire du 15 décembre 2015.

⁵⁴ conformément à l'article 3 du décret n° 2004-1307 du 26 novembre 2004 modifiant le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat, prenant en compte la journée de solidarité instaurée par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

L'article 4 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT) dans la fonction publique territoriale prévoit que : *« l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement détermine, après avis du comité technique compétent, les conditions de mise en place des cycles de travail prévus par l'article 4 du décret du 25 août 2000 susvisé [...] »*

Le conseil communautaire a délibéré le 23 mai 2002 pour maintenir le régime de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001, à savoir 1 542 heures annuelles.

L'exécutif de l'EPCI a procédé à la révision des règlements relatifs au fonctionnement des services gestion des déchets, exploitation assainissement, garage, exploitation eau potable, voirie et propreté urbaine, après avis du comité technique paritaire (CTP) du 8 octobre 2013, applicables à compter du 1^{er} décembre 2013. Ces règlements prennent la forme de notes non signées.

Ces règlements prévoient des modalités différentes d'organisation du temps de travail, selon les services, pour tenir compte de leurs contraintes ou de la saisonnalité de leurs missions :

- maintien d'une durée hebdomadaire à 35 heures, avec une durée moyenne de travail de sept heures sur cinq jours, du lundi au vendredi, et une amplitude de la journée de travail de 10 heures (de 8h à 18h), avec deux plages fixes de 9h à 11h45 et de 13h45 à 16h15 et trois plages mobiles pour tous les services à caractère administratif (concernant 216 agents) ;
- des cycles de travail sur une durée de 35 heures hebdomadaires organisés en journée continue, sur certaines périodes de l'année, et en horaires fixes, en dehors des périodes continues pour les agents du service voirie du domaine routier, et des horaires variables avec des plages mobiles pour les agents du service travaillant au sein de l'agglomération (effectif du service : 23) ;
- des cycles de travail sur une durée hebdomadaire de 35 heures modulée par des heures supplémentaires pour le travail du week-end, pouvant porter la durée hebdomadaire entre 37 et 48 heures pour les agents du service de gestion des déchets (effectif du service : 65) et 48 heures pour certains agents du service propreté urbaine (effectif du service : 51 agents) ;
- des cycles de travail de 35 heures hebdomadaires sur cinq jours, du lundi au vendredi, de 8h à 12h et de 13h30 à 16h30, pour les agents des services garage (neuf agents), exploitation assainissement (29 agents), exploitation eau potable (36 agents).

Le temps de travail théorique s'établit ainsi à 35 heures hebdomadaires, soit sept heures par jour, avec, pour certains services, l'application de cycles de travail. Aucun dispositif de contrôle automatisé des horaires n'a toutefois été mis en place. Le décompte des horaires prend la forme d'un état déclaratif mensuel renseigné par chaque agent et signé du chef de service, portant un solde créditeur ou débiteur.

Le conseil communautaire a délibéré le 11 décembre 2008 sur les modalités de mise en place de la journée de solidarité. La délibération prévoit la mise en place d'une heure supplémentaire de travail par mois sur sept mois, l'organisation et la comptabilisation étant laissées à l'initiative des responsables de service. Depuis 2012, ces sept heures sont effectuées conformément à un calendrier annuel commun à tous les agents, présenté en CTP⁵⁵ dans un règlement intérieur, afin d'alléger le suivi et la gestion de cette journée. Ce nombre d'heures est proratisé en fonction du temps de travail de l'agent. L'agent en congé annuel durant une des journées fixées par le règlement intérieur n'a pas à récupérer cette heure⁵⁶.

L'examen des états récapitulatifs a permis de constater le respect formel du calendrier établi chaque année de la période sous contrôle. Toutefois, en l'absence de système de décompte automatisé du temps de travail, l'effectivité des heures accomplies ne peut être garantie.

b - Les congés annuels

L'article 1 du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux prévoit que : « *tout fonctionnaire territorial en activité a droit, [...] à un congé annuel d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de service. Cette durée est appréciée en nombre de jours effectivement ouvrés. [...] Un jour de congé supplémentaire est attribué au fonctionnaire dont le nombre de jours de congé pris en dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre est de cinq, six ou sept jours ; il est attribué un deuxième jour de congé supplémentaire lorsque ce nombre est au moins égal à huit jours.* » Selon l'article 3 du décret précité, le calendrier des congés est fixé par l'autorité territoriale.

Le règlement actuellement en vigueur qui découle de la délibération du 23 mai 2002 et d'une circulaire de l'exécutif, approuvée le 7 avril 2011 par le comité technique, s'avère plus favorable que le cadre réglementaire précité.

La communauté d'agglomération accorde en effet sept fois les obligations hebdomadaires de service à un agent à temps complet, travaillant cinq jours par semaine, soit 35 jours de congés. Le nombre de jours pour les agents à temps partiel est proratisé selon le nombre de jours travaillés : un agent travaillant quatre jours par semaine bénéficie de 28 jours, un agent travaillant trois jours par semaine bénéficie de 21 jours. Si l'agent travaille pour une durée réduite chaque jour (mi-temps thérapeutique, cessation progressive d'activité, etc.), il bénéficie du même nombre de jours de congés annuels qu'un agent travaillant à temps plein. Au total, les agents à temps complet se voient ainsi octroyer 10 jours supplémentaires aux 25 jours de congés réglementaires.

En outre, le règlement en vigueur au sein de l'EPCI prévoit que les agents bénéficient de congés supplémentaires pour ancienneté, à raison d'une demi-journée par tranche de cinq années d'ancienneté dans la fonction publique territoriale, d'Etat et hospitalière (y compris le temps passé dans les autres collectivités). Les congés supplémentaires pour ancienneté varient ainsi de 0,5 à 4 jours par agent. Ils concernent 335 agents en 2014 et 337 agents en 2015, comme illustré dans le tableau ci-dessous :

Nbre de jours d'ancienneté	0,5	1	1,5	2	2,5	3	3,5	4
Nbre d'agents 2014	78	84	56	33	28	36	16	4
Nbre d'agents 2015	90	86	46	32	28	35	16	4

Source : CRC à partir des données du GEA

L'octroi de ces congés d'ancienneté apparaît donc dépourvu de fondement réglementaire.

⁵⁵ Procès-verbaux des CTP des 18 décembre 2012, 20 mars 2014 et 21 janvier 2015.

⁵⁶ CTP du 14 février 2012.

c - L'évaluation du temps de travail

En tenant compte du nombre de jours de congés dont bénéficient les agents, le temps de travail annuel, hors absentéisme, s'établit, en 2014, entre 1 512 heures et 1 484 heures, suivant l'ancienneté, soit un niveau en-deçà des 1 549 heures entérinées par la délibération du 23 mai 2002, comme détaillé dans le tableau ci-dessous :

Temps de travail au sein de la collectivité en 2014										
1	Nbre de jours annuels	365	365	365	365	365	365	365	365	365
2	Samedis et dimanches (moyenne)	104	104	104	104	104	104	104	104	104
3	Jours fériés légaux ne tombant ni un samedi ni un dimanche (moyenne)	8	8	8	8	8	8	8	8	8
4	Nbre de jours de congés attribués au titre de l'ancienneté	0	0,5	1	1,5	2	2,5	3	3,5	4
5	Nbre de jours de congés légaux	35	35	35	35	35	35	35	35	35
6	Nbre de jours au titre du fractionnement de congés	2	2	2	2	2	2	2	2	2
7=4+5+6	Nbre total de jours de congés	37	37,5	38	38,5	39	39,5	40	40,5	41
8=1-2-3-4-5-6	Nbre de jours travaillés	216	215,5	215	214,5	214	213,5	213	212,5	212
9	Equivalent en semaine	43,2	43,1	43	42,9	42,8	42,7	42,6	42,5	42,4
10	Nbre d'heures de travail par semaine adopté par la collectivité	35	35	35	35	35	35	35	35	35
11=9*8	Nbre d'heures travaillées sur l'année	1512	1508,5	1505	1501,5	1498	1494,5	1491	1487,5	1484
12	Durée annuelle en vigueur (délibération du 23 mai 2002)	1549	1549	1549	1549	1549	1549	1549	1549	1549
13=12-11	Ecart par rapport à la durée annuelle en vigueur	37	40,5	44	47,5	51	54,5	58	61,5	65
14	Nbre d'agents	67,6	78,0	84,0	56,0	33,0	28,0	36,0	16,0	4,0
15=13*14	Nbre d'heures non effectuées	2501,2	3159	3696	2660	1683	1526	2088	984	260
16=15/1607	Equivalent ETP	1,56	1,97	2,30	1,66	1,05	0,95	1,30	0,61	0,16
17	Coût moyen d'un agent (en €)	42 459 €	42 459 €	42 459 €	42 459 €	42 459 €	42 459 €	42 459 €	42 459 €	42 459 €
18	Surcoût budgétaire annuel	66 085 €	83 465 €	97 654 €	70 281 €	44 467 €	40 319 €	55 168 €	25 999 €	6 870 €
	Surcoût budgétaire annuel total									490 309 €

Source : CRC à partir des données transmises par le GEA et du compte administratif de 2014

Les congés octroyés aux agents qui sont dépourvus de fondement réglementaire induisent un surcoût budgétaire pour la communauté d'agglomération, dont le calcul s'effectue comme suit :

- détermination du nombre d'agents titulaires et non titulaires, en ETP, au 31 décembre 2014, occupant un emploi permanent à temps complet, communiqué par la communauté d'agglomération ;
- détermination du nombre d'agents bénéficiant des jours de congés pour ancienneté ;
- détermination d'un nombre d'heures de travail perdues, par différence entre le nombre théorique d'heures de travail qu'effectueraient le personnel recensé aux points précédents, dans le cadre d'une durée annuelle de 1 549 heures, et le volume annuel effectué par ces agents au regard des mesures mises en place au sein de l'établissement ;
- conversion du nombre d'heures de travail perdues en ETP ;
- détermination du coût moyen d'un agent ;
- détermination du coût budgétaire de ces ETP correspondant aux heures perdues, à partir du coût moyen d'un agent de l'intercommunalité.

Au cas présent, par rapport à la durée en vigueur du travail, le déficit de travail effectif, en 2014, est compris entre 37 et 65 heures par agent ayant un cycle hebdomadaire de travail de cinq jours. Le volume global d'heures non travaillées représente un total de 18 557 heures, soit 11,55 ETP. Sur la base d'un coût annuel moyen par agent de 42 459 €, le coût budgétaire annuel théorique de ces heures perdues s'élève à 490 309 €, soit 2,9 % de l'ensemble des charges de personnel.

