



Le 5 décembre 2023

Le Président

à

Dossier suivi par : Patricia Abel, greffière de section
T 02 40 20 71 24

patricia.abel@crtc.ccomptes.fr
sylvie.bayon@crtc.ccomptes.fr (greffière)

Réf. : ROD 2023-237

CRC Pays-de-la-Loire
KPL GD230889 KJF
05/12/2023

Monsieur Jackie Goulet
Président de Saumur Val de Loire
Agglomération

11 rue du Maréchal Leclerc

CS54030

49408 Saumur

Objet : notification du rapport d'observations
définitives et ses réponses

*Envoi dématérialisé avec accusé de réception (Article R. 241-9
du code des juridictions financières)*

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de Saumur Val de Loire Agglomération, pour les exercices 2017 et suivants, ainsi que les réponses qui y ont été apportées.

Je vous rappelle que ce document revêt, encore à ce stade, un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre conseil d'agglomération. 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 et les réponses seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion et au plus tard dans un délai de deux mois à compter de la présente notification¹, ce document pourra être publié par la chambre 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 d'agglomération et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

¹ Conditions prévues par l'article R. 243-16 du code des juridictions financières, dans sa rédaction issue du décret du 29 juin 2023.

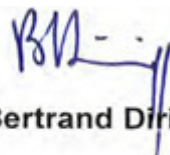
Conformément à l'article L. 243-8 du code précité, le présent rapport d'observations définitives et les réponses seront transmis par la chambre, dès sa présentation à votre conseil d'agglomération, aux maires des communes membres, qui inscriront son examen à l'ordre du jour du plus proche conseil municipal.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et les réponses sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

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* ».

Il prévoit 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 qui sont 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.



Bertrand Diringer



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

**SAUMUR VAL DE LOIRE
AGGLOMÉRATION**
(Département de Maine-et-Loire)
Exercices 2017 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 L'AGGLOMÉRATION DE SAUMUR VAL DE LOIRE DÉCOULE DE LA FUSION DE QUATRE INTERCOMMUNALITÉS.....	11
1.1 Une fusion incitée sur un périmètre pertinent	11
1.2 Un projet de territoire ambitieux	12
1.3 Les incidences de la fusion.....	13
1.3.1 Sur les finances locales	13
1.3.2 Sur le management des services.....	14
1.4 De multiples compétences assumées.....	14
1.5 Une gouvernance institutionnelle au fonctionnement globalement conforme et assurant la représentativité des membres de l'EPCI	16
1.5.1 De nombreux domaines n'appellent pas d'observation particulière	16
1.5.2 Des marges d'amélioration et une irrégularité sont toutefois notables.....	17
2 LE CHOIX D'UNE GESTION DÉLÉGUÉE DANS DE NOMBREUX DOMAINES	18
2.1 Une gestion en partie déléguée à des satellites dont le contrôle est inégal	18
2.2 Le contrôle des SPL	19
2.3 La juxtaposition de deux organismes distincts pour la gestion des déchets mériterait d'être évaluée	22
2.4 Un autre montage hybride pour la gestion de la compétence eau/assainissement apparaît en revanche performant.....	22
3 UNE GESTION PEU TRANSPARENTE À PROFESSIONNALISER	25
3.1 Une information des élus et des citoyens insuffisante	25
3.2 Une conduite de projet hétérogène dans son format comme dans son contenu	27
3.2.1 Présentation succincte des projets examinés	28
3.2.2 Au final, un pilotage de projet qui doit gagner en transparence et en performance.....	32
3.3 La gestion des ressources humaines.....	33
3.3.1 Un management des services à structurer et une mutualisation des services inaboutie	33
3.3.2 Le pilotage de la masse salariale et des effectifs.....	34
3.3.3 La mise en conformité du temps de travail, malgré quelques dérogations résiduelles	35
3.3.4 Une difficulté à appréhender les conséquences de l'absentéisme de longue durée	36

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

3.3.5 Un contrôle interne à développer	36
3.3.6 L'articulation de la direction de cabinet avec l'organigramme des services est à questionner et à sécuriser	37
3.4 La politique économique	39
3.4.1 De nombreuses subventions d'équipement aux fondements juridiques divers et un investissement conséquent au travers des ateliers et usines relais	39
3.4.2 Une cession litigieuse assimilable à une aide économique	40
3.5 Un contrôle de gestion et un contrôle interne qui font défaut	42
4 UN ENGAGEMENT ENVIRONNEMENTAL FORT, UNE DÉMARCHE OPÉRATIONNELLE À POURSUIVRE ET À MESURER	43
4.1 La mise en place volontariste d'outils de contractualisation et de labellisation	45
4.1.1 Le PCAET, un outil de planification sur six années dont le suivi doit être amélioré	45
4.1.2 La labellisation « Territoire engagé transition écologique » en cours de réalisation	47
4.2 Une prise en compte des engagements environnementaux qui doit se déployer à plusieurs niveaux	47
4.2.1 Dans le domaine des achats, pour renforcer l'exemplarité de l'EPCI	47
4.2.2 Dans le chiffrage, y compris non financier, et la budgétisation de sa stratégie	48
4.2.2.1 Le financement et la budgétisation de la politique climat air énergie dans le cadre de la labellisation TETE	48
4.2.2.2 L'adoption d'un budget vert, une autre démarche constructive et exigeante	49
4.2.3 Dans le montage et la réalisation des projets d'investissement, pour décliner et évaluer concrètement son engagement	49
4.2.4 Dans le suivi des actions menées, pour assurer la réussite de la stratégie environnementale du territoire	50
4.2.4.1 Une mesure incontournable de l'action à mettre en œuvre	50
5 LA FRAGILITÉ DU SYSTÈME D'INFORMATION (SI)	51
5.1 Un service en reconstruction	51
5.1.1 Une structure mutualisée à professionnaliser	51
5.1.2 Une cyber-attaque révélatrice de nombreux défauts de sécurité	53
5.2 Un système d'information à renforcer	56
5.2.1 Un manque de formalisation et de traçabilité probant	56
5.2.2 Un défaut de résilience et de sécurité du SI	57
5.2.3 Une stratégie à définir dans la perspective d'une offre de service mutualisé amenée à se développer	58
6 UNE SITUATION FINANCIÈRE CONFORTABLE, UNE FIABILITÉ DES COMPTES QUI PROGRESSE	59
6.1 Une fiabilité des comptes perfectible malgré de réels efforts en fin de période	59

6.1.1 La sincérité budgétaire	59
6.1.2 La fiabilité des comptes de bilan.....	60
6.1.3 La fiabilité des comptes de résultat	61
6.2 Une situation financière satisfaisante	63
ANNEXES.....	66
Annexe n° 1. Suivi des précédents contrôles de la chambre	67
Annexe n° 2. Ressources Humaines.....	70
Annexe n° 3. Situation financière	72

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a contrôlé les comptes et la gestion de la communauté d'agglomération de Saumur Val de Loire (CASVL) depuis sa création en 2017.

Le vaste territoire de l'agglomération rassemble 45 communes et près de 100 000 habitants. Il résulte de la fusion de quatre intercommunalités. Cette union, peu consensuelle, porte encore les marques d'une structure affaiblie par les consensus réalisés, notamment dans l'organisation de ses services. L'agglomération peine désormais à améliorer sa gestion au niveau d'exigence attendu pour un établissement de cette taille.

Une politique environnementale engagée qui doit gagner en transversalité et concrétiser ses actions par une mesure effective et chiffrée

L'agglomération a engagé un processus de contractualisation validant sa démarche en faveur de la politique environnementale. La chambre a examiné la cohérence de cette politique sur le territoire ainsi que le réalisme des engagements pris. Plusieurs actions illustrent la volonté de l'établissement dans cette direction : promotion du vélo, rénovation du siège, préservation des milieux aquatiques en particulier sur le bassin du Thouet, etc. Concrètement, en matière d'adaptation au changement climatique et de transition énergétique, les seuls objectifs chiffrés sont ceux imposés par la législation et, notamment, la réduction de la consommation énergétique finale de 20 % en 2030 et de 50 % en 2050 par rapport à l'année de référence 2012¹. L'absence de cibles annuelles intermédiaires, comme de toute mesure régulière de l'impact des projets, des services, des activités portées par l'agglomération, limite la portée des engagements affichés et peut faire douter de leur réalisme.

