



Dijon, le 10 juillet 2024

**Le président**

**Réf.** : 24 ROD2-AS 12

**Objet** : notification des observations définitives  
relatives au contrôle des comptes et de la gestion  
de la communauté d'agglomération Beaune Côte et Sud

**P.J** : 1 rapport d'observations définitives et sa réponse

Envoi recommandé avec avis de réception

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération Beaune Côte et Sud pour les exercices 2018 jusqu'à la période la plus récente, ainsi que votre réponse.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre conseil communautaire. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre conseil communautaire et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations est transmis au préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté, préfet de la Côte d'Or, ainsi qu'à la directrice régionale des finances publiques de Bourgogne-Franche-Comté et du département de la Côte d'Or.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que "dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur 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".

M. Alain SUGUENOT, Président  
Communauté d'agglomération Beaune Côte et Sud -  
communauté Beaune-Chagny-Nolay  
14 rue Philippe Trinquet - BP 40288  
21208 BEAUNE cedex

Il retient ensuite que "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. 143-9".

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

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

**Emmanuel ROUX**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'e Roux', written in a cursive style.



## **RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

# **CA BEAUNE COTE ET SUD – COMMUNAUTE BEAUNE- CHAGNY-NOLAY**

**(Département de la Côte d'Or)**

**Exercices 2018 et suivants**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>5</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>1 UNE GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE PERFECTIBLE.....</b>	<b>12</b>
1.1 Une intercommunalité en bonne santé financière, des règles budgétaires et d'engagement de la dépense à mieux respecter.....	12
1.1.1 Une bonne santé financière attestée par une épargne brute en augmentation.....	12
1.1.2 Des ajustements nécessaires en matière de respect de règles budgétaires et financières.....	15
1.1.3 Des irrégularités dans le versement d'indemnités aux élus et de primes aux agents.....	16
1.1.3.1 Le non-respect de l'écêtement des indemnités versées au maire-président.....	16
1.1.3.2 Une enveloppe indemnitaire dont la répartition ne correspond pas à celle actée par le conseil communautaire en 2020.....	17
1.1.3.3 L'attribution d'une prime exceptionnelle en 2020, sans autorisation du conseil communautaire.....	18
1.1.4 Une coopération à renforcer avec le réseau des finances publiques.....	18
1.2 Des flux financiers entre la CABCS et les communes membres non conformes aux conventions de gestion et de mise à disposition.....	20
1.2.1 Le cadre juridique fragile des dépenses liées à l'entretien et la gestion des zones d'activités économiques (ZAE).....	20
1.2.1.1 Présentation et historique du transfert de cette compétence.....	20
1.2.1.2 Pour l'année 2019 : des prestations refacturées en intégralité par les communes, malgré une entrée en vigueur tardive de la convention.....	20
1.2.1.3 Des versements qui ne respectent pas les modalités de remboursement définies dans les conventions.....	21
1.2.1.4 Un enregistrement comptable différencié qui se traduit par un régime de prise en charge plus favorable dans certains cas.....	22
1.2.1.5 Un retard dans le versement de l'acompte et du solde, qui a déjà fait l'objet d'un échange avec le service de gestion comptable.....	23
1.2.2 Les dépenses liées à la mise à disposition de locaux municipaux au profit de la CABCS.....	24
1.2.2.1 Présentation.....	24
1.2.2.2 Une entrée en vigueur tardive des conventions, vectrice d'insécurité juridique.....	25
1.2.2.3 Une base tarifaire qui n'a fait l'objet d'aucune révision depuis 2011.....	26
1.2.2.4 La question de la gratuité pour les locaux exclusivement affectés à la réalisation d'une compétence communautaire.....	27

1.3 Une information en matière sociale et de prévention des atteintes à la probité à améliorer.....	28
1.3.1 Un dispositif d’alerte interne à mettre en place en matière de prévention et de détection des manquements à la probité.....	28
1.3.2 Des données sociales à fiabiliser.....	29
<b>2 DES RELATIONS AVEC LES TIERS À SÉCURISER.....</b>	<b>33</b>
2.1 Des processus d’achat qui tendent vers davantage d’efficience, mais à sécuriser juridiquement.....	33
2.1.1 Une organisation plus efficiente.....	33
2.1.2 Une sécurisation juridique nécessaire des procédures de passation des marchés.....	34
2.1.2.1 Un champ d’application du code de la commande publique à respecter.....	34
2.1.2.2 Des délais de consultation irrégulièrement courts.....	35
2.1.2.3 Une égalité de traitement des candidats qui n’est pas toujours garantie.....	36
2.1.2.4 Des réflexes à acquérir sur la préparation et la mise en œuvre des procédures.....	37
2.2 Des relations à mieux encadrer avec le secteur associatif.....	39
2.2.1 Un processus d’attribution des subventions qui doit gagner en transparence et en rigueur.....	39
2.2.1.1 Une hausse relative du montant total des subventions versées entre 2018 et 2023, et une grande stabilité des tiers soutenus.....	39
2.2.1.2 Des modalités de partenariat perfectibles.....	40
2.2.1.3 Une instruction <i>a minima</i> des demandes de subvention, qui n’est pas de nature à faciliter une décision objective de la part des élus.....	41
2.2.1.4 Des enregistrements comptables à sécuriser et à optimiser.....	42
2.2.2 Une mise à disposition des moyens intercommunaux à mieux valoriser.....	45
2.2.2.1 Le cadre juridique applicable.....	45
2.2.2.2 Sa mise en œuvre par la CABCS.....	45
<b>ANNEXES.....</b>	<b>48</b>
Annexe n° 1. Liste des communes membres de la communauté d’agglomération au 1 <sup>er</sup> janvier 2023.....	49
Annexe n° 2. Liste des compétences transférées à la CABCS avant 2015 et liste des compétences statutaires actuelles.....	50
Annexe n° 3. Liste des membres du bureau (au 1 <sup>er</sup> janvier 2023).....	54
Annexe n° 4. Organigramme général de la communauté d’agglomération Beaune-Côte-et-Sud (au 1 <sup>er</sup> septembre 2023).....	55
Annexe n° 5. Évolution 2018-2022 des montants TTC des mises à disposition de locaux communaux au profit de la CABCS.....	56
Annexe n° 6. Modalités de conventionnement CABCS / communes pour les mises à disposition de locaux communaux (2018-2023).....	57

## SYNTHÈSE

La chambre a inscrit à son programme de travail, pour le second semestre de l'année 2023, le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération Beaune-Côte-et-Sud-communauté Beaune-Chagny-Nolay (CABCS dans la suite du rapport). Regroupant 53 communes, le territoire de la communauté s'étend sur deux départements : la Côte-d'Or et la Saône-et-Loire. Sa situation géographique le place au carrefour d'axes autoroutiers structurants.

Si la situation financière de la communauté d'agglomération est favorable, une plus grande rigueur est nécessaire en matière de gestion budgétaire et comptable (ouverture d'un compte au Trésor pour les budgets annexes gérés en régie, par exemple). L'accès des citoyens à l'information financière devrait également être facilité.

L'analyse des flux financiers existants entre l'établissement public de coopération intercommunale et les communes membres a en outre permis de constater deux éléments. D'une part, le suivi de l'application des conventions avec les communes, dans le cadre du transfert de la compétence développement économique, appelle à plus de rigueur, dans l'intérêt de toutes les parties. D'autre part, l'existence de régimes distincts en matière de prise en charge des frais d'entretien et de gestion des zones d'activités économiques, mais également en matière de mises à disposition des locaux, appelle à une mise en cohérence entre la pratique et les conventions en vigueur.

De même, les services de la communauté d'agglomération produisent des informations relatives à la gestion des ressources humaines qui nécessitent d'être fiabilisées, afin de permettre notamment leur utilisation à des fins prospectives. L'absence de dispositif de recueil et de traitement des alertes éthiques constitue en outre une carence qui appelle une réflexion autour de la mise en œuvre d'une procédure commune aux élus et aux agents.

S'agissant de la commande publique, l'analyse d'un échantillon de marchés publics a permis de relever des carences significatives, communes à l'ensemble des procédures étudiées. L'attention de la communauté d'agglomération est tout particulièrement appelée sur le respect du principe d'égalité de traitement des candidats, mis à mal dans plusieurs marchés contrôlés par la chambre. Concernant la relation avec les associations, la reconduction automatique de l'octroi des subventions doit laisser la place à une analyse plus rigoureuse de la situation financière et des risques juridiques liés à chaque demande de subvention.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1.** Etablir sans délai une procédure formalisée de recueil et de traitement des alertes éthiques à destination des agents et des élus communautaires. Communiquer sur cette procédure sur le site intranet de l'établissement.

**Recommandation n° 2.** Se doter d'outils permettant de fiabiliser les données relatives au recensement des effectifs physiques.

**Recommandation n° 3.** : En conformité avec l'article R. 2151-4 du code de la commande publique, prolonger le délai de réception des offres lorsqu'un complément d'information ou une modification importante sont apportés aux documents de la consultation.

**Recommandation n° 4.** : En conformité avec l'article L. 3 du code de la commande publique, garantir l'égalité de traitement des candidats, notamment dans l'appréciation de la régularité et de la valeur technique des offres.

**Recommandation n° 5.** : Mettre en œuvre une procédure d'examen des demandes de subventions, comprenant notamment une analyse des éléments financiers et juridiques, afin de prévenir les risques de conflits d'intérêts.

## INTRODUCTION

### *Un territoire dont les caractéristiques atténuent les effets de la désindustrialisation*

Située au sud du département de la Côte-d'Or, au carrefour d'axes autoroutiers structurants, la CABCS s'étend sur 53 communes (dont cinq sur le territoire du département de la Saône-et-Loire)<sup>1</sup>.

Avec une population estimée à 50 678 habitants en 2020<sup>2</sup>, son territoire perd des habitants (52 379 habitants en 2016). En proportion, sa population est relativement plus vieillissante (15 % ont plus de 75 ans) que la moyenne du département de la Côte-d'Or (11 %)<sup>3</sup>.

Dans un contexte régional marqué par la coexistence d'îlots de croissance (caractéristique de la métropole dijonnaise, tout d'abord, et de l'aire urbaine de Beaune, dans une moindre mesure) et de territoires confrontés au déclin industriel, la communauté d'agglomération de Beaune, portée par ses spécificités viticoles et touristiques, bénéficie d'une dynamique économique relative<sup>4</sup>. Parmi les 41 271 actifs qui résident au sein du bassin d'emploi de Beaune, 68 % d'entre eux y travaillent et 32 % occupent un emploi en dehors du périmètre du bassin (contre 9 % en Bourgogne-Franche-Comté)<sup>5</sup>.

### *Le poids des opérations en matière environnementale et d'urbanisme dans le budget de l'intercommunalité*

La communauté d'agglomération a été créée par arrêté interpréfectoral du 20 décembre 2006. Son siège est fixé à Beaune. Aux compétences obligatoires (développement économique, aménagement de l'espace, équilibre social de l'habitat, politique de la ville),<sup>6</sup> se sont ajoutées des compétences optionnelles et facultatives, dont la liste complète est mentionnée en annexe n° 2. En synthèse, ces compétences peuvent être regroupées en trois grandes familles<sup>7</sup>, à savoir :

- Les opérations économiques et d'urbanisme<sup>8</sup> ;
- Les actions environnementales<sup>9</sup> ;
- Les actions au bénéfice de la cohésion sociale<sup>10</sup>.

<sup>1</sup> Cf. annexe 1.

<sup>2</sup> Cf. INSEE, dernier chiffre connu.

<sup>3</sup> Source : données INSEE (2019).

<sup>4</sup> Cf. INSEE, *La Côte-d'Or, dynamisme métropolitain à l'est et petites centralités essentielles à la population en décroissance à l'ouest*, juillet 2020.

<sup>5</sup> Cf. INSEE, *Regard sur le bassin d'emploi de Beaune*, 4<sup>e</sup> trimestre 2023.

<sup>6</sup> Cf. Article L. 5216-5 du CGCT.

<sup>7</sup> Cf. Rapport d'activités de l'année 2022, page 3/53.

<sup>8</sup> Cf. Développement économique, programme local de l'habitat, plan climat énergie territorial, gestion des droits des sols, suivi des documents d'urbanisme, transports et mobilité.

<sup>9</sup> Déchets, eau potable, assainissement, gestion des eaux pluviales urbaines, sites et milieux naturels.

<sup>10</sup> Petite enfance, enfance, conservatoire, beaux-arts et équipements sportifs.

Les comptes de la CABCS sont présentés dans un budget principal et seize budgets annexes, répartis comme suit au moment de la rédaction du rapport :

- Six budgets annexes qui ressortent de services publics industriels et commerciaux, dans les secteurs suivants : transports, assainissement (pour des gestions en affermage, en régie et en SPANC)<sup>11</sup> et eau (en affermage et en régie) ;
- Dix budgets annexes, au titre des zones d'aménagement « Cerisières », « Montagne », « Portes Beaune », « Pré fleuri », « Templiers », « Noirots Chagny », « Mareau Sainte Marie », « Les Gouteaux ».

L'importance des opérations qui se situent dans le champ environnemental (assainissement et eau) et les domaines économiques et d'urbanisme (ZAC), par rapport aux autres actions, se déduit de la lecture des budgets. Fin 2022<sup>12</sup>, si les budgets annexes représentaient 17 % des dépenses réelles de la section de fonctionnement, ils représentaient près de la moitié des dépenses de la section d'investissement du budget agrégé<sup>13</sup>, comme le détaille le tableau qui suit.

**Tableau n° 1 : Part des budgets principal et annexes dans le total des budgets de la CABCS (exercice 2022)**

En €	Section de fonctionnement		Section d'investissement	
	Dépenses réalisées <sup>14</sup>	En % du total	Dépenses réalisées <sup>15</sup>	En % du total
Budget principal	41 409 500,28	83 %	10 501 125,94	52 %
Budgets annexes relatifs aux services publics industriels et commerciaux (SPIC)	7 343 091,45	15 %	6 881 372,36	34 %
Budgets annexes relatifs aux activités de lotissement et d'aménagement de zone	1 086 925,72	2 %	2 900 000,00	14 %
<b>Total tous budgets agrégés</b>	<b>49 930 517,45</b>	<b>100 %</b>	<b>20 282 498,30</b>	<b>100 %</b>

Source : comptes administratifs de l'exercice 2022

<sup>11</sup> La CABCS a la charge de l'intégralité de la compétence assainissement. Sur l'ensemble des communes concernées par un dispositif collectif, en 2014, six étaient gérées en régie, et 28 dans le cadre d'une délégation de service public. En matière d'assainissement non collectif, la mission principale de la communauté est d'assurer un contrôle des installations individuelles.

<sup>12</sup> Le compte administratif de l'exercice 2023 n'était pas connu à la date de rédaction de ces lignes.

<sup>13</sup> Les données présentées correspondent à la somme du budget principal et des budgets annexes. Les informations présentent une approche agrégée des comptes, non retraitée des flux réciproques entre budgets (consolidée).

<sup>14</sup> Mandats émis et charges rattachés.

<sup>15</sup> Mandats émis et restes à réaliser.

### *Une organisation politique complétée par des instances de dialogue*

Conformément à ses statuts<sup>16</sup>, la communauté d'agglomération est administrée par un conseil communautaire, qui se réunit au moins une fois par trimestre<sup>17</sup>. Le conseil communautaire est actuellement composé de 90 délégués, dont le mandat est de même durée que celui du mandat municipal. Son président est désigné parmi les membres du conseil communautaire. La présidence est, depuis l'origine, assurée par le maire de Beaune (M. Alain Suguenot).

Le bureau communautaire, « *organe stratégique de réflexion et d'impulsion* »<sup>18</sup>, est composé du président du conseil communautaire, de 14 vice-présidents, de six membres et d'une chargée de mission<sup>19</sup>. La liste des membres du bureau élu par le conseil communautaire le 10 juillet 2020, est mentionnée en annexe n° 3.

Des « *commissions d'instruction* »<sup>20</sup> sont chargées d'examiner en amont les questions relevant de leurs compétences soumises au conseil de communauté par délibération. Le règlement intérieur, dans sa version de décembre 2020, a créé cinq commissions thématiques<sup>21</sup>, à savoir :

- Commission 1 : enfance/petite enfance/ formations artistiques/ équipements sportifs ;
- Commission 2 : relance économique, emploi, développement, attractivité et promotion du territoire ;
- Commission 3 : aménagement du territoire/développement rural/ infrastructures/ nouvelles mobilités/ transports ;
- Commission 4 : politique environnementale/ nouvelles énergies/cadre de vie ;
- Commission 5 : finances.

S'ajoutent trois instances de dialogue entre les exécutifs des communes et les organes dirigeants de la CABCS, dont deux sont prévues par le règlement intérieur, à savoir : des groupes de travail, des « *comités consultatifs* »<sup>22</sup> et une « *conférence des présidents* »<sup>23</sup>. Ces organes sont réunis « *au gré des démarches ou projets communautaires* »<sup>24</sup>.

---

<sup>16</sup> Cf. Article 7 des statuts.

<sup>17</sup> Cf. Règlement intérieur, art. 1. « *Le Président peut néanmoins réunir le Conseil communautaire chaque fois qu'il le juge utile.* »

<sup>18</sup> Cf. Rapport d'activités 2022, p. 7/53.

<sup>19</sup> Les fonctions de la chargée de mission ne donnent pas lieu à rétribution par la CABCS.

<sup>20</sup> Ces commissions ont été créées en application de l'article L. 2121-22 du CGCT.

<sup>21</sup> Cf. Art. 23 du règlement intérieur.

<sup>22</sup> Cf. Art. 24 du règlement intérieur : « *Conformément aux termes de l'article L. 5211-49-1 du CGCT, le Conseil communautaire peut créer des comités consultatifs sur toute question d'intérêt intercommunal relevant de sa compétence. Chaque comité, présidé par un délégué communautaire désigné par le Président, est composé d'élus et de personnalités choisies en raison de leurs compétences, désignés par le Conseil de la Communauté sur proposition du Président. Ces comités peuvent ensuite être consultés pour avis par le Président, ou transmettre à ce dernier des propositions, sur toute question en rapport avec l'objet pour lequel ils ont été créés. (...)* »

<sup>23</sup> Cf. Art. 25 du règlement intérieur : « (...) [La conférence des maires] se réunit à la demande du Président sur un ordre du jour déterminé ou bien à la demande d'un tiers des maires ou des membres du Conseil dans la limite de quatre fois par an. Ses attributions sont facultatives. Les avis seront transmis de manière dématérialisée par la Communauté d'agglomération à l'ensemble des Communes membres. (...) »

<sup>24</sup> Cf. Réponse à la question 2.1 du questionnaire n°2.

### *Une organisation administrative incluant une mutualisation de services*

Par une délibération datée de mars 2016, la communauté d'agglomération s'est dotée d'un « *schéma de mutualisation des services à l'échelle du territoire* », dont le contenu a notamment été inspiré par les recommandations formulées par la chambre au cours de son précédent contrôle<sup>25</sup>. Ce schéma a ensuite fait l'objet d'une actualisation en mars 2017<sup>26</sup> et demeure en vigueur au moment de la rédaction de ces lignes.

Deux principes sont à retenir. Tout d'abord, les mutualisations proposées sont ouvertes à l'ensemble des communes membres<sup>27</sup>. Ensuite, tout service ou agent d'une commune consacrant plus de la moitié de son activité à l'agglomération est pris en charge par cette dernière<sup>28</sup>.

La mutualisation des moyens est notamment fondée sur la mise à disposition de services entre les communes membres et l'EPCI (dans le cadre des compétences transférées à cette dernière), et la création de services communs entre la communauté d'agglomération et les communes membres, au premier rang desquelles Beaune (en raison de sa situation de ville-centre)<sup>29</sup>.

Ainsi, dès 2015<sup>30</sup>, le conseil communautaire a décidé la création d'un service intercommunal d'instruction du droit des sols, auquel ont adhéré 22 communes de la CABCS<sup>31</sup>. Ce service, qui prend en charge l'instruction des actes ou autorisations en matière d'urbanisme (permis de construire, permis de démolir, déclaration préalable, etc.), assure en outre un rôle de conseil aux maires sur les documents d'urbanisme. La participation des communes au fonctionnement de ce service est notamment fondée sur la base du nombre d'actes instruits<sup>32</sup>.

---

<sup>25</sup> Cf. Extrait de la délibération n° CC/16/283 adoptée en séance du 21/03/2016 : « [Le rapporteur rappelle que les communes et les intercommunalités doivent adopter un schéma de mutualisation des services. Prévu par la loi de réforme des Collectivités Territoriales de 2010, ce schéma vise à une meilleure organisation des services. (...) Il rappelle également que, pour la Communauté d'Agglomération Beaune Côte et Sud, des mutualisations ont été engagées dans ce sens depuis sa création. Le cabinet CALIA, qui assiste l'EPCI dans cette réalisation de schéma, a fait le constat que la collectivité fait partie de celles qui sont bien avancées sur le sujet. Cependant, la Chambre Régionale des Comptes dans son dernier rapport invite la Communauté d'Agglomération à développer une mutualisation descendante c'est-à-dire de l'EPCI vers les communes en général, la ville-centre en particulier. (...) »

<sup>26</sup> Cf. Délibération n° CC/17/470 adoptée en séance du 27 mars 2017.