Nbre d'agents	402,6
Nbre d'heures perdues	18557
Equivalent ETP	11,55
Coût moyen d'un agent (en €)	42 459 €
Surcoût budgétaire	490 309 €

Source : CRC à partir des données transmises par le GEA

d - Les heures supplémentaires

Comme pour la comptabilisation du temps de travail, l'EPCI ne s'est pas doté d'un dispositif de contrôle automatisé des heures supplémentaires qui font l'objet d'un décompte déclaratif. Le dispositif en place apparaît ainsi méconnaître l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités pour travaux supplémentaires (IHTS), qui dispose que : *« le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires à ces fonctionnaires est subordonné à la mise en œuvre, par leur employeur, de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies. »*

IHTS	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Montants	387 346,90 €	334 899,39 €	317 267,92 €	288 095,43 €	286 583,97 €	278 362,16 €

Source : Données transmises par le GEA

Le montant des IHTS, versé annuellement aux agents de l'établissement, a diminué en moyenne, chaque année, de 5,6 % et enregistre une baisse globale de 28 % pendant la période sous contrôle.

IHTS	2014	2015
Nbre d'agents	210	208
Nbre d'heures supplémentaires	26 850	25 040
Montant IHTS	285 935,24 €	278 446,92 €
ETP	16,7	15,6

Source : CRC à partir du fichier des IHTS versés par le GEA en 2014 et 2015

Le recours aux heures supplémentaires représente l'équivalent de 16,7 ETP en 2014 et 15,6 ETP en 2015, soit un surcoût budgétaire de 709 417 € en 2014, sur la base d'un coût moyen par agent de 42 459 €, soit 4 % de l'ensemble des charges de personnel.

Il est relevé que des agents à temps partiel ont effectué des heures complémentaires au-delà de la durée de travail fixée dans leur contrat. Ces heures ont fait l'objet d'une majoration de salaires, et concernent six agents en 2014 et cinq agents en 2015, pour des montants respectifs de 3 459,52 € et 1 712,34 €.

Heures complémentaires	2014	2015
Nbre d'agents	6	5
Montants	3 459,52 €	1 712,34 €

Source : CRC à partir des données transmises par le GEA

Aux termes de l'article 2 du décret n° 2008-1451 du 22 décembre 2008 modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale, *« l'organe compétent fixe, notamment, la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, versées dans les conditions prévues pour leur corps de référence figurant en annexe au présent décret. »* La délibération adoptée par le conseil communautaire le 12 octobre 2006 ne répond pas aux exigences de ce décret dans la mesure où elle ne fixe pas la liste des emplois concernés. Ce sont des règlements relatifs au fonctionnement des différents services qui précisent les modalités de déclenchement des heures supplémentaires.

Certains agents du service de gestion des déchets bénéficient d'IHTS en dehors des cycles de travail définis dans le règlement de service, en l'absence de toute autorisation formalisée du chef de service ou du directeur⁵⁷. En outre, des IHTS sont versées à des agents du service déchets des lendemains de jour férié, pour récupération de jour férié, correspondant à des horaires de travail non définis dans le règlement de service relatif au fonctionnement du service de gestion des déchets et sans autorisation formalisée du chef de service. De même, les feuilles déclaratives des heures supplémentaires de certains agents ne comportent aucune indication quant à la nature des travaux effectués, ni leur date d'exécution.

En outre, en 2015, l'établissement octroie une « indemnité supplémentaire » mensuelle à 14 agents, sous la forme d'un versement forfaitaire d'IHTS. Cette indemnité qui n'a pas d'équivalent dans la fonction publique d'Etat, a été instituée par délibération du 23 mars 2000. Les montants versés sont détaillés ci-après :

IHTS avantages acquis	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nbre d'agents	19	16	15	14	14	14
Montants IHTS	58 837,44 €	52 642,41 €	48 603,64 €	44 389,12 €	43 887,57 €	40 297,84 €

Source : CRC à partir des données transmises par la GEA

L'examen des différentes situations individuelles révèle qu'un agent de la filière administrative, appartenant au cadre d'emploi de rédacteur, perçoit 27,17 € chaque mois, au titre de cette indemnité supplémentaire, soit un montant mensuel de 378,14 €, supérieur de 92,19 € au plafond autorisé par l'assemblée délibérante⁵⁸, sans autorisation du chef de service⁵⁹.

En réintégrant les indemnités supplémentaires aux IHTS, le montant total versé par la communauté d'agglomération s'élève à 318 660 € en 2015, comme détaillé dans le tableau ci-dessous :

IHTS	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Montants	446 184,34 €	387 541,80 €	365 871,56 €	332 484,55 €	330 471,54 €	318 660,00 €

Source : CRC à partir des données transmises par la GEA

Les agents des services administratifs bénéficiant des horaires variables ont également la possibilité de reporter, les mois suivants, un crédit d'une demi-journée décomptée pour 3h30 de travail effectif supplémentaires⁶⁰, soit un maximum de six jours sur l'année. Or, certains agents récupèrent entre 7 et 17,5 jours en 2014, et 6,5 et 11,5 jours en 2015, correspondant à un total de 48 et 55,5 jours de récupération non autorisés, comme illustré dans le tableau ci-après :

Jours de récupération Services administratifs	2014	2015
Nbre de jours de récupération	160,5	160
Nbre d'agents	66	63
dont nbre de jours>6	48	55,5
Nbre d'agents	4	6

Source : CRC à partir des données transmises par la GEA

⁵⁷ Juillet 2014 : IHTS versées correspondant à huit heures supplémentaires pour mise en route des tournées, une demi-heure avant l'horaire réglementaire fixé à 6h, et cinq heures supplémentaires pour fin de tournée d'une heure après l'horaire réglementaire fixé à 13h.

⁵⁸ 50 % du taux IFTS = 50 % de 571,89 €, soit 285,95 €.

⁵⁹ 25 heures supplémentaires mensuelles.

⁶⁰ Source : note sur l'organisation des horaires variables des services administratifs.

Ces anomalies illustrent les insuffisances du contrôle interne en matière de temps de travail. Le président de la communauté d'agglomération s'est engagé à mettre fin aux pratiques actuelles à l'occasion de la fusion entre le GEA et la communauté de communes de la Porte Normande et a indiqué avoir mis en place, depuis le contrôle de la chambre, un groupe de travail chargé de réfléchir à l'organisation du temps de travail et au contrôle automatisé des horaires.

e - Le compte épargne temps

Le décret n° 2004-878 du 26 août 2004 fixe les dispositions réglementaires relatives au compte épargne temps (CET) dans la fonction publique territoriale.

L'ouverture d'un CET est de droit si l'agent en fait la demande. Ce compte permet de stocker des jours de congé et de RTT et, si l'établissement le prévoit, des jours de repos compensateur des heures supplémentaires ou de sujétions particulières.

Son article 3-1 dispose que : « *lorsqu'une collectivité ou un établissement n'a pas prévu, par délibération [...], l'indemnisation ou la prise en compte au sein du régime de retraite additionnelle de la fonction publique des droits ainsi épargnés sur le compte épargne temps, au terme de chaque année civile, l'agent ne peut les utiliser que sous forme de congés, pris dans les conditions mentionnées à l'article 3 du décret du 26 novembre 1985 susvisé.* »

L'assemblée délibérante de la communauté d'agglomération n'a pas statué quant à l'indemnisation des droits épargnés sur le CET, que ce soit sous forme de rachat ou de cotisation supplémentaire au régime de retraite additionnelle de la fonction publique. Les agents ayant ouvert un CET ont donc la possibilité de bénéficier de plein droit des congés accumulés sur leur CET, dont le plafond maximum est de 60 jours.

Cette situation limite la charge budgétaire pour l'établissement mais peut entraîner des difficultés d'organisation des services, consécutives à une absence avant départ à la retraite des agents ayant placé des jours sur leur CET. A la clôture de l'instruction, 211 agents disposaient d'un CET, représentant un total de 2 070 jours stockés (0,5 à 54 jours par agent). En outre, il est relevé qu'en l'absence de dispositif de contrôle automatisé du temps de travail, la correcte imputation des jours sur les CET ne peut être assurée. En réponse, le président de la communauté d'agglomération a précisé que les CET étaient exclusivement alimentés par des jours de congés annuels, pratique qui, selon la chambre, ne se substitue pas à la nécessité d'un contrôle automatisé du bon accomplissement des obligations horaires en amont, lequel conditionne la validité des droits à congés qui en découlent.

2 - L'absence au travail

a - L'évolution de l'absentéisme lié à la maladie ordinaire et aux accidents du travail

Le taux d'absentéisme pour maladie ordinaire et accidents du travail est calculé de la manière suivante :

$\frac{\text{Nombre de jours d'absence ouverts} \times 100}{\text{Effectif en ETP} \times \text{Nombre de jours ouverts sur la période}}$

Il progresse fortement depuis 2011 (2,7 %), avec un plus haut en 2014 (9,9 %) et une légère amélioration de la situation en 2015 où il s'élève à 8 %. Il ressort des données

communiquées par l'EPCI que plus de la moitié des absences pour maladie ordinaire (55 % en 2014) est concentrée sur les services voirie, propreté, déchets et eau, c'est-à-dire sur des emplois à forte pénibilité⁶¹.

Les accidents du travail s'élèvent, quant à eux, à 2 059 jours en 2015, contre 1 859 jours en 2011, soit une progression de près de 11 %. Leur nombre, en 2015, est cependant sensiblement inférieur (- 45 %) à celui de 2014 (3 729 jours).

b - Evaluation du coût brut de l'absentéisme lié à la maladie ordinaire et aux accidents de travail

	2011	2012	2013	2014	2015
Total effectif ETP	400,4	403,2	407,8	402,6	421,4
Taux d'absentéisme M.O. et A.T. en ETP	2,7%	6,6%	8,5%	9,9%	8,0%
Absentéisme M.O. et A.T. en ETP	10,8	26,8	34,6	40,0	33,6
Evaluation du coût	456 645 €	1 136 324 €	1 467 448 €	1 698 191 €	1 424 735 €

Source : CRC à partir des données recueillies auprès du GEA

Le nombre total de jours d'absence est compris entre 11 et 40 ETP chaque année, comme illustré dans le tableau ci-dessus. Multiplié par le coût annuel moyen d'un agent (42 459 €), le coût brut théorique de l'absentéisme est évalué par la chambre à 1 698 191 € en 2014 et à 1 424 735 € en 2015.

Par ailleurs, le GEA a indiqué ne pas évaluer le coût direct de remplacement des agents absents pour maladie, hormis celui du remplacement des agents de la gestion des déchets pour continuité de service, estimé à 66 800 € en 2015 (crédits ouverts au budget 2015).

c - Les mesures prises pour lutter contre l'absentéisme

Face au taux important d'absentéisme, l'EPCI a pris différentes mesures :

- des actions de formation en matière de prévention, afin d'enrayer les accidents du travail et d'anticiper les inaptitudes médicales⁶², sur les thèmes suivants : travail en hauteur, prévention des risques liés à l'activité physique, prévention sécurité routière, prévention de la manipulation des déchets toxiques ou dangereux et prévention incendie équipier ;
- des contrôles de l'assiduité des agents aux visites médicales ;
- des contrôles médicaux à domicile, suite à des arrêts maladie ;
- des contre-visites médicales ordonnées ponctuellement ;
- des mesures de reclassement des agents et des aménagements de postes de travail ;
- la mise en place de la « participation à la réduction de l'absence au travail » (PARAT), dont le principe est de moduler le régime indemnitaire sur une base forfaitaire, en retirant une fraction de cette base sur le régime indemnitaire de l'agent, selon sa catégorie et la fréquence de ses arrêts. La délibération du 16 décembre 2015 relative à la création de la PARAT prévoit qu'elle s'applique à compter du 1^{er} janvier 2016, pour une période expérimentale de 12 mois.