Une organisation et une gestion insatisfaisante

La cyber-attaque dont l'établissement a été victime, en 2022, illustre la forte capacité de réaction et d'adaptation des services. Pour autant, les faiblesses intrinsèques du système d'information ont permis la survenance de cet acte de malveillance, acte qui aurait pu être évité si un travail en amont avait été réalisé avec, notamment, l'application des bonnes pratiques en matière de cybersécurité. Or, la mise en œuvre de ces recommandations, en l'espèce la sécurisation des mots de passe administrateur, était sans incidences financières mais déterminantes dans le cadre de cette attaque.

À l'instar de la gestion du système d'information, le pilotage des projets est hétérogène dans sa qualité comme dans sa forme. Les objectifs chiffrés des projets sont rarement définis. Ils ne sont jamais présentés aux élus ni aux administrés. Ces insuffisances empêchent toute évaluation de la performance comme la pertinence de l'action publique.

¹ Art. L. 100-4 du code de l'énergie.

La chambre constate des défauts récurrents en matière de transparence de l'action publique : les informations communiquées aux élus et aux administrés sont souvent minimalistes voire lacunaires. Des documents, pourtant obligatoires, ne sont pas diffusés sur le site internet. L'établissement doit développer sa culture de l'évaluation de l'action publique. Pour y parvenir, elle doit systématiser la détermination d'indicateurs de performance ou d'activité cibles et les communiquer régulièrement aux élus comme aux administrés.

L'organigramme de direction présente également des fragilités réglementaires. Une mutualisation accrue avec les services de la commune centre pourrait permettre des gains d'efficacité. Ils pourraient libérer les marges de manœuvre nécessaires au déploiement d'un contrôle de gestion indispensable à l'accompagnement de tous les domaines de la gestion d'un établissement de cette taille.

Une délégation de gestion dans de nombreux domaines dont le pilotage doit être renforcé

Plusieurs activités ont été déléguées à des sociétés publiques locales : le tourisme, la gestion des déchets et les transports. Le contrôle de ces sociétés par l'agglomération se doit d'être aussi conséquent que celui exercé auprès de ses propres services.

Si des progrès indéniables sont relevés à cet égard, l'établissement devra encore l'étoffer. Pour cela, il devra mettre en œuvre un *reporting* plus structuré et rehausser son niveau d'exigence à l'égard de ces sociétés publiques, notamment grâce à la définition d'objectifs chiffrés d'activité et de performance ainsi qu'une évaluation infra-annuelle de ces indicateurs. La création, en juillet 2023, d'un groupement d'intérêt économique centralisant les fonctions support des SPL, confirme, selon le président de la CASVL, cette « volonté forte ».

Les compétences eau et assainissement gérées selon un montage hybride original et source de performance

Les compétences eau potable et assainissement ont été confiées, pour partie, à un prestataire externe dans le cadre d'un marché de concession et, pour une autre partie, à une régie interne. Le découpage opéré obéit à une logique géographique : le territoire situé au nord de l'Authion dépend des services de la régie interne, le territoire situé au sud de cet affluent, est confié au délégataire.

Cette organisation duale trouve son origine dans le transfert de la compétence vers l'agglomération avec la fermeture concomitante de plus d'une dizaine de régies et de syndicats d'eau. Certains territoires disposaient d'une expertise interne dont il était délicat de se priver. Pour autant ces ressources étaient insuffisantes pour couvrir l'intégralité du territoire. La solution mixte retenue apparaît dès lors pertinente. Elle l'est d'autant plus qu'elle permet de soutenir la montée en compétences des deux organisations au travers de nombreux indicateurs de performance dans la perspective d'un nouveau choix à l'horizon 2031.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. Présenter aux élus et aux administrés, notamment par publication sur le site internet de l'agglomération, l'ensemble de la documentation obligatoire (rapports de présentation des comptes administratifs et des budgets primitifs, etc.) – cf. CGCT et instruction comptable M57.

Recommandation n° 2. : Structurer un contrôle de la gestion et un contrôle interne transversal permettant de sécuriser et d'accompagner le pilotage de la gestion.

Recommandation n° 3 : Se conformer à la réglementation en matière de protection des données, à commencer par la nomination d'un délégué à la protection des données (RGPD).

Recommandation n° 4 : Identifier et garantir l'indépendance de la fonction de responsable de la sécurité des systèmes d'information (RSSI) au sein du service mutualisé.

Recommandation n° 5 : S'assurer de la résilience du SI à travers la définition d'un datacenter de secours sous un an.

Recommandation n° 6 : Formaliser, à l'appui d'une cartographie complète du système d'information et sous un an, un schéma directeur du système d'information cohérent avec la stratégie globale de l'établissement.

Recommandation n° 7 : Pratiquer de manière uniforme l'amortissement des équipements, en particulier s'agissant des équipements hérités au moment de la fusion (exemple : piscine de Doué).

INTRODUCTION

L'ouverture du contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération de Saumur Val de Loire (CASVL) portant sur les exercices 2017 et suivants a été notifiée le 22 novembre 2022 à l'ordonnateur en fonctions, M. Jacky Goulet ainsi qu'à son prédécesseur M. Jean-Michel Marchand. L'entretien de début de contrôle s'est tenu avec ces derniers respectivement les 24 novembre 2022 et 25 janvier 2023. L'entretien de fin de contrôle prévu à l'article L. 243-1, al. 1 du code des juridictions financières a été organisé le 12 juin 2023 avec M. Goulet et le 29 juin 2023 avec M. Marchand. La chambre a arrêté ses observations provisoires lors de sa séance du 25 juillet 2023.

Ces observations provisoires ont été adressées le 7 août 2023 à M. Goulet, président en fonctions qui y a répondu le 21 septembre 2023. M. Marchand, ancien ordonnateur, a été rendu destinataire d'extraits relatifs à la période d'exercice de ses fonctions le 7 août 2023. Il y a répondu par courrier en date du 20 septembre 2023. Des extraits ont été adressés aux tiers mis en cause et une communication administrative a été adressée au Préfet de Maine-et-Loire.

Les observations définitives ont été délibérées par la chambre le 24 octobre 2023.

Le présent contrôle a porté principalement sur les axes suivants : les suites apportées aux précédents rapports de la chambre ; la présentation, la pertinence du périmètre de l'établissement, les compétences exercées, la mise en place de démarches contractuelles déléguées ou non ; la fiabilité et l'analyse financières, avec un éclairage sur l'efficience de la fusion des communautés de communes et d'agglomération dont est issue la CASVL ; la gestion de la communauté d'agglomération ; la politique environnementale de l'établissement ; le système d'information.

Présentation du territoire de la communauté d'agglomération

Saumur Val de Loire Agglomération est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dont la création résulte de la fusion, au 1^{er} janvier 2017, de la communauté d'agglomération de Saumur Loire Développement et des trois communautés de communes de la région de Doué la Fontaine, du Gennois et de Loire Longué. Cette fusion a été envisagée, en application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe), par le schéma départemental de coopération intercommunale de Maine-et-Loire approuvé le 22 janvier 2016.

Le nouvel EPCI, dont le siège est situé à Saumur, regroupe 45 communes sur une superficie de 1 234 km², d'Antoigne au sud jusqu'à Mouliherne au nord, Saumur en étant la commune-centre. L'EPCI est limitrophe des départements d'Indre-et-Loire, de la Vienne à l'Est et du département des Deux-Sèvres au Sud.

L'établissement comptait un peu moins de 100 000 habitants en 2019². À périmètre identique, après une hausse quasi-continue du nombre d'habitants depuis les années 1970, la population de l'intercommunalité est en légère baisse (100 424 habitants en 2013). Cette diminution s'explique principalement par un solde migratoire négatif, le solde naturel étant proche de zéro.

² Source : INSEE.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

En 2019, la commune de Saumur est, de loin, la plus peuplée, représentant 27 % de la population, soit 26 467 habitants. Trois autres villes, communes-centres des communautés de communes qui ont fusionné au sein de la communauté d'agglomération, constituent d'autres pôles d'attractivité : Doué-la-Fontaine (11 119 habitants), Gennes Val de Loire (8 570 habitants) et Longué-Jumelles (6 831 habitants). La commune la moins peuplée est la Lande-Chasles (au nord-ouest) avec 123 habitants³.