<sup>27</sup> Cf. *Schéma de mutualisation*, p. 8 et 9/31.

<sup>28</sup> Ainsi la direction générale des services est, en vertu d'une délibération de juin 2021, commune à la CABCS et à la commune de Beaune à hauteur de 50 % du temps de travail, et son activité est facturée sur la base du coût réel annuel.

<sup>29</sup> Selon le *Schéma de mutualisation* (p. 7/3), la ville de BEAUNE est « un acteur incontournable » de la mutualisation des services et des agents. En effet, « l'existence d'une ville-centre de cette importance au regard des communes périphériques est en effet de nature à influencer sur le choix des mutualisations retenues et leur périmètre. »

<sup>30</sup> Cf. Délibération n° 15-142 adoptée en séance du 17 février 2015.

<sup>31</sup> Une majorité de communes membres de la CABCS s'est exprimée par deux fois (2017 et 2020) contre le transfert de la compétence urbanisme. Il n'existe donc pas de PLUi (plan local d'urbanisme intercommunal).

<sup>32</sup> Cf. *Schéma de mutualisation*, p. 21 et 22/31.

Les mises à disposition de personnels, pour leur part, ne concernent pas uniquement la ville-centre, puisque le périmètre du schéma de mutualisation a vocation à être étendu à l'ensemble des communes membres de la CABCS<sup>33</sup>. Toutefois, à l'heure actuelle, les mises à disposition d'agents entre la communauté d'agglomération et les communes membres (autres que Beaune) concernent principalement la compétence « enfance ».

Le processus de mutualisation a été complété par la création d'une « plateforme ressources »<sup>34</sup>, qui assure des prestations de conseil et d'ingénierie au profit de communes adhérentes, dans les domaines suivants :

- Assistance administrative, technique et juridique sur la passation et l'exécution des marchés publics (aide à la rédaction des cahiers de charges, suivi de l'exécution des marchés et, notamment, assistance au contrôle des prestataires et entrepreneurs retenus) ;
- Accompagnement des communes dans la mise en œuvre des projets de construction et de réhabilitation de bâtiments et des travaux de voirie, dont la recherche des financements associés, le respect des normes et réglementations et le contrôle des coûts d'opérations.

L'adhésion au dispositif est volontaire et prend la forme d'une « charte d'adhésion » signée par le maire, portant notamment les droits et obligations de chaque partie ainsi que les dispositions financières. Le règlement d'intervention est annexé à la charte. L'adhésion est annuelle et permet l'accompagnement de la commune à maximum un projet de bâtiment et un projet de voirie par an. La plateforme ressources a eu l'occasion d'accompagner des projets de réhabilitation de bâtiments (écoles, mairie, salle des fêtes, etc.) et d'aménagement de centre bourgs.

Enfin, des coopérations locales informelles ont été nouées entre la CABCS et la ville-centre, dans les domaines juridiques<sup>35</sup> et financiers<sup>36</sup>. Au final, l'organigramme actualisé de la communauté d'agglomération est présenté en annexe n° 4 de ce rapport.

### ***La procédure de contrôle des comptes et de la gestion de cet établissement***

Le contrôle de la CABCS a été ouvert fin août 2023. L'entretien de clôture s'est tenu le 29 janvier 2024, en présence de l'ordonnateur et de la directrice générale adjointe des services.

Lors de sa séance du 14 février 2024, la chambre a arrêté des observations provisoires, transmises à l'ordonnateur en fonctions. Un extrait du rapport d'observations provisoires a également été adressé à l'association « Restaurants du cœur ». Lors de sa séance du 29 mai 2024, la chambre a arrêté les observations définitives qui font l'objet du présent rapport.

---

<sup>33</sup> Comme en témoigne le *Schéma de mutualisation* qui, en page 8/31, insiste sur le fait que « chaque processus de mutualisation est ouvert, par principe, à l'ensemble des communes intéressées ».

<sup>34</sup> Cf. *Schéma de mutualisation*, p. 23/31.

<sup>35</sup> Cf. *Schéma de mutualisation*, p. 22/31 : « Il existe une coopération informelle entre les deux collectivités, essentiellement sur des dossiers transversaux ou des opérations conjointes. »

<sup>36</sup> Cf. *Schéma de mutualisation*, p. 22/31 : « Il existe une coopération informelle entre les deux collectivités concernant l'évaluation financière des mises à disposition et des transferts de charges, dans le cadre de transferts de compétences. La CABCS propose la mise en place de groupements de commandes, à destination des communes de l'agglomération. ».

## 1 UNE GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE PERFECTIBLE

### 1.1 Une intercommunalité en bonne santé financière, des règles budgétaires et d'engagement de la dépense à mieux respecter

#### 1.1.1 Une bonne santé financière attestée par une épargne brute en augmentation

Au cours de la période sous revue (2018-2022), le périmètre de cet EPCI est resté stable<sup>37</sup>. Tous budgets confondus, la CABCS a présenté, sur cette période, des soldes intermédiaires de gestion qui témoignent d'une situation financière saine.

S'agissant du seul budget principal, tout d'abord, l'activité de la CABCS a généré une capacité d'autofinancement nette qui a été quasiment multipliée par deux (passant de 2,3 M€ en 2018 à 4,5 M€ en 2022), comme détaillé dans le tableau qui suit. Cette situation est observable, alors que l'encours de dette, pour sa part, a augmenté de plus d'un tiers sur les cinq exercices considérés. Cette augmentation est liée au remboursement d'un prêt, dont la phase d'amortissement a démarré en 2021<sup>38</sup>.

Tableau n° 2 : Evolution de la capacité d'autofinancement (budget principal 2018-2022)

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Evol.
<b>CAF brute</b>	<b>2 754 937</b>	<b>3 591 421</b>	<b>2 052 538</b>	<b>3 299 716</b>	<b>5 097 600</b>	<b>+ 85 %</b>
- Annuité en capital de la dette	420 006	439 688	446 235	553 452	576 332	+ 37 %
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>2 334 931</b>	<b>3 151 733</b>	<b>1 606 302</b>	<b>2 746 265</b>	<b>4 521 269</b>	<b>+ 94 %</b>

Source : comptes de gestion

La hausse significative de la CAF brute entre 2021 et 2022, pour sa part, s'explique par une augmentation (+ 12 %) des ressources fiscales de la communauté d'agglomération, associée à la stagnation des reversements, comme en témoigne le tableau suivant.

<sup>37</sup> La plus récente intégration d'une commune étant Change en 2017.

<sup>38</sup> Contrat n°0027 313 P (201401) : 933 333,44 € emprunté à taux fixe (3,28 %) et dont le remboursement est étalé sur sept ans.

**Tableau n° 3 : Evolution des produits fiscaux (2018-2022)**

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Evol.
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	26 326 523	27 475 996	27 324 849	27 383 510	29 526 051	+ 12 %
+ <i>Fiscalité reversée</i>	-11 709 874	-11 758 844	-11 838 355	-11 632 222	-11 696 958	NS <sup>39</sup>
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	14 616 649	15 717 152	15 486 494	15 751 288	17 829 093	+ 22 %

Source : comptes de gestion

Tous budgets confondus, l'activité de la CABCS a généré une CAF nette qui, en dépit d'une diminution significative sur la période étudiée (- 12 %), est demeurée positive, comme en atteste le tableau qui suit. Cette situation est à relier à un autofinancement (brut) qui a augmenté moins vite que l'endettement, particulièrement depuis l'exercice 2021, au cours duquel l'annuité en capital de la dette a été multipliée par trois.

**Tableau n° 4 : Evolution de la capacité d'autofinancement (tous budgets confondus 2018-2022)**

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Evol.
<i>CAF brute consolidée, tous budgets</i>	7 932 737	8 972 158	7 032 225	10 181 976	10 540 377	33 %
- <i>Annuité en capital de la dette consolidée</i>	1 884 720	1 998 091	2 084 821	6 324 950	5 197 385	176 %
= <i>CAF nette ou disponible consolidée, tous budgets</i>	6 048 017	6 974 067	4 947 403	3 857 026	5 342 992	- 12 %

Source : comptes de gestion

Au cours des exercices 2021 et 2022, en effet, la communauté d'agglomération a notamment procédé au remboursement du capital de deux prêts-relais, sur les budgets des opérations ZAC des Cerisières et de Pré-Fleury, comme suit<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Non significatif.

<sup>40</sup> Cf. Délibération n° CC/22/003 prise au cours du conseil communautaire du 28 février 2022.

**Tableau n° 5 : Amortissement des prêts-relais des ZAC Cerisières et Pré-fleuri (2021-2022)**

<i>En €</i>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
<i>ZAC Cerisières</i>	2 000 000	1 000 000
<i>ZAC Pré fleuri</i>	2 000 000	1 900 000

*Source : comptes de gestion des budgets annexes*

La capacité d'autofinancement des dépenses d'investissement (budget principal et budgets gérant un service public à caractère administratif), jointe aux produits de cette section, a assuré un financement propre significatif (supérieur à 3 M€ fin 2022), comme illustré dans le tableau qui suit.

**Tableau n° 6 : Composition et évolution (2018-2022) de l'autofinancement des dépenses d'investissements (budget principal et budgets annexes gérant un SPA)**

<i>en €</i>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<i>Evol</i>
<i>CAF brute consolidée, BP et budgets annexes administratifs</i>	2 754 937	4 014 462	1 910 355	5 013 753	5 245 282	90 %
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	488 316	510 560	519 766	4 629 741	3 476 332	612 %
<b>= CAF nette ou disponible consolidée, BP et BA administratifs (A)</b>	<b>2 266 622</b>	<b>3 503 902</b>	<b>1 390 589</b>	<b>384 012</b>	<b>1 768 950</b>	<b>- 22 %</b>
<i>+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)</i>	302 642	409 876	414 141	475 712	669 892	121 %
<i>+ Subventions d'investissement reçues consolidées</i>	420 527	709 277	187 325	282 666	754 240	79 %
<i>+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)</i>	0	0	0	0	120 000	NS
<i>+ Produits de cession</i>	169 466	163 400	153 279	8 000	280	NS
<b>= Recettes d'inv. hors emprunts (B)</b>	<b>892 635</b>	<b>1 282 553</b>	<b>754 745</b>	<b>766 379</b>	<b>1 544 412</b>	<b>73 %</b>
<b>= Financement propre disponible consolidé, BP et BA administratifs (A+B)</b>	<b>3 159 257</b>	<b>4 786 455</b>	<b>2 145 334</b>	<b>1 150 391</b>	<b>3 313 362</b>	<b>5 %</b>

*Source : comptes de gestion*

Au total, sur la période étudiée, cet autofinancement a permis de limiter le recours à l'endettement (l'encours de dette consolidée, tous budgets confondus, a atteint 31,5 M€ au 31 décembre 2022). La capacité de désendettement de la CABCS est demeurée en-dessous du seuil d'alerte de douze années défini dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> Cf. LOI n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, art. 29, I, 3°, a).

Tableau n° 7 : Décomposition et évolution de la capacité de désendettement (tous budgets confondus)

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Evol.
<i>Encours de la dette agrégée</i>	27 155 406	31 007 315	33 500 230	33 306 865	32 082 666	18 %
<i>Dettes réciproques</i>	323 014	323 014	528 751	564 336	537 522	66 %
<b>= Encours de la dette consolidée</b>	<b>26 832 392</b>	<b>30 684 301</b>	<b>32 971 480</b>	<b>32 742 530</b>	<b>31 545 145</b>	<b>18 %</b>
<i>/ CAF brute consolidée tous budgets</i>	7 932 737	8 972 158	7 032 225	10 181 976	10 540 377	33 %
<b>= Capacité de désendettement en années</b>	<b>3,4</b>	<b>3,4</b>	<b>4,7</b>	<b>3,2</b>	<b>3,0</b>	<b>- 12 %</b>

Source : comptes de gestion

### 1.1.2 Des ajustements nécessaires en matière de respect de règles budgétaires et financières

Sur le plan budgétaire et financier, la chambre appelle à la vigilance de la communauté d'agglomération sur trois contraintes réglementaires à observer.

Tout d'abord, sur le budget général, les recettes tirées du produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ont permis de générer des excédents significatifs (1,6 M€ en 2022, 600 000 € en 2021). Or, la chambre rappelle à ce sujet que la TEOM est une ressource dédiée et affectée au financement de l'élimination des déchets, et qu'en conséquence, elle ne doit pas être trop excédentaire. Le juge administratif a estimé que son taux ne doit pas « être manifestement disproportionné » par rapport au montant des dépenses « tel qu'il peut être estimé à la date du vote de la délibération fixant ce taux »<sup>42</sup>.

Ensuite, l'absence de comptes au Trésor propres aux budgets annexes conduit à mêler les trésoreries des différents budgets communautaires. Or, selon les articles L222-1 et 4 du CGCT, il conviendra de veiller au respect des principes d'autonomie et d'indépendance financières qui régissent la gestion des services publics à caractère industriel et commercial, en particulier en ouvrant les comptes au Trésor nécessaires.

Enfin, l'accès aux données comptables et financières pourrait être amélioré. Formellement, la CABCS respecte l'obligation de publicité des budgets et comptes, posée par l'article 107 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)<sup>43</sup>. En

<sup>42</sup> Cf. Article 1520 du code général des impôts. Voir les arrêts de référence du Conseil d'Etat : Auchan, 31/03/2014, n° 368111 ; 22/10/2021, n° 434900.

<sup>43</sup> L'article 107 de la loi NOTRe du 07/08/2015 a modifié les articles L. 2313-1 et L. 5211-36 du CGCT relatifs à la publicité des budgets et comptes. Dans les communes et leurs établissements publics, une présentation synthétique retraçant les informations financières essentielles doit être annexée au budget primitif et compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux. Cette présentation doit, dans un délai d'un mois

effet, la délibération relative au vote du compte administratif de l'exercice 2022, par exemple, comporte une synthèse des informations financières. Toutefois, l'accès à cette information nécessite de connaître la référence de la délibération afférente et de rechercher ensuite ce document parmi l'ensemble des délibérations contenues dans un registre qui peut dépasser la centaine de pages. Or, si les collectivités territoriales sont libres de déterminer la forme et le contenu de cette note de présentation, elles doivent néanmoins garantir la facilité de son accès au public<sup>44</sup>. La chambre invite la communauté d'agglomération à faciliter l'accès en ligne des synthèses des informations financières.

Dans sa réponse à la chambre sur les comptes au Trésor des budgets annexes et sur l'accès aux données comptables et financières, l'ordonnateur s'est engagé à modifier sa pratique.

### **1.1.3 Des irrégularités dans le versement d'indemnités aux élus et de primes aux agents**

#### **1.1.3.1 Le non-respect de l'écrêtement des indemnités versées au maire-président**

L' élu local qui détient plusieurs mandats électoraux ou qui représente sa collectivité au sein de divers organismes et établissements publics ne peut recevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, qu'un montant plafond de rémunération et d'indemnités de fonction. Le total de ces versements ne peut être supérieur, déduction faite des cotisations sociales obligatoires, à une fois et demie l'indemnité parlementaire dite de base<sup>45</sup>. Lorsque ce plafond est dépassé, les indemnités font l'objet d'un écrêtement<sup>46</sup>. La part écrêtée est reversée au budget de la personne publique au sein de laquelle l' élu local exerce le plus récemment un mandat ou une fonction.

Au cours de la période sous revue (2018-2023), le plafond indemnitaire mensuel des élus locaux, déduction faite des cotisations sociales obligatoires, a évolué, selon le détail qui figure dans le tableau qui suit.

---

à compter de l'adoption du document budgétaire, être mise en ligne sur le Internet de l'établissement. Cette obligation et ses modalités d'application s'imposent aux EPCI comportant au moins une commune de 3 500 habitants et plus (article R.5211-41-1).

<sup>44</sup> Cf. Article 2 du Décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 relatif à la mise en ligne par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics de coopération de documents d'informations budgétaires et financières.

<sup>45</sup> Telle qu'elle est définie par l'article 1er de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement.

<sup>46</sup> Cf. Art. L2123-20 II du CGCT (conseiller municipal). Le même dispositif est applicable aux élus départementaux (article L.3123-18 du CGCT) et régionaux (article L.4135-18 du CGCT) ainsi qu'aux membres des organes délibérants des EPCI (article L.5211-12 du CGCT).

**Tableau n° 8 : Evolution du plafond indemnitaire mensuel des élus locaux (2017/2024), déduction faite des cotisations sociales obligatoires**

Au 01/02/2017	Au 01/01/2019	Au 01/07/2022	Au 01/07/2023	Au 01/01/2024
8 399,70 €	8 434, 85 €	8 730,06 €	8 861,01 €	8 897,92 €

Source : Fiches pratiques des centres départementaux de gestion

Au cours de cette période, les indemnités du maire de la commune de Beaune, qui assure également les fonctions de président de la CABCS, ont été fixées par deux délibérations, votées en 2014 et 2020. Aux termes de ces délibérations, le président de la communauté d'agglomération Beaune-Côte-et-Sud est bénéficiaire d'indemnités dont les totaux, s'agissant de ses fonctions à la commune de Beaune et à son EPCI de rattachement, dépassent les plafonds fixés par les textes, sans qu'un mécanisme d'écêtement n'ait été prévu pour la période récente.

La chambre note que les services de l'Etat et de la CABCS ont enclenché au mois de juin 2021 un processus de régularisation qui n'a pas été mené à terme. Deux difficultés demeurent à ce jour : le solde des écêtements non effectués au cours de la période allant de juillet 2017 à juin 2021, ainsi que le montant de l'écêtement actuellement appliqué.

Pour mettre un terme à cette situation irrégulière, l'ordonnateur s'est rapproché des services de l'Etat (par un courrier adressé au préfet de région) à la suite du contrôle de la chambre, afin d'établir la base de calcul de l'écêtement des indemnités qui lui sont versées ; il a demandé par ailleurs que la CABCS procède à l'émission d'un titre de recette à son encontre, correspondant au remboursement du trop-perçu au cours de la période 2017-2021.

#### 1.1.3.2 Une enveloppe indemnitaire dont la répartition ne correspond pas à celle actée par le conseil communautaire en 2020

Le conseil communautaire du 16 juillet 2020 s'est prononcé en faveur de l'indemnisation de vingt-et-un élus, dont « l'ensemble des membres du bureau »<sup>47</sup>. L'annexe de cette délibération précise que « six conseillers communautaires délégués » ont vocation à bénéficier d'indemnités.

Dans les faits, seuls deux membres du bureau, qui ont reçu délégation de fonction (via un arrêté du président), perçoivent cette indemnité. Interrogée sur cette situation, la CABCS a indiqué que la décision du conseil communautaire n'était qu'une « hypothèse »<sup>48</sup>.

Afin d'éviter tout litige quant à l'interprétation de la délibération du 16 juillet 2020, la chambre invite la CABCS à régulariser cette situation en faisant adopter par le conseil communautaire une délibération conforme à la répartition réelle des indemnités.

<sup>47</sup> Délibération n° CC/20/018 prise à l'occasion du conseil communautaire du 16 juillet 2020.

<sup>48</sup> Réponse au questionnaire de la chambre.

### 1.1.3.3 L'attribution d'une prime exceptionnelle en 2020, sans autorisation du conseil communautaire

Par une décision prise en juin 2020, l'ordonnateur a attribué une prime exceptionnelle de 1 000 € à 46 personnes. Cette décision, qui intervenait pour reconnaître les efforts des « *agents particulièrement mobilisés pendant l'état d'urgence sanitaire* » mentionnait en outre une validation ultérieure par le conseil communautaire, dans le contexte des mesures prises par le gouvernement face à la crise sanitaire<sup>49</sup>.

Faute, pour les services communautaires, d'avoir transmis en pièce justificative la délibération afférente, le comptable public a rejeté ce mandat, qui a ensuite fait l'objet d'une réquisition.

Il n'existe aucune délibération autorisant le versement de cette prime. Or, le décret n° 2020-570 du 14 mai 2020, qui la crée, précise bien (art. 8) que « [pour les agents des collectivités territoriales], *les modalités d'attribution de la prime exceptionnelle sont définies par délibération de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de son établissement public.* ».

L'attention de la CABCS est appelée sur le respect des règles en matière d'engagement de la dépense, notamment lorsqu'une délibération du conseil communautaire est requise.