S'agissant des absences injustifiées qui ne font l'objet d'aucun tableau de suivi, il ressort qu'elles donnent lieu à des retenues sur salaire pour service non fait. Au total, 15 retenues sur salaires concernant 12 agents ont été opérées en 2014, 2015 et 2016.

⁶¹ Source : bilan social 2014.

⁶² Source : procès-verbal du CTP du 14 octobre 2014 (présentation du bilan social 2013).

L'EPCI dispose d'une conseillère de prévention des risques professionnels, chargée d'assister et de conseiller la DGS et la DRH sous l'autorité de laquelle elle est placée, pour la mise en place d'une politique de gestion des risques professionnels et de sécurité intégrée. Elle assure un relais d'information en matière de santé et de sécurité du travail au sein de l'établissement.

Le contrôle de l'imputabilité au service des accidents de travail est confié à l'assurance statutaire DEXIA SOFCAP. En 2014, les 47 accidents du travail ont généré 3 729 jours d'absence. En 2015, les accidents du travail ont été plus nombreux (55) mais se sont traduits par un nombre de journées d'absence moins important.

Nbre d'accidents du travail	2011	2012	2013	2014	2015
Titulaires	41	58	50	40	48
Non titulaires	4	9	7	7	7
Total	45	67	57	47	55

Nbre de jours d'absences accidents du travail	2011	2012	2013	2014	2015
Titulaires	1 823	1 715	3 217	3 681	1 977
Non titulaires	36	137	82	48	82
Total	1 859	1 852	3 299	3 729	2 059

Source : GEA

C - La gestion des ressources humaines

1 - Le bilan social

L'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 dispose que : « [...] L'autorité territoriale présente au moins tous les deux ans au comité technique, un rapport sur l'état de la collectivité, de l'établissement ou du service auprès duquel il a été créé. Ce rapport indique les moyens budgétaires et en personnel dont dispose cette collectivité, cet établissement ou ce service. Il dresse, notamment, le bilan des recrutements et des avancements, des actions de formation et des demandes de travail à temps partiel. Il rend compte des conditions dans lesquelles la collectivité ou l'établissement respecte ses obligations en matière de droit syndical. Il présente des données relatives aux cas et conditions de recrutement, d'emploi et d'accès à la formation des agents non titulaires. La présentation de ce rapport donne lieu à un débat. [...] »

Ce rapport sur l'état de la collectivité (REC) ou bilan social est destiné à améliorer l'information sur les ressources humaines, et son caractère obligatoire est précisé par l'article 1 du décret n° 97-443 du 25 avril 1997 relatif au rapport pris en application de l'avant-dernier alinéa de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale : « L'autorité territoriale présente, avant le 30 juin de chaque année paire, à chaque comité technique placé auprès d'elle, un rapport sur l'état de la collectivité, de l'établissement, du service ou du groupe de services dans lequel ce comité a été créé. [...] Le rapport est arrêté au 31 décembre de l'année impaire précédant celle de sa présentation. Il porte sur la totalité de cette année impaire. [...] Outre celles mentionnées à l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée, ces informations sont relatives, notamment à l'état des emplois et à leur répartition, à la rémunération, aux conditions d'hygiène et de sécurité, au temps de travail et aux relations sociales. »

La DRH établit chaque année un bilan social. Sur la période sous revue, seul le bilan social 2013 a fait l'objet d'une présentation aux organisations syndicales, le 14 octobre 2014, soit plus de trois mois après la date réglementaire.

Ces bilans sociaux indiquent les effectifs titulaires et non titulaires occupant un emploi permanent, leur répartition par cadre d'emploi, par délégation et par service, par sexe et catégorie, par tranche d'âge, par temps de travail, ainsi que le nombre de travailleurs handicapés. Ils présentent le bilan des avancements, des recrutements et des titularisations, le bilan de l'absentéisme, par délégation et service, le bilan des accidents de travail et des actions de formation.

Outre les organisations syndicales et les élus, l'établissement a indiqué transmettre ces rapports au centre de gestion de l'Eure, ainsi qu'aux directeurs et chefs de service. Ils permettent l'information du conseil communautaire sur les effectifs de la communauté.

Si l'examen du bilan social révèle que les rapports sont établis de manière exhaustive et systématique, des écarts sont relevés dans la comptabilisation des effectifs en 2011, 2013 et 2014 avec les données du tableau des effectifs de l'annexe du compte administratif.

Effectifs - personnes physiques	2010	2011	2012	2013	2014
Données transmises à la CRC par le GEA	398	408	410	416	411
Annexe "Tableau des effectifs" du compte administratif	381	372	410	418	413
Bilans sociaux		354	410	416	411

Source : CRC à partir des données transmises par le GEA

2 - L'existence d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences

La communauté d'agglomération n'a pas formalisé de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC). En revanche, elle examine au cas par cas les besoins liés aux remplacements lors des départs à la retraite, après analyse et priorisation des missions⁶³.

3 - La gestion des carrières

Lors de l'entretien annuel, l'exécutif définit les objectifs assignés à l'agent pour l'année à venir et les perspectives d'amélioration de ses résultats professionnels. Validée par le CTP du 18 décembre 2012, la fiche d'évaluation est accompagnée de guides d'évaluation destinés à l'évaluateur et à l'agent. Les modalités de cette évaluation sont conformes aux dispositions du décret n° 2010-716 du 29 juin 2010 prévoyant la mise en œuvre du dispositif d'expérimentation de l'entretien professionnel, confirmées par le décret du 16 décembre 2014.

Des règles de gestion commune en matière d'avancement d'échelon, de cadre et de cadre d'emploi⁶⁴ ont, par ailleurs, été adoptées. Ainsi, en cas d'absence prolongée durant la période de référence pour maladie, congé de longue maladie, congé de longue durée, accident du travail, disponibilité, sur une période supérieure ou égale à plus de neuf mois, le GEA estime ne pas être en mesure d'évaluer la valeur professionnelle de l'agent. Dans ce cas, pour l'avancement au grade et la promotion interne, la proposition de l'agent est différée à son retour et l'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est la règle.

a - L'avancement de grade

En application de l'article 35 de la loi n° 2007-2009 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, l'assemblée délibérante fixe, après avis du CTP, les ratios d'avancement pour chacun des grades. Au niveau de l'EPCI, depuis 2009, ces ratios sont fixés

⁶³ Source : compte rendu de la conférence sociale du 2 avril 2015.

⁶⁴ Source : relevé de décisions suite aux réunions d'arbitrage pré-CAP en date des 7 et 8 décembre 2011.

à 100 % de l'effectif des agents promouvables « pour l'ensemble des grades, afin d'éviter des blocages de carrières et dans l'objectif d'optimiser une politique managériale volontaire. »

En pratique, de 2010 à 2015, le taux d'avancement de grade a été compris entre 28 % et 58 %, soit des valeurs inférieures au plafond arrêté par l'assemblée délibérante. Cela illustre une absence de caractère automatique des promotions accordées et une prise en compte de la valeur des agents.

Avancement de grade par cadre d'emploi	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Promouvables	Promus	Promouvables	Promus	Promouvables	Promus	Promouvables	Promus	Promouvables	Promus	Promouvables	Promus
Administrateur	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0
Attaché	3	1	4	1	3	0	7	1	5	1	5	1
Rédacteur	2	1	3	1	3	0	5	2	3	0	3	0
Adjoint administratif	8	0	6	1	10	5	2	0	11	7	21	11
Ingénieur	1	0	3	1	4	1	7	3	5	0	6	1
Technicien	5	4	1	0	2	0	3	1	3	1	2	0
Agent de maîtrise	4	1	4	3	9	9	3	2	5	2	7	3
Adjoint technique	53	19	48	33	29	8	40	10	33	19	36	15
total	76	26	69	40	60	23	67	19	66	31	80	31
Ratio d'avancement global	34,2%		58,0%		38,3%		28,4%		47,0%		38,8%	

Source : GEA

b - L'avancement d'échelon

Aux termes de l'article 78 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, « l'avancement d'échelon a lieu de façon continue d'un échelon à l'échelon immédiatement supérieur. Il est fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle, [...]. Il se traduit par une augmentation de traitement. L'avancement d'échelon est prononcé par l'autorité territoriale. L'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est accordé de plein droit. L'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé aux fonctionnaires dont la valeur professionnelle le justifie. »

L'examen des situations en 2014 et 2015 montre que l'établissement a pratiqué une modulation des avancements d'échelon. Ainsi, en 2014, 44 % des agents bénéficient d'un avancement d'échelon à la durée minimum et 52 % d'un avancement à la durée maximum (contre respectivement 52 % et 41 % en 2015), comme illustré dans les tableaux ci-dessous :

Avancement d'échelon par cadre d'emploi - 2014	Avancement mini	Avancement moyen	Avancement maxi	Total
Adjoint administratif	10	1	18	29
Rédacteur	2	0	2	4
Attaché	7	0	3	10
Adjoint technique	30	5	42	77
Agent de maîtrise	11	1	15	27
Technicien	8	0	5	13
Ingénieur	4	0	0	4
Attaché de conservation	0	0	1	1
Nombre de promus	72	7	86	165
%	44%	4%	52%	100%

Avancement d'échelon par cadre d'emploi - 2015	Avancement mini	Avancement moyen	Avancement maxi	Total
Adjoint administratif	21	6	16	43
Rédacteur	9	2	4	15
Attaché	9	1	4	14
Administrateur	1	0	0	1
Adjoint technique	40	4	41	85
Agent de maîtrise	10	1	4	15
Technicien	9	1	9	19
Ingénieur	4	0	3	7
Nombre de promus	103	15	81	199
%	52%	8%	41%	100%

Source : GEA

Il en ressort que les avancements de grade et d'échelon sont mis en œuvre par l'établissement comme leviers de motivation pour les agents méritants, ce qui apparaît positif.

D - Le régime indemnitaire et la nouvelle bonification indiciaire (NBI)

Le régime indemnitaire est constitué par l'ensemble des primes et indemnités pouvant être servies aux agents, en contrepartie ou à l'occasion du service qu'ils exécutent dans le cadre des fonctions définies par le statut particulier dont ils relèvent. Défini comme un complément de salaire, le régime indemnitaire est régi par des dispositions législatives et réglementaires dans le cadre desquelles les assemblées délibérantes disposent de marges pour fixer les primes et indemnités applicables aux agents de l'établissement⁶⁵.

1 - Les primes et indemnités

Le régime indemnitaire de la communauté d'agglomération regroupe 30 primes et indemnités et s'élève à 2 578 392 € en 2014 et 2 545 882 € en 2015, soit respectivement 15,1 % et 14,6 % des charges totales de personnel (soit 17 094 120,16 €⁶⁶ en 2014 et 7 418 542,77 €⁶⁷ en 2015).