La densité de la population est inférieure à celle du département, de la région et du pays. La population est vieillissante, la tranche d'âge des plus de 60 ans y étant un peu plus présente qu'à l'échelle du territoire national (29,8 % pour la communauté d'agglomération, 28,6 % à l'échelle nationale en 2018)⁴. La composition des ménages fait apparaître une majorité de couples sans enfants (54,5 %).

La médiane des revenus par unité de consommation (équivalent adulte) s'élève à 20 740 € en 2020, contre 22 350 € au niveau régional⁵.

Le Sud du territoire de l'EPCI est davantage constitué d'espaces agricoles, alors que le Nord-Est est constitué d'espaces où le marché du travail est en difficulté.

Le taux de chômage des 15/25 ans en 2019 était de 25 % (légèrement en dessous du taux national de 27,2 %) et il était de 12,1 % pour les 55/64 ans (11 % pour le taux national)⁶.

Le territoire de la communauté d'agglomération est au cœur du patrimoine mondial Val de Loire UNESCO et du Parc Naturel Loire Anjou Touraine. Sur le territoire de l'agglomération, trois sites de protection spéciale et trois sites d'intérêt communautaire appartenant au réseau Natura 2000 sont identifiés.

Enfin, ce territoire se singularise par l'importance de risques tant naturels que technologiques.

Suivi des précédents contrôles

Avant que la fusion des quatre EPCI n'aboutisse à la création de Saumur Val de Loire agglomération, la chambre a procédé à plusieurs contrôles sur le périmètre concerné qui ont donné lieu aux rapports d'observations définitives suivants :

- rapport n° 2016-232 concernant le contrôle de la gestion et des comptes de la communauté d'agglomération Saumur Loire Développement du 10 août 2016, portant sur les exercices 2010 à 2015 ;
- rapport n° 2015-225 concernant le contrôle de la gestion et des comptes de la communauté de communes de Doué la Fontaine du 4 août 2015, portant sur les exercices 2009 à 2014 ;

³ Source : INSEE.

⁴ Source : INSEE.

⁵ Source : INSEE – DGFIP – CNAF- CNAV – CCMSA.

⁶ Source : INSEE.

- rapport n° 2016-225 concernant le contrôle de la communauté de communes de Loire Longué du 1^{er} juillet 2016, portant uniquement sur l'enquête relative aux services publics d'assainissement non collectif. Sur ces trois rapports, seuls les deux premiers ont donné lieu à des recommandations. La communauté de communes de Gennes n'a jamais fait l'objet d'un contrôle de gestion de la part de la chambre.

La chambre relève qu'au titre du suivi du contrôle de la communauté d'agglomération de Saumur Loire Développement⁷, deux recommandations ont reçu une mise en œuvre complète⁸ et trois autres d'une mise en œuvre partielle⁹, des sujets demeurant d'actualité comme le démontreront les développements à suivre. Au titre du suivi du contrôle de la communauté de communes de Doué la Fontaine¹⁰, une recommandation a reçu une mise en œuvre complète¹¹, une est devenue sans objet¹², une recommandation a été partiellement mise en œuvre¹³, une est reconduite mais reformulée pour englober la problématique plus large du contrôle de gestion¹⁴ et la dernière, faute de mise en œuvre, est réexaminée dans le présent rapport¹⁵.

⁷ Cf. annexe n° 1, tableau n° 5 sur le suivi détaillé.

⁸ « 1- Poursuivre la clarification des compétences dans le cadre d'un projet commun de territoire et fiabiliser l'appréciation des charges et des compensations » et « 5- Appliquer le temps de travail décidé par l'assemblée ».

⁹ « 2- Mettre en œuvre une information fiable et conforme à la réglementation », « 3- Clarifier et renforcer le contrôle des opérateurs », « 4- Renforcer la concertation avec la trésorerie pour améliorer le suivi des opérations comptables ».

¹⁰ cf. annexe n° 1, tableau n° 6 sur le suivi détaillé.

¹¹ « 1- Évaluer l'impact économique des groupements de commande ».

¹² « 5- Provisionner les risques financiers liés à l'emprunt structuré de 1,9 M€ souscrit pour le centre aquatique et examiner les conditions de sa renégociation. »

¹³ « 2- Mettre à profit l'actualisation de la convention de services communs, l'élaboration du schéma de mutualisation et les annexes au compte administratif, pour clarifier la réalité opérationnelle, financière et comptable des différents dispositifs de mutualisation ». La question de la mutualisation demeure prégnante à la CASVL (cf. partie 4.3).

¹⁴ « 3- Étudier la possibilité de diminuer les entrées gratuites en vue d'améliorer le résultat du centre aquatique et intégrer les dispositions retenues dans le contrat de délégation. »

¹⁵ « 4- Pratiquer l'amortissement du centre aquatique dans les proportions nécessaires à un équipement ouvert depuis 2008. »

1 L'AGGLOMÉRATION DE SAUMUR VAL DE LOIRE DÉCOULE DE LA FUSION DE QUATRE INTERCOMMUNALITÉS

1.1 Une fusion incitée sur un périmètre pertinent

Le projet de périmètre de la communauté d'agglomération a été déterminé par arrêté préfectoral du 19 février 2016 en application de la loi Notré déjà citée. Les futures communes membres ont émis un avis favorable sur les projets de statuts.

La fusion, prononcée par arrêté préfectoral du 16 décembre 2016, a abouti à la création d'un nouvel EPCI à fiscalité propre, Saumur Val de Loire agglomération, et à la fixation de ses statuts.

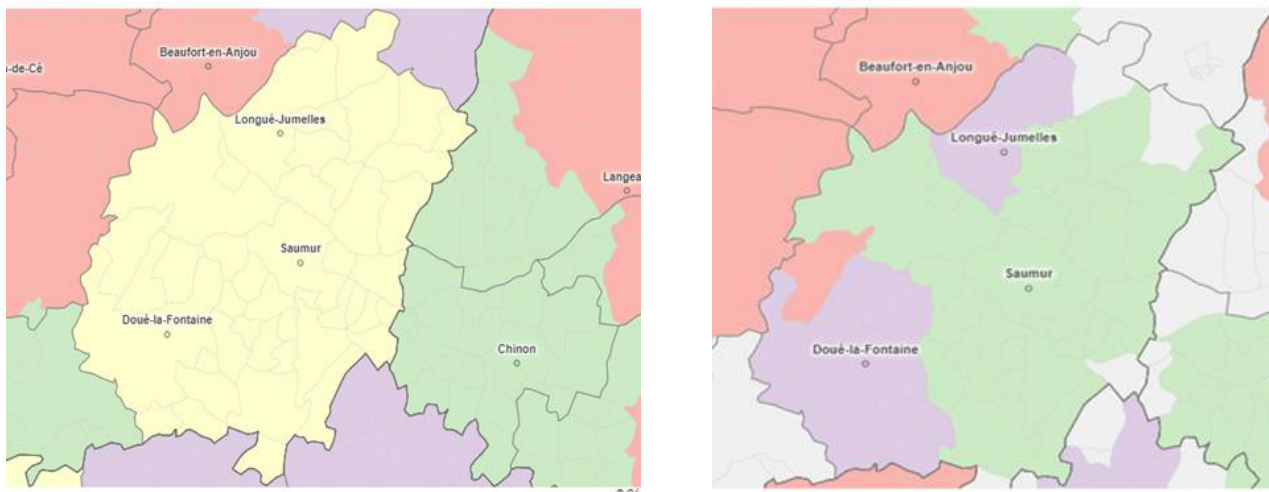
Il est précisé que cette fusion ne s'est pas faite de façon volontaire, car diverses mésententes n'ont pas permis une préparation sereine du projet. Des tensions ont pu exister lors des premières années d'existence de la communauté d'agglomération. Cette absence de consensus a pu avoir un retentissement sur les décisions prises lors des mois suivants la création de l'établissement. Toutefois, la lecture des derniers procès-verbaux des séances du conseil communautaire fait ressortir des relations désormais apaisées.

Le périmètre géographique de l'agglomération apparaît globalement pertinent. En effet, la zone d'emploi¹⁶ coïncide avec les frontières de la nouvelle agglomération. En revanche deux des anciennes communes-centres des précédentes communautés de communes, à savoir Longué-Jumelles et Doué-la-Fontaine, ont conservé leur zone d'influence et leur attractivité¹⁷.