### 1.1.4 Une coopération à renforcer avec le réseau des finances publiques

Dans le cadre du « *nouveau réseau de proximité des finances publiques* »<sup>50</sup>, la communauté d'agglomération est rattachée depuis janvier 2022 au service de gestion comptable (SGC) situé à Nuits-Saint-Georges (également compétent pour deux autres intercommunalités<sup>51</sup>). Une charte d'engagement signée en septembre 2020<sup>52</sup> liste les missions du conseiller aux décideurs locaux (CDL) rattaché à la CABCS : outre des tâches de conseil dans la préparation budgétaire et l'accompagnement dans la mise en œuvre des chantiers en cours (telle que l'application de l'instruction budgétaire et comptable M57), le CDL assure une « *mission de conseil personnalisée* »<sup>53</sup> dans la préparation du budget communautaire.

Il convient également de relever l'existence d'un dispositif de contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD)<sup>54</sup>, qui participe au contrôle interne de l'organisme. Il n'existe en revanche pas

---

<sup>49</sup> La période estivale a été marquée cette année par des mesures progressives de déconfinement.

<sup>50</sup> Selon les termes employés par la Direction générale des Finances publiques (DGFIP).

<sup>51</sup> Communauté de communes Gevrey-Chambertin et Nuits-Saint-Georges et communauté de communes Rives-de-Saône.

<sup>52</sup> *Charte d'engagements du nouveau réseau de proximité des finances publiques*, signée le 7 septembre 2020 par le président de la CABCS et le directeur régional des finances publiques.

<sup>53</sup> Cf. *Charte d'engagements* déjà citée, p. 6/10 (« c) Une mission de conseil personnalisée, en fonction des besoins des collectivités »).

<sup>54</sup> Le CHD désigne la méthode qui consiste, pour l'agent comptable, à proportionner les contrôles exercés sur la dépense concernée aux risques et aux enjeux. Il vise à passer d'un contrôle a priori et exhaustif à un contrôle proportionné selon les risques et ce, en fonction des pratiques de l'ordonnateur.

de contrôle allégé en partenariat (CAP)<sup>55</sup>, en raison de la création relativement récente du service de gestion comptable.

Les résultats du CHD sur l'ensemble de la période (2018-2023) ont été consultés et permettent de relever l'absence d'erreurs significatives dans la chaîne comptable examinée par le comptable public.

Compte tenu de ce qui précède, la CABCS et les services de la direction des finances publiques gagneraient à établir un contrôle allégé en partenariat. Précédée d'une phase d'audit, cette démarche constituerait une étape supplémentaire dans la relation entre les deux acteurs de la dépense.

---

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*La communauté d'agglomération de Beaune-Côte-et-Sud bénéficie d'une situation financière favorable. Les services intercommunaux doivent cependant veiller au respect des règles budgétaires et des procédures relatives à l'engagement de la dépense (prime exceptionnelle versée aux agents sans délibération, défaut d'écrêtement d'indemnités d'élu, etc.).*

*Ils doivent également veiller à l'application stricte des règles en matière d'écrêtement des indemnités des élus.*

*Le financement du service d'enlèvement des ordures ménagères ne doit pas conduire à prélever une taxe dont le taux s'avèrerait trop élevé par rapport au coût du service. Enfin, l'accès des citoyens à l'information financière pourrait être facilité et la coopération avec les services des finances publiques renforcée.*

---

---

<sup>55</sup> Le contrôle allégé en partenariat, ou contrôle partenarial, est une étape supplémentaire dans la collaboration entre l'ordonnateur et l'agent comptable en matière de contrôle sélectif de la dépense.

## **1.2 Des flux financiers entre la CABCS et les communes membres non conformes aux conventions de gestion et de mise à disposition**

### **1.2.1 Le cadre juridique fragile des dépenses liées à l'entretien et la gestion des zones d'activités économiques (ZAE)**

#### 1.2.1.1 Présentation et historique du transfert de cette compétence

La compétence « développement économique » a été transférée à la CABCS en 2017<sup>56</sup>, ce qui a eu pour effet de transférer à l'échelon intercommunal la « *création, aménagement, entretien et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire* »<sup>57</sup>. Dans les faits, parce que la CABCS ne possédait « *pas encore l'ingénierie nécessaire à la réalisation des missions d'entretien et de gestion de ces zones* »<sup>58</sup>, les communes (auparavant compétentes en la matière) ont continué à assurer ces missions pour le compte de la CABCS.

Les relations entre la CABCS et les communes sont encadrées sur ce point par des conventions (qui définissent notamment les charges d'entretien et de gestion pour chacune des zones concernées).

#### 1.2.1.2 Pour l'année 2019 : des prestations refacturées en intégralité par les communes, malgré une entrée en vigueur tardive de la convention

La prise d'effet des différentes conventions de gestion de services se situe à l'été 2019<sup>59</sup>. Or, il n'y a pas eu de proratisation des montants versés aux communes au titre de l'exercice 2019. La CABCS n'était pourtant redevable que de la moitié des charges courantes (si elle s'en était tenue aux dispositions des conventions).

Irrégulier dans la forme, le versement de l'intégralité du montant annuel correspond à un service fait et se justifie donc sur le fond. Les conventions auraient pu prévoir cette situation, en précisant que l'intégralité des dépenses de l'exercice seraient couvertes par la CABCS.

---

<sup>56</sup> En application des articles 66 et 68 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république (dite loi NOTRe).

<sup>57</sup> Cf. Statuts de la CABCS.

<sup>58</sup> Cf. Délibération n° CC/18/066 votée lors du conseil communautaire du 24 septembre 2018.

<sup>59</sup> Ce qui est confirmé par l'émission des premiers mandats : 27 août 2019.

1.2.1.3 Des versements qui ne respectent pas les modalités de remboursement définies dans les conventions

Dans le cadre des relations financières entre la communauté d'agglomération et les communes sur ce domaine, les conventions prévoient que des « *rappports d'intervention et d'exercice* » sont produits afin d'appréhender la réalisation effective des missions d'entretien et de gestion des ZAE. En outre, ce n'est qu'après leur transmission que doit s'effectuer le versement du solde dû aux communes<sup>60</sup>.

Les services de la CABCS n'ont pas été en mesure de fournir l'intégralité des rapports d'intervention communaux pour la période 2019-2023<sup>61</sup>. En outre, l'analyse des documents communiqués a permis de relever que les dispositions de la convention sont rarement respectées. En effet, des omissions et des incohérences ont été constatées. Les plus notables sont les suivantes :

- L'absence d'éléments financiers<sup>62</sup> (trois communes concernées sur onze) ;
- Des éléments techniques partiellement complétés<sup>63</sup> (deux communes concernées) ;
- Des modalités tarifaires qui ne correspondent pas à celles retenues<sup>64</sup> (cinq communes concernées) ;
- Des charges mentionnées non prévues<sup>65</sup> (trois communes concernées) ;
- Des rapports annuels postérieurs au versement des soldes<sup>66</sup> (trois communes concernées).

Le tableau qui suit détaille les montants versés au titre des conventions de gestion de services. Il permet de relever que près des deux tiers des sommes versées n'étaient pas appuyées par les pièces justificatives afférentes.

---

<sup>60</sup> Cf. Article 5.3 de la convention de services relative à l'entretien des espaces communs des zones d'activités, déjà cité.

<sup>61</sup> Onze communes étant concernées sur cinq exercices, cinquante-cinq rapports auraient dû être fournis. Quarante-six ont été transmis. Pour l'année 2023, cinq communes n'avaient pas encore fourni le rapport d'intervention à la fin du mois de janvier 2024 selon une réponse de la CABCS en date du 26 janvier 2024.

<sup>62</sup> Cf. rapports d'intervention 2019 à 2023 (p. 14 à 22 et 38 à 45/74).

<sup>63</sup> Op. cit. (p. 18 à 27/74).

<sup>64</sup> Op. cit. (p. 1 à 4 et 32 à 74/74).

<sup>65</sup> Op. cit. (p. 1 à 4, 35, 47 et 61/74).

<sup>66</sup> Op. cit. (p. 8, 9, 11 et 22/74).

**Tableau n° 9 : Suivi des charges courantes ZA 2019-2022**

Exercice	Montant plafond	Montant versé (1)	Sommes justifiées dans les rapports d'intervention (2)	Pourcentage (2) / (1)
2019	146 725,20 €	146 725,20 €	32 461,61 €	22,1 %
2020	146 725,20 €	146 725,20 €	67 699,52 €	46,1 %
2021	146 725,20 €	146 725,20 €	72 911,94 €	49,7 %
2022	146 725,20 €	148 139,76 € <sup>67</sup>	73 368,10 €	49,3 %
<b>Total 2019-2022</b>	<b>586 900,80 €</b>	<b>588 315,56 €</b>	<b>246 441,17 €</b>	<b>41,9 %</b>

Source / note : Comptes de gestion 2019 à 2022, rapports d'intervention 2019 à 2023 et tableau récapitulatif rapports d'intervention

La chambre a bien conscience que les flux financiers en jeu sont fondés sur la base de montants forfaitaires validés par le conseil communautaire et les conseils des communes impliquées. Elle note toutefois que se pose la question, d'une part, de la situation dans laquelle les charges réellement engagées seraient inférieures à ces forfaits (cas non prévu par les conventions) et, d'autre part, de la capacité des services (CABCS et communes) à produire ces conventions et à en assurer le suivi. Elle invite la CABCS à adapter ce mécanisme à la capacité des services.

#### 1.2.1.4 Un enregistrement comptable différencié qui se traduit par un régime de prise en charge plus favorable dans certains cas

Le traitement comptable des opérations d'entretien et de gestion n'est pas uniforme pour l'ensemble des zones d'activités. Ainsi, sur les dix-sept zones concernées, quatorze interventions communales sont imputées sur le budget principal de la CABCS, et trois sur des budgets annexes<sup>68</sup>. Ce traitement différencié trouve son origine dans le mécanisme d'évaluation des charges organisé au moment de la préparation du transfert de compétence<sup>69</sup> et validé par le conseil communautaire du 24 septembre 2018.

Concrètement, les charges intégrées aux budgets annexes correspondent à des zones sur lesquelles des lots sont encore à céder (et des recettes sont attendues). Leurs montants ne dépendent pas du calcul des attributions de compensation<sup>70</sup>. A l'inverse, pour les zones sur

<sup>67</sup> L'écart observé en 2022 entre le montant initial et le montant versé ne correspond pas à un dépassement du plafond mais à une régularisation (cf. versement du solde 2021 sur les crédits 2022 pour une commune) ainsi qu'à une facturation TTC sur un budget annexe.

<sup>68</sup> Cf. Porte de Beaune (commune de Beaune), Noirots (Chagny) et En Mareau (Sainte-Marie-la-Blanche).

<sup>69</sup> Cf. Rapport de la CLECT, p. 65/74.

<sup>70</sup> L'attribution de compensation (AC) est le flux financier principal entre les communes et les EPCI à fiscalité professionnelle unique. Elle correspond, schématiquement, à la différence entre la fiscalité économique et les charges transférées par les communes à cette catégorie d'intercommunalité.

lesquelles tous les lots ont été cédés, les montants versés aux communes au titre de l'entretien des ZAE sont déduits des attributions de compensation.

L'existence de ces deux régimes est vectrice d'un déséquilibre entre les communes membres de la CABCS :

- Si la zone est active<sup>71</sup>, son entretien (réalisé par une commune) sera rétribué comme une prestation supplémentaire et constituera de ce fait une recette qui s'ajoutera à son attribution de compensation (AC) ;
- Si, au contraire, tous les lots ont été cédés (seul l'entretien courant reste à réaliser par une commune), le montant de la prestation impactera à la baisse son AC.

La commune de Beaune est la principale bénéficiaire de ce traitement différencié<sup>72 73</sup>.

Dans les faits, une confusion a pu être observée dans le respect des deux régimes décrits plus haut. Ainsi, dans le cas de Beaune et de Chagny, les prestations d'entretien réalisées par leurs services communaux sur les ZAE - qui sont identiques - sont déduites de l'AC dans certains cas<sup>74</sup>, alors qu'elles sont totalement indépendantes de celle-ci dans d'autres<sup>75</sup>. Or, cette situation ne s'explique pas par la distinction rappelée plus haut (opérations achevées/opérations en cours).

Enfin, bien que réalisées en régie, ces prestations sont facturées hors taxes sur le budget annexe, et toutes taxes comprises sur le budget principal. Or, aucune base juridique ne justifie cette prise de position, qui vient en contradiction avec le principe en vigueur sur ce sujet<sup>76</sup>.

La chambre note que ce traitement différencié a vocation à prendre fin prochainement (quand l'ensemble des lots des trois ZAE faisant encore l'objet d'un budget annexe seront cédés). Toutefois, elle invite la CABCS à procéder à une harmonisation des procédures, dans le cadre de l'entretien de ces ZAE, à l'issue de la convention en vigueur (courant 2024).

#### 1.2.1.5 Un retard dans le versement de l'acompte et du solde, qui a déjà fait l'objet d'un échange avec le service de gestion comptable

Il apparaît enfin que les dispositions de la convention selon lesquelles l'acompte est versé aux communes avant le 1<sup>er</sup> avril et le solde au plus tard le 15 décembre après transmission

---

<sup>71</sup> Au sens où des lots sont encore à céder.

<sup>72</sup> La CLECT avait en effet évalué les charges annuelles courantes de la ZA « porte de Beaune » qui fait l'objet d'un budget annexe à 49 545 € HT.

<sup>73</sup> Deux autres communes sont concernées (Chagny et Sainte-Marie-la-Blanche). Les charges courantes annuelles des ZA concernées ne s'élèvent toutefois qu'à 4 151 € et 2 056 €.

<sup>74</sup> Cf. entretien des ZAE Beaune-Vignoles, la berlotte, bruottées et creusottes rattachées au budget principal.

<sup>75</sup> Cf. Entretien des ZAE porte de Beaune et noirs (rapport CLECT p. 65/74).

<sup>76</sup> *Le guide de la TVA à l'usage de collectivités locales* de la DGFIP indique, dans sa version la plus récente, que les prestations de services entre collectivités, y compris les opérations de gestion et d'entretien, sont imposables de plein droit à la TVA.

du rapport d'intervention<sup>77</sup> sont rarement respectées<sup>78</sup>. Des rapports d'intervention sont produits au milieu ou en fin d'année n, alors qu'ils auraient normalement dû l'être en fin d'année n-1 (pour justifier le versement du solde). Il a même pu être relevé la présence d'un rapport, qui atteste début juin (donc a priori) de la réalité du service fait pour l'ensemble de l'année<sup>79</sup>.

S'agissant d'une recette pour les communes, le service de gestion comptable de Nuits-Saint-Georges a préconisé en septembre 2022, dans le cadre des mises à disposition de personnels, que ces opérations fassent l'objet de l'émission d'un titre par les communes (avant celle d'un mandat par la CABCS). L'EPCI a indiqué que cette mesure a été transposée à l'entretien des ZA. Son application est toutefois limitée, puisque, sur l'exercice 2022, sept mandats de rattachement (pour un montant total de près de 42 000 €<sup>80</sup>) ont été émis entre le 10 et le 26 janvier 2023. Pour rappel, le solde aurait normalement dû être versé au plus tard le 15 décembre 2022. La situation s'est répétée pour l'exercice 2023 avec l'émission de dix mandats de rattachement au mois de janvier 2024 (pour un montant total de 41 048 €<sup>81</sup>). Cinq communes<sup>82</sup> n'avaient par ailleurs pas transmis leur rapport d'intervention 2023 à la CABCS à la date d'émission de ces mandats (qui correspondent au versement du solde 2023).

La chambre invite la CABCS à profiter du renouvellement des conventions de gestion de services pour s'inscrire davantage dans la procédure mise en œuvre par le service de gestion comptable. Elle sera attentive à la suite qui sera donnée à son invitation.

## **1.2.2 Les dépenses liées à la mise à disposition de locaux municipaux au profit de la CABCS**

### **1.2.2.1 Présentation**

Des communes membres de la CABCS mettent à disposition des locaux municipaux, afin d'assurer le fonctionnement des services communautaires. Ces mises à disposition sont effectuées pour permettre l'exercice des compétences enfance, petite enfance et formation artistique.

Au cours de la période sous revue, la mise à disposition de ces locaux provient notamment de la commune de Beaune et est régie par quatre conventions. Depuis une première convention de septembre 2018 (qui a pris fin en décembre 2020), des conventions annuelles sont adoptées. Les autres communes concernées voient leurs relations avec la CABCS régies

---

<sup>77</sup> Cf. Article 5.3.

<sup>78</sup> Les mandats de l'acompte sont systématiquement émis plusieurs mois après le 1<sup>er</sup> avril : à partir du 9 septembre en 2020, du 27 mai en 2021 et du 2 juin en 2022. Un retard est également observé en 2019 (premier mandat émis le 27 août). Cela s'explique en partie par le fait qu'à la suite du contrôle de légalité la convention n'a été validée que le 25 mars 2019 par le conseil communautaire et que les onze conseils municipaux ont délibéré par la suite.

<sup>79</sup> Et ce, pour un montant inférieur au solde prévisionnel qui sera pourtant versé en intégralité en fin d'exercice avec cette pièce justificative signée en juin (mandat n°4732 du compte de gestion 2021).

<sup>80</sup> Cf. Comptes de gestion 2019 à 2022.

<sup>81</sup> Cf. compte 62875 p. 6 et 7/12.

<sup>82</sup> Beaune, Chagny, Meursault, Sainte-Marie-la-Blanche et Tailly.

par deux conventions trisannuelles, portant sur les périodes 2018-2020 puis 2021-2023. Consenties à titre onéreux, ces mises à disposition constituent une charge annuelle de près de 450 000 € TTC en moyenne.<sup>83</sup>

Bien que leurs objets soient similaires, des modalités de conventionnement distinctes ont été mises en place (entre la commune de Beaune et les autres communes concernées). Interrogée sur ce sujet, la CABCS a expliqué que « *le passage à une convention annuelle pour Beaune devait permettre d'initier la refonte de la convention type. Toutefois ce chantier n'a pu aboutir sur 2021. Les renouvellements ont ensuite été annuels pour, au final, permettre à l'ensemble des conventions d'avoir une date d'échéance au 31/12/2023. (...)* »<sup>84</sup>.

L'analyse des dispositions conventionnelles<sup>85</sup> permet de constater que cette révision des prix n'est pas le seul élément sur lequel ces conventions divergeaient. Une plus grande souplesse était notamment offerte à la commune de Beaune pour faire évoluer la surface des locaux mis à disposition.

Ces différents éléments ne sont plus d'actualité puisqu'un mode de conventionnement unique, acté par le bureau communautaire du 7 décembre 2023 est dorénavant en vigueur.

#### 1.2.2.2 Une entrée en vigueur tardive des conventions, vectrice d'insécurité juridique

L'examen en bureau communautaire de la dernière convention en date (fin des précédentes fixée au 31 décembre 2023) constitue une bonne pratique. En effet, les trois conventions trisannuelles citées plus haut ont toutes été validées en cours d'année par le bureau communautaire et ce, bien que leur entrée en vigueur ait été rétroactivement fixée au 1<sup>er</sup> janvier de leur première année d'application<sup>86</sup>.

La CABCS a précisé dans sa réponse que « *la prise d'une délibération avant la date d'entrée en vigueur des conventions est bien la règle* » mais qu'« *il a pu arriver, pour des considérations liées à la finalisation des projets, qu'un décalage soit induit* ». L'instruction effectuée par la chambre<sup>87</sup> a toutefois révélé que ce retard dans la procédure n'est pas rare et qu'il dépasse parfois les six mois.

De plus, ces conventions étant bipartites, leur caractère exécutoire est nécessairement postérieur à leur double examen par le conseil communautaire et les conseils municipaux concernés<sup>88</sup>. Bien que régulier, un examen en bureau communautaire avant l'entrée en vigueur des conventions n'est donc pas suffisant et ce, d'autant plus que toutes les communes

---

<sup>83</sup> Le détail annuel des montants est présenté en annexe n°5.

<sup>84</sup> Cf. Réponse à la question 5.1 du questionnaire n°3.

<sup>85</sup> dont le détail est proposé en annexe n°6.

<sup>86</sup> Cf. Examen les 21 juin et 20 septembre 2018 des conventions 2018-2020 et le 21 janvier 2021 de la convention 2021-2023.

<sup>87</sup> Cf. Dans le cas des mises à disposition de locaux mais également dans celui de l'entretien des zones d'activités décrit plus haut.

<sup>88</sup> En application de l'article L2131-1 du CGCT.

concernées ne sont pas représentées au sein du bureau<sup>89</sup>. A titre d'exemple, la convention 2021-2023 conclue avec la commune de Chagny n'a vu son conseil municipal se prononcer sur le sujet que le 29 septembre 2021, soit près de neuf mois après l'entrée en vigueur qui y est indiquée<sup>90</sup>. Après Beaune, il s'agit pourtant de la commune pour laquelle le montant annuel des mises à disposition est le plus élevé (puisqu'il varie de 33 746,43 € en 2018 à 42 759,19 € en 2022<sup>91</sup>). Au-delà de l'incidence financière, une entrée en vigueur tardive des conventions est vectrice d'insécurité juridique pour les agents communautaires intervenant dans les locaux mis à disposition par les communes. Dans le cadre de l'actuelle convention (2024-2026), la CABCS a indiqué fin janvier 2024, qu'en dehors de la commune de Beaune, elle ne disposait pas des dates d'examen de celle-ci par les conseils municipaux concernés.