La dépense consacrée par l'EPCI au régime indemnitaire de ses agents a progressé de 5,4 % entre 2010 et 2015. Cette évolution est le résultat d'une hausse en 2012 et 2013 (respectivement + 3,6 % et + 5,3 %), qui a ensuite fait place à une réduction en 2014 et 2015 (respectivement - 1,5 % et - 1,3 %).

Les montants alloués au titre de l'IAT⁶⁸ (24,6 % du total), de l'ISS⁶⁹ (17 % du total) et la prime de fin d'année (10,1 % du total) constituent les trois postes principaux de l'enveloppe indemnitaire.

Il s'avère que certaines primes et indemnités sont attribuées sans délibération. A ce titre, la communauté d'agglomération n'a pas été en mesure de recenser toutes les délibérations afférentes à son régime indemnitaire, ni de produire les délibérations des primes ou indemnités répertoriées dans le tableau ci-dessous :

⁶⁵ Articles 88 et 111 de la loi du 26 janvier 1984 et décret n° 91-875 du 6 septembre 1991.

⁶⁶ Calcul CRC au point B1c.

⁶⁷ Information transmise par le GEA (masse salariale tableau NBI).

⁶⁸ Indemnité d'administration et de technicité.

⁶⁹ Indemnité spécifique de service.

Régime indemnitaire	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Montant	Nbre d'agents	Montant	Nbre d'agents	Montant	Nbre d'agents	Montant	Nbre d'agents	Montant	Nbre d'agents	Montant	Nbre d'agents
Indemnité de conduite	1 494 €	7	1 827 €	20	2 422 €	22	3 569 €	26	4 224 €	27	3 958 €	25
Indemnité de permanence	- €	0	- €	0	- €	0	- €	0	8 991 €	14	2 614 €	13
Indemnité encadrement d'astreinte	- €	0	- €	0	- €	0	- €	0	4 545 €	30	6 796 €	41
Prime cadre astreinte	- €	-	- €	-	690 €	3	1 053 €	4	1 071 €	4	1 555 €	5
Prime spéciale Long Buisson	- €	-	- €	-	- €	-	- €	-	640 €	16	363 €	7
Solde indemnité exceptionnelle	8 899 €	70	9 005 €	62	50 €	35	19 737 €	81	15 412 €	77	4 557 €	75
Total	10 392 €	-	10 832 €	-	3 163 €	-	24 359 €	-	34 884 €	-	19 843 €	-
Total 2010-2015	103 473 €											

Source : CRC à partir des données transmises par le GEA

Il en résulte pour l'EPCI une dépense supplémentaire de 103 473 € en cumul de 2010 à 2015.

2 - La nouvelle bonification indiciaire (NBI)

En 2014, une NBI est attribuée à 64 agents, soit 17 % des effectifs titulaires, et représente 0,2 % de la masse salariale. En 2015, le nombre de bénéficiaires a été ramené à 45, ce qui représente 11,5 % des effectifs titulaires.

	2014	2015
Effectif réel hors vacataires	411	429
Effectif réel titulaires	378	393
Nombre d'agents bénéficiaires de la NBI	64	45
% d'agents bénéficiaires / effectif des titulaires	16,9%	11,5%
Nombre de points de NBI attribués pour le mois de décembre 2014	580	635
Dépense annuelle NBI 2014	34 236,45 €	32 601,01 €
Masse salariale 2014	17 116 664,76 €	17 418 542,77 €
% dépense annuelle 2014 de la NBI rapportée à la masse salariale	0,20%	0,19%

Source : GEA

L'examen des arrêtés attributifs de NBI a permis à la chambre de constater la conformité de ces attributions aux critères fixés par la réglementation.

3 - La prime annuelle

Les agents de la ville d'Evreux bénéficiaient, avant la promulgation de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, d'une prime de fin d'année versée par l'intermédiaire du comité des œuvres sociales. L'extrait du registre des délibérations de la ville d'Evreux prévoyant la budgétisation de cette prime, prévoit une attribution devant être revalorisée jusqu'en 1988 afin d'atteindre, à cette date, l'objectif d'un « *indice moyen majoré de l'échelle 4 [...] indice brut 293, soit 5 775,50 francs.* » (880,47 €).

La délibération de la ville d'Evreux a été transposée dans le régime indemnitaire de l'EPCI par décision de son assemblée délibérante du 23 mars 2000. Une clause d'actualisation de la prime a été introduite, à cette occasion, par le conseil communautaire, indexée sur l'évolution du traitement de base de l'indice moyen de l'échelle 4.

Néanmoins, il est de jurisprudence constante que des modalités d'actualisation et de revalorisation doivent résulter de l'application d'une disposition qui, comme la prime elle-même, constitue un avantage acquis, maintenu au profit de ses bénéficiaires (CE 118653, 12 avril 1991, Préfet du Val d'Oise / Communes de Louvres).

Les bulletins de paie de novembre 2014 font état d'un versement de prime annuelle de 1 609 € par agent. Comme détaillé dans le tableau ci-dessous, cette clause d'actualisation, introduite en 2000 par le conseil communautaire du GEA, engendre un surcoût annuel de 125 312 €. Le président de la communauté d'agglomération s'est engagé à remédier à cette irrégularité au 1^{er} janvier 2017.

Prime annuelle	2014
Montant d'origine	880,47 €
Montant alloué	1 609,03 €
Ecart	728,56 €
Nbre d'agents	172
Surcoût	125 312,32 €

Source : CRC à partir des données transmises par le GEA

Le 12 octobre 2006, le conseil communautaire a décidé d'étendre aux agents de l'EPCI qui ne sont pas issus de la ville d'Evreux, un montant équivalent à cette prime, via une augmentation des autres primes existantes.

4 - Les astreintes

L'article 5 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, donne compétence à l'organe délibérant pour déterminer, après avis du CTP, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés⁷⁰. C'est également à l'organe délibérant qu'il appartient de décider, lorsque le choix est prévu par la réglementation, d'indemniser ou de compenser les temps d'astreinte ou de permanence

Les délibérations prises en la matière les 23 mars 2000 et 23 mai 2002 omettent de déterminer les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés. En ce sens elles ne répondent que partiellement aux conditions prévues par le décret. Le régime en vigueur est complété par des règlements pris par l'exécutif qui précisent les modalités d'organisation des astreintes et par un règlement intérieur qui définit un référentiel pour l'ensemble de l'encadrement effectuant des astreintes.

Ces indemnités d'astreinte, en baisse de 9 % au cours de la période sous contrôle, concernent 148 agents en 2014 et 132 agents en 2015. Elles représentent 6,5 % du régime indemnitaire versé par l'établissement.

Indemnité d'astreintes	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nbre d'agents	149	158	161	162	148	132
Montants	182 111,65 €	184 302,13 €	191 433,00 €	207 306,00 €	166 671,92 €	165 757,11 €

Source : CRC à partir des données transmises par le GEA

E - L'action sociale

La loi du 2 février 2007 définit l'action sociale comme visant « 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 aux situations difficiles. » Dans le respect du principe de libre administration, la loi confie à chaque collectivité ou établissement le soin d'en décider le principe, le montant et les modalités. La loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale qualifie, quant à elle, l'action sociale de dépense obligatoire.

⁷⁰ « L'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement détermine, après avis du comité technique compétent, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés. »

Dépenses d'action sociale et montant moyen par agent	2011			2012			2013			2014			2015		
	Montant	Nb d'agents	Montant par agent	Montant	Nb d'agents	Montant par agent	Montant	Nb d'agents	Montant par agent	Montant	Nb d'agents	Montant par agent	Montant	Nb d'agents	Montant par agent
Action sociale	8 036,29 €	27	297,64 €	8 301,70 €	30	276,72 €	7 762,35 €	28	277,23 €	6 929,28 €	23	301,27 €	86 675,82 €	438	197,89 €
Protection sociale complémentaire Maintien de Salaire	- €		- €	- €	0	- €	9 700,00 €	239	40,59 €	12 170,00 €	262	46,45 €	11 980,00 €	264	45,38 €
Protection sociale Complémentaire Santé	- €		- €	- €	0	- €	66 773,20 €	248	269,25 €	67 365,60 €	254	265,22 €	59 893,80 €	251	238,62 €
Total action sociale	8 036,29 €	27	297,64 €	8 301,70 €	30	276,72 €	84 235,55 €			86 464,88 €			158 549,62 €		

Source : CRC à partir des données transmises par le GEA

Jusqu'en 2014, la gestion de l'action sociale de la communauté d'agglomération a été confiée à un comité des œuvres sociales (COS), association loi de 1901. La contribution de l'EPCI au COS oscillait entre 6 900 € et 8 300 € entre 2011 et 2014, soit des montants, par agent, variant, suivant les années, entre 277 € et 301 €.

Depuis 2015, la communauté d'agglomération adhère au comité national d'action social pour le personnel des collectivités territoriales (CNAS). Sa participation s'élève désormais à 86 676 €, sur la base d'un effectif de 438 agents, soit 198 € par agent. Elle représente 55 % du total des dépenses d'action sociale de l'EPCI.

La deuxième catégorie des prestations individuelles concerne la protection sociale complémentaire santé. Depuis 2013, le GEA participe au financement des contrats et règlements labellisés auxquels les agents choisissent de souscrire, sur la base d'une modulation prenant en compte leur revenu brut. Le montant mensuel de la participation du GEA, fixé par délibération⁷¹ rendue exécutoire le 9 janvier 2013, oscille entre 0 € et 42 €, selon la tranche de salaire. Selon les données transmises par l'établissement, cette participation s'élève à 67 366 € en 2014 et à 59 894 € en 2015, soit respectivement 265 € et 239 € par agent.

La troisième catégorie de prestations individuelles concerne la protection sociale garantie maintien de salaire, autorisée par le conseil communautaire dans une délibération rendue exécutoire à compter du 2 janvier 2013. Le montant de la participation de l'EPCI est fixé à 4 € par mois et par agent adhérent à la garantie maintien de salaire. Selon l'établissement, le montant annuel de la participation du GEA s'élève à 12 170 € en 2014 et 11 980 € en 2015, soit respectivement 46 € et 45 € par agent.

F - Conclusion sur la gestion des ressources humaines

En matière de recensement des effectifs et de suivi de l'absentéisme, la gestion des ressources humaines apparaît correctement structurée. L'information mise à disposition de l'exécutif apparaît fiable. Au vu du nombre de départs à la retraite attendus à court terme, la DRH gagnerait toutefois à se doter d'outils de pilotage en matière de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences. Lors de la contradiction, le président de la communauté d'agglomération a indiqué s'être doté d'un outil de pilotage de la masse salariale visant à économiser 3 M€ entre 2017 et 2020.

Par ailleurs, le régime actuellement en vigueur au sein du GEA comporte quelques irrégularités (durée du travail, régime indemnitaire) que l'ordonnateur s'est engagé à corriger. Enfin, l'absentéisme apparaît particulièrement marqué et représente une charge importante pour le GEA.

⁷¹ Pas de date sur la délibération transmise.

VI - L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE RELATIVE A L'ASSAINISSEMENT NON COLLECTIF

La chambre a examiné la gestion de la compétence assainissement non collectif dans le cadre d'une enquête commune aux juridictions financières.