¹⁶Une zone d'emploi est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts.

¹⁷ L'aire d'attractivité des villes désigne un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué d'un pôle de population et d'emploi, et d'une couronne qui regroupe les communes dont au moins 15 % des actifs travaillent dans le pôle.

Carte n° 1 : Zone d'emploi comparée aux frontières administratives de l'EPCI Saumur Val de Loire (à gauche) et aires d'attraction des villes comparées aux frontières administratives de l'EPCI (à droite)



Source : INSEE – 2020 – via Geoclip

1.2 Un projet de territoire ambitieux

Le projet de territoire a été adopté le 25 janvier 2018 et actualisé en juillet 2021. Il porte sur la période 2018/2028 et traduit, selon la communauté d'agglomération, sa volonté de conduire une politique ambitieuse pour le territoire et de rendre lisible l'action publique. La vision adoptée est la suivante : « *des atouts au service d'une ambition : le bien-vivre en Saumurois* ».

Trois orientations ont été identifiées pour soutenir cette démarche et annoncées comme étant au centre de la stratégie de la communauté d'agglomération :

- Attractivité : un territoire attractif, offrant des services et des pratiques accessibles à tous,
- Dynamisme : un territoire dynamique, capteur d'innovation et de nouvelles activités,
- Environnement : un développement soutenable pour un environnement préservé.

Chacune de ces orientations stratégiques est déclinée en plusieurs axes avec, pour chacun, la détermination précise d'actions, d'outils/actions existants mis ou à mettre en œuvre et une identification des acteurs et partenaires.

Il est observé que les documents auraient pu inclure des objectifs chiffrés et des indicateurs de résultat qui permettraient de mesurer le degré de réalisation des actions. Ils n'abordent pas non plus explicitement les modalités de leur suivi et de leur évaluation.

1.3 Les incidences de la fusion

Sans prétendre à l'exhaustivité, quelques-unes des incidences de la fusion de ces quatre intercommunalités méritent d'être exposées, à commencer par la situation financière.

1.3.1 Sur les finances locales

L'incidence de cette fusion sur le niveau de dépenses par habitant et sur le niveau d'imposition par habitant est délicate à appréhender. Son évolution, sur la période, bien que nécessairement multifactorielle, peut néanmoins être mesurée.

Tableau n° 1 : Principaux ratios par habitant des intercommunalités avant et après fusion

<i>Ratios par habitants en €</i>	2015*	2016*	2017	2018	2019	2020	2021	Moy. avant fusion	Moy. après fusion	Evol. des moy.	Evol. 2015- 2021
<i>Nombre d'habitants au 01/01</i>	105 230	105 270	103 454	103 956	103 473	102 165	101 902	105 250	102 990	2%	-3%
<i>CAF brute / habitant</i>	65	54	57	51	64	71	67	60	62	4%	4%
<i>CAF nette / habitant</i>	34	12	36	32	44	51	47	23	42	84%	40%
<i>Dépenses d'équipement / habitant</i>	57	61	39	29	66	73	121	59	66	11%	113%
<i>Encours de dette BP / habitant 31 déc.</i>	241	244	220	199	180	162	141	243	180	-26%	-41%
<i>Charges de personnel / habitant</i>	75	80	69	81	89	93	93	78	85	9%	23%
<i>Impôts-taxe / habitant</i>	147	149	134	146	151	163	159	148	151	2%	8%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion des budgets principaux

* Les ratios des années 2015 et 2016 ont été reconstitués sur la base des comptes de gestion agrégés des quatre précédents EPCI

Le nouveau périmètre de l'intercommunalité ne semble pas avoir eu de répercussions défavorables sur les principaux ratios financiers présentés ci-dessus en comparaison de la situation financière agrégée des quatre anciennes intercommunalités. L'encours de dette par habitant diminue sensiblement sur la période alors que le niveau des dépenses de personnel et les dépenses d'équipement progressent plus rapidement que le niveau d'imposition par habitant.

Cette analyse doit, cependant, être nuancée par les évolutions de compétences ou les transferts de certaines recettes et dépenses vers les budgets annexes survenus au cours de la période. En l'espèce, les évolutions de cette nature sont plutôt mineures sur la période.

Un pacte financier et fiscal de solidarité régit les relations financières entre l'intercommunalité et ses communes membres. La chambre relève positivement l'adoption et la complétude de ce document. Adopté par le conseil communautaire du 15 novembre 2018, il prévoit les partages de recettes fiscales et fixe les relations financières entre collectivités. La solidarité intercommunale se traduit par le reversement d'une partie du FPIC¹⁸ (1,6 M€ en 2022) et par l'attribution de fonds de concours (2,9 M€ en 2022). La CLECT¹⁹ évalue le montant des attributions de compensation en fonction des compétences transférées (9,6 M€ reversés aux communes membres en 2022).

La chambre relève que le cadre formalisé par ce pacte est globalement respecté. Ce document fixe une limite de progression des charges réelles de fonctionnement à hauteur de 1,5 % par an. Si cet objectif est en apparence respecté, la progression des charges courantes de fonctionnement, c'est-à-dire retraitée des atténuations de produits et de charges, est en revanche bien supérieure. Les charges courantes de fonctionnement de l'agglomération progressent en effet de 22 % entre 2017 et 2022, soit une augmentation annuelle moyenne de 4 %²⁰. Les deux autres ratios de gestion définis par ce pacte sont en revanche pleinement respectés (taux d'épargne brute supérieur à 9 % et capacité de désendettement inférieur à 8 ans sur toute la période).

1.3.2 Sur le management des services

La fusion de quatre intercommunalités induit des arbitrages en matière de ressources humaines et d'organigramme. Les personnels affectés au sein des quatre établissements dissous ont été répartis dans la nouvelle organisation ou ont parfois été captés par les anciennes communes-centres. Les postes de direction ou de responsables de services sont nécessairement les plus délicats à attribuer. Or, les compétences déployées pour une communauté de communes de 20 000 habitants ne sont pas nécessairement celles attendues pour un établissement de 100 000 habitants. Cette situation, héritage de cette fusion complexe, peut expliquer une partie des défauts de gestion observés par la chambre et décrits *infra*.

1.4 De multiples compétences assumées

Les compétences de Saumur Val de Loire agglomération, telles qu'elles sont prévues dans les statuts, s'inscrivent dans l'application des dispositions des articles L. 5216-5 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT) et des statuts de l'établissement. Au 14 avril 2021, date du dernier arrêté de modification statutaire, les compétences transférées sont les suivantes :

¹⁸ Fond de péréquation des ressources intercommunales et communales.

¹⁹ Commission locale d'évaluation des charges transférées.

²⁰ Les charges courantes de fonctionnement constatées sur le budget principal étaient de 20,4 M€ en 2017. Elles atteignent 24,9 M€ en 2022.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Tableau n° 2 : Compétences statutaires de Saumur Val de Loire agglomération

<i>Compétences obligatoires</i>	<i>Compétences supplémentaires</i>
<i>Développement économique : ZA, actions de soutien au commerce, promotion du tourisme (création d'un office du tourisme communautaire), etc.</i>	<i>Voirie et parcs de stationnement d'intérêt communautaire</i>
<i>Aménagement de l'espace communautaire : politiques environnementales et agricoles, SCOT, PLUI, ZAC, aménagements routiers, développement numérique...</i>	<i>Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie</i>
<i>Equilibre social et habitat : PLH, actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire, réserves foncières, ...</i>	<i>Equipements culturel et sportif d'intérêt communautaire</i>
<i>Politique de la ville : diagnostic de territoire, définition des orientations du contrat de ville, dispositifs contractuels de développement urbain, local et d'insertion économique et sociaux, etc.</i>	<i>Action sociale d'intérêt communautaire</i>
<i>Gestion des milieux aquatiques de prévention des inondations</i>	<i>Prévention du risque d'inondation, gestion de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques</i>
<i>Aires d'accueil des gens du voyage</i>	<i>Etablissement et exploitation d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques</i>
<i>Collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés</i>	<i>Politiques sportives</i>
<i>Assainissement des eaux usées (y compris SPANC)</i>	<i>Politiques culturelles</i>
<i>Eau</i>	<i>SDIS</i>
<i>Gestion des eaux pluviales urbaines</i>	<i>Soutien financier à la création des maisons de service au public</i>
	<i>Plan de corps de rue simplifié</i>

Source : arrêté préfectoral du 10 janvier 2020

L'intérêt communautaire des compétences a été déterminé de façon précise dans plusieurs délibérations et son périmètre a pu évoluer en fonction des évolutions liées à l'acquisition d'un nouvel équipement ou à la disparition d'une structure par exemple. La répartition des compétences n'appelle pas de remarque au plan strictement statutaire.