Dès lors, la chambre invite la CABCS à faire examiner par les instances délibérantes, dès le mois de septembre n-1, les conventions bipartites avec les communes prenant effet au 1<sup>er</sup> janvier n. Cet examen anticipé garantirait que les conseils municipaux concernés soient en mesure de se prononcer sur ces conventions avant leur application dans les faits.

### 1.2.2.3 Une base tarifaire qui n'a fait l'objet d'aucune révision depuis 2011

Sur l'ensemble de la période sous revue<sup>92</sup>, les tarifs pratiqués pour ces mises à disposition se fondent sur trois forfaits<sup>93</sup> :

- 1) Les charges générales ;
- 2) La maintenance et les petites réparations ;
- 3) L'entretien des espaces extérieurs.

Ces tarifs (mentionnés en TTC/an/m<sup>2</sup>) permettent de définir le tarif global de la mise à disposition, qui est donc appréhendée de la manière suivante pour chaque commune :

- Surface intérieure mise à disposition x (forfait n°1 + forfait n°2) ;
- Surface extérieure mise à disposition x forfait n°3.

Une pondération est également appliquée, lorsque les locaux ne sont que partiellement mis à disposition de la CABCS, afin qu'elle ne s'acquitte pas de l'ensemble des charges afférentes à des locaux dont elle n'est pas l'unique bénéficiaire. Le conventionnement étant dorénavant unique et triannuel, les trois forfaits sont révisés chaque année en fonction de l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL) publié par l'Insee<sup>94</sup>.

---

<sup>89</sup> Cf. Vingt-six communes en plus de celle de Beaune sont concernées par ces mises à disposition d'après le tableau de synthèse fourni pour la CABCS. Or, le bureau communautaire ne compte que vingt-et-un membres.

<sup>90</sup> L'article 8 de cette convention mentionne expressément ce caractère rétroactif.

<sup>91</sup> Cf. D'après les éléments transmis par la CABCS.

<sup>92</sup> Cf. Article de la convention dédié aux compensations financières (détail des tarifs en annexe n°13).

<sup>93</sup> Les services de la CABCS n'ont pas été en mesure d'expliquer les éléments ayant concouru à l'établissement des trois forfaits de base en 2011.

<sup>94</sup> Contrairement aux autres communes, les tarifs appliqués pour les locaux de la commune de Beaune n'avaient pas été révisés entre 2018 et 2021. L'IRL est obtenu à partir de la moyenne de l'évolution des prix à la consommation hors tabac et hors loyers sur les douze derniers mois. Le principal forfait appliqué reflétant les charges afférentes aux énergies (eau, électricité, chauffage, bois, gaz), le choix d'un indice du type « *indice des prix à la consommation – énergie* » apporterait plus de fiabilité à la démarche.

Afin que les tarifs appliqués correspondent le plus parfaitement à la réalité de la dépense et à l'évolution des règles en la matière, la chambre invite la CABCS à réaliser une nouvelle estimation des tarifs avant la fin de la présente convention. A l'issue de celle-ci, les forfaits de base auront en effet quinze ans.

#### 1.2.2.4 La question de la gratuité pour les locaux exclusivement affectés à la réalisation d'une compétence communautaire

Le conventionnement unique acté par le bureau communautaire le 7 décembre 2023 a notamment permis de distinguer deux situations pour la mise à disposition des locaux communaux à la CABCS : celui dans lequel les locaux sont mis à la disposition exclusive de la CABCS, et celui où la mise à disposition n'est que partielle<sup>95</sup>.

Parmi les vingt-six communes concernées, Beaune et Chagny sont les deux seules communes pour lesquelles les locaux font l'objet d'une mise à disposition exclusive. Celle-ci est principalement réalisée au titre des compétences gestion d'équipements culturels d'intérêt communautaire (conservatoire et écoles de beaux-arts) et enfance<sup>96</sup>.

Bénéficiaire exclusif de ces locaux dans le cadre d'un transfert de compétence, l'EPCI devrait à ce titre supporter les obligations du propriétaire<sup>97</sup>. Surtout, cette mise à disposition des biens dont les communes sont propriétaires et qui sont occupés de façon exclusive par les services de la communauté d'agglomération pour l'exercice des compétences transférées devrait être consentie à titre gratuit<sup>98</sup>.

Ce mode de fonctionnement correspondrait aux statuts de l'EPCI, qui précisent, s'agissant des équipements péri et extrascolaires rattachés aux compétences de la communauté d'agglomération, que cet EPCI est gestionnaire (et non bénéficiaire d'une mise à disposition)<sup>99</sup>. Outre la mise en conformité avec les dispositions du CGCT, cette régularisation contribuerait à ce que les dépenses effectives soient le plus proche reflet du coût réel de fonctionnement<sup>100</sup>. De plus, dans le cas des enseignements artistiques, cela régulariserait une situation qui perdure depuis 2007<sup>101</sup>. S'agissant du coût de fonctionnement du conservatoire, la chambre rappelle que la CABCS a la possibilité de bénéficier du soutien financier de l'État<sup>102</sup>.

---

<sup>95</sup> Dans les versions précédentes, il était uniquement précisé que le coefficient d'occupation correspondait à la quote-part utilisée par la CABCS lorsque cette dernière n'utilise les biens que partiellement, que ce soit en termes de surface ou de durée d'utilisation. Aucune précision n'était apportée pour les cas où ce coefficient serait égal à 1.

<sup>96</sup> Et de manière plus marginale au titre des compétences eau/assainissement (cf. bureau de la régie des eaux de 27 m<sup>2</sup> mis à disposition par la commune de Chagny et relais enfants parents assistantes maternelles (REPAM) de 128 m<sup>2</sup> mis à disposition par la commune de Beaune).

<sup>97</sup> Selon l'article L1321-2 du CGCT.

<sup>98</sup> Selon les articles L1321-1 et 2 du CGCT.

<sup>99</sup> Cf. Article 5-3 : intégralité des compétences péri et extrascolaire « *incluant la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion des équipements* ».

<sup>100</sup> Et plus indexées sur un forfait/m<sup>2</sup> dont la CABCS n'est pas en mesure de donner l'origine.

<sup>101</sup> L'école des beaux-arts et le conservatoire sont en effet des équipements relevant de la compétence « *construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements sportifs et culturels d'intérêt communautaire* » depuis une délibération du conseil communautaire du 25 juin 2007.

<sup>102</sup> Interrogée sur un éventuel concours de la DRAC au fonctionnement du conservatoire intercommunal, la CABCS a en effet indiqué que les conservatoires infra-départementaux ne pouvaient être soutenus. Or, il

La chambre invite donc la CABCS à mettre en œuvre les dispositions des articles L1321-1 et 2 du CGCT relative à la mise à disposition gratuite des biens, notamment dans le cadre du transfert de la compétence « *construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels d'intérêt communautaire* »<sup>103</sup>.

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*Le contrôle de la chambre a permis de relever, s'agissant des relations financières entre la communauté d'agglomération et ses membres, l'existence de régimes distincts en matière de prise en charge des frais d'entretien et de gestion des zones d'activités économiques, mais également en matière de mises à disposition des locaux.*

*Si l'existence de ces dispositifs relève de la libre administration des collectivités concernées, une mise en cohérence des conventions liant la communauté d'agglomération et ses membres avec la pratique, devrait être réalisée.*

## **1.3 Une information en matière sociale et de prévention des atteintes à la probité à améliorer**

### **1.3.1 Un dispositif d'alerte interne à mettre en place en matière de prévention et de détection des manquements à la probité**

La communauté d'agglomération ne propose pas à ses élus ni à ses agents, de dispositif d'alerte interne en matière de conflits d'intérêts ou d'atteinte à la probité (éthique et déontologie), ni d'information en la matière, pourtant rendue obligatoire par la loi Sapin II<sup>104</sup>.

S'agissant des élus, il est possible de relever que le règlement intérieur du conseil communautaire, pris en application de la loi<sup>105</sup>, se contente de rappeler que « *les délibérations auxquelles ont pris part des membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet soit en leur nom personnel, soit comme mandataire, sont illégales. La délibération devra mentionner*

---

apparaît que, sur l'ensemble de la région Bourgogne-Franche-Comté, en 2022 et 2023, quatorze conservatoires de ce type ont vu leur fonctionnement soutenu par la DRAC.

<sup>103</sup> Cf. Statuts.

<sup>104</sup> Cf. Art. 8 de la Loi Sapin 2 du 09/12/2016 : « *Des procédures appropriées de recueil des signalements émis par les membres de leur personnel ou par des collaborateurs extérieurs et occasionnels sont établies par les personnes morales de droit public ou de droit privé d'au moins cinquante salariés, les administrations de l'Etat, les communes de plus de 10 000 habitants ainsi que les EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres, les départements et les régions, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.* »

<sup>105</sup> L'article L2121-8 du CGCT fait obligation aux conseils municipaux des communes de plus de 1 000 habitants de se doter d'un règlement intérieur dans les six mois qui suivent leur installation. Ces dispositions sont applicables aux établissements de coopération intercommunale, par renvoi de l'article L 5211-1 du CGCT.

*l'absence de participation des membres intéressés.* »<sup>106</sup> Aucune précision permettant au lecteur d'appréhender le concept de conflit d'intérêts n'est donnée sur ce champ.

Interrogée sur les « *mesures spécifiques déployées pour prévenir et détecter les conflits d'intérêts (élus et agents)* », l'équipe dirigeante s'est contentée de présenter la Charte de l'élu local (volet élus) et le dispositif afférent au cumul des activités (volet agents). Cette réponse ne présente toutefois qu'une partie des dispositions qui permettent de prévenir et détecter les risques de conflits d'intérêts.

La rédaction d'une fiche de procédure en matière d'alerte interne, consultable sur l'intranet, et à destination des agents et des élus, constituerait une réponse à l'obligation posée par la loi en matière de recueil et de traitement des signalements. Cette fiche pourrait être complétée par les coordonnées du référent-déontologue<sup>107</sup>. Les services de la CABCS chargés de la formalisation de cette procédure trouveront dans les recommandations de l'Agence française Anticorruption<sup>108</sup> des éléments d'information utiles.

**Recommandation n° 1.** Etablir sans délai une procédure formalisée de recueil et de traitement des alertes éthiques à destination des agents et des élus communautaires. Communiquer sur cette procédure sur le site intranet de l'établissement.

L'ordonnateur a indiqué à la chambre qu'il s'engageait à doter la communauté d'agglomération d'une procédure de recueil et de traitement des signalements éthiques.

### 1.3.2 Des données sociales à fiabiliser

Les services de la collectivité présentent aux élus, en début d'exercice, un tableau des effectifs des agents communautaires<sup>109</sup>. Or, au cours de la période examinée, la date au cours de laquelle est arrêtée cette évaluation des effectifs n'est pas identique. De même, ce travail n'est pas reproduit chaque année, ce qui ne permet pas de disposer de données à périmètre constant.

Les données disponibles au sein de la communauté d'agglomération sont en outre peu fiables sur cette matière, comme en atteste l'information erronée contenue dans les bilans sociaux<sup>110</sup>.

<sup>106</sup> Cf. Art. 11 du règlement intérieur du conseil communautaire.

<sup>107</sup> Dont le périmètre de saisine a été étendu depuis juin 2023 aux élus locaux (cf. Loi « 3DS » du 21/02/2022 et Décret n°2022-1520 du 06/12/2022).

<sup>108</sup> Cf. Recommandations datées du 12 janvier 2021, p. 69/87 et suivantes.

<sup>109</sup> Précision apportée par les services de la CABCS : « *Le tableau des effectifs est désormais arrêté au 31 mars en corrélation avec le vote du Budget. C'est ce tableau qui sert à la gestion quotidienne de la Direction des ressources humaines.* » (Cf. Réponse à la question 3.2 du questionnaire n°1).

<sup>110</sup> La chambre a pu noter une augmentation particulièrement significative des effectifs physiques rémunérés en 2020. Interrogés sur ce point, les services de la CABCS ont précisé : « *Le bilan social 2020 avait été produit à partir des données RH brutes issues du logiciel CIRIL. Il s'avère que ces données étaient inexactes en termes de saisie, en particulier celles des agents contractuels, qui ne faisaient pas la distinction entre les contractuels sur postes permanents et ceux sur postes non permanents.* »

La chambre recommande à l'ordonnateur de fiabiliser ses données sociales, en modifiant les paramètres de son progiciel CIRIL ou en se dotant d'outils permettant de retracer avec fiabilité l'évolution de ses effectifs. En effet, ce n'est pas la première fois que la chambre relève cette carence<sup>111</sup>. En outre, une information claire sur ce sujet serait d'autant plus utile aux services de la CABCS, qu'elle s'inscrirait dans le cadre de l'obligation nouvelle de rédiger un rapport social unique. La chambre a toutefois bien noté que, dans une délibération de janvier 2024, le bureau communautaire avait validé le principe de la création d'un poste au sein de la DRH, chargé notamment de faire le lien avec la DSI « *pour développer les fonctionnalités du logiciel* »<sup>112</sup>.

**Recommandation n° 2.** Se doter d'outils permettant de fiabiliser les données relatives au recensement des effectifs physiques.

En réponse à la chambre sur ce point, il a été indiqué que la communauté d'agglomération s'était fixée comme objectif l'aboutissement de ce chantier pour la fin d'année 2024.

Focus : Le dialogue social dans la CABCS à l'aune des apports de la loi de transformation de la fonction publique

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (LTFP) réaffirme le droit des fonctionnaires de participer à l'organisation et au fonctionnement des services publics<sup>113</sup>. Elle recentre les attributions des commissions administratives paritaires (CAP) sur l'examen des décisions individuelles défavorables aux agents<sup>114</sup>. Ce sont dorénavant les lignes directrices de gestion (LDG) qui déterminent la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines et fixent les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours. En outre, sur le modèle de la réforme adoptée en 2017 dans le secteur privé, la loi procède à la fusion des comités techniques (CT) et des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), pour donner naissance aux comités sociaux territoriaux (CST), à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023. Ces derniers, au sein desquels une formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail (FSSCT) est prévue<sup>115</sup>, sont appelés à devenir l'instance de référence en matière de concertation sur les sujets d'ordre collectif. Enfin, à partir de 2021, le bilan social annuel élaboré par les administrations employeurs est remplacé par un rapport social unique. Ce document doit servir de support à un débat relatif à l'évolution des politiques des ressources humaines.

<sup>111</sup> Au Rapport d'observations définitives de 2015 (p. 45/57), était notamment mentionné : « 6.2 Le bilan social : (...) Or, la lecture du bilan social 2013 élaboré par la CA présente des incohérences (problèmes d'additions le plus souvent) et des erreurs (chiffres erronés) qui sont dommageables à une synthèse pertinente. La chambre invite la CA à remplir avec plus de soin ce rapport biannuel sur l'état de la collectivité (...), ce à quoi elle s'est engagée dans sa réponse au rapport d'observations provisoires. ».

<sup>112</sup> Cf. Délibération n° BU/24/002 prise au cours du bureau communautaire du 18/01/2024.

<sup>113</sup> Cf. Article 1 de la LTFP.

<sup>114</sup> La loi supprime les sujets afférents aux demandes de mutation et de promotion (à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020) et les propositions d'avancement et de promotion (dès le 1<sup>er</sup> janvier 2021).

<sup>115</sup> Pour les collectivités de plus de 200 agents.

Les développements qui suivent s'inscrivent dans le cadre des orientations de la formation inter juridiction « *Enquête sur le dialogue social dans la fonction publique* », qui s'intéresse à l'application concrète des dispositions de la LTFP<sup>116</sup>.

La mise en place des nouvelles instances issues de la loi de 2019 au sein de la CABCS:

Le comité social territorial a été mis en place suivant une délibération datée du 28 mars 2022. Le nombre de représentants du personnel a été fixé à quatre titulaires et quatre suppléants, conformément à ce que prévoit l'article 4 du décret n°2021-571<sup>117</sup>.

Conformément aux éléments de réponses communiqués par ses services, la CABCS a fait le choix d'établir « *les LDG relatives à la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines et aux orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels* »<sup>118</sup> dans un document commun<sup>119</sup>. Elles ont pris effet au 1<sup>er</sup> décembre 2021.

Le projet de lignes directrices (2021-2023) a notamment été piloté par le « *Co 1er Vice-Président* », en charge de l'Administration générale, des Ressources humaines et des Milieux naturels, et le directeur général des services. « *Sur la base du volontariat, les chefs et directeurs de service ont co-construits les LDG lors de deux réunions de travail. Les représentants du personnel ont été associés à la démarche dans le cadre d'une réunion de travail avant le passage en Comité technique.* »<sup>120</sup>

Parmi les informations contenues dans ce document, il est intéressant de relever les axes stratégiques retenus au titre de la « *stratégie pluriannuelle de pilotage des RH* », à savoir :

- « 1- Développer l'attractivité de la collectivité / la marque employeur ;
- 2- Réduire l'absentéisme / améliorer la qualité de vie au travail ;
- 3- Assurer une continuité du service public ;
- 4- Favoriser l'égalité femme / homme »<sup>121</sup>.

Ainsi, en matière de valorisation des parcours, il y est précisé que la promotion interne s'opère sur proposition de l'autorité territoriale, sur la base d'un « *barème de 100 points* »<sup>122</sup>, préalable à la sélection des dossiers présentés au centre de gestion<sup>123</sup>.

Lors de la présentation du texte au Comité technique, cette proposition a été adoptée à l'unanimité par les deux collèges (employeur et personnel). Des élections professionnelles ont été organisées en 2022 afin d'installer les nouvelles instances. Le rapport social unique est en cours d'élaboration au moment de la rédaction de ces lignes.

<sup>116</sup> Cf. « *Enquête sur le dialogue social dans la fonction publique* », Questionnaire resserré.

<sup>117</sup> Cf. « *Selon l'effectif des agents relevant du comité social territorial, le nombre de représentants titulaires du personnel est fixé dans les limites suivantes : (...) 2° Lorsque l'effectif est supérieur ou égal à deux cents et inférieur à mille : quatre à six représentants (...)* ».

<sup>118</sup> Cf. Art. 13 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux LDG et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires.

<sup>119</sup> Cf. Arrêté n°2021-432 du président de la CABCS en date du 09/12/2021, p. 2.

<sup>120</sup> Cf. Annexe de l'arrêté n°2021-432 mentionné plus haut, p. 1.

<sup>121</sup> Cf. Annexe de l'arrêté n°2021-432, p. 7/16.

<sup>122</sup> Cf. Annexe déjà citée, p. 13 et 14/16.

<sup>123</sup> Sur ces 100 points, 30 sont affectés à la valeur professionnelle de l'agent. Celle-ci est évaluée à partir de l'appréciation de la manière de servir, en se basant sur les trois derniers entretiens professionnels.

### Les moyens mis à disposition des syndicats

A la suite des élections professionnelles du 8 décembre 2022, aucune liste n'ayant été déposée<sup>124</sup>, l'établissement a procédé à la nomination de représentants des syndicats par tirage au sort<sup>125</sup>. Ces derniers, selon les informations communiquées par la CABCS au cours de l'entretien d'ouverture du contrôle, sont en cours de formation.

### L'impact des nouveaux outils du dialogue social

Compte tenu de ce qui précède (absence de candidats aux dernières élections professionnelles et formation en cours des représentants désignés par tirage au sort), « *il n'a pas été constaté de gain de temps dans le traitement des dossiers. Les incidences de la mise en œuvre de la loi ne sont aujourd'hui pas mesurables au niveau de la CABCS.* »<sup>126</sup>

---

## **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Les services de la communauté d'agglomération produisent des informations en matière de ressources humaines qui nécessitent d'être fiabilisées afin de permettre leur utilisation à des fins d'analyse rétrospective et prospective. Ce qui entre pleinement dans les objectifs fixés notamment par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019.*

*L'absence de dispositif de recueil et de traitement des alertes éthiques constitue en outre une carence qui appelle une réflexion autour de la mise en œuvre d'un mécanisme d'information et de prévention commun aux agents et aux élus.*

---

---

<sup>124</sup> Cf. Réponse à la question 10.3 du questionnaire n°2 et tableau de recensement issu de la Direction générale des collectivités territoriales du ministère de l'Intérieur.

<sup>125</sup> Cf. Art. 6, 34 et 50 du décret n°2021-571 du 10 mai 2021 relatif aux comités sociaux territoriaux des collectivités territoriales et leurs établissements publics ; Art 11, 23 et 36 du décret n° 89-229 du 17 avril 1989 relatif aux commissions administratives paritaires des collectivités territoriales et de leurs établissements publics et Art. 10, 17 alinéas 6 et 22 du décret n° 2016-1858 du 23 décembre 2016 relatif aux commissions consultatives paritaires de la fonction publique territoriale.