A - Le pilotage du service

La communauté d'agglomération exerce la compétence assainissement non collectif sur l'ensemble de son territoire. Le service public correspondant (SPANC) est doté d'un règlement⁷² établissant les relations entre le service et les usagers. Il est rattaché au service assainissement exploitation, sous l'autorité de la direction eau-assainissement, elle-même rattachée à la délégation cadre de vie – eau assainissement⁷³.

La compétence est exercée par la communauté d'agglomération depuis une délibération de son conseil communautaire du 3 octobre 2005, en application de l'article 35 de la loi sur l'eau n° 92-3 du 3 janvier 1992 qui fixait la date butoir au 31 décembre 2005. Les compétences du SPANC sont définies comme suit :

- le contrôle de conception et de réalisation des installations neuves ;
- le contrôle de bon fonctionnement et de bon entretien des installations existantes ;
- l'entretien des installations sur l'ensemble du territoire, pour les installations ayant été diagnostiquées ;
- la réhabilitation des installations situées en zonage d'assainissement non collectif jugées polluantes.

Les deux premières compétences sont obligatoires et imposées par la réglementation. En revanche, les deux dernières compétences d'entretien et de réhabilitation d'assainissement non collectif sont facultatives.

1 - L'exercice de la compétence

L'EPCI assure une compétence entière dans le domaine de l'assainissement, dans la mesure où toutes les communes de son territoire lui ont transféré cette mission.

L'article L. 5211-9-2 du CGCT prévoit le transfert de plein droit, en matière d'assainissement, des pouvoirs de police du maire au président de l'EPCI à fiscalité propre. Ces pouvoirs de police consistent principalement à :

- prendre des règlements d'assainissement (en application des articles L. 1311-1 et suivants du code de la santé publique) et mettre en œuvre leur application sous la responsabilité d'agents assermentés ;
- prendre des arrêtés d'autorisation ou de refus de déversements d'effluents non domestiques ;
- accorder des dérogations au raccordement aux réseaux publics de collecte. Cette précision a été apportée par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

Le transfert des pouvoirs de police est automatique, au titre de la compétence assainissement, à l'expiration du délai d'opposition et de renonciation. Ce pouvoir de police spécial a été transféré par 36 des 37 maires des communes membres⁷⁴.

⁷² Document transmis par le GEA : version délibérée le 18 décembre 2014.

⁷³ Organigramme 2015.

⁷⁴ Opposition de la commune de Gauciel.

2 - Le zonage

L'article L. 2224-8 du CGCT issu de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) précise que les communes sont compétentes en matière d'assainissement des eaux usées et sont chargées du contrôle des installations d'assainissement non collectif. A ce titre, les communes sont chargées d'établir un zonage d'assainissement et de mettre en place un SPANC.

Le conseil communautaire a délibéré le 7 février 2008 sur le zonage d'assainissement et des eaux pluviales suite à une enquête publique auprès des 37 communes qui composent son territoire. Ce zonage s'appuie sur l'ensemble des données relatives à l'étude du schéma directeur d'assainissement réalisée par un bureau d'études en 1995 et sur les données issues de l'étude de révision de zonage d'assainissement menée par une société.

Le zonage est complet et toutes les installations du territoire du GEA sont, par conséquent, éligibles aux subventions de l'agence de l'eau pour les opérations de réhabilitation. Depuis 2015, les financements sont conditionnés par l'implantation de l'installation dans une zone à enjeux sanitaire ou environnemental et dans un secteur destiné à rester en assainissement non collectif.

3 - L'assistance technique du département

Le département a mis en place un accompagnement technique pour les contrôles et l'évaluation de la qualité du service. Cela se traduit par l'animation de quatre réunions informelles annuelles inter SPANC, regroupant des acteurs publics de l'assainissement (agence de l'eau de la Seine-Maritime – conseil départemental – SPANC). Cette assistance non conventionnée a permis, selon l'établissement, la création d'un lien entre les structures et la mise en place d'une charte qualité assainissement non collectif, en partenariat avec la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment, d'un recensement des pratiques au niveau du département, de journées de terrain à thèmes et d'une mallette de contrôle à disposition du SPANC.

4 - Le mode de gestion du SPANC

Le SPANC est géré en budget annexe M49 (applicable aux services publics d'assainissement et de distribution d'eau potable) au budget principal, en régie directe, sans qu'ait été créée de régie personnalisée ou à simple autonomie financière. Par conséquent, le SPANC ne dispose ni de statuts, ni de conseil d'exploitation, ni de directeur et fonctionne donc de manière irrégulière (articles L. 2221-14 et R. 2221-72 et suivants du CGCT).

Ce choix de gestion en régie directe aboutit également à décaisser et encaisser les dépenses et recettes afférentes à son fonctionnement sur le compte au trésor du budget principal de l'EPCI, via un compte de liaison 451, alors que la réglementation⁷⁵ impose que le service dispose de son propre compte de disponibilités. Ainsi, le budget principal du GEA, financé par le contribuable, supporte indûment les flux financiers relatifs aux charges et produits de ce SPIC qui devrait être financé exclusivement par ses usagers.

Le SPANC a recours à des prestataires sélectionnés par marchés publics pour la réalisation des diagnostics initiaux, la maîtrise d'œuvre et les travaux de réhabilitation. Ces marchés, recensés dans le tableau ci-dessous, représentent un montant total de 1 843 066 € au cours de la période sous contrôle.

⁷⁵ Instruction n° 01-049-M0 du 17 mai 2001 et circulaire n° NOR/INT/B/89/00169/C du ministère de l'intérieur publiée en annexe de l'instruction n° 89-68 MO du 19 juillet 1989.

N° de marché	Année de prestation	Type de prestation	Type de marchés	Prestataire	Montant de la dépense totale TTC
2009-34	juin 2010 à juin 2011	Contrôles initiaux d'assainissement	MAPA	INFRATEC	71 922,65 €
2011-39-1	juillet 2012 à janvier 2014	Contrôles initiaux d'assainissement	MAPA - Marchés à bon de commande multi-attributaires	SERPA	108 994,51 €
2011-39-2	juillet 2012 à janvier 2014	Contrôles initiaux d'assainissement	MAPA - Marchés à bon de commande multi-attributaires	AMODIAG	70 331,15 €
2011-39-3	juillet 2012 à janvier 2014	Contrôles initiaux d'assainissement	MAPA - Marchés à bon de commande multi-attributaires	ICEAU	107 331,67 €
2011-39-4	juillet 2012 à janvier 2014	Contrôles initiaux d'assainissement	MAPA - Marchés à bon de commande multi-attributaires	CONCEPT ENVIRONNEMENT	60 010,59 €
2009-31	2009-2010-2011	Marché de maîtrise d'œuvre et d'études	MAPA	CONCEPT ENVIRONNEMENT	84 823,91 €
2009-50-1	2009-2010-2011	Marché de travaux de réhabilitation	MAPA - Marchés à bon de commande multi-attributaires	OLIVIER TP	162 338,87 €
2009-50-2	2009-2010-2011	Marché de travaux de réhabilitation	MAPA - Marchés à bon de commande multi-attributaires	NORMANDVERT	115 355,85 €
2009-50-3	2009-2010-2011	Marché de travaux de réhabilitation	MAPA - Marchés à bon de commande multi-attributaires	SOGEA	156 297,65 €
2009-50-4	2009-2010-2011	Marché de travaux de réhabilitation	MAPA - Marchés à bon de commande multi-attributaires	VALLETTE	187 840,98 €
2012-08	2012-2013-2014-2015 (juillet)	Marché de maîtrise d'œuvre et d'études	MAPA	AMODIAG	75 653,45 €
2012-60	2013-2014-2015-2016	Marché de travaux de réhabilitation	MAPA - Marchés à bon de commande multi-attributaires	ETDE	63 243,84 €
2012-60	2013-2014-2015-2016	Marché de travaux de réhabilitation	MAPA - Marchés à bon de commande multi-attributaires	NORMANDVERT	194 227,20 €
2012-60	2013-2014-2015-2016	Marché de travaux de réhabilitation	MAPA - Marchés à bon de commande multi-attributaires	TEAM RESEAUX	141 168,02 €
2012-60	2013-2014-2015-2016	Marché de travaux de réhabilitation	MAPA - Marchés à bon de commande multi-attributaires	VALLETTE	243 525,82 €
2015-40	2015-2016-2017	Marché de maîtrise d'œuvre et d'études	MAPA	AMODIAG	0,00 €

Source : GEA

5 - Les moyens du service du SPANC

Le service SPANC est constitué de trois agents statutaires à temps complet : deux techniciens et un administratif. La fonction de responsable de service⁷⁶ est assurée par un technicien supérieur ayant pour mission principale de coordonner l'ensemble de l'activité du SPANC, réaliser le contrôle des installations d'assainissement non collectif, informer, communiquer, conseiller les élus et la population sur les missions du SPANC, assurer, pour la réhabilitation des installations, et la conception technique des dossiers de marché en relation avec le service marchés publics. Il assure également la mise à jour de la base de données de gestion de l'assainissement non collectif et gère le budget lié à cette activité. Un agent technique et un adjoint administratif assurant le secrétariat complètent les moyens du service.

B - L'exercice des missions du SPANC

1 - Les installations concernées par l'assainissement non collectif

Le traitement des eaux usées domestiques par une installation d'assainissement non collectif est obligatoire dès lors que les immeubles ne sont pas raccordés directement ou indirectement à un réseau public de collecte des eaux usées, quelle qu'en soit la cause (absence de réseau public de collecte, immeuble dispensé de l'obligation de raccordement ou non encore raccordé).

Lors de la création du SPANC, la communauté d'agglomération a recensé le parc d'assainissement non collectif à partir de l'extraction des abonnés ne payant pas d'assainissement dans la base de données « eau⁷⁷ » du logiciel métier « incom ». Ce logiciel de facturation permet de gérer différents profils : payeur – abonné – propriétaire.

⁷⁶ Fiches de poste.

⁷⁷ Le service de l'eau est également géré en régie par le GEA.

Il gère l'ensemble des abonnés et sert de logiciel de facturation au SPANC depuis 2014. Son déploiement a occasionné des difficultés de facturation qui ont conduit le service à reporter sur l'exercice 2015 une partie des redevances 2014. Les installations soumises à l'assainissement non collectif, recensées par le GEA, sont actuellement au nombre de 4 779. Ce recensement repose sur une méthodologie compatible avec les moyens modestes dont dispose le service mais qui demeure fragile.

2 - Les responsabilités et obligations du SPANC

En vertu de l'article L. 2224-8 III du CGCT, les SPANC exercent des compétences obligatoires et facultatives. Ils :

- assurent obligatoirement le contrôle des installations ;
- peuvent, à la demande du propriétaire et à ses frais, effectuer l'entretien, ainsi que les travaux de réalisation et de réhabilitation des installations d'assainissement non collectif. Dans ce cas, ils assurent en même temps le traitement des matières de vidange issues des installations ;
- peuvent également fixer des prestations techniques pour les études de sol ou le choix de la filière en vue de l'implantation ou de la réhabilitation d'une installation.