1.5 Une gouvernance institutionnelle au fonctionnement globalement conforme et assurant la représentativité des membres de l'EPCI

1.5.1 De nombreux domaines n'appellent pas d'observation particulière

Les sujets suivants ont été contrôlés par la chambre. Ils ne soulèvent pas de problématique particulière au regard de la réglementation en vigueur :

Tableau n° 3 : Points relatifs à la gouvernance institutionnelle qui n'appellent pas de remarque

Objet du contrôle	Observations
<i>Conseil communautaire</i>	La composition du conseil, le nombre de réunions devant avoir lieu chaque année, les quorums de tenue des réunions et de vote sont conformes à la réglementation. Les procès-verbaux des séances reprennent le contenu des délibérations et des débats lorsqu'il y en a. Le règlement intérieur de l'institution n'appelle pas d'observation car il aborde les sujets attendus dans ce type de document.
<i>Bureau</i>	Les quorums sont atteints, les procès-verbaux retracent l'ensemble des sujets abordés et des débats lorsqu'il y en a.
<i>Vices présidents</i>	Leur nombre est conforme à l'article L. 5211-10 du CGCT : il y en a 15 auxquels s'ajoutent sept conseillers délégués sous le mandat se terminant en juillet 2020 et huit conseillers délégués sous la mandature actuelle.
<i>Délégations de compétences</i>	Les délégations octroyées par le conseil communautaire au président et au bureau sont conformes à l'article L. 5211-10 du CGCT. Les décisions prises sur leur fondement font l'objet d'un compte-rendu en séance du conseil communautaire. Le partage de compétences est effectivement respecté entre le conseil, le président et le bureau, chacun intervenant bien dans le domaine échu.
<i>Indemnités des élus</i>	Elles sont régulières sous les deux mandatures.
<i>Relations avec les tiers cocontractants</i>	La communauté d'agglomération a mis en place une commission d'appel d'offres, une commission consultative des services publics locaux, les rapports annuels des délégataires sont présentés en conseil.
<i>Conférence des maires</i>	Le bureau a été élargi aux maires de l'ensemble des communes membres, mais deux maires ayant refusés d'y participer, une conférence des maires a été créée (article L. 5211-11-3 du CGCT). Elle est consultée régulièrement.
<i>Conseil de développement</i>	La CASVL, dépassant les 50 000 habitants, a mis en place un conseil de développement (article L. 5211-10-1 du CGCT). La participation citoyenne a été favorisée dans la composition, 30 personnes ayant été tirées au sort sur les listes électorales pour siéger 10 ans. Son fonctionnement est effectif. Cependant, son bilan sur le mandat 2017/2020 fait apparaître que les moyens qui lui sont octroyés sont peu significatifs pour lui permettre de bien fonctionner.
<i>Pacte de gouvernance</i>	Bien que son adoption ne soit pas obligatoire, le conseil communautaire a décidé d'élaborer un pacte de gouvernance le 30 juillet 2020. Ce pacte a été adopté le 29 juin 2021 sur avis favorable de la majorité des communes membres.
<i>Délégations de fonctions et de signature aux élus</i>	Ces délégations accordées par le président aux vice-présidents et conseillers délégués n'appellent pas d'observation, à une exception près qui sera exposée <i>infra</i> .
<i>Délégations de signature aux agents</i>	Les délégations octroyées par le président aux agents n'appellent pas de remarque particulière, tant sur leur forme que sur le fond.
<i>Prévention des atteintes à la probité</i>	Concernant les élus et la direction, le président et le DGS (en cours de contrôle pour ce dernier) ont bien fait leur déclaration de patrimoine auprès de la HATVP. La charte de l'élu a bien été lue et communiquée aux élus lors de la séance du conseil communautaire en date du 16 juillet 2020.

Source : CRC, d'après les documents fournis par Saumur Val de Loire

1.5.2 Des marges d'amélioration et une irrégularité sont toutefois notables

L'EPCI pourrait mener une réflexion en direction de l'égale représentation des femmes et des hommes au sein des organes de gouvernance. En effet, dans la mandature actuelle, si le nombre de vice-présidents est conforme aux prescriptions légales et que le 1^{er} vice-président est une femme, au total, seules trois femmes sont vice-présidentes sur 15. Le même constat est opéré s'agissant des conseillers délégués : trois femmes ont cette fonction sur huit titulaires délégués.

D'ailleurs, même s'il ne s'agit pas d'une obligation en la matière puisque l'article L. 5211-11-2-II du CGCT ne donne que des indications sur ce que devrait contenir le pacte de gouvernance, le législateur suggère de poser, dans ce pacte, des objectifs à poursuivre en matière d'égale représentation des femmes et des hommes au sein des organes de gouvernance et des commissions. Or, le pacte de gouvernance de la CASVL ne contient aucune disposition à ce sujet. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur en fonctions précise que la proportion de femmes occupant les fonctions de vice-présidente est supérieure à celle du nombre de femmes élues à la fonction de maire au sein de la CASVL et que l'évolution de cette représentation passe par une élection plus forte au niveau des communes qui ne sont soumises à aucune obligation. La chambre prend acte de cette réponse et encourage la CASVL à mettre en œuvre de manière effective la parité au sein des organes de direction dans la mesure du possible.

La chambre relève que le pacte de gouvernance peut également être amélioré sur d'autres points.

Ainsi, un décalage est observé entre la portée des annonces faites relatives au droit à l'information des conseillers communautaires et la réalité, particulièrement en matière budgétaire et financière. En effet, les élus ne disposent pas de toutes les informations qui doivent pourtant leur être communiquées (cf. *infra*).

Outre ces améliorations souhaitables, la chambre a relevé une irrégularité concernant le non-respect de l'article L. 5211-9 du CGCT sous la mandature de M. Marchand. Un conseiller communautaire, s'est vu octroyer une délégation de fonctions par le président, par arrêté du 9 février 2017, ce qui n'est pas conforme aux prescriptions de l'article visé ci-dessus, puisqu'il n'était alors ni vice-président, ni membre du bureau.

Cet élu s'est vu déléguer la présidence de la commission d'appel d'offres, ce qui affecte, de façon connexe, la régularité de procédures diligentées par l'EPCI en matière de commande publique jusqu'en juillet 2020. En effet, il a été constaté que l'élu concerné a pu signer des actes faisant grief. Selon l'ancien ordonnateur, seules deux procédures seraient encore en cours. Cet élu est, depuis le dernier renouvellement du conseil communautaire, vice-président et dispose toujours de la délégation relative à la présidence de cette commission. Les conditions de sa délégation sont aujourd'hui conformes aux textes.

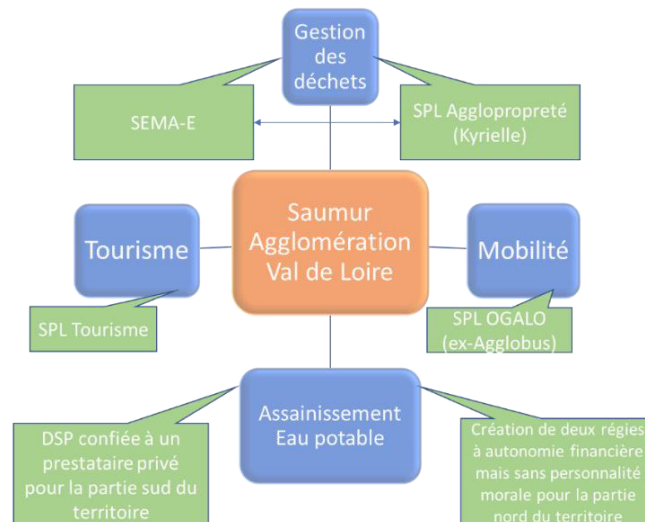
2 LE CHOIX D'UNE GESTION DÉLÉGUÉE DANS DE NOMBREUX DOMAINES

2.1 Une gestion en partie déléguée à des satellites dont le contrôle est inégal

Plusieurs missions ont été confiées à des organismes extérieurs aux formes juridiques variées.