<sup>126</sup> Cf. Réponse à la question 10.4 du questionnaire n°2.

## 2 DES RELATIONS AVEC LES TIERS À SÉCURISER

Selon les recommandations de l'Agence française Anticorruption (AFA), la maîtrise des risques d'atteinte à la probité passe par le développement d'un dispositif qui concerne tout à la fois les services et les organes décisionnels. D'après l'AFA, en outre, la commande publique et les relations avec les associations constituent les secteurs les plus exposés au risque pénal. La chambre a donc mené une instruction dans l'objectif d'apprécier les moyens mis à la disposition des services et des élus dans la prévention et la maîtrise du risque d'atteintes à la probité sur ces champs.

### 2.1 Des processus d'achat qui tendent vers davantage d'efficience, mais à sécuriser juridiquement

#### 2.1.1 Une organisation plus efficiente

Au sein de la CABCS, l'organigramme de la direction de la commande publique, des achats, de la reprographie et du courrier distingue les procédures « achats » et « commande publique ». Cette distinction indique l'existence, à côté des procédures de commande publique « classiques » (dont l'objectif est de procéder aux achats de biens et services pour le compte des directions opérationnelles), d'une stratégie d'amélioration de la performance dans les achats (notamment : tendre vers des achats mutualisés).

Dans les faits, dans cette direction, le service achats est responsable du recensement des « besoins d'achats en investissement (mobilier, électro-ménager, sono ...) de chaque service »<sup>127</sup>. En outre, « les fournitures récurrentes pour les besoins transversaux (fournitures scolaires, fournitures de bureau, produits d'entretien, papier, ...) de la commune et/ou de la CABCS sont directement achetées par marchés (groupements de commandes) par le service achats. »<sup>128</sup> Cette stratégie de mutualisation des achats constitue une pratique favorable à des économies d'échelle.

De même, en matière de formalisation des procédures, la chambre a pu constater que le site intranet de la communauté d'agglomération comportait des fiches de procédures pour les commandes de fournitures de bureau et de produits d'entretien. Une fiche de procédure générale est également publiée. Celle-ci renseigne notamment sur les marchés mutualisés existants, auxquels il convient d'avoir recours pour des besoins s'y référant<sup>129</sup>. Ici aussi, la formalisation des procédures constitue une bonne pratique pour permettre d'homogénéiser les processus.

---

<sup>127</sup> Cf. CABCS, *Guide de l'achat public*, 2023, p. 9/27.

<sup>128</sup> Cf. CABCS, *Guide de l'achat public*, 2023, p. 8/27.

<sup>129</sup> Cette fiche comporte par ailleurs un rappel de l'obligation en la matière : « Lorsqu'il existe un marché ou un accord-cadre pour répondre à un besoin (ex : vidéoprojecteur, impression, matériel informatique ...), tous les services doivent impérativement commander via ce marché, sans consulter d'autres fournisseurs en amont ».

Sur le plan de la prévention des risques juridiques et financiers, il a pu être constaté que l'organisation des fonctions achats/commande publique était cadrée par plusieurs documents consultables sur le site intranet de l'établissement, à savoir :

- Un guide de l'achat public, édité en 2018<sup>130</sup> et dont la dernière mise à jour au moment de la rédaction de ce rapport date de l'année 2023 ;
- Des modèles de documents, relatifs à l'analyse des offres, aux échanges de mails avec les fournisseurs (demande de devis, information des candidats retenus ou non).

En outre, des sessions de formation au droit de la commande publique sont organisées en interne, à destination des acheteurs. Ces sessions associent des agents de la communauté d'agglomération et de la commune de de Beaune. Elles sont assurées par la directrice de la commande publique, des achats, de la reprographie et du courrier.

## 2.1.2 Une sécurisation juridique nécessaire des procédures de passation des marchés

Les acheteurs publics ont pour obligation d'assurer, dès le 1<sup>er</sup> euro, l'application des grands principes de la commande publique, qui sont par ailleurs inscrits en préliminaire du code.<sup>131</sup> **Leur ambition n'est pas uniquement de réaliser des économies dans les différentes phases de la procédure d'achats, mais de prémunir les élus et les agents qui interviennent dans une zone de risques juridiquement sensible**<sup>132</sup>. Par la consultation d'un échantillon de marchés, portant sur la totalité de la période sous revue et pour des objets et des montants distincts, il a pu être relevé des mauvaises pratiques, communes à l'ensemble de l'échantillon dans les étapes de la passation, qui exposent l'établissement (ses services et les élus qui prennent les décisions) à des risques juridiques significatifs.

### 2.1.2.1 Un champ d'application du code de la commande publique à respecter

Le code de la commande publique (article L2) s'applique dans le cas de contrats conclus à titre onéreux par un acheteur ou une autorité concédante, pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, avec un ou plusieurs opérateurs économiques. Or, il est apparu que les services de la communauté d'agglomération avaient pu contracter avec des fournisseurs sur des matières qui n'ont pas été appréhendées, à tort, comme relevant du champ de la commande publique. Un exemple illustre cette situation.

---

<sup>130</sup> Cf. Réponse à la question 5.3 du questionnaire n°2.

<sup>131</sup> Cf. Code de la commande publique, Titre préliminaire de la partie législative, article L3 :

« Les acheteurs et les autorités concédantes respectent le principe d'égalité de traitement des candidats à l'attribution d'un contrat de la commande publique. Ils mettent en œuvre les principes de liberté d'accès et de transparence des procédures, dans les conditions définies dans le présent code. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. ».

<sup>132</sup> La compagnie d'assurance SMACL publie chaque année un rapport sur le risque pénal des élus et des agents publics territoriaux. Pour 2022, ce rapport rappelle que près de la moitié des motifs de poursuites contre les élus locaux et fonctionnaires territoriaux sur l'ensemble des mandatures depuis 1995 avait pour origine des manquements à la probité (cf. rapport 2022 p. 21 et 30).

Le bureau communautaire du 1<sup>er</sup> décembre 2022 a acté la conclusion d'une convention de partenariat avec une association culturelle. Cette convention s'est inscrite dans le cadre du projet de revitalisation économique du territoire (selon une information du conseil communautaire de juin 2022). D'un point de vue opérationnel, des rencontres annuelles, organisées en roulement dans trois communes<sup>133</sup>, ont été mises en place à l'été 2023, sous l'appellation « festival vivons plus haut ». Elles ont pris la forme de colloques et de conférences, d'animations culturelles et musicales, ainsi que de marchés valorisant les produits locaux.

Les missions confiées à l'association portaient notamment sur le volet « animation culturelle et musicale », via la programmation et la contractualisation avec les artistes, ainsi que le montage et le démontage des scènes. La CABCS s'est engagée à verser à l'association une « contribution financière » à hauteur de 26 000 € TTC<sup>134</sup>, pour ce qui s'assimile, dans les faits, à une prestation de services ; cela a été confirmé par l'imputation comptable<sup>135</sup> de cette opération, et par les services de la CABCS elle-même (cf. sa réponse sur ce sujet).

Ces missions auraient dû être confiées à l'association dans le cadre des règles fixées par le code de la commande publique. S'agissant ici d'une prestation dont le montant est inférieur à 40 000 € H.T, elle pouvait en outre s'inscrire dans une procédure sans publicité ni mise en concurrence préalables (au sens de l'article L2120-1 du code de la commande publique).

De surcroît, la CABCS a justifié le choix du recours à cet opérateur par sa « proximité »<sup>136</sup>, ce qui est contraire au principe d'égalité de traitement des candidats.

Au cours du contrôle, l'ordonnateur a mentionné une réponse ministérielle datée du 4 février 2021, qui concerne les procédures de passation des marchés publics de faibles montants. De ce point de vue, la chambre et la réponse ministérielle rappellent que les facilités en matière de procédure de mise en concurrence qui sont accordées à l'acheteur public dans ce cas ne doivent pas conduire à méconnaître le respect des principes fondamentaux de la commande publique et sont conditionnées à la nature de la prestation et au degré des connaissances dont l'acheteur dispose quant au secteur économique concerné. Elle relève d'ailleurs que, pour la deuxième édition, les services communautaires ont fait le choix d'une « mise en concurrence », comme l'a signalé l'ordonnateur.

#### 2.1.2.2 Des délais de consultation irrégulièrement courts

Dans le cas de marchés à procédure adaptée, la détermination des délais de remise des candidatures et des offres est laissée à la libre appréciation de l'acheteur (articles R. 2143-1 et R. 2143-2 du CCP). Pour autant, ce dernier doit tenir compte du montant du marché, de la complexité des prestations, de la facilité d'accès aux documents de la consultation, de la nécessité éventuelle d'une visite des lieux et de l'importance des pièces exigées des candidats. Ces délais doivent en effet permettre aux opérateurs économiques intéressés de disposer du temps nécessaire pour préparer leur dossier de candidature et leur offre. Le non-respect de cette règle s'illustre notamment dans un dossier relativement récent.

---

<sup>133</sup> Aubigny-la-Ronce, Thury et Baubigny.

<sup>134</sup> L'examen par le seul bureau communautaire d'une convention de partenariat ayant une telle incidence financière est possible depuis l'évolution des délégations du conseil au bureau communautaire actée par le conseil communautaire du 13 décembre 2021.

<sup>135</sup> Op. cit. p. 1/11.

<sup>136</sup> Cf. Une réponse écrite faite à la chambre.

Fin 2021<sup>137</sup>, les services de la CABCS ont lancé une consultation sous forme de procédure adaptée à lot unique, pour le remplacement du parquet dans deux salles de l'école des beaux-arts (Beaune). La particularité de ce marché était que les travaux devaient se dérouler pendant les vacances d'été, pour ne pas gêner la pratique des élèves<sup>138</sup>.

Le règlement de la consultation, mis en ligne début septembre 2021, a fait l'objet d'une modification, en date du 30 septembre 2021. Cette modification a consisté en l'ajout de précisions concernant la visite préalable des lieux, présentée comme nécessaire pour déterminer la nature du produit à proposer<sup>139</sup>. La date limite de remise des offres, fixée initialement au 11 octobre 2021, est demeurée inchangée. Or, la précision apportée fin septembre 2021 était de nature à imposer une contrainte supplémentaire (visite obligatoire sur site), justifiant par là un allongement du délai de remise des offres<sup>140</sup>.

En l'espèce, un délai de huit jours ouvrés<sup>141</sup> laissé aux candidats pour finaliser leurs offres aurait pu être considéré par le juge comme insuffisant pour assurer le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

**Recommandation n° 3.** : En conformité avec l'article R. 2151-4 du code de la commande publique, prolonger le délai de réception des offres lorsqu'un complément d'information ou une modification importante sont apportés aux documents de la consultation.

### 2.1.2.3 Une égalité de traitement des candidats qui n'est pas toujours garantie

Pour la création d'une aire de covoiturage et d'un parking-relais à Beaune, une procédure de marché à procédure adaptée a été lancée par la CABCS en 2022. Le lot 1 (1 750 747,15 € HT) a été attribué à un groupement d'entreprises,.

L'offre initiale de ce candidat, qui comportait notamment la fermeture de l'axe routier (contraire aux dispositions de l'article 10.3 du CCTP et aux conventions conclues avec le concessionnaire autoroutier) était manifestement inappropriée<sup>142</sup>. Elle a d'ailleurs été qualifiée comme « ne pouvant être acceptée » dans le rapport d'analyse des offres.

---

<sup>137</sup> Date de publication de l'avis d'appel public à la concurrence : 13 septembre 2021.

<sup>138</sup> Cf. Article 2-5 du CCTP, p. 6/13 : « *La date de début des travaux est fixée dans l'ordre de service adressé au titulaire. Les travaux se dérouleront pendant les vacances d'été 2022 en site inoccupé.* »

<sup>139</sup> Cette visite était d'ailleurs rendue obligatoire, comme en témoigne le règlement de la consultation modifié, dans son préambule, p. 2 : « *La visite des lieux est obligatoire pour remettre une offre, sous peine d'irrégularité.* ».

<sup>140</sup> L'allongement du délai est obligatoire lorsque les offres ne peuvent être déposées qu'à la suite d'une visite du site (Cf. Art. R2151-3 du CCP).

<sup>141</sup> Du 30/09/2021 (date de modification du RC) au 11 octobre 2021 (date limite de dépôt des candidatures et des offres).

<sup>142</sup> Une offre inappropriée, au sens de l'article L2152-4 du CCP, est une offre « *sans rapport avec le marché parce qu'elle n'est manifestement pas en mesure, sans modification substantielle, de répondre au besoin et aux exigences de l'acheteur qui sont formulés dans les documents de la consultation* ».

Cette offre a pourtant fait l'objet d'une régularisation dès le stade de la demande de précisions. Ce qui est contraire à ce que prévoit l'article R2152-1 du code de la commande publique.

Sur un autre dossier, les services de la CABCS ont pu considérer qu'une offre était régulière<sup>143</sup>, alors que le candidat proposait un délai d'exécution supérieur au délai défini par l'acheteur.

En procédant de la sorte sur ces deux dossiers, la CABCS n'a pas été en mesure de garantir l'égalité de traitement des candidats.

**Recommandation n° 4.** : En conformité avec l'article L. 3 du code de la commande publique, garantir l'égalité de traitement des candidats, notamment dans l'appréciation de la régularité et de la valeur technique des offres.

#### 2.1.2.4 Des réflexes à acquérir sur la préparation et la mise en œuvre des procédures

Plusieurs dossiers ont révélé un manque de sécurisation des procédures sur trois éléments.

Tout d'abord, dans la préparation de la procédure, il est rappelé qu'une entité adjudicatrice et un pouvoir adjudicateur peuvent décider de ne pas allouer un marché, lorsque la dévolution en lots séparés risque de conduire à une procédure infructueuse. Lorsqu'un acheteur décide de ne pas allouer le marché, il motive son choix en énonçant les considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de sa décision<sup>144</sup>. Or, lors de la consultation du marché de travaux de canalisations pour la sécurisation de l'alimentation en eau potable à Beaune (2019), il est apparu que cette règle n'avait pas été respectée.

De même, si l'acheteur est en droit de vérifier l'aptitude des candidats à exercer l'activité objet du marché<sup>145</sup>, la renommée de l'entreprise ou une expérience passée ne peuvent conditionner l'attribution d'un marché public. Or, la formulation employée dans le registre de consultation du marché de remplacement du parquet dans deux salles de l'école des Beaux-arts (2021) déjà cité, aurait pu, de ce point de vue, être interprétée comme contraire à cette règle. Dans cette procédure, en effet, les candidatures étaient notamment sélectionnées au regard de leurs « garanties techniques, professionnelles et financières »<sup>146</sup>, ainsi que de l'existence d'au moins « trois références de moins de cinq ans en adéquation avec l'objet du marché ».

---

<sup>143</sup> Cf. Article L2152-2 du CCP : « Une offre irrégulière est une offre qui ne respecte pas les exigences formulées dans les documents de la consultation, en particulier parce qu'elle est incomplète, ou qui méconnaît la législation applicable notamment en matière sociale et environnementale. ».

<sup>144</sup> Cf. Art. L2113-11 du CCP.

<sup>145</sup> Cf. Art. R2144-3 du CCP : « La vérification de l'aptitude à exercer l'activité professionnelle, de la capacité économique et financière et des capacités techniques et professionnelles des candidats peut être effectuée à tout moment de la procédure et au plus tard avant l'attribution du marché. ».

<sup>146</sup> Cf. Article 6-1-1 du règlement de consultation, p. 6/10.

Enfin, la CABCS a attribué en février 2021 un marché de travaux d'assainissement et d'eau potable du quartier Lavirotte à Nolay. Or, l'offre de ce candidat, qui s'élevait à 560 467,40 € HT, était significativement moins élevée, non seulement que la moyenne des offres proposées par les trois autres soumissionnaires (666 709 € H.T en moyenne soit 19 % de plus que l'offre retenue<sup>147</sup>), mais surtout que l'estimation préalable réalisée par le maître d'œuvre de la CABCS (647 758 € H.T soit 15,6 % de plus<sup>148</sup>). Cette situation aurait dû alerter les services de la CABCS sur le caractère anormalement bas de cette offre.

Pour rappel, afin de protéger l'acheteur d'offres financièrement séduisantes mais dont la solidité pourrait ne pas être assurée, l'article L. 2152-6 du CCP impose une procédure de détection des offres anormalement basses (des précisions et justifications sur le montant de son offre doivent être demandées au candidat concerné). Et, si la comparaison de l'offre avec la moyenne des autres candidats et l'estimation des services ne suffisent pas à qualifier automatiquement l'offre d'anormalement basse, ces indices doivent enclencher une procédure contradictoire avec le candidat concerné.

Dans sa réponse à la chambre sur ce dossier, l'EPCI a indiqué avoir abordé ce sujet avec le maître d'œuvre qui a confirmé le constat indiqué dans le rapport d'analyse des offres, selon lequel « aucun prix anormalement bas n'a été détecté<sup>149</sup> ». La CABCS n'a pas été en mesure de fournir un écrit démontrant que le maître d'œuvre avait bien été interrogé sur le sujet.

La chambre invite la CABCS à se conformer aux dispositions de l'article L2152-6 du code de la commande publique relatif au traitement des offres anormalement basses.

---

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*La consultation d'un échantillon de marchés publics a permis de relever l'existence de plusieurs carences significatives, communes à l'ensemble des procédures de passation retenues.*

*L'attention des services de la communauté d'agglomération est ainsi appelée en particulier sur le respect des grands principes de la commande publique, au premier rang desquels figure l'égalité de traitement entre les candidats. Ces principes ont non seulement pour objet de permettre des achats au meilleur prix, mais ils participent surtout à la protection juridique des intervenants (élus et agents).*

---

---

<sup>147</sup> Cf. RAO p.9/14.

<sup>148</sup> Op. cit. p. 5/14.

<sup>149</sup> RAO p. 9/14

## 2.2 Des relations à mieux encadrer avec le secteur associatif

### 2.2.1 Un processus d'attribution des subventions qui doit gagner en transparence et en rigueur

#### 2.2.1.1 Une hausse relative du montant total des subventions versées entre 2018 et 2023, et une grande stabilité des tiers soutenus

Au cours de la période sous revue (2018-2023), la CABCS a apporté son concours financier au titre du fonctionnement de sept à huit acteurs associatifs intervenant notamment dans le secteur culturel. Ces sommes, qui ont représenté une dépense de 3 €/habitant tout au long de cette période, ont été relativement stables. Les évolutions constatées (hausse de près de 12 % entre 2018 et 2023) sont notamment liées aux montants versés à l'association « pour l'inscription des climats du vignoble de Bourgogne au patrimoine mondial de l'UNESCO » (15 000 €/an entre 2018 et 2020, 20 000 € en 2021 et 26 000 € en 2022), et s'expliquent par l'évolution des missions et actions portées par cette association. Le tableau qui suit présente le détail de cette évolution générale.

**Tableau n° 10 : Évolution du montant des subventions de fonctionnement versées aux associations entre 2018 et 2023 (compte 6574)**

Année	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution
Montant TTC	138 500 €	141 000 €	152 000 €	148 500 €	153 000 €	155 000 €	+ 11,9 %

Source : Délibérations du conseil communautaire

De même, la liste des associations subventionnées évolue peu au cours de la période sous revue. Interrogés sur ce point, les services de la communauté d'agglomération ont notamment mis en avant le principe de spécialité<sup>150</sup> qui régit les EPCI. Pour la chambre, cette situation est également la conséquence d'une communication limitée en matière de possibilités de subventionnement (peu d'informations présentes sur le site internet de l'entité, des dossiers transmis aux seules associations déjà subventionnées). Elle rappelle que l'application du principe de spécialité ne dispense pas la CABCS de faire preuve de davantage de transparence dans ce domaine<sup>151</sup>. Elle l'invite donc à rendre plus accessible cette information sur les conditions d'octroi des subventions (via son site internet par exemple).

<sup>150</sup> Un EPCI ne peut intervenir que dans les champs de compétences qui lui ont été transférées et uniquement à l'intérieur de son périmètre.

<sup>151</sup> L'actualité a par ailleurs souligné qu'une subvention pourrait être attribuée à des associations sportives.

### 2.2.1.2 Des modalités de partenariat perfectibles

En 2023, la CABCS a versé une subvention annuelle de plus de 23 000 € à trois associations. Ce seuil s'accompagne d'un conventionnement obligatoire<sup>152</sup>. Or, bien que concernant un partenaire proche de la communauté d'agglomération<sup>153</sup>, l'association « pour l'inscription des Climats du vignoble de Bourgogne au patrimoine mondial de l'UNESCO » n'a pas conclu de convention avec la CABCS.

Interrogés sur ce point, les services de la communauté d'agglomération ont précisé être membre fondateur de cette association. En outre, malgré l'absence de convention annuelle, « l'action de l'association est cadrée par différents documents, dont la convention cadre 2022-2026 définissant les modalités de partenariat, l'engagement des différents signataires et le plan d'actions. L'association rend compte de son action chaque année à ses membres, dont la communauté d'agglomération, dans ses différentes instances (conférence territoriale, assemblée générale, commissions) et via l'élaboration d'un bilan annuel ».