La compétence communautaire est exercée dans les domaines suivants :

- le contrôle de conception et de réalisation des installations neuves ;
- le contrôle de bon fonctionnement et de bon entretien des installations existantes ;
- l'entretien des installations sur l'ensemble du territoire, pour les installations ayant été diagnostiquées ;
- la réhabilitation des installations situées en zonage d'assainissement non collectif jugées polluantes.

a - Le contrôle des projets d'installation : le contrôle de conception-réalisation

La réglementation en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2012 vise à mettre en place des installations de qualité dès leur conception, par un contrôle de conception et de vérification de l'exécution des travaux. Le particulier voulant déposer un permis de construire pour la construction d'une habitation neuve doit obligatoirement demander l'avis du SPANC pour la mise en place de l'assainissement non collectif (article R.431-16 du code de l'urbanisme). Il doit ainsi constituer un dossier⁷⁸ comprenant :

- un formulaire d'informations administratives et générales à fournir sur le projet présenté à compléter, destiné à préciser, notamment, l'identité du demandeur, les caractéristiques de l'immeuble (descriptif général et type d'occupation), le lieu d'implantation et son environnement, les ouvrages d'assainissement non collectif déjà existants (le cas échéant) et les études réalisées ou à réaliser ;
- un plan de masse ;
- un plan de localisation du projet d'habitation ;
- l'étude de sol de la parcelle concernée.

⁷⁸ Source : règlement communautaire du SPANC.

Si des contraintes particulières le justifient (puits déclaré comme étant utilisé pour la consommation humaine, périmètre de protection de captage, caractéristiques spécifiques de l'immeuble, etc.), une étude complémentaire, nécessaire à la validation du projet ou à sa réorientation vers d'autres solutions techniques, peut être demandée aux frais du propriétaire par le SPANC.

Afin de mettre en place le contrôle de conception réglementaire, l'EPCI a mis en place une communication auprès des constructeurs et des bureaux d'études. En outre, l'établissement demande à tous les porteurs de projet de lotissement une étude par parcelle afin d'anticiper ces nouvelles dispositions. Les permis de construire découlant d'un permis d'aménager sont traités sur la base de sondages contradictoires réalisés lors du dépôt du permis d'aménager et d'échanges avec les partenaires, et sont suivis d'une instruction documentaire.

Le SPANC est informé des demandes de permis de construire, d'une part, par les communes et le service d'urbanisme, mutualisés avec la majeure partie des communes membres depuis juillet 2015, d'autre part, par la participation du service aux réunions des secrétaires de mairie organisées au niveau de l'EPCI.

Le service rend un avis dans un délai de 15 jours à compter de la remise au SPANC du dossier complet, hors période estivale (juillet et août) où ce délai passe à 22 jours. En cas d'avis non conforme, le propriétaire est contraint de proposer un nouveau projet jusqu'à l'obtention d'un avis conforme du SPANC. La transmission du rapport d'examen rend exigible le montant de la redevance due par le propriétaire dans le cadre du contrôle de conception.

Le contrôle de bonne exécution des travaux vise à vérifier la conformité de l'exécution des travaux aux projets validés par le SPANC lors du contrôle de la conception. Ce contrôle doit intervenir impérativement avant le remblayage. Cette vérification, donnant lieu à une visite sur site, puis à l'élaboration d'un rapport, consiste à :

- identifier, localiser et caractériser les dispositifs constituant l'installation ;
- repérer l'accessibilité ;
- vérifier le respect des prescriptions techniques réglementaires en vigueur.

La transmission du rapport de bonne exécution rend exigible le montant de la redevance due par le propriétaire dans le cadre du contrôle de réalisation. Par la suite, à partir de l'année n+1, la redevance annuelle est facturée au propriétaire

En cas de non-conformité, le service précise la liste des aménagements ou modifications à réaliser par le propriétaire de l'installation. Le SPANC réalise une contre-visite, à la charge du propriétaire, pour vérifier la bonne exécution de ces travaux. Au total, huit rapports de non-conformité ont été notifiés par le service et ont fait l'objet d'un suivi au bout d'un an.

b - Le contrôle des installations existantes

Aux termes de l'article 4 de l'arrêté du 27 avril 2012, la mission de contrôle des installations existantes consiste à :

- vérifier l'existence d'une installation, conformément aux dispositions de l'article L.1331-1-1 du code de la santé publique ;
- vérifier le bon fonctionnement de l'entretien de l'installation ;
- évaluer les dangers pour la santé des personnes ou les risques avérés de pollution de l'environnement ;
- évaluer une éventuelle non-conformité de l'installation.

Le règlement communautaire du SPANC distingue plusieurs phases :

- le diagnostic de l'existant ;
- le contrôle périodique de bon fonctionnement des ouvrages d'assainissement ;
- le contrôle de l'entretien des ouvrages ;
- le contrôle d'une installation dans le cadre d'une vente de bien immobilier.

(1) Le diagnostic de l'existant

La communauté d'agglomération a lancé deux campagnes de contrôles, via un marché public, sur les périodes 2009-2010 et 2012-2013. L'ensemble des opérations a été confié à quatre bureaux d'études et a fait l'objet d'une réunion publique d'information. Depuis 2014, cette mission est réalisée par les agents du SPANC.

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) a fixé au 31 décembre 2012 l'échéance du contrôle de toutes les installations existantes d'assainissement non collectif. Au 31 décembre 2015, 4 124 installations avaient fait l'objet d'un contrôle (dont 3 066 au 31 décembre 2012), sur un total de 4 779 installations, soit 86 % du parc global. L'établissement n'a ainsi pas respecté le calendrier prévu par la législation puisque 655 installations n'ont toujours pas été contrôlées à fin 2015. Les agents du SPANC poursuivent ces contrôles sans qu'ait été élaboré pour autant un plan pluriannuel de contrôle destiné à résorber le retard. Le classement des installations contrôlées est le suivant :

Recensement des diagnostics d'ANC au 31/12/2015	Nombre	%
Classe A : installations dont le fonctionnement général est satisfaisant	443	10,7%
Classe B : installations en bon état de fonctionnement nécessitant éventuellement quelques travaux d'adaptation et/ou d'entretien	834	20,2%
Classe C : installations déficientes et / ou non accessibles mais ne semblant pas présenter de risque sanitaire et/ou de pollution du milieu avéré	1259	30,5%
Classe D : installations inexistantes ou présentant un risque de pollution du milieu naturel	1359	33,0%
Classe E : installations présentant un risque d'insalubrité publique	229	5,6%
Total	4124	100%

Source : CRC à partir des données transmises par le GEA

Le président de la communauté d'agglomération a indiqué que pour 221 des installations non contrôlées, le retard résultait, notamment, de la constitution, en 2012, d'une association opposée au contrôle initial sur la commune d'Emalleville (58 installations), de l'opposition des habitants d'Aviron, non raccordés, qui étaient dans l'attente du réseau collectif et se sont opposés aux contrôles en 2012 (80 installations) et de l'âge récent de 83 installations à Sacquenville qui avaient fait l'objet d'un contrôle individuel non formalisé dans le cadre de la création d'un lotissement. Pour autant, ces éléments ne justifient pas le non-respect de la loi LEMA.

Il en ressort que 39 % du parc contrôlé repose sur des installations présentant un risque d'insalubrité publique ou de pollution du milieu naturel (classes D et E), et seulement 11 % des installations recensées présentent un fonctionnement général satisfaisant. La qualité des installations existantes contrôlées apparaît donc particulièrement dégradée.

(2) Le contrôle périodique de bon fonctionnement des ouvrages d'assainissement

Ce contrôle concerne toutes les installations neuves, remises en état ou existantes, et consiste à vérifier que le fonctionnement des ouvrages n'entraîne pas de risque avéré de pollution de l'environnement ou de danger pour la santé des personnes (pollution des eaux ou milieu aquatique). Conformément à l'article L. 2224-12 du CGCT, la communauté d'agglomération a prévu dans son règlement de service une fréquence de contrôle périodique fixée à huit ans, soit une durée inférieure à l'obligation minimale de 10 ans. La périodicité de ce contrôle peut être réduite en cas de plaintes écrites pour nuisances causées par une installation ou sur demande du président de la communauté d'agglomération, au titre de son pouvoir de police spécial délégué par les maires des communes membres.

Les opérations de contrôle périodique sont celles précisées par la réglementation et définies par l'article 4 de l'arrêté du 27 avril 2012 relatif aux modalités de l'exécution de la mission de contrôle des installations d'assainissement non collectif. Par ailleurs, l'EPCI rappelle, dans son règlement, l'introduction de nouvelles notions de risques à apprécier, conformément à l'arrêté précité, notamment :

- le risque de contact direct avec des eaux usées ;
- la sécurité des ouvrages ;
- la notion d'installation significativement sous dimensionnée.

En outre, la définition des zones à enjeux environnementaux, instaurées par l'arrêté précité, a fait l'objet d'une délibération du conseil communautaire du 14 octobre 2014. Les observations réalisées au cours d'un contrôle périodique de bon fonctionnement sont consignées dans un rapport de visite notifié au propriétaire. Il précise également la fréquence du contrôle des installations. Le règlement de service ne mentionne pas les délais de transmission du rapport de visite, conformément à l'article 7 de l'arrêté du 27 avril 2012.

(3) Le contrôle de l'entretien des ouvrages

Ce contrôle concerne les installations neuves, remises en état ou existantes qui ne sont pas entretenues par le SPANC. Il vise à vérifier que les opérations d'entretien sont régulièrement effectuées pour garantir le bon fonctionnement de l'installation. Dans le cadre des réhabilitations groupées organisées par le GEA, les propriétaires se sont engagés à faire l'entretien de leur installation via le GEA (demande expresse de l'AESN pour accéder au financement de la réhabilitation), pour une période de 12 ans, par le biais de la convention de réhabilitation.

Lorsque le propriétaire ou l'occupant des lieux décide de faire réaliser les opérations d'entretien par une personne agréée par arrêté préfectoral, il est tenu de conserver les factures et les attestations permettant de justifier du bon entretien de l'installation.

Ce contrôle de l'entretien et de la vidange des installations est exercé sur place par les agents du SPANC. Il porte sur la vérification de la bonne réalisation des opérations d'entretien et de vidange, sur la base des bordereaux de suivi des matières de vidange délivrés par les vidangeurs et des documents attestant le bon entretien régulier de l'installation. Le SPANC vérifie ces documents au moment du contrôle sur site et entre deux visites sur site, après transmission par le propriétaire des copies des documents.

(4) Le contrôle d'une installation dans le cadre d'une vente de bien immobilier

Depuis le 1^{er} janvier 2011, en application de l'article L. 271-4 du code de la construction et de l'habitation, le vendeur d'un bien équipé d'une installation d'assainissement non collectif, doit fournir le document établi à l'issue du contrôle des installations d'assainissement non collectif délivré par le SPANC, informant l'acquéreur de l'état de l'installation. Par conséquent, le SPANC peut être contacté par le vendeur afin qu'il puisse effectuer un contrôle de l'installation existante. Trois cas de figure peuvent alors se présenter :

- si le SPANC possède un rapport de visite de l'installation concernée datant de moins de trois ans, il transmet une copie de ce rapport ;
- si le contrôle date de plus de trois ans, un nouveau contrôle sera réalisé et facturé ;
- le SPANC peut réaliser un contrôle à la demande du propriétaire, dans un délai inférieur à 15 jours.