Quatre domaines de compétences, dont la gestion a été déléguée à un ou plusieurs organismes dédiés, ont été examinés par la chambre : la gestion des déchets, l'office du tourisme, les transports urbains et péri-urbains, l'assainissement et la gestion de l'eau potable.

Schéma n° 1 : **Organisation des missions déléguées vers un ou plusieurs satellites**



Source : CRC

Cette gestion déléguée revêt plusieurs formes juridiques : trois sociétés publiques locales (SPL), une société d'économie mixte et un contrat de concession pour une part des missions relatives à la gestion de l'assainissement et de l'eau potable. Sur cette activité, l'établissement a opté pour un montage original et hybride qui combine une gestion déléguée pour la partie sud de son territoire et une gestion en régie pour la partie nord. Ce choix atypique est examiné *infra*.

2.2 Le contrôle des SPL

Les prestations délivrées par une société publique locale sont soumises à des dispositions assouplies de la commande publique sous réserve, notamment, que les actionnaires exercent sur l'entreprise un contrôle analogue à celui exercé sur leurs propres services administratifs. À défaut, l'établissement s'expose à un risque de requalification des prestations concernées en prestations éligibles au code de la commande publique.

Aux termes de l'article L. 2511-1 et L. 3211-1 du code de la commande publique : « *Un pouvoir adjudicateur est réputé exercer sur une personne morale un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services, s'il exerce une influence décisive à la fois sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de la personne morale contrôlée* ».

L'exercice d'un contrôle analogue doit, en outre, se vérifier par l'existence d'un lien de dépendance institutionnel très fort. Ainsi, le pouvoir adjudicateur doit avoir une influence déterminante sur toutes ses décisions essentielles et ses objectifs stratégiques.

Au cas d'espèce, l'établissement dispose, du fait de sa participation au conseil d'administration, d'un pouvoir d'influence sur les décisions prises. Cette seule participation ne suffit pas à garantir l'effectivité d'un contrôle analogue.

Il ressort que les attentes des élus en matière de contrôle analogue et de transparence de la gestion peuvent être mal vécues par les directions des SPL.

Or, le contrôle analogue s'appuie sur toutes les dimensions du contrôle interne et du contrôle de la gestion. Il impose une transparence maximale et un degré de *reporting* comparable à celui attendu des services de l'agglomération par les élus. Ce contrôle ne prive en rien le conseil d'administration et, dans la limite de ses délégations, la direction générale, de ses capacités d'arbitrage et de décision.

Consciente de cet impératif, l'agglomération a renforcé le cadre du contrôle analogue de ses SPL à compter de février 2021. Le dispositif est consigné par une décision du bureau communautaire²¹.

Il se traduit par des réunions et rencontres très régulières visant notamment la préparation des conseils d'administration²². Un vice-président en charge du contrôle analogue des SPL a été désigné à cet effet. Des feuilles de route stratégiques fixant des objectifs ont été produites. S'agissant de la SPL Agglopropreté, la chambre a pu constater l'effectivité de son suivi par le conseil d'administration.

Le contrat signé avec la SPL Agglobus, en juillet 2019, prévoit la production de tableaux de bord trimestriels. Ces documents manquent cependant de données historiques avec une comparaison N-1 qui fait défaut.

²¹ Cf. PV du bureau communautaire du 11 février 2021 approuvant le dispositif de contrôle des SPL.

²² 11 réunions annuelles pour la SPL Agglopropreté, sept pour la SPL Agglobus, aucun compte-rendu de réunion de suivi de contrat n'a cependant été transmis concernant la SPL Tourisme.

La SPL Agglopropreté produit des tableaux de bord trimestriels conformément au contrat de quasi-régie la liant à la CASVL. La production de comptes-rendus trimestriels est en effet prévue au chapitre 9 du contrat ainsi qu'une liste d'indicateurs de performance précisée en annexe n° 15. Ces documents, pourtant sollicités au cours de l'instruction, n'ont pu être produit par la CASVL et ont été communiqués par la SPL en réponse aux observations provisoires²³. En l'espèce, la chambre constate donc l'existence de nombreux indicateurs permettant d'apprécier de manière objective et complète l'activité de la SPL, même si ces indicateurs ne sont pas assortis d'un objectif à atteindre. Ces restitutions attestent d'un pilotage effectif de la gestion de la société. Les discordances observées au cours du contrôle pourraient en revanche révéler une insuffisance de partage de l'information avec ou entre les services de l'agglomération.

Enfin, s'agissant de la SPL Tourisme, le contrôle analogue est très sommairement présenté au niveau de l'article 19 du contrat signé le 17 janvier 2023 entre la SPL et la CASVL. L'article fait référence à la décision n° 2021-007 du bureau du 11 février 2021. Ce même contrat limite les exigences de restitutions chiffrées aux seuls rapports annuels.

Si le contrôle des SPL s'est effectivement intensifié depuis 2021, il demeure donc encore perfectible.

Cependant, si la production régulière d'indicateurs de gestion et de performance fait parfois défaut et pourrait être davantage partagée avec les services de l'agglomération, le dialogue de gestion mené à compter de fin 2021 aurait néanmoins permis de dresser un plan d'actions et d'assainir la situation financière de la SPL Agglopropreté. Les mesures engagées à l'initiative de la CASVL témoignent de l'effectivité de ce contrôle analogue et de l'engagement des élus dans cette direction.

Compte tenu par ailleurs de l'objet des SPL Agglopropreté et Transports, une attention particulière pourrait être attendue sur l'impact environnemental de ces activités. Or, la chambre relève l'absence de données relatives à la politique environnementale des SPL dans les documents de *reporting*. Aucun objectif cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) n'est fixé, aucune mesure des émissions annuelles voire mensuelles n'est proposée. La dimension environnementale étant plurifactorielle, plusieurs indicateurs complémentaires aux émissions de GES pourraient, en parallèle, être jugés pertinents pour cette analyse.

Pourtant, plusieurs actions en faveur de la politique environnementale sont relevées en particulier par la SPL Transports : évolution de l'offre avec la location de vélos, de trottinettes, de véhicules électriques, transformation du parc de véhicules, etc. Ces actions ne sont pas mesurées, elles ne s'inscrivent pas dans un objectif chiffré ce qui limite leur évaluation comme leur valorisation.

²³ Le 17 mars 2022, les services de la CASVL déclaraient pourtant en réponse à la demande de communication de ces indicateurs de suivi et de performance du contrat que : « *Pour la SPL Agglopropreté, des indicateurs de performance sont prévus au contrat (voir annexe 15, indicateurs de performance), mais ne sont pas effectifs. Le seul indicateur créé est le suivi de la réalisation du plan de prévention des déchets avec un bilan annuel en commission déchets.* »

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

De même, la SPL Agglopropreté apparaît soucieuse de cette dimension avec, par exemple, un plan de renouvellement des véhicules pour basculer progressivement vers des véhicules dits « propres » ou l'intégration de critères environnementaux dans l'attribution des marchés. En outre, elle dispose désormais d'un bâtiment bénéficiant d'une isolation énergétique aux normes les plus strictes selon la société, bâtiment incluant des panneaux solaires et une toiture végétalisée. Ces mesures, que la chambre salue, mériteraient donc d'être davantage valorisées dans le cadre des différentes restitutions produites.

En conclusion, les exigences en matière de *reporting* ont significativement progressé sur la période. Elles apparaissent encore insuffisantes sur certains aspects et-peu cohérentes avec la politique environnementale de l'établissement (cf. *infra*).