La chambre observe à ce sujet que le lien entre cette convention-cadre (2022-2026) et la subvention susnommée ne va pas de soi, puisqu'il s'agit de décisions actées lors de conseils communautaires distincts. De plus, la convention-cadre a pour objet de déployer « les actions issues du plan de gestion du site des Climats du vignoble de Bourgogne »<sup>154</sup>. Son article 3.1<sup>155</sup> distingue ainsi les engagements communs et particuliers. L'ensemble de ses actions fait l'objet de « conventions financières spécifiques par thématiques » ou de « contrats territoriaux ». Le programme d'actions annexé à la convention-cadre reste un document général, qui ne présente pas d'actions spécifiques dédiées au territoire de l'EPCI. Au final, aucun élément précis dans cette convention-cadre ne détermine l'objet, le montant, les modalités de versement, les conditions d'utilisation ainsi que les modalités de contrôle et d'évaluation de la subvention attribuée par la CABCS ; ce qui est contraire aux dispositions de l'article 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000.

En définitive, la CABCS n'a pas conclu de convention spécifique et de contrat territorial avec l'association pour l'inscription des climats du vignoble de Bourgogne au patrimoine mondial de l'UNESCO. La chambre invite donc la communauté d'agglomération à conventionner avec cette association.

En conformité avec l'annexe 1 de la circulaire du Premier ministre<sup>156</sup> afférente aux relations partenariales entre les pouvoirs publics et les associations, cette convention pourra revêtir un caractère pluriannuel. Ce même texte précise que ce mode de conventionnement sur une période de quatre années constitue une pratique à privilégier. Une telle pluri annualité apporte ainsi une meilleure visibilité aux structures associatives, sans engager fermement le financeur en dehors de la première année<sup>157</sup>. Cette modalité pourrait ainsi s'appliquer également aux écoles de musique associatives (avec lesquelles la CABCS a conclu des conventions annuelles sur l'ensemble de la période sous revue dont le montant dépasse les 23 000 €/an).

---

<sup>152</sup> Selon l'article 1 du décret n°2001-495 du 6 juin 2001 pris en application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

<sup>153</sup> La CABCS est représentée dans l'association par un élu communautaire (cf. délibération n° CC/20/054 issue du conseil communautaire du 23 juillet 2020).

<sup>154</sup> Op. cit. p. 7/44.

<sup>155</sup> Op. cit. p. 8 et 9/44.

<sup>156</sup> Op. cit. p. 2/9.

<sup>157</sup> Les montants attribués pour les années suivantes étant fonction des disponibilités de crédits et conditionnés à l'atteinte des objectifs.

2.2.1.3 Une instruction *a minima* des demandes de subvention, qui n'est pas de nature à faciliter une décision objective de la part des élus

La CABCS n'a pas adopté de règlement d'intervention en matière d'instruction des demandes de subvention. Si l'adoption d'un tel document ne constitue pas une obligation, elle permet toutefois de définir un cadre pour la recevabilité des demandes de subvention, ainsi que la procédure et le calendrier de leur instruction<sup>158</sup>. De même, adopter ce texte permettrait de fixer un cadre pour les engagements des organismes bénéficiaires, y compris en matière de publicité du soutien financier apporté.

Dans sa réponse au questionnaire de la chambre sur ce thème, la CABCS a précisé que la recevabilité était vérifiée au regard des compétences de l'EPCI. Dans le cas où la demande est jugée recevable, « *elle est instruite par les services qui contrôlent le dossier déposé afin de vérifier sa complétude* ». Le rôle des services en matière d'instruction apparaît donc limité. Ce constat a été confirmé par la suite. Dans un premier temps, la CABCS a indiqué qu'« *il n'y a pas à proprement parler d'avis technique sur les demandes* ». Dans un second temps, l'EPCI ne mentionne aucune analyse financière formalisée.

Sur ce thème, les différentes réponses apportées par la CABCS font apparaître que, malgré un double examen en commission finances puis en conseil communautaire, aucun élément en matière de description de la situation financière des organismes subventionnés n'est spontanément porté à la connaissance des élus<sup>159</sup>. Ce constat vaut autant pour les arbitrages préalables<sup>160</sup> que pour la commission Finances. Dans les deux cas, les décisions se fondent, en l'absence de demandes expresses d'informations complémentaires, sur le seul tableur recensant l'évolution des montants alloués les années précédentes et le montant demandé l'année concernée, ce qui constitue une information limitée pour permettre aux élus de prendre des décisions éclairées.

Ainsi, la consultation des dossiers 2023 des trois associations percevant plus de 23 000 € de subventions illustre les défauts de cette situation. Ces structures disposaient en effet de marges financières confortables<sup>161</sup>, sans que cela ne conduise les services à s'interroger sur les montants alloués ou à faire des propositions alternatives (proportionnées aux besoins réels de ces associations).

Trois autres carences ont été constatées. La question des conflits d'intérêts (dont la prévention pourrait être assurée par une liste des administrateurs des associations qui n'est elle-même pas demandée) n'est pas abordée. De même, la déclaration d'engagement ne fait pas état des obligations de l'organisme subventionné en matière de publicité du soutien de la CABCS<sup>162</sup>.

<sup>158</sup> Celui-ci est stable sur l'ensemble de la période sous revue. A l'exception de 2020, les subventions sont en effet attribuées lors du deuxième conseil communautaire de l'année en mars ou avril. La date limite de dépôt des dossiers est fixée à la mi-décembre de l'année n-1.

<sup>159</sup> Cf. Le dossier de demande de subvention, seul document décrivant la situation financière des organismes subventionnés, n'est pas transmis aux élus siégeant en commission finances.

<sup>160</sup> La CABCS a indiqué qu'aucune demande n'était éliminée à ce stade. L'ensemble des demandes sont donc examinées par la commission finances.

<sup>161</sup> Cf. Les reports à nouveau et/ou les disponibilités de ces trois acteurs représentaient 50 à 80 % de leurs charges annuelles en 2022. Ce qui les plaçait dans des situations financières confortables.

<sup>162</sup> La CABCS a précisé dans sa réponse que même en l'absence d'obligation formalisée, les partenaires apposent le logo de la CABCS sur leurs supports de communication. Deux exemples ont été fournis à partir des

Enfin, le nombre d'adhérents qui résident sur le territoire de la CABCS n'est pas demandé ; ce qui permettrait pourtant de justifier l'intérêt local propre au versement de ces aides financières<sup>163</sup>.

Au-delà de cette situation, l'analyse du dossier de demande de subvention a permis de relever l'existence d'une irrégularité : l'absence de demande de comptes certifiés (par un commissaire aux comptes) pour les associations qui perçoivent annuellement plus de 153 000 € de subventions par l'ensemble des autorités administratives<sup>164</sup>. C'est le cas de l'association pour l'inscription des climats du vignoble de Bourgogne au patrimoine mondial de l'UNESCO.

Ainsi, la procédure d'instruction des demandes de subvention comporte des fragilités qui peuvent être préjudiciables tant à l'entité qu'aux élus, dans la mesure où elle ne contribue pas à donner une information complète sur la situation des impétrants. Pour rappel, une situation de conflit d'intérêts est susceptible d'entraîner deux effets juridiques importants : l'illégalité des délibérations prises, ainsi qu'une sanction pénale des personnes intéressées au titre de l'infraction de prise illégale d'intérêts.

**Recommandation n° 5.** : Mettre en œuvre une procédure d'examen des demandes de subventions, comprenant notamment une analyse des éléments financiers et juridiques, afin de prévenir les risques de conflits d'intérêts.

#### 2.2.1.4 Des enregistrements comptables à sécuriser et à optimiser

L'analyse des délibérations portant accompagnement financier des associations a démontré, pour la période examinée, que l'imputation comptable des subventions versées<sup>165</sup> pouvait être améliorée. Ce constat est illustré par les relations nouées par l'EPCI avec deux associations œuvrant dans le secteur social.

En septembre 2019, le conseil communautaire a acté la conclusion d'une convention de partenariat avec l'association « les restaurants du cœur – les relais du cœur ». Ce partenariat s'inscrivait dans une campagne de communication visant à améliorer les performances des habitants de la CABCS en matière de tri des déchets papier<sup>166</sup>. La contribution annuelle versée

---

sites internet d'organismes subventionnés, ce qui ne démontre toutefois pas que la pratique soit généralisée et contrôlée.

<sup>163</sup> L'article L.1611-4 du CGCT dispose que « toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée. » Ces mesures ont notamment pour finalité de vérifier que les conditions ne sont plus remplies (CE, 7 août 2008, Crédit coopératif, req. n° 285979). Le Conseil d'État a précisé que ces conditions peuvent découler soit des normes qui la régissent (existence juridique, intérêt local), soit de la délibération d'octroi, soit d'une convention signée avec le bénéficiaire (obligatoire pour les subventions supérieures à 23 000 €), ou encore peuvent découler implicitement mais nécessairement de l'objet même de la subvention (CE, 5 juillet 2010, CCI de l'Indre, req. n° 308615).

<sup>164</sup> Obligation prévue par l'article L612-4 du code de commerce.

<sup>165</sup> Cf. compte 6574 sur la nomenclature M14 et 65748 en M57.

<sup>166</sup> La délibération du conseil communautaire du 23 septembre 2019 précise que les performances de tri des papiers de la CABCS sont en baisse et inférieures à la moyenne nationale / habitant. L'objectif est donc de lier l'amélioration de ces performances au montant de la contribution versée à l'association et ce, afin que les usagers lient leur geste de tri à une démarche solidaire.

par l'EPCI était plafonnée à 10 000 €, répartis de la manière suivante : une contribution initiale de 2 500 € relative aux frais d'utilisation de la marque « Les restaurants du cœur » et 7 500 € supplémentaires versés dans le cas où les performances (en termes de tonnes de papiers collectées) étaient supérieures à celles observées l'année précédente<sup>167</sup>. L'article 4 de la convention<sup>168</sup> mentionnait une « opération de mécénat ».

Le partenariat entre la CABCS et cette association dérogeait toutefois aux principes fondamentaux du mécénat, dans la mesure où :

- Le mécénat constitue une démarche désintéressée et sans contrepartie directe. Or, la délibération du 23 septembre 2019 qui fait expressément état du coût pour l'EPCI des baisses de performance en matière de tri des papiers, laisse à penser que l'EPCI a un intérêt financier à s'inscrire dans celle-ci ;
- Les contreparties, qui ne sauraient dépasser le quart du montant du don, ne sont pas estimées. Elles existent pourtant (puisque l'association prend part à un plan de communication mené par l'EPCI afin de « *s'approprier et porter le message auprès des usagers*<sup>169</sup> »).

Cette opération ne relevait pas du mécénat, bien que le conseil communautaire l'ait validée sous cette forme. Un an après l'examen de cette convention, le conseil communautaire a décidé de l'attribution d'une subvention de 10 000 € à cette association lors de la séance du 21 septembre 2020. Le même montant a été validé pour l'exercice 2021 lors de la séance du 6 avril 2021. Là encore, le recours à une subvention et son imputation sur le compte 6574 ne correspondent pas au cadre législatif en vigueur<sup>170</sup>.

Cette opération aurait eu vocation à être imputée au compte 651 (qui correspond aux redevances versées pour les marques comme le rappelle l'instruction budgétaire et comptable M14)<sup>171</sup>. La chambre note par ailleurs que les montants validés par le conseil communautaire n'ont finalement pas été versés à l'association pour les exercices 2020 et 2021<sup>172</sup>.

La chambre invite par conséquent la CABCS à respecter le cadre juridique et financier du mécénat, et à faire preuve de vigilance dans la formalisation de ses relations avec le secteur associatif.

Le second exemple concerne l'association « mission locale rurale de Beaune ». Le soutien financier accordé à ce tiers a été imputé au compte 6281, qui recense notamment « les cotisations à des associations (exemples : Jumelage, Villefleurie ...) »<sup>173</sup>.

---

<sup>167</sup> La convention initiale conclue en 2019 se basait sur les tonnages réalisés en 2018. Sa mise en place ayant été retardée par la crise sanitaire début 2020, un avenant a été conclu afin d'actualiser ce tonnage sur lequel le versement des 7 500 € est indexé.

<sup>168</sup> Qui faisait référence aux dispositions de l'article 238 bis du Code général des impôts (CGI).

<sup>169</sup> Cf. Article 2 de la convention.

<sup>170</sup> Le terme de subvention désigne, selon l'article 59 de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, les contributions facultatives de toute nature, décidées par les autorités administratives et justifiées par un intérêt général. Les projets ou activités ainsi soutenus sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent.

<sup>171</sup> Op. cit. p. 86/131.

<sup>172</sup> 5 000 € ont été versés sur le compte 6574 en 2021.

<sup>173</sup> Selon l'instruction budgétaire et comptable.

Inscrire ce partenariat dans le cadre d'une subvention correspondrait davantage à la réalité des relations avec ce tiers, pour les raisons suivantes :

- Le financement des missions locales par le biais de subventions est une obligation pour l'Etat depuis 2008<sup>174</sup>. Si les collectivités ne sont pas concernées par cette obligation, elles constituent (au même titre que l'État) un financeur essentiel des missions locales<sup>175</sup> ;
- Le soutien financier apporté par la CABCS entre dans le champ de la subvention, tel que défini dans l'article 59 de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire<sup>176</sup> ;
- Respecter les principes inhérents à la qualification de subvention contribuerait à inscrire la relation entre la CABCS et cette association dans une logique de performance ;
- Enfin, bien que le terme « contribution » soit également employé pour déterminer le montant demandé, les courriers signés du président de la mission locale rurale de Beaune ont pour objet un « appel à subvention », sur l'ensemble de la période sous revue.

La chambre attire toutefois l'attention des services de la communauté d'agglomération sur le fait que le recours au compte 6574, compte tenu des montants en jeu (46 018 € en 2023), impliquerait la signature d'une convention mentionnant notamment les objectifs attendus.

De ce qui précède, la chambre invite la CABCS à se rapprocher de la mission locale rurale de Beaune, afin d'évoquer la possibilité d'une convention bilatérale (ou d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens avec l'ensemble des financeurs). Ce conventionnement permettrait, outre une meilleure information des élus communautaires quant aux objectifs et aux moyens consacrés à la mission locale, d'améliorer la fiabilité des comptes et les ratios qui en découlent<sup>177</sup>. Il s'inscrirait enfin pleinement dans la compétence définie à l'article 5-1.4.2 des statuts de la CABCS : « *animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance* ».

---

<sup>174</sup> Comme le précise le point 4.1 de la circulaire n°2007-26 du 12 octobre 2007 de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du ministère du travail (DGEFP).

<sup>175</sup> En 2016, le rapport de l'IGAS consacré au modèle économique des missions locales précisait que les collectivités représentaient 37,4 % des financements perçus par les missions locales (dont 15,7 % pour le seul bloc communal) contre 44,1 % pour l'État (cf. p. 32/90).

<sup>176</sup> Cette contribution facultative étant tout à la fois justifiée par l'intérêt général, destinée au financement global de l'activité de la mission locale et visant *in fine* à soutenir des actions initiées, définies et mises en œuvre par celle-ci.

<sup>177</sup> Le ratio €/habitant des subventions versées augmenterait ainsi de près de 30 % pour l'année 2023 (cf. les 46 018 € versés à la mission locale s'ajouteraient aux 155 000 € de subventions versées aux autres associations).

## 2.2.2 Une mise à disposition des moyens intercommunaux à mieux valoriser

### 2.2.2.1 Le cadre juridique applicable

Au-delà des concours financiers au fonctionnement des associations, la CABCS met également à disposition des locaux intercommunaux. Ce qui constitue une pratique courante dans les relations entre collectivités territoriales et associations. Conformément aux textes en vigueur, cette occupation doit donner lieu au paiement d'une redevance (dans le cas de la mise à disposition d'un bien situé dans le domaine public)<sup>178</sup> ou d'un loyer (domaine privé). La gratuité est notamment envisageable, sous la condition d'une décision de l'organe délibérant<sup>179</sup>. Sur le domaine privé, les parties demeurent libres de fixer le montant du loyer. Toutefois, selon la jurisprudence en la matière<sup>180</sup>, le prix stipulé ne peut être inférieur à la valeur locative réelle du bien concerné.

En outre, la réglementation précise que :

- Ces mises à disposition relèvent aussi du domaine des subventions<sup>181</sup> ;
- Dans le cas de mises à disposition gratuites, les valorisations afférentes doivent être précisées lors de l'acte d'attribution<sup>182</sup> ;
- Ces concours sous forme de prestations en nature doivent figurer dans une annexe au compte administratif<sup>183</sup>.

### 2.2.2.2 Sa mise en œuvre par la CABCS

Le montant annuel global de la valorisation au titre des mises à disposition varie de 521 658,03 € (2018) à 551 247,18 € (2022)<sup>184</sup>, d'après les éléments contenus dans les délibérations. Les principaux bénéficiaires sont des associations sportives. Aucun de ces bénéficiaires ne percevait de subvention de fonctionnement de la CABCS au moment du contrôle.

---

<sup>178</sup> Cf. Art. L. 2125-1 du CGPPP (domaine public des communes).

<sup>179</sup> Le juge administratif considère comme régulière la gratuité d'une occupation du domaine dès lors que l'occupant est une association loi de 1901 qui satisfait un intérêt général suffisamment caractérisé pour la collectivité.

<sup>180</sup> Cass., 11 janvier 1956, Gaz. pal. 1956.

<sup>181</sup> Cf. article 59 de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire modifiant l'article 9-1 du chapitre III du titre Ier de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations « *Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution* »

<sup>182</sup> Ibid.

<sup>183</sup> Cf. 2° de l'article L2313-1 du CGCT.

<sup>184</sup> Les montants observés en 2020 (292 775,67 €) et 2021 (360 820,09 €) sont moindres car les équipements n'ont pu être mis autant à disposition des associations compte tenu de la crise sanitaire.

En matière de régularité, l'application des règles relatives à ces prestations en nature amène les constats suivants :

- Bien que les tarifs des équipements sportifs soient votés annuellement, le montant de ces valorisations au titre de l'année n est validé par le conseil communautaire a posteriori lors de l'année n+1<sup>185</sup> ;
- Bien qu'il ne soit pas annexé aux comptes administratifs (pour les exercices sous revue : 2018 à 2022), le montant des valorisations est validé lors de la même séance du conseil communautaire<sup>186</sup>.

La chambre invite la CABCS à faire valider le montant des contributions en nature de l'année n lors du conseil communautaire de mars n, sur le modèle de ce qui est réalisé pour les subventions de fonctionnement.

En matière de performance, il a été constaté que les tarifs pratiqués étaient stables sur la période sous revue, pour la grande majorité des équipements mis à disposition<sup>187</sup>. Les possibilités d'évolutions des tarifs communautaires sont précisées dans une délibération du conseil communautaire de juillet 2020. Trois cas peuvent se présenter : la reconduction identique des tarifs sans proposition d'indexation, la mise en œuvre d'une indexation tenant compte de l'évolution des coûts ou des prix, et la création de nouveaux tarifs. La première option est celle qui a été retenue par la CABCS.

Or, ce choix entre en contradiction avec la position affichée par la CABCS, dans une réponse à la chambre où elle a précisé que « le coût spécifique se doit d'être le reflet le plus proche du coût de fonctionnement de la structure ». Il s'inscrit de plus dans un contexte où ces dépenses de fonctionnement ont fortement augmenté ces derniers mois. Les services de l'EPCI ont toutefois indiqué que les tarifs des équipements sportifs évoluaient peu, car « les investissements consentis par la communauté d'agglomération permettent la maîtrise des coûts de fonctionnement et le maintien des tarifs servant à la valorisation des moyens ».

La chambre invite ici la CABCS à recourir à une formule d'indexation pour l'évolution de la valorisation des mises à disposition de ses locaux. Les montants ainsi valorisés reflèteraient ainsi le plus sincèrement les coûts réels des occupations. Ils n'auraient, de plus, pas d'incidence financière réelle pour les associations concernées (puisqu'il s'agit de valorisations). Enfin, l'action de l'EPCI gagnerait en cohérence, dans la mesure où une révision annuelle, via une formule d'indexation, est mise en œuvre dans le cas des mises à disposition de locaux communaux au profit de la CABCS.

---

<sup>185</sup> Cf. Délibérations 2018 à 2023.

<sup>186</sup> Cf. Selon les ordres du jour et les délibérations des conseils communautaires. A noter : deux exceptions concernent le compte administratif 2018 (adopté en mars 2019 alors que le montant des valorisations 2018 est validé en juin 2019) et le compte administratif 2020 (adopté en avril 2021 alors que le montant des valorisations 2020 est validé en juin 2021).