Le SPANC est informé des ventes de biens comportant une installation d'assainissement non collectif par les vendeurs, les agences immobilières et les notaires. Le SPANC tient à jour une liste de ces partenaires. Les observations sont consignées dans un rapport de visite adressé au propriétaire des ouvrages et, le cas échéant, au notaire ou à l'agent immobilier chargé de la transaction du bien. Ce rapport est annexé à la promesse de vente ou, à défaut, à l'acte de vente. En cas de non-conformité de l'installation d'assainissement non collectif, l'acquéreur doit procéder aux travaux de mise en conformité dans un délai d'un an après l'acte de vente, conformément aux dispositions prévues par la réglementation en vigueur.

Le nombre de contrôles réalisés par le SPANC dans le cadre d'une vente de bien, pendant la période contrôlée, est retracé dans le tableau ci-dessous :

Contrôles du SPANC du GEA	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Contrôles de conception			65	52	66	73
Contrôles de fonctionnement	14	11	18	20	39	47
Contrôles de réalisation	31	38	42	29	59	75
Contrôles des vidanges et entretien	25	20	49	55	53	66
Contrôles des ventes		105	76	25	65	103

Source : GEA

c - Le contrôle des travaux à réaliser

Dans l'hypothèse d'une installation jugée non-conforme par le SPANC, le propriétaire doit procéder aux travaux prescrits dans le délai imparti. Il soumet ses propositions de travaux au SPANC :

- en l'absence de toute installation, le propriétaire doit réaliser une installation dans les meilleurs délais ;
- en cas de danger pour la santé des personnes et/ou de risque avéré de pollution de l'environnement, le propriétaire doit procéder aux travaux prescrits par le SPANC, dans un délai de quatre ans maximum. Ce délai est ramené à un an en cas de vente ou d'acquisition de logement ;
- pour les installations présentant un défaut d'entretien ou une usure, la communauté d'agglomération délivre des recommandations afin d'améliorer leur fonctionnement.

La communauté d'agglomération n'a pas défini de délais plus restrictifs que ceux énoncés à l'annexe 2 de l'arrêté du 27 avril 2012. Les zones à enjeux sanitaire et environnemental définies par le conseil communautaire ont pour objectif de maintenir une

pression sur les usagers situés à un kilomètre des cours d'eau de l'agglomération et de 200 mètres des mares. Au 31 décembre 2015, le service a délivré 1 588 rapports de non-conformité (classement D et E), soit un taux de 38,6 %.

L'arrêté de 2012 introduit des critères supplémentaires de sécurité sanitaire. Le taux de conformité sur la période examinée oscille entre 25,2 % en 2012 et 38,5 % en 2015, contre 40 % au niveau national :

	2010	2011	2012	2013	2014
Taux de conformité	35,0%	32,0%	25,2%	31,0%	31,1%

Source : GEA

Le service SPANC de la communauté d'agglomération a décidé de n'assurer de contre-visite que dans les cas d'installation engendrant un rejet à la surface à proximité d'une zone publique.

3 - Les missions facultatives : entretien, vidange, travaux de réalisation et de réhabilitation

L'exercice de ces missions facultatives est assuré par l'EPCI depuis la délibération du conseil communautaire du 3 octobre 2005.

a - La compétence entretien et vidange

Pour l'exercice de cette compétence facultative, l'EPCI a obtenu l'agrément préfectoral le 28 juillet 2011. L'utilisateur est libre de faire entretenir son installation par la société de son choix.

b - La compétence dans le domaine de la réhabilitation

Depuis 2006, la communauté d'agglomération exerce la compétence en matière de réhabilitation sous maîtrise d'ouvrage public. Au 31 décembre 2015, 297 usagers ont bénéficié de ce dispositif, dont 141 au cours de la période sous revue.

Les opérations de réhabilitation reposent sur le volontariat pour les installations qui présentent des risques sanitaires ou environnementaux (classes D et E). Elles sont subventionnées par :

- l'agence de l'eau Seine Normandie (AESN), jusqu'à 60 %, avec un plafond de travaux de 9 500 € HT (sous réserve, depuis 2015, d'être situées dans des zones à enjeux sanitaires ou environnementaux) ;
- le département de l'Eure, jusqu'à 10 %, avec un plafond de 5 782 € HT.

Le SPANC propose aux propriétaires d'installations jugées polluantes, après diagnostic, une étude de définition de filière d'assainissement non collectif. Cette étude donne lieu à signature d'une convention établie entre le propriétaire et le GEA, définissant l'organisation des relations entre l'établissement et son maître d'œuvre, ainsi que les modalités financières de réalisation de cette étude. La réalisation de celle-ci implique le paiement, par le propriétaire, du solde de l'étude, déduction faite des subventions allouées par l'AESN et le département de l'Eure, après attribution du marché public, soit un montant estimé à 160 € TTC (coût prévisionnel de l'étude de réalisation : 400 € TTC).

La réalisation de travaux de réhabilitation donne lieu à la rédaction d'une convention avec l'EPCI qui en précise les modalités techniques et financières. Les dépenses et les recettes des opérations de réhabilitation de la période examinée sont présentées dans le tableau ci-après :

Dépenses	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Travaux	409 754,00 €	468 529,00 €	203 293,00 €	11 856,00 €	298 783,00 €	349 665,00 €
Maître d'œuvre	33 828,00 €	23 040,00 €	- €	- €	43 765,00 €	28 067,00 €
Etudes	17 913,00 €	- €	10 077,00 €	15 461,00 €		
Huissier	12 948,00 €	8 638,00 €	4 177,00 €	- €	8 309,00 €	117,00 €
Total	474 443,00 €	500 207,00 €	217 547,00 €	27 317,00 €	350 857,00 €	377 849,00 €

Recettes	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AESN	241 840,00 €	731 950,00 €	295 116,00 €	5 141,00 €	26 124,00 €	60 779,00 €
CD27	10 686,00 €	86 798,00 €	22 664,00 €	- €	921,00 €	46 711,00 €
Particuliers Travaux	201 459,00 €	99 181,00 €	80 481,00 €	63 591,00 €	60 954,00 €	29 851,00 €
Particuliers Etudes	7 870,00 €	376,00 €	2 760,00 €	- €	- €	- €
Total	463 865,00 €	920 316,00 €	403 033,00 €	70 745,00 €	90 013,00 €	139 356,00 €

Source : GEA

La communauté d'agglomération fait appel à des prestataires extérieurs pour l'étude, la maîtrise d'œuvre et les travaux de réhabilitation des installations. Au cours de la période examinée, l'établissement a passé onze marchés à bons de commande multi-attributaires, dont trois marchés de maîtrise d'œuvre et d'études et huit marchés de travaux :

2009-31	2009-2010-2011	Marché de maîtrise d'œuvre et d'études	MAPA	CONCEPT ENVIRONNEMENT	84 823,91 €
2009-50-1	2009-2010-2011	Marché de travaux de réhabilitation	MAPA - Marchés à bon de commande multi-attributaires	OLMIER TP	162 338,87 €
2009-50-2	2009-2010-2011	Marché de travaux de réhabilitation	MAPA - Marchés à bon de commande multi-attributaires	NORMANDVERT	115 355,85 €
2009-50-3	2009-2010-2011	Marché de travaux de réhabilitation	MAPA - Marchés à bon de commande multi-attributaires	SOGEA	156 297,65 €
2009-50-4	2009-2010-2011	Marché de travaux de réhabilitation	MAPA - Marchés à bon de commande multi-attributaires	VALLETTE	187 840,98 €
2012-08	2012-2013-2014-2015 (juillet)	Marché de maîtrise d'œuvre et d'études	MAPA	AMODIAG	75 653,45 €
2012-80	2013-2014-2015-2016	Marché de travaux de réhabilitation	MAPA - Marchés à bon de commande multi-attributaires	ETDE	63 243,84 €
2012-80	2013-2014-2015-2016	Marché de travaux de réhabilitation	MAPA - Marchés à bon de commande multi-attributaires	NORMANDVERT	194 227,20 €
2012-80	2013-2014-2015-2016	Marché de travaux de réhabilitation	MAPA - Marchés à bon de commande multi-attributaires	TEAM RESEAUX	141 168,02 €
2012-80	2013-2014-2015-2016	Marché de travaux de réhabilitation	MAPA - Marchés à bon de commande multi-attributaires	VALLETTE	243 525,82 €
2015-40	2015-2016-2017	Marché de maîtrise d'œuvre et d'études	MAPA	AMODIAG	0,00 €

Source : GEA

Depuis 2011, la communauté d'agglomération a mis en place une procédure pour identifier les coûts à refacturer aux propriétaires et simplifier le suivi financier. Cette procédure repose sur l'individualisation des dossiers, avec bon de commande unique par installation concernant les études et les travaux.

C - La formation du prix du SPANC et son équilibre financier

1 - Un budget dédié mais sans autonomie financière

Par délibération du 3 octobre 2005⁷⁹, l'EPCI a créé un budget annexe M49 dédié au SPANC mais ne l'a pas doté d'un compte de disponibilités.

2 - Le financement du service

Le SPANC est un SPIC, qui donne lieu à la perception de redevances d'assainissement établies dans les conditions fixées par les articles R. 2224-19-1 et

⁷⁹ La création de ce budget annexe n'est pas mentionnée dans la délibération du 3 octobre 2005.

R. 2224-19-11 du CGCT. En vertu de l'article L. 2224-1 du CGCT, le montant de ces redevances doit couvrir le coût d'exploitation du SPANC et assurer l'équilibre du budget.

a - Les redevances perçues par le SPANC

La redevance d'assainissement non collectif comprend une part destinée à couvrir les compétences obligatoires du service (diagnostic initial, contrôle de la conception, de l'implantation, de la bonne exécution et du bon fonctionnement des installations) et, le cas échéant, une part destinée à couvrir les compétences exercées à la demande des propriétaires (entretien, réalisation ou réhabilitation des installations, traitement des matières de vidange).

L'ensemble des tarifs est établi annuellement et fait l'objet d'une délibération. Durant la période contrôlée, les tarifs d'intervention du SPANC ont été revalorisés chaque année par délibérations du conseil d'agglomération. Ils sont communiqués à tout usager du SPANC qui en fait la demande. En outre, tout avis préalable de visite envoyé avant un contrôle mentionne le montant qui sera facturé par le SPANC⁸⁰.

Jusqu'en 2013, pour les avis émis dans le cadre de l'instruction des demandes de permis de construire, un seul tarif définissait le coût global de la prestation. De nombreuses demandes n'aboutissaient pas, ce qui privait le service de la possibilité de facturer la première partie de ses prestations. Pour remédier à cette difficulté, les coûts de contrôle de la conception sont dissociés des coûts de contrôle de la réalisation depuis le 1^{er} janvier 2013. En outre, le service peut intervenir pour expertise à la demande des assureurs.