La chambre recommande, en conséquence, d'étoffer les restitutions de données des SPL à l'égard de l'agglomération. Des tableaux de bord devraient être produits selon une fréquence mensuelle. Ces documents devraient intégrer toutes les dimensions de la gestion de l'organisme : indicateurs d'activité, de performance, données comptables et financières, indicateurs sociaux et environnementaux. Ces données, pour être exploitables, devront systématiquement être comparées à une ou plusieurs données historiques et à un objectif cible. Dans un souci d'efficacité, ces travaux devront être accompagnés et coordonnés à la fois par le vice-président en charge du contrôle analogue, par chacun des services de l'agglomération selon leur domaine de compétence et par l'appui transversal d'un contrôle de gestion à développer (cf. *infra*). En réponse aux observations provisoires, la CASVL indique qu'un travail en ce sens sera entrepris²⁴.

Contrairement au contrat de concession conclu avec le délégataire en charge d'une partie de l'assainissement et de l'eau potable, aucun mécanisme d'intéressement n'a été mis en place en cas d'atteinte ou d'échec des objectifs préalablement définis (bonus, primes, pénalités, etc.). Seules des pénalités de retard dans la production des tableaux de bord trimestriels et du rapport d'activité sont prévues au contrat de la SPL Transports (art. 22.4). De même, des pénalités sont prévues en cas de non production de documents par la SPL Tourisme ou par la SPL Agglopropreté. Ces dispositions contractuelles ne peuvent cependant être assimilées à un intéressement lié à l'atteinte d'un objectif de performance.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CASVL a indiqué qu'il partageait l'analyse de la chambre sur la nécessité de poursuivre et de renforcer les contrôles sur les SPL. La création, en juillet 2023, d'un groupement d'intérêt économique centralisant les fonctions support des SPL, confirme, selon lui, cette « volonté forte ».

²⁴ Dans sa réponse aux observations provisoires, l'EPCI évoque des « tableaux de bord » produits de 2018 à 2020. Leur faible contenu et surtout leur fréquence annuelle ne permettent pas de les qualifier de « tableaux de bord ». Les tableaux de bord trimestriels produits par la SPL Agglopropreté correspondent davantage aux attendus classiques en matière de pilotage de la gestion et de l'activité. Leur extension à une fréquence mensuelle et aux trois sociétés, complétée d'une dimension environnementale et de la mention d'un objectif cible pour chaque indicateur lorsque cela est possible, répondrait en grande partie à la critique de la chambre.

2.3 La juxtaposition de deux organismes distincts pour la gestion des déchets mériterait d'être évaluée

La SPL Agglopropreté assure principalement la collecte des déchets de l'agglomération, l'exploitation et l'entretien des équipements associés. La SEMA-E gère, de son côté, les déchets verts et dangereux, les déchets des professionnels en déchetterie, le balayage ainsi que des prestations spécifiques en dehors du service public. Elle assure en outre des collectes et le transport des déchets. Plus récemment, la société a permis le développement de la filière bioGNV sur le territoire par l'intermédiaire d'une prise de participation dans une société *ad hoc* (production, distribution via une station...).

La pertinence de maintenir deux structures distinctes à savoir la SPL Agglopropreté et la SEMA-E pour la gestion de la compétence déchets interroge. La juxtaposition de ces structures pourrait nuire à la lisibilité de l'exercice de cette compétence déchets. La CASVL est actionnaire majoritaire des deux entités. La SEMA-E est, par ailleurs, prestataire de la SPL qui demeure son principal client (correspondant à 25 % de son chiffre d'affaires d'après la société). Un marché publié au JOUE a été réalisé à cet effet et attribué à la SEMA-E en 2019. Il lie les deux entités pour cinq ans (renouvelable une fois). Les directions de ces deux structures sont mutualisées de même qu'une partie des équipes de direction. Le modèle économique adopté apparaît en partie risqué puisque dépendant de l'attribution du marché. À cet égard, la chambre relève toutefois que même si la procédure de passation du marché a été régulière et que les membres du CA de la SPL représentant la CASVL n'ont pas siégé à la commission d'appel d'offres, l'impartialité du choix pourrait être mise en doute au regard des liens et des enjeux existants entre l'EPCI et ces deux entités.

La décision historique de créer la SEMA-E n'a pas été remise en cause avec la création de la SPL en 2013²⁵. Le maintien de ces deux entités serait justifié par la réalisation par la SEMA-E de prestations relevant du domaine concurrentiel et par la réalisation de prestations à l'extérieur du territoire de l'agglomération.

L'efficacité d'un tel montage n'a cependant jamais été interrogée ni étudiée. Selon l'établissement, ces avantages s'illustrent par l'optimisation des transports retours de valorisations des déchets avec des prestations réalisées dans la sphère concurrentielle et en dehors du territoire. La pertinence de ce choix mériterait cependant d'être objectivée par une étude.

2.4 Un autre montage hybride pour la gestion de la compétence eau/assainissement apparaît en revanche performant

L'agglomération est désormais seule compétente en matière de gestion de l'eau potable et de l'assainissement. Ce transfert rendu obligatoire par la loi NOTRe déjà citée, a conduit à la dissolution de plusieurs syndicats sur le territoire.

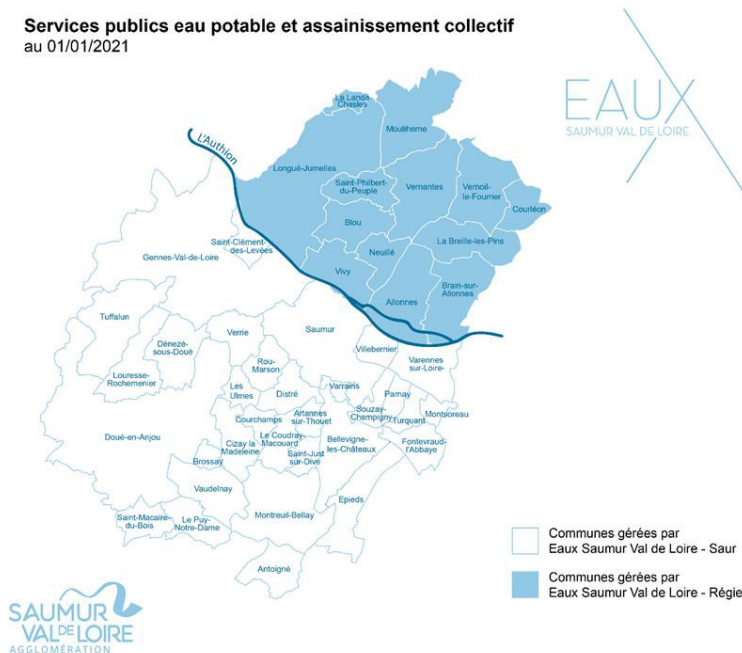
²⁵ Cf. délibération du conseil communautaire n° 2013/037 du 28 mars 2013.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Certaines communes membres de la CASVL assuraient historiquement cette compétence en régie.

Fort de ce constat de gestion hybride et des compétences acquises, la CASVL a choisi de conserver une partie de la gestion de ces deux compétences sous la forme d'une régie à autonomie financière mais sans personnalité morale. Un découpage géographique du territoire a été réalisé sur les rives du cours d'eau l'Authion : le territoire situé au nord de l'Authion est assuré en régie, le versant sud est confié à un concessionnaire.

Carte n° 2 : Découpage géographique de la compétence eau et assainissement de l'agglomération



Source : <https://eauxsaumurvaldeloire.fr/>

Ce choix mixte de gestion transitoire permet de tester les deux modèles sur un horizon de 10 ans, soit la durée du contrat de concession pour la période 2021 à 2031. À l'issue de cette période, la gouvernance pourra choisir le modèle de gestion le plus pertinent et le plus efficient pour l'établissement.

La dualité de cette organisation, retenue à titre conservatoire, peut paraître source d'inefficience et de redondance au premier abord. Pourtant, l'analyse de ce modèle et de son management plaide plutôt en sa faveur.

En effet, les services de la direction de l'environnement et des grands équipements ont présenté le suivi réalisé auprès du concessionnaire. Le pilotage minutieux de ce contrat, tracé et mesuré à l'appui de nombreux tableaux de bord détaillés, apparaît exemplaire. Les indicateurs de performance prévus au contrat sont suivis et mesurés²⁶. Ils font l'objet de discussions régulières avec le concessionnaire. Le respect de l'engagement est *in fine* récompensé par une rémunération ou pénalisé par un malus. Le risque de sous-investissement du délégataire est également maîtrisé par ce suivi au travers des nombreux indicateurs et des pénalités afférentes en cas de non réalisation des objectifs contractuels.