<sup>187</sup> L'exception la plus notable concerne le tarif de mises à disposition des salles dédiées à la gymnastique, à partir de 2022. Le forfait relatif au supplément d'éclairage nocturne a également augmenté cette même année

---

**CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Par son soutien financier et la mise à disposition de locaux, l'intercommunalité participe au développement du secteur associatif local.*

*L'analyse de la chambre a pu relever que les relations entre la CABCS et ces associations sont, tout d'abord, marquées par une grande stabilité.*

*Bien que ces tiers soient clairement identifiés et leurs activités connues de la CABCS, des marges d'amélioration ont été identifiées. Elles ont principalement trait à la procédure d'instruction des demandes de subvention pour laquelle la reconduction automatique prime sur l'analyse de la situation financière et des risques juridiques.*

---

## ANNEXES

Annexe n° 1. Liste des communes membres de la communauté d'agglomération au 1 <sup>er</sup> janvier 2023 .....	49
Annexe n° 2. Liste des compétences transférées à la CABCS avant 2015 et liste des compétences statutaires actuelles.....	50
Annexe n° 3. Liste des membres du bureau (au 1 <sup>er</sup> janvier 2023).....	54
Annexe n° 4. Organigramme général de la communauté d'agglomération Beaune-Côte-et-Sud (au 1 <sup>er</sup> septembre 2023).....	55
Annexe n° 5. Évolution 2018-2022 des montants TTC des mises à disposition de locaux communaux au profit de la CABCS .....	56
Annexe n° 6. Modalités de conventionnement CABCS / communes pour les mises à disposition de locaux communaux (2018-2023) .....	57

**Annexe n° 1. Liste des communes membres de la communauté d'agglomération  
au 1<sup>er</sup> janvier 2023**

Aloxe-Corton (21010)	Merceuil (21405)	Chagny (71073)
Aubigny-la-Ronce (21032)	Meursanges (21411)	Change (71085)
Auxey-Duresses (21037)	Meursault (21412)	Chaudenay (71119)
Baubigny (21050)	Molinot (21420)	Dezize-lès-Maranges (71174)
Beaune (21054)	Montagny-lès-Beaune (21423)	Paris-l'Hôpital (71343)
Bligny-lès-Beaune (21086)	Monthelie (21428)	
Bouilland (21092)	Nantoux (21450)	
Bouze-lès-Beaune (21099)	Nolay (21461)	
Chassagne-Montrachet (21150)	Pernand-Vergelesses (21480)	
Chevigny-en-Valière (21170)	Pommard (21492)	
Chorey-les-Beaune (21173)	Puligny-Montrachet (21512)	
Combertault (21185)	La Rochepot (21527)	
Corberon (21189)	Ruffey-lès-Beaune (21534)	
Corcelles-les-Arts (21190)	Saint-Aubin (21541)	
Corgengoux (21193)	Sainte-Marie-la-Blanche (21558)	
Cormot-Vauchignon (21195)	Saint-Romain (21569)	
Corpeau (21196)	Santenay (21582)	
Ébaty (21236)	Santosse (21583)	
Échevronne (21241)	Savigny-lès-Beaune (21590)	
Val-Mont (21327)	Ladoix-Serrigny (21606)	
Levernois (21347)	Tailly (21616)	
Marigny-lès-Reullée (21387)	Thury (21636)	
Mavilly-Mandelot (21397)	Vignoles (21684)	
Meloisey (21401)	Volnay (21712)	

Source : INSEE

**Annexe n° 2. Liste des compétences transférées à la CABCS avant 2015  
et liste des compétences statutaires actuelles**

<b>Compétences transférées</b>	<b>Date du transfert</b>
Développement économique et tourisme	1er janvier 2007
Aménagement de l'espace communautaire	1er janvier 2007
Habitat	1er janvier 2007
Politique de la ville	1er janvier 2007
Voirie d'intérêt communautaire	1er janvier 2007
Assainissement	1er janvier 2007
Action sociale d'intérêt communautaire	1er janvier 2007
Equipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire	1er janvier 2007
Protection et mise en valeur de l'environnement	1er janvier 2007
Circulation douce	1er janvier 2007
Charte paysagère	1er janvier 2007
Etude cc patrimoine	1er janvier 2007
Relais assistante maternelle	1er janvier 2007
Police municipale intercommunale	1er janvier 2007
Fourrière animale	1er janvier 2007
Aménagement des berges et entretien des rivières	1er janvier 2007
Soutien à l'enseignement associatif de la musique	10 octobre 2007
Eau	1er janvier 2008
Déchets	1er janvier 2008
Ecolen	1er janvier 2009
Extrascolaire	1er janvier 2009
Structures d'accueil de la petite enfance	1er janvier 2009
Périscolaire	1er septembre 2009
Aire des gens du voyage	29 mars 2011

Source : CRC (2015)

La communauté a pour compétences :

5-1. Compétences obligatoires

5-1.1. En matière de développement économique :

5-1.1.1. Actions de développement économique d'intérêt communautaire dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 du Code général des collectivités territoriales ;

5-1.1.2. Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;

5-1.1.3. Politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ;

5-1.1.4 Promotion du tourisme, dont la création d'office du tourisme ;

5-1.2. En matière d'aménagement de l'espace communautaire :

5-1.2.1. Schéma de cohérence territoriale (SCOT) et schéma de secteur ;

5-1.2.2. Création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ;

5-1.2.3. Organisation de la mobilité au sens du titre III du livre II de la première partie du Code des transports, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même Code.

5-1.3. En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :

5-1.3.1. Programme local de l'habitat ;

5-1.3.2. Politique du logement d'intérêt communautaire ;

5-1.3.3. Actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ;

5-1.3.4. Réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ;

5-1.3.5. Actions, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ;

5-1.3.6. Amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.

5-1.4. En matière de politique de la ville dans la communauté :

5-1.4.1. Elaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ;

5-1.4.2 Animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion

économique et sociale d'intérêt communautaire ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;

5-1.4.3 Programmes d'actions définis dans le contrat de ville.

5-1.5 En matière de prévention des milieux aquatiques

- L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau ainsi que l'accès à ce canal, à ce lac ou à ce plan ;
- La défense contre les inondations et contre la mer ;
- La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

5-1.6 En matière d'accueil des gens du voyage : Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil et des terrains familiaux localisés définis aux 1° et 3° du II de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2000-64 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage

5-1.7 Collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés

5-2. Compétences optionnelles

5-2.1. En matière de voirie :

5-2.1.1. Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ;

5-2.1.2. Création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire.

5-2.2. Assainissement :

Intégralité de la compétence (assainissement collectif et autonome ; zonages en la matière).

5-2.3. Eau

5-2.4. En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie

5-2.4.1 Animation et concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques des trois bassins situés sur le territoire communautaire ;

5-2.4.2 Lutte contre la pollution de l'air ;

5-2.4.3 Lutte contre les nuisances sonores ;

5-2.4.4 Soutien aux actions de maîtrise de la demande de l'énergie.

5-2.5. Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

5-2.5.6 Action sociale d'intérêt communautaire.

5-2.5.7 Création et gestion des maisons de services au public et définition des obligations de service au public y afférentes en application de l'article 27-2 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrés.

5-3. Autres compétences :

Politique de circulation douce ;

Charte paysagère ;

Etudes à l'échelle de la communauté en matière de préservation du patrimoine naturel et environnemental, ainsi que du patrimoine bâti ;

Etude de prise de compétences en matière scolaire (écoles primaires et maternelles), parascolaire (classes vertes et de découverte) ;

Relais d'assistantes maternelles ;

Police municipale intercommunale ; Gardes champêtres intercommunaux ;

Fournière animale intercommunale ;

Soutien par le système associatif de l'initiation et du perfectionnement à l'enseignement de la musique ;

Intégralité de la compétence extrascolaire incluant la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion des équipements extra scolaires ;

Intégralité de la compétence périscolaire incluant la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion des équipements périscolaires ;

Construction, aménagement, entretien et gestion des structures d'accueil de la petite enfance ;

Grands équipements touristiques structurants conciliant développement économiques et préservation des éléments constitutifs du paysage et de l'identité du territoire répondant à au moins trois des six critères suivants ;

- 1- Contribuer à la diversification de l'offre touristique du territoire
- 2- Etre implantés sur plusieurs communes
- 3- Répondre au concept Loisirs/ Nature
- 4- Avoir une répercussion sur la durée du séjour
- 5- Contribuer à augmenter le potentiel d'accueil sur le territoire
- 6- Prendre en compte l'intégration du handicap

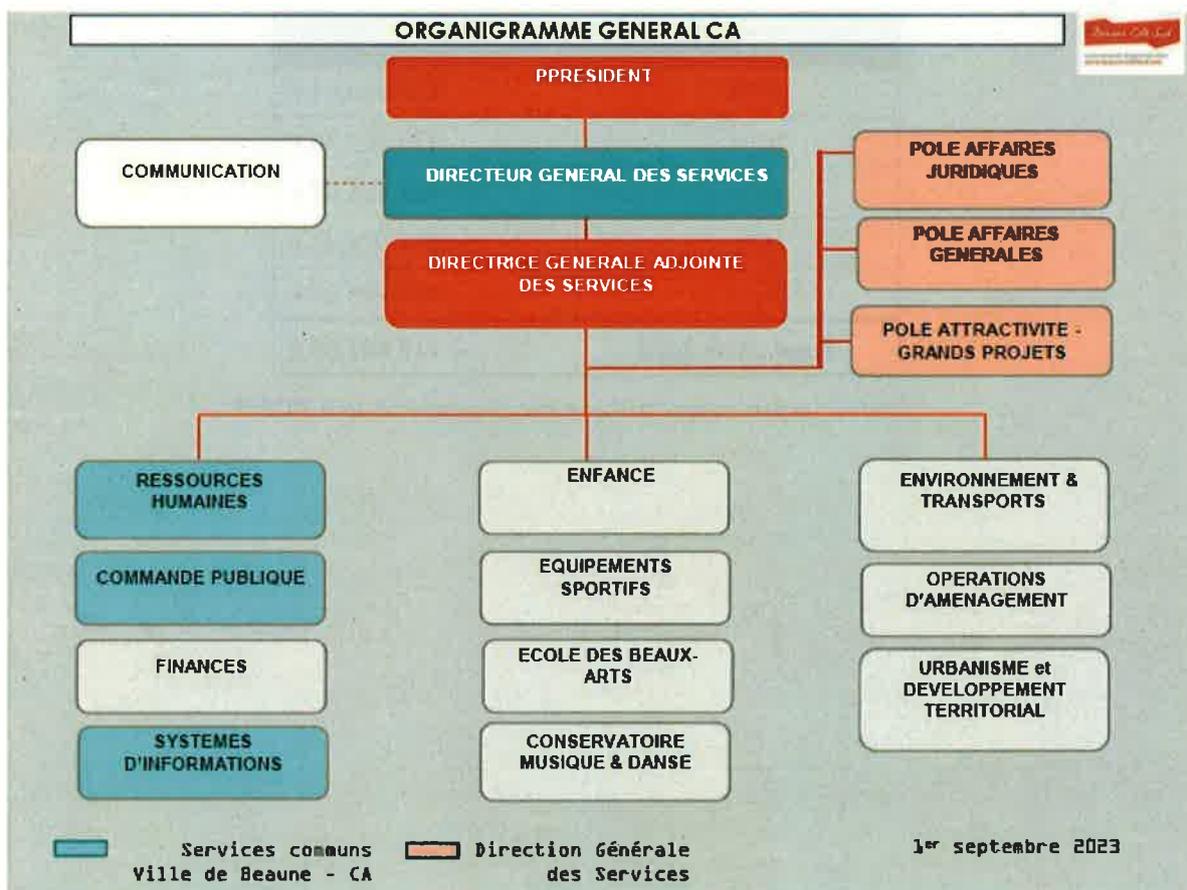
Source : Articles 5.1 à 5.3 des statuts de la CABCS

### Annexe n° 3. Liste des membres du bureau (au 1<sup>er</sup> janvier 2023)

<i>Président</i>	Alain SUGUENOT
<i>Vice-présidents</i>	<p>Denis THOMAS (« Co 1<sup>er</sup> vice-président »), chargé de l'administration générale, des RH et des milieux naturels</p> <p>Michel QUINET (« Co 1<sup>er</sup> vice-président »), chargé du développement économique, des multimodalités et de la planification</p> <p>Jean-Paul ROY (3<sup>e</sup> VP), en charge de l'enfance et de la gestion des équipements sportifs</p> <p>Jean-Luc BECQUET (4<sup>e</sup> VP), eau, assainissement, collecte des déchets, accessibilité</p> <p>Jean-Pascal MONIN (5<sup>e</sup>), formations artistiques et projets culturels destinés à diversifier l'offre d'activités périscolaires et extrascolaires</p> <p>Pierre BOLZE (6<sup>e</sup> VP), habitat, logement, aménagement et cohérence territoriale</p> <p>Sylvain JACOB (7<sup>e</sup> VP), transition numérique et emploi</p> <p>Sébastien LAURENT (8<sup>e</sup> VP), cadre de vie</p> <p>Olivia PUSSET (9<sup>e</sup> VP), petite enfance</p> <p>Gérard ROY (10<sup>e</sup> VP), développement rural</p> <p>Xavier COSTE (11<sup>e</sup> VP), transports, élimination et valorisation des déchets</p> <p>Jean-Christophe VALLET (12<sup>e</sup> VP), nouvelles énergies</p> <p>Jean-François CHAMPION (13<sup>e</sup> VP), finances, commande publique, informatique et assurances</p> <p>Sandrine ARRAULT (14<sup>e</sup> VP), suivi de la direction des opérations d'aménagement</p>
<i>Membres</i>	<p>Thierry DUBUISSON</p> <p>Jérôme FOL</p> <p>Pierre BROUANT, en charge des risques et prévention des inondations, chargé de la mise en œuvre de la compétence « gestion des eaux pluviales urbaines »</p> <p>Gérard GREFFE, en charge de la sécurité et de la police intercommunale</p> <p>Pascal HUGUENIN</p> <p>Jean-Louis BAUDOIN</p>
<i>Chargée de mission</i>	Charlotte FOUGERE, innovation et ingénierie de projets

Source : Site Internet de la CABCS

**Annexe n° 4. Organigramme général de la communauté d'agglomération  
Beaune-Côte-et-Sud (au 1<sup>er</sup> septembre 2023)**



Source : Ordonnateur

**Annexe n° 5. Évolution 2018-2022 des montants TTC des mises à disposition  
de locaux communaux au profit de la CABCS**

Année	Montant TTC
2018	375 686,64 €
2019	470 103,36 €
2020	467 476,01 €
2021	434 578,42 €
2022	467 998,22 €
<b>Total 2018-2022</b>	<b>2 215 842,65 €</b>

Source : export compte 614 comptes de gestion 2018 à 2022<sup>188</sup>

---

<sup>188</sup> Seuls les tiers communaux sont pris en compte ici, ce qui explique que les montants ne correspondent pas aux montants globaux du compte 614. Certains tiers non-communaux ont toutefois été intégrés à cette extraction, puisqu'après un échange avec le SGC (p. 3/5), il s'avère qu'il s'agissait bien de tiers communaux ayant conventionné avec la CABCS dans ce cadre.

**Annexe n° 6. Modalités de conventionnement CABCS / communes  
pour les mises à disposition de locaux communaux (2018-2023)**

	Commune de Beaune	Autres communes de l'EPCI
<i>Type de convention</i>	Triannuelle de 2018 à 2020 Annuelle en 2021, 2022 et 2023	Triannuelle de 2018 à 2020 et de 2021 à 2023
<i>Dates d'examen par le bureau communautaire</i>	20 septembre 2018 (2018-2020) 3 décembre 2020 (2021) 1er décembre 2021 (2022) 2 décembre 2022 (2023)	21 juin 2018 (2018-2020) 21 janvier 2021 (2021-2023)
<i>Tarifs appliqués<sup>189</sup></i>	2018-2020 et 2021 : Maintien des forfaits initiaux 33,52 € TTC/m <sup>2</sup> /an (charges générales) 3,38 € TTC/m <sup>2</sup> /an (interventions services municipaux : maintenance, réparations) 3,35 € TTC/m <sup>2</sup> /an (entretien des surfaces extérieures)  2022 et 2023 : révision suivant indice de référence des loyers de l'Insee 34,80, 3,51 et 3,48 € TTC/m <sup>2</sup> /an (2022) 35,66, 3,60 et 3,57 € TTC/m <sup>2</sup> /an (2023)	2018-2020 et 2021-2023 : Révision annuelle des forfaits initiaux 33,52 € TTC/m <sup>2</sup> /an (charges générales) 3,38 € TTC/m <sup>2</sup> /an (interventions services municipaux : maintenance, réparations) 3,35 € TTC/m <sup>2</sup> /an (entretien des surfaces extérieures)
<i>Actualisation des tarifs</i>	2018-2020 : possible par avenant. Pas de précision sur le mode de révision. Non mis en œuvre 2021 : sans objet (convention annuelle) 2022 : sans objet 2023 : sans objet	2018-2020 et 2021-2023 : annuelle. Indexée sur l'indice de référence des loyers de l'Insee du premier mois de l'année concernée (indice de référence : janvier 2017)
<i>Possibilité de modifier les surfaces et les coefficients d'occupation</i>	2018-2020 et 2021 : Pas de procédure définie pour les modifications des surfaces et des coefficients d'occupation inférieures à 10 % par site Au-delà de 10 % établissement d'une nouvelle fiche du site mis à disposition 2022 et 2023 : Pas de possibilité de modification	2018-2020 et 2021-2023 : Pas de procédure définie pour les modifications des surfaces et des coefficients d'occupation inférieures à 10 % par site Par avenant pour les modifications au-delà de 10 %
<i>Modalités de versement</i>	2018-2020, 2021, 2022 et 2023 : Versement annuel à terme échu	2018-2020 et 2021-2023 : Versement annuel

Source / note : Délibérations du bureau communautaire, conventions signées, pièces justificatives issues des comptes de gestion

<sup>189</sup> Le tarif global est calculé en multipliant ces tarifs par la surface occupée pondérée par le coefficient d'occupation (quote-part utilisée par la CABCS lorsqu'elle n'utilise les locaux que partiellement en termes de surface ou de durée d'utilisation).



**Chambre régionale des comptes de Bourgogne-Franche-Comté**  
28-30 rue Pasteur – CS 71199 -21011 DIJON Cedex

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

Site Internet : <https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bourgogne-franche-comte>

La Direction Générale des Services

Arrivée le 25/06/2024 - GA 24 01 60

Monsieur Emmanuel ROUX  
Président  
Chambre régionale des Comptes  
Bourgogne Franche-Comté  
28-30 rue Pasteur  
21011 DIJON CEDEX

BEAUNE, le 14 juin 2024  
Référence : 24 ROD1 AS 17  
Affaire suivie par Hicham RADI

**Objet : Réponses aux observations définitives relatives au contrôle des comptes de la Communauté d'agglomération Beaune Côte et Sud**

*PJ :*

- Pièce n°1 : Réponse écrite aux observations définitives de la CRC

Monsieur le Président, Cher Monsieur,

Par courrier du 6 juin dernier, reçu le 10 juin, vous m'avez communiqué les observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes sur la gestion de la Communauté d'Agglomération Beaune Côte et Sud.

Conformément aux dispositions de l'article L 243-5 du Code des Juridictions Financières, je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint une réponse écrite aux observations formulées dans le rapport d'observations provisoires définitives par votre Chambre (Pièce jointe n°1).

Je vous en souhaite bonne réception.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, Cher Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le Président  
de la Communauté d'Agglomération

Alain SUGUENOT

**PIECE N° 1 :**  
**REPONSE ECRITE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES**  
**DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES**

**1. UNE GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE PERFECTIBLE**

**1.1. Une intercommunalité en bonne santé financière, des règles budgétaires et d'engagement de la dépense à mieux respecter**

*1.1.1. Une bonne santé financière attestée par une épargne brute en augmentation*

Dans son rapport, la Chambre régionale des Comptes (CRC) note la bonne situation financière de la Communauté d'agglomération du fait notamment d'une gestion de la dette maîtrisée et d'une capacité d'autofinancement en constante augmentation au cours de la période d'observation.

*1.1.2. Des ajustements nécessaires en matière de respect des règles budgétaires et financières*

La CRC appelle à la vigilance de la Communauté d'agglomération sur trois contraintes réglementaires à observer :

- Le taux de la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM),
- L'absence de comptes au Trésor pour les budgets annexes,
- L'accès aux données comptables et financières aux administrés.

Ces observations appellent les réponses suivantes de la part de la Communauté d'agglomération.

- *Sur le taux de la TEOM :*

Lorsqu'il s'agit de la détermination du taux de sa TEOM, la Communauté d'agglomération est vigilante et adapte le produit tiré de cette taxe aux prévisions de dépenses du Service Public de la Gestion des Déchets (SPGD). Ce service connaîtra très prochainement un effet ciseau dû notamment aux augmentations de la Taxe Générale sur les Activités Polluantes (TGAP) et des coûts de traitement.

Ce contexte appelle à la plus grande rigueur et à une recherche constante d'optimisation du fonctionnement du service afin de maîtriser son coût.