Les redevances en vigueur, en 2015, sont détaillées ci-dessous :

Nature de la redevance	2015
Redevance annuelle	36,57 €
Redevance contrôle de la conception des installations neuves	85,71 €
Redevance contrôle de la réalisation des installations neuves	85,71 €
Redevance contrôle en cas de cession (sans rapport de diagnostic existant)	169,90 €
Redevance contrôle en cas de cession (avec rapport de diagnostic existant)	124,96 €
Redevance contrôle en cas de cession (avec rapport de diagnostic existant, actualisé pour les rapports n'ayant pas dépassé 3 ans))	36,50 €
Frais de gestion des dossiers de réhabilitation des installations d'assainissement autonome	207,85 €
Frais de gestion des dossiers d'expertise des installations d'assainissement autonome	136,00 €

Source : GEA

L'article R. 2224-19-5 du CGCT dispose que : « la part représentative des opérations de contrôle est calculée en fonction de critères définis par l'autorité mentionnée au premier alinéa de l'article R. 2224-19-1 et tenant compte, notamment, de la situation, de la nature et de l'importance des installations. Ces opérations peuvent donner lieu à une tarification forfaitaire [...] ». Les redevances relatives aux opérations de contrôle en vigueur au sein du GEA ne tiennent pas compte de la situation, de la nature et de l'importance des installations. Elles font application d'une tarification forfaitaire.

b - Les autres financements

Les autres recettes perçues sur les usagers sont constituées par :

⁸⁰ Règlement communautaire du SPANC.

- le remboursement des frais de déplacement, sans intervention des agents du SPANC ;
- la redevance d'entretien et de traitement des matières de vidange ;
- le remboursement des frais de communication de documents administratifs par les personnes qui ont demandé ces documents ;
- le remboursement des frais de prélèvement et d'analyse sur rejet vers le milieu hydraulique superficiel, si l'analyse révèle un rejet non conforme à la réglementation ;
- le remboursement du coût des travaux de réalisation ou de réhabilitation d'une installation d'assainissement non collectif, déterminé selon les modalités fixées par une convention conclue entre le propriétaire et le SPANC, en tenant compte des subventions éventuellement perçues par le SPANC pour ces travaux.

En vertu d'une décision de l'assemblée délibérante de la communauté d'agglomération du 11 juillet 2007, les propriétaires ont la possibilité, dans ce dernier cas, d'échelonner sur cinq ans le paiement de la part des travaux de réhabilitation restant à leur charge.

Les charges indirectes relatives à la téléphonie, l'assurance et frais d'avocat sont facturées au SPANC par le budget général. L'établissement a décidé de ne plus facturer au SPANC la charge afférente à l'utilisation des locaux de l'EPCI après 2011, en raison des difficultés rencontrées pour équilibrer ce budget. Cette décision aboutit à faire prendre en charge par le budget principal des dépenses du service. La chambre observe qu'ainsi, les déterminants du prix de la redevance sont incomplets.

Comptes	Objet	2010	2011	2012	2013	2014	2015
618	Locaux	7 411,95 €	9 394,88 €	- €	- €	- €	- €
6262	Téléphone	280,23 €	228,21 €	311,96 €	568,22 €	372,09 €	289,08 €
6161	Assurance	296,65 €	1 370,50 €	1 806,08 €	1 873,38 €	3 277,33 €	3 512,12 €
6226	Avocat	- €	- €	- €	- €	1 770,67 €	- €
Totaux		7 988,83 €	10 993,59 €	2 118,04 €	2 441,60 €	5 420,09 €	3 801,20 €

Source : GEA

c - L'équilibre financier

SPANC		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
		Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
Résultat de l'exercice	Section d'exploitation	81 835	81 834	114 454	77 704	112 997	84 176	97 393	145 332	108 621	104 394	115 261	268 155
	Section d'investissement	513 285	471 314	554 042	930 534	535 268	280 123	205 161	72 576	359 938	89 188	379 037	139 212
Reports de l'exercice	Report en section d'exploitation		25			36 749		65 571		17 631		21 858	
	Report en section d'investissement	635 159		677 130		300 638		555 782		688 367		959 116	
TOTAL		1 230 279	553 173	1 345 626	1 008 239	985 652	364 299	923 906	217 908	1 174 557	193 583	1 475 272	407 367
Restes à réaliser	Section d'exploitation		-		-		-		-		-		-
	Section d'investissement	746 107	100 466	401 165	-	172 926	-	426 967	-	512 314	-	206 291	-
Résultat cumulé	Section d'exploitation	81 835	81 859	114 454	77 704	149 746	84 176	162 963	145 332	126 252	104 394	137 119	268 155
	Section d'investissement (yc RAR)	1 894 551	571 780	1 632 337	930 534	1 008 831	280 123	1 187 910	72 576	1 560 618	89 188	1 544 444	139 212
	TOTAL CUMULE	1 976 387	653 639	1 746 791	1 008 239	1 158 578	364 299	1 350 873	217 908	1 686 870	193 583	1 681 562	407 367
	RESULTAT CUMULE	-	1 322 747	-	738 552	-	794 279	-	1 132 965	-	1 493 288	-	1 274 195
Résultat cumulé / (RF + excédent de fnct reporté)		-1616%		-950%		-944%		-780%		-1430%		-475%	

Source : CRC à partir des comptes administratifs (2015 provisoire)

Comme illustré dans le tableau ci-dessus, les résultats du SPANC sont structurellement déficitaires au cours de la période contrôlée, y compris en section d'exploitation, de 2011 à 2014, en tenant compte des reports.

Selon l'EPCI, les importantes variations des recettes d'exploitation, sur les deux derniers exercices tiennent à la facturation, en 2015, d'une partie des redevances 2014 (53 541,25 €), suite aux retards pris par le service à l'occasion de la facturation unique eau-assainissement mise en place en 2014 (logiciel « incom »). Cette situation traduit donc un défaut de rattachement à l'exercice correspondant, ce qui altère la fiabilité des comptes des exercices 2014 et 2015.

Par ailleurs, à fin 2015, les comptes d'opération pour le compte de tiers, qui retracent les dépenses et recettes des opérations de réhabilitation en section d'investissement, enregistraient un solde de 3,3 M€ en dépenses (compte 4581) et de 2,2 M€ en recettes (compte 4582). Ce solde, globalement déficitaire, correspond à l'avance de trésorerie que supporte le service pour ces opérations. Il s'est accru au cours de la période examinée, comme l'illustre le tableau ci-dessous, sous l'effet, notamment, d'un recours croissant des particuliers aux échelonnements de paiement pour les opérations de réhabilitation :

SPANC	2010	2011	2012	2013	2014	2015
c.4581	1 393 477	1 944 832	2 480 100	2 685 261	3 045 198	3 327 162
c.4582	713 364	1 638 273	1 912 527	1 982 521	2 069 840	2 207 181
Solde	-680 113	-306 559	-567 573	-702 740	-975 358	-1 119 982

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Le solde déficitaire des opérations pour compte de tiers, bien que s'accroissant, demeure inférieur au résultat déficitaire cumulé du service. En d'autres termes, indépendamment de la contribution négative au résultat des opérations pour le compte de tiers, le budget SPANC apparaît déficitaire en section d'exploitation.

Au vu des résultats déficitaires, de l'absence de compte de disponibilités et du financement qui en découle d'une partie du service par le budget principal, il conviendrait que les différents montants de redevances et les échelonnements de paiement offerts aux propriétaires soient intégrés dans la réflexion financière prospective afin de garantir l'équilibre de ce budget qui est un SPIC.

D - Les relations du SPANC avec les usagers

Le SPANC, comme il s'y conforme, est tenu de transmettre aux usagers et aux élus un certain nombre d'informations sur le service : règlement de service, rapport annuel sur le SPANC et publication d'indicateurs de performance.

1 - Les informations sur le service

a - Le règlement du SPANC

Le conseil communautaire délibère et vote sur les modifications apportées à ce règlement. La version actuellement en vigueur a été délibérée le 18 décembre 2014. Le règlement est communiqué aux propriétaires concernés en même temps que l'avis préalable de visite, ainsi que dans le dossier retiré par le pétitionnaire ou son mandataire, en cas d'examen par le SPANC d'un projet d'installation d'assainissement non collectif. Il est également communiqué, sur demande, à tout propriétaire ou occupant d'immeuble localisé sur le territoire du SPANC. Il est disponible et consultable sur le site internet de l'EPCI.

Ce règlement prévoit les modalités de mise en œuvre de la mission de contrôle du SPANC énoncées à l'article 7 de l'arrêté de 2012, hormis les délais de transmission du rapport de visite.

b - Le rapport annuel sur le prix et la qualité du SPANC

La communauté d'agglomération produit tous les ans un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau et de l'assainissement. Ce rapport détaille les activités

de contrôle, d'entretien et les opérations de réhabilitation effectuées par le SPANC, au titre de chaque année. Il précise les tarifications applicables au titre de l'année N et de l'année N-1, ainsi que le montant des recettes provenant des contrôles. Ce rapport est consultable sur le site internet du GEA.

Le rapport est globalement conforme aux obligations définies par l'article L. 2224-5 du CGCT mais n'identifie pas les recettes d'exploitation provenant du contrôle des installations et des autres prestations.

En vertu de l'article précité du CGCT, il doit être présenté au conseil communautaire au plus tard dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice. Il est constaté que la date de présentation du rapport dépassait systématiquement le délai précité au cours de la période contrôlée (dépassement minimum de 106 jours pour l'exercice 2013 et jusqu'à 191 jours maximum pour l'exercice 2012).

Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau et de l'assainissement	Date de délibération
Exercice 2010	21/10/2011
Exercice 2011	25/10/2012
Exercice 2012	07/01/2014
Exercice 2013	14/10/2014
Exercice 2014	20/10/2015

Source : GEA

c - Les indicateurs de performance

Le rapport annuel sur le prix et la qualité du SPANC présente les indicateurs de performance précisés dans l'arrêté du 2 mai 2007, notamment l'indice de mise en œuvre de l'assainissement non collectif, ainsi que les taux de conformité des dispositifs d'assainissement non collectif.

2 - Les relations avec les usagers

Dans ses relations avec les usagers, le président de la communauté d'agglomération dispose de pouvoirs de police lui permettant de contrôler le respect, par les usagers, de leurs obligations, et de sanctionner les manquements constatés.

Les articles 27 et 28 du règlement énoncent les modalités financières mises en œuvre par le service pour les usagers ne respectant pas l'obligation d'installation d'assainissement non collectif ou faisant obstacle aux missions de contrôle. Ils prévoient l'application des pénalités prévues à l'article L. 1331-8 du code de la santé publique, soit une somme au moins égale à la redevance d'assainissement et pouvant être majorée de 100 %.

L'EPCI a indiqué que, durant la période examinée, cinq mises en demeure seulement avaient été prononcées. Elles n'ont pas donné lieu à l'exécution d'office de travaux consécutifs. La chambre incite l'établissement à utiliser les moyens que lui offre la réglementation pour obtenir une mise aux normes des installations d'assainissement non collectif non conformes.