- *Sur les comptes au Trésor des budgets annexes :*

Sur la période de contrôle, la Communauté d'agglomération avait un Budget principal et 16 Budgets annexes (6 pour les SPIC et 10 pour les zones d'activités).

Tirant les conséquences de l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes du 8 janvier 2021, la Communauté d'agglomération a procédé à la fusion des budgets annexes « eau potable » quel que soit le mode de gestion et de la même manière pour les budgets annexes « assainissement ». Pour l'année 2024, la Communauté d'agglomération compte donc désormais 14 budgets annexes.

Chaque budget annexe ne dispose pas systématiquement de compte au Trésor associés. Actuellement, les 10 budgets annexes des ZA et celui des Transports, sont actuellement rattachés au compte au Trésor du Budget principal.

**La Communauté d'agglomération prend bonne note de l'observation de la CRC et l'informe qu'elle se rapprochera du Centre de Gestion Comptable sur ce point.**

- *Sur l'accès aux données comptables et financières :*

Conformément aux dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales, et comme l'indique la CRC, la Communauté d'agglomération publie les délibérations sur son site internet depuis plusieurs années, et ce, avant l'entrée en vigueur de la réforme de 2022.

**Concernant l'accès aux citoyens aux données financières et comptables, la Communauté d'Agglomération prend bonne note de l'observation de la CRC et facilitera l'accès à ces données via son site internet.**

## 1.2. Des flux financiers entre la CABCS et les communes membres non conformes aux conventions de gestion et de mise à disposition.

### 1.2.1. *La cadre juridique fragile des dépenses liées à l'entretien et la gestion des zones d'activités économiques (ZAE)*

Le rapport indique que la coexistence de deux régimes de remboursement au titre de l'entretien des zones d'activités est vectrice d'un déséquilibre entre les communes membres et la Communauté d'agglomération et serait plus favorable dans certains cas.

Pour rappel, sur les 16 ZAE transférées :

- 13 zones, dont tous les lots étaient cédés, ont été imputées sur le Budget principal, les montants de charges transférées évalués par la CLECT ont été déterminés en TTC et ces mêmes montants ont été déduits des attributions de compensation ;
- 3 zones, dont des lots étaient encore à céder, ont été imputées sur 3 budgets annexes. Les charges correspondantes ont été évaluées par la CLECT en HT, ce sont ces montants qui ont été intégrés dans les conventions d'entretien, sans répercussion sur les attributions de compensation.

Aussi, aucune partie ne se trouve lésée et le principe de neutralité budgétaire est strictement appliqué.

La CRC note que la transmission des Rapports d'Intervention doit, selon la convention, être effectuée au plus tard le 15 décembre de l'année d'exercice. Or, ceux-ci sont transmis en début, voire dans certains cas, en milieu d'année suivante. Néanmoins, la Communauté d'agglomération conditionne le versement du solde dû à la transmission du Rapport d'Intervention.

**Concernant la gestion et l'entretien des zones d'activités économiques, la Communauté d'agglomération informe la CRC que sera soumis aux élus communautaires lors de la séance de septembre 2024 le renouvellement du dispositif qui entrera en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025.**

**Ce renouvellement sera l'occasion de modifier certaines stipulations afin de prendre en compte les observations de la CRC, dont notamment la mise en place :**

- **d'un modèle de rapport d'intervention annexé à la convention,**
- **d'une formule de révision des prix des missions assurées par les communes,**
- **d'un remboursement des prestations réellement effectuées au vu notamment de la complétude du rapport d'intervention,**
- **d'une transmission du rapport d'intervention au plus tard le 1<sup>er</sup> mars de l'année N+1 entraînant le remboursement des prestations réellement exécutées.**

### *1.2.2. Les dépenses liées à la mise à disposition des locaux municipaux au profit de la CABCS*

La Communauté d'agglomération bénéficie de mises à disposition de locaux communaux lui permettant d'exercer, au sein de son territoire, les compétences transférées, notamment périscolaires et d'enseignement artistique.

Cette mise à disposition est régie par une convention détaillant les modalités juridiques, techniques et financières.

- *Sur les modalités de mise à disposition des locaux au profit de la CABCS*

Par délibération du 7 décembre 2023, le Bureau communautaire a approuvé un modèle-type de convention de mise à disposition des locaux municipaux au profit de la Communauté d'agglomération.

Avant cette date, la Chambre note que la Commune de Beaune aurait bénéficié d'une plus grande souplesse puisque la mise à disposition de ses locaux était régie par une convention annuelle.

Or, il est rappelé pour les autres communes bénéficiaires de la même souplesse dans le cadre de leur convention (pour ses dernière, la convention était annuelle avec reconduction tacite dans la limite de trois ans). A titre d'exemple, au cours de l'année 2023, le Bureau communautaire a approuvé les avenants aux conventions de mise à disposition des locaux des communes de SAVIGNY-LES-BEAUNE et de CORCELLES-LES-ARTS en intégrant de nouveaux locaux.

Concernant la révision des prix, une formule de révision n'a pas vocation à s'appliquer lorsqu'il s'agit d'une convention annuelle. La convention de l'année suivante prenant directement en compte les montants révisés.

- *Sur l'application d'un effet rétroactif des conventions*

La Chambre note que l'application d'un effet rétroactif des conventions est un vecteur d'insécurité juridique et invite la Communauté d'agglomération à faire examiner par les instances concernées les conventions dès le mois de septembre N-1 pour une entrée en vigueur en janvier de l'année N.

**Dans le cadre de la refonte de la mutualisation des moyens entre la Communauté d'agglomération et ses communes membres (convention d'entretien ZAE, mise à disposition des locaux communaux), l'agglomération assure prendre bonne note de cette observation.**

**A titre d'exemple, le conseil communautaire et les conseils municipaux des communes concernées seront appelés à se prononcer sur la convention d'entretien des ZAE lors du dernier quadrimestre 2024 pour une entrée en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025.**

- *Sur l'application des articles L.1321-1 et suivants du CGCT*

La Chambre indique enfin qu'il doit être fait application de l'article L.1321-1 et suivants du CGCT lorsque l'usage des locaux est exclusivement au profit de la Communauté d'agglomération.

Or, les locaux mis à la disposition dans le cadre de la convention approuvée par délibération du Bureau communautaire du 7 décembre 2023 sont tous affectés à d'autres usages et compétences.

Dans le cadre de cette convention, le terme « exclusif » signifie qu'une ou plusieurs salles situées au sein d'un établissement scolaire ne sont occupées que par la Communauté d'agglomération, mais au sein d'un bâtiment qui n'est pas exclusivement affecté à la compétence transférée (ex : salle de cantine scolaire au sein d'une école).

Concernant les locaux mis à disposition dans le cadre de la compétence « enseignement culturel », il en est de même. A titre d'exemple, l'Ecole des Beaux-Arts est située Porte Marie de Bourgogne, bâtiment accueillant également le Musée des Beaux-Arts et la maison des associations (compétences communales).

**L'article L.1321-2 CGCT n'a donc pas vocation à s'appliquer dans ce cas précis.**

### 1.3. Une information en matière sociale et de prévention des atteintes à la probité à améliorer

#### 1.3.1. *Un dispositif d'alerte interne à mettre en place en matière de prévention et de détection des manquements de probité*

Cette observation a fait l'objet de la **recommandation n° 1** :

« *Etablir sans délai une procédure formalisée de recueil et de traitement des alertes éthiques à destination des agents et des élus communautaires.*

*Communiquer cette procédure sur le site intranet de l'établissement. »*

La Communauté d'agglomération dispose d'un « référent déontologue » et d'un « référent laïcité » via le Centre de gestion de la Côte-d'Or. Toutefois, le Centre de gestion n'assure pas la mission « alerte éthique ».

**Aussi, afin de se conformer à son obligation légale, la Communauté d'agglomération va :**

- **externaliser cette prestation dans le cadre d'un marché public (comme c'est le cas pour le Délégué à la Protection des Données) ;**
- **formaliser, avec le prestataire, une procédure de recueil et de traitement des alertes qui fera l'objet d'une publication sur son site intranet afin de la rendre accessible aux agents de la collectivité.**

### 1.3.2. Des données sociales à fiabiliser

Cette observation a fait l'objet de la **recommandation n° 2** :

*« Se doter d'outils permettant de fiabiliser les données relatives au recensement des effectifs physiques ».*

La Communauté d'agglomération a engagé ces dernières années un chantier de restructuration de sa politique en matière de ressources humaines, en procédant notamment :

- à l'adoption de Lignes Directrices de Gestion,
- à la refonte du Protocole du temps de travail,
- à la refonte et la mise en place du RIFSEEP.

Un chantier de fiabilisation des données RH a également débuté. Il est ressorti du diagnostic opéré sur ce point, la nécessité de se doter de moyens humains dédiés afin de mener à bien ce chantier consistant en la mise à jour du logiciel de gestion des ressources humaines.

Le processus engagé est mené en transversalité entre la Direction des Systèmes d'Informations et la Direction des Relations et des Ressources Humaines (DDRH), sous l'égide de la Direction générale des Services

Par délibération du 18 janvier 2024, le Bureau communautaire a créé un poste, sous la responsabilité de la DDRH, dont la mission est de mettre à jour et sécuriser les fonctionnalités du logiciel métier « CIRIL » en transversalité entre la Direction des Systèmes d'Informations et la Direction des Relations et des Ressources Humaines.

Au sein de la Direction des Systèmes d'Informations, un agent a été identifié pour participer à cette mission (cette Direction a également fait l'objet d'un renforcement de ses effectifs).

**Comme l'a souligné la CRC en page 30 de son rapport, la Communauté d'agglomération confirme qu'elle s'est fixée comme objectif l'aboutissement de ce chantier pour la fin d'année 2024.**

## 2. DES RELATIONS AVEC LES TIERS A SECURISER

### 2.1. Des processus d'achat qui tendent vers davantage d'efficience, mais à sécuriser juridiquement

#### 2.1.1. Une sécurisation juridique nécessaire des procédures de passation des marchés

Cette observation a fait l'objet des **recommandations 3 et 4** :

##### **Recommandation n° 3 :**

« En conformité avec l'article R.2151-4 du Code de la commande publique, prolonger le délai de réception des offres lorsqu'un complément d'information ou une modification importante sont apportés aux documents de consultation ».

##### **Recommandation n° 4 :**

« En conformité avec l'article L3 du Code de la commande publique, garantir l'égalité de traitement des candidats, notamment dans l'appréciation de la régularité et de la valeur technique des offres ».

En réponse à cette double recommandation, il est rappelé que :

- Sur la manifestation « Vivons plus Haut »

La Communauté d'agglomération confirme ses écritures en réponse des observations provisoires indiquant que lorsque le montant du besoin est inférieur à 40 000 € et que la prestation attendue ne présente pas de complexité technique l'achat peut être réalisé sans démarche préalable (voir dans ce sens la **Réponse ministérielle à la question n° 19417, 4 février 2021**).

Ce qui était le cas en l'espèce, la Communauté d'agglomération pouvait légitimement contractualiser de gré à gré avec l'opérateur de son choix, qu'il soit de proximité ou non.

Concernant cette opération, il s'agissait d'une première édition. Le choix de l'opérateur devait donc être adapté à ce contexte mais également aux caractéristiques du territoire, tant en terme d'éloignement géographique que de densité de population.

Les seules obligations au titre de l'édition 2023, comme indiqué en réponse à la question 9.14 du questionnaire n°1, ont été respectées à savoir :

- veiller à choisir une offre pertinente,
- à faire une bonne utilisation des deniers publics,
- ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin.

Comme indiqué en page 35 du rapport d'observations définitives, la Communauté d'agglomération a décidé de poursuivre pour une deuxième édition, dans un format néanmoins réajusté. Dans ce cadre, une mise en concurrence a été opérée.

- *Sur les délais de consultation*

La Communauté d'agglomération prend bonne note de l'observation de la Chambre et confirme qu'elle adaptera systématiquement les délais dès lors qu'une modification interviendra en cours de procédure.

- *Sur le respect des principes de la commande publique*

- Concernant le marché portant création d'une aire de covoiturage :

Comme indiqué à la CRC lors de la procédure contradictoire, l'offre du groupement ne pouvait être qualifiée d'inappropriée dans la mesure où elle ne répondait pas à la définition de l'article L.2152-4 du CCP qui indique qu'« *une offre inappropriée est une offre sans rapport avec le marché parce qu'elle n'est manifestement pas en mesure, sans modification substantielle, de répondre au besoin et aux exigences de l'acheteur qui sont formulés dans les documents de la consultation.* »

L'article L.2125-2 du même code dispose quant à lui que :

« *Une offre irrégulière est une offre qui ne respecte pas les exigences formulées dans les documents de la consultation, en particulier parce qu'elle est incomplète, ou qui méconnaît la législation applicable notamment en matière sociale et environnementale.* »

En l'espèce, l'offre du candidat était :

- en rapport avec l'objet du marché,
- ne nécessitait pas une modification substantielle pour répondre au besoin et aux exigences de l'acheteur.

L'offre ne présentait donc pas un caractère inapproprié, mais irrégulier et qui était « régularisable » au sens de l'article R.2152-2 du CCP, procédure qui a été mise en œuvre dans le cadre d'une demande de précision formulée auprès de ce candidat.

- Concernant le marché public de travaux d'assainissement et d'eau potable du quartier Lavirotte à NOLAY :

Départager les candidats au regard du critère planning, non prévu au RC, aurait été irrégulier, donc contraire aux règles de la commande publique et aurait pu engager la responsabilité administrative de la collectivité.

Le juge administratif a en effet considéré que le pouvoir adjudicateur qui a fait application d'un critère non prévu par le règlement de la consultation doit être regardé comme n'ayant pas prévu des modalités d'examen des offres garantissant l'égalité de traitement des candidats et la transparence de la procédure (**CAA Paris, 30 déc. 2021, n° 20PA01995**) :

En définitive, concernant ce marché, la Communauté d'agglomération a respecté les dispositions de l'article L3 du Code de la commande publique garantissant notamment l'égalité de traitement des candidats.

- *Sur les réflexes à acquérir sur la préparation et la mise en œuvre des procédures :*

**La Communauté d'agglomération prend bonne note des observations concernant son obligation de motiver en droit et en fait, lorsqu'elle décide de ne pas allouer un marché. Cette mention a d'ores et déjà été intégrée dans les règlements de consultation en cours de préparation.**

**Elle indique aussi qu'elle applique dorénavant les dispositions de l'article R.2142-14 du Code de la commande publique en ne conditionnant plus la validité d'une offre à l'existence d'au moins trois références de moins de cinq ans.**

**Le Guide de la Commande Publique a été actualisé afin de tenir compte de ces observations.**

Concernant le marché travaux assainissement et eau potable précité, la CRC indique que la Communauté d'agglomération aurait dû enclencher une procédure de contradictoire avec un candidat ayant présenté, selon la Chambre, une offre anormalement basse.

Selon l'article L.2152-5 CCP, l'offre anormalement basse est « *une offre anormalement basse est une offre dont le prix est manifestement sous-évalué et de nature à compromettre la bonne exécution du marché.* ». Il appartient donc à l'acheteur, accompagné du Maître d'œuvre le cas échéant, de qualifier ou non une offre anormalement basse.

Cependant le prix n'est pas le seul critère à prendre en compte pour qualifier l'offre anormalement basse. En effet, l'acheteur doit établir que le prix proposé par le candidat est suffisamment bas pour que l'exécution financière, dont dépend l'exécution technique du marché, soit mise en péril.

Ce sont donc ces deux critères cumulatifs qui sont nécessaires pour retenir la qualification d'offre anormalement basse.

En l'espèce, dans le cadre de ce marché public, la Communauté d'agglomération s'est appuyée sur l'expertise de son Maître d'œuvre.

Selon le Rapport d'Analyse des Offres, fournit lors de la procédure contradictoire, le Maître d'œuvre a effectué ce travail de mise en balance entre le prix proposé et l'adéquation technique et financière afin de détecter et qualifier une offre anormalement basse pouvant mettre en péril l'exécution du marché. Celui-ci a conclu qu'aucun « *prix anormalement bas n'a été détecté* ».

L'offre technique de la société a été jugée complète et cohérente, sa méthodologie adaptée au regard notamment des contraintes liées à la configuration du site.

La qualification d'offre anormalement basse, dans ce cas d'espèce, ne pouvait de ce fait pas être qualifiée.

**La Communauté d'agglomération prend bonne note de l'observation de la CRC et confirme qu'elle saisira dorénavant par écrit le Maître d'œuvre si elle se trouve confrontée à une situation similaire.**

## 2.2. Des relations à mieux encadrer avec le secteur associatif

- *Sur la faible évolution de la liste des associations subventionnées :*

La Communauté d'agglomération confirme ses écritures par lesquelles elle indiquait accorder des subventions aux associations dans un champ contraint, uniquement dans le cadre des compétences transférées et de ses statuts. C'est pour cela que le nombre d'associations subventionnées a peu varié ces dernières années. Le soutien aux associations restant, par nature, dévolu aux communes.

La Communauté d'agglomération a engagé une procédure de modification de ses statuts en y intégrant un nouvel article 5-20 intitulé : « *soutien aux associations de sport collectif disposant d'un centre de formation et bénéficiant d'un agrément du ministre chargé des sports* ». La définition de l'intérêt communautaire en découlant sera proposé au conseil communautaire du 26 juin 2024, permettant de subventionner les associations de sport collectif, répondant aux critères qui seront arrêtés.

- *Sur les modalités de partenariat à perfectionner :*

**La Communauté d'agglomération informe la CRC qu'elle va engager un processus de conventionnement spécifique et pluriannuel dans le cadre d'une Convention d'Objectifs et de Moyens, avec l'association des Climats et la Mission Locale de BEAUNE, comme elle le fait par ailleurs avec les Ecoles de Musiques de MEURSAULT et de CHAGNY.**

- *Sur la prévention des risques de conflits d'intérêts :*

Cette observation donne lieu à la **recommandation n° 5** :

*« Mettre en œuvre une véritable procédure d'examen des demandes de subventions, comprenant notamment une analyse des éléments financiers et juridiques, afin de prévenir les risques de conflits d'intérêts ».*

L'article 432-12 du Code pénal définit le conflit d'intérêt comme *« Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement ».*

Lorsqu'il s'agit de subvention au profit d'une association, octroyée par une collectivité locale, le conflit d'intérêt peut être qualifié lorsqu'un élu participe au vote d'octroi de la subvention à une association dont il assure la qualité de « dirigeant ».

La Chambre indique dans son rapport que *« la prévention (du risque de conflit d'intérêts) pourraient être assurée par une liste des administrateurs des associations qui n'est elle-même pas demandée ».*

Ont qualité d'administrateur d'une association les membres du Bureau. Le document « demande de subvention » (transmis en réponse à la question 8-1 du Questionnaire n° 1) doit être complété par l'association.

Dans la partie « Informations générales », l'association doit indiquer l'identité des membres dirigeants de l'association :

- Le ou la Président(e) en fonction,
- Le ou la Trésorier(ère),
- Le secrétaire.

Les informations permettant la détection du risque de conflit d'intérêts sont bien contenues dans le dossier de demande.

**Dans le cadre du contradictoire, la Communauté d'agglomération informait qu'elle s'est dotée d'un moyen supplémentaire de sécurisation des procédures internes avec notamment la création, par délibération du Bureau du 18 janvier 2024, d'un emploi intitulé « Conseiller en organisation et sécurisation des procédures ».**

**Cet agent, en poste depuis le 3 juin 2024, a notamment pour mission la définition d'une véritable procédure d'instruction des demandes de subvention notamment en ce qui concerne l'analyse des éléments financiers et juridiques de celles-ci.**

- *Sur le partenariat CABCS – Restaurants du Cœur :*

La Communauté d'agglomération confirme ses écritures dans lesquelles elle indiquait à la Chambre que la notion de mécénat est définie comme étant un « *Soutien matériel apporté, **sans contrepartie directe de la part du bénéficiaire**, à une œuvre ou à une personne pour l'exercice d'activités présentant un intérêt général.* » (Arrêté du 6 janvier 1989 relatif à la terminologie économique et financière).

La Communauté d'agglomération a alors démontré l'engagement réciproque des parties (compensation financière de la Communauté d'agglomération en contrepartie de l'utilisation de la marque « Restaurants du cœur ») excluant de ce fait la qualification de mécénat.

- *Sur la mise à disposition des moyens intercommunaux à mieux valoriser :*

La Chambre invite la Communauté d'agglomération à valider les contributions en nature de l'année N lors du conseil communautaire de mars de la même année.

Les montants de la valorisation des moyens dépendent de l'utilisation effective des équipements sportifs par chacune des associations.

Cette utilisation étant variable d'une année sur l'autre, la Communauté d'agglomération n'a connaissance de l'utilisation effective des équipements (et donc de son montant) qu'à terme échu et ne peut le porter à la connaissance des conseillers communautaires qu'en mars de l'année N+1.