Le fait de disposer des compétences techniques internes facilite nécessairement ce suivi. Il participe à l'élévation du niveau d'exigence du service. L'expertise de la régie permet d'apprécier plus aisément les sujets critiques comme l'évaluation de la performance du concessionnaire.

En parallèle, ce même suivi est exigé pour la régie. Les mêmes indicateurs de performance, ainsi que leurs cibles, ont été définis. Leur évaluation régulière est produite et présentée, notamment aux membres du conseil d'exploitation spécifiquement créé pour la régie.

Au total, l'organisation retenue pour l'exploitation de la compétence eau/assainissement apparaît pertinente dans la mesure où elle favorise un management de la performance et vise à maximiser, de manière continue, la qualité du service-rendu.

En outre, la chambre constate que, contrairement aux contrats liant la CASVL avec ses SPL, le contrat conclu avec le concessionnaire comprend des indicateurs de performance environnementale et des cibles précises à atteindre, comme la part de consommation d'électricité verte dans la consommation du service avec une cible de 100 % à atteindre. Dans cette même perspective, une démarche de sensibilisation auprès des établissements scolaires a été menée par le service de la régie eau potable.

Le schéma adopté pour l'absorption de cette compétence obligatoire apparaît adéquat. Il répond aux défis induits par ce transfert en provenance de 12 organisations différentes (7 DSP et 5 régies) pour l'eau et de 13 structures et délégations pour l'assainissement. Le premier défi concernera l'objectif de convergence tarifaire fixé à l'horizon 2026²⁷.

Enfin, l'organisation de la régie présente néanmoins quelques risques ou incertitudes, en particulier en matière de ressources humaines. En effet, le choix d'une régie avec autonomie financière impose le recrutement de salariés de droit privé. Les agents précédemment fonctionnaires ont donc été détachés, pour ceux qui le souhaitent, sur la régie. Le régime de temps de travail a dû être spécifiquement aménagé ainsi que les grilles salariales ou le régime indemnitaire. Le droit du travail s'applique à ses salariés. Un comité social et économique a été créé en conséquence. Cependant, en cas de régime plus défavorable au cours de la carrière, des fins de détachement pourraient être sollicitées et poser plusieurs difficultés. Ce régime statutaire mixte pourrait exposer l'établissement à des contentieux, notamment en matière de protection sociale. Il pose nécessairement la question de l'équité salariale.

²⁶ Exemple d'indicateurs de performance pour lesquels une cible a été définie : rendement du réseau de distribution (cible : 86 %), taux de réparation des fuites dans un délai de 48 heures, taux de réclamation, intervention dans les 30 minutes en journée et dans les 45 minutes en astreinte, réalisation de 5 % d'inspection télévisuelle des réseaux (ITV) sur le linéaire total (soit 24 km), etc.

²⁷ En 2020, la tarification de 120 m³ d'eau potable variait de 130 à 249 € sur le territoire. Les tarifs de ce même volume d'assainissement s'échelonnaient quant à eux sur une fourchette de 65 à 375 € en fonction du service de rattachement.

3 UNE GESTION PEU TRANSPARENTE À PROFESSIONNALISER

3.1 Une information des élus et des citoyens insuffisante

En comparaison avec les observations du précédent rapport de la chambre relatif à la gestion de la CASLD, la qualité du rapport d'orientations budgétaires qui donne lieu au débat afférent²⁸ répond au minimum attendu dans ce type de document, sans être toutefois très détaillé²⁹.

Cependant, la qualité de l'information peut encore être améliorée afin d'assurer pleinement la transparence de l'action publique.

Ce constat s'impose, en premier lieu, au sujet des rapports de présentation du budget primitif et du compte administratif. Ces rapports, au format PowerPoint, ne présentent que quelques chiffres, avec des comparaisons avec l'année N-1 pour le budget primitif. Très peu d'explications écrites y sont fournies. L'ordonnateur en fonction indique que l'élus chargé des finances présente oralement les documents en commission et en conseil. La chambre invite la CASVL à étoffer et formaliser davantage ces informations qui doivent être mises à la disposition des administrés sur le site internet (cf. *infra*). L'ordonnateur indique qu'une note de synthèse explicative du compte administratif 2022 a été réalisée et mise en ligne sur son site.

Par ailleurs, le contenu du site internet de la communauté d'agglomération n'est pas entièrement conforme à ce qui est attendu par les dispositions du CGCT, des documents n'étant pas mis à disposition des administrés :

- Aux termes des articles L. 2313-1 et R. 2313-8 dudit code, manquent les rapports de présentation et de synthèse des budgets primitifs et des comptes administratifs (excepté pour l'exercice 2022).
- L'information sur les conventions de subventions supérieures à 23 000 € n'était pas disponible jusqu'au contrôle de la chambre.

La chambre relève, en outre, les faiblesses de l'information dont disposent les élus, notamment lors des votes du budget ou des comptes administratifs. Les maquettes budgétaires et financières ne sont pas transmises aux membres de l'instance avec les annexes. Les annexes contiennent pourtant des informations essentielles à la compréhension du budget et des comptes administratifs : liste détaillée des subventions versées en nature et en espèce, états de la dette, état des effectifs par grade et régime statutaire, autorisations de programmes et crédits de paiement, état des engagements hors bilan, etc.

²⁸ Ce débat se tient dans les délais prévus au CGCT.

²⁹ Contexte économique mondial, national et local ; programmation pluriannuelle des investissements et prospective financière et budgétaire, endettement ; orientation budgétaire de l'année (les projets ne sont pas toujours étayés d'un chiffrage).

À la lecture des procès-verbaux, certains élus regrettent d'ailleurs le manque d'informations et notamment l'absence de détail concernant la liste des subventions ou des cessions³⁰.

Les documents transmis en préfecture sont pourtant complets. Ils comportent bien l'ensemble des annexes obligatoires. La chambre relève qu'il ne s'agit pas des documents tels que votés par l'instance délibérante, les annexes n'ayant jamais été transmises aux conseillers communautaires. En l'espèce, le contenu de la délibération mentionnant le fait que le budget et ses annexes ont été adoptés par le conseil municipal apparaît donc, pour partie, erroné³¹.

Si un certain nombre d'informations sont effectivement transmises dans un dossier aux élus, certaines sont minimalistes. Manquent notamment le détail de la dette (typologie, taux, dates de sortie, etc.), les informations relatives aux amortissements, l'état des provisions, les engagements hors bilan, y compris les AP/CP. La chambre rappelle que les annexes des maquettes budgétaires font partie intégrante du budget qui peut ne pas être considéré comme valablement voté en leur absence par le juge administratif³². La rédaction des annexes répond à une présentation formelle prévue par la maquette budgétaire. L'établissement doit progresser sur ce sujet.

Cela entache notamment la régularité des subventions versées aux associations, les élus ne disposant pas du détail par bénéficiaire lors du vote du budget. Seul un tableau par grand domaine d'intervention est produit. En outre, la délégation de pouvoir accordée au bureau ne permet pas à celui-ci de décider d'un versement au-delà de 23 000 €. La chambre a par ailleurs constaté des découpages infra-annuels des montants de subvention attribués, ce qui conduit à franchir le plafonnement précité.

En réponse aux observations provisoires, l'EPCI avance qu'il ne s'agit en aucun cas de contourner la procédure de déclaration au-delà des seuils de 23 000 € et que l'attribution des subventions à un même destinataire fait l'objet d'un regroupement dans une même convention. La chambre souligne que le problème réside dans le fait que le bureau attribue des subventions qui, en agrégeant les différentes sommes allouées, peuvent dépasser le seuil de 23 000 € par association. Or, la délégation des compétences octroyées par le conseil communautaire, tant en 2017 qu'en 2020, dispose que le bureau est chargé de « *décider l'attribution de subventions aux personnes de droit privé et public dans la limite des crédits inscrits au budget et dont le montant est inférieur ou égal à 23 000 € par bénéficiaire* ». En cas de dépassement de ce montant, c'est le conseil communautaire qui récupère la compétence pour attribuer les subventions. La chambre invite l'établissement à se conformer au cadre qu'il a lui-même déterminé.

³⁰ Exemple : PV de la séance du conseil communautaire du 15 décembre 2022 au sujet du débat sur la délibération n°2022-144-DC (p. 31 à 34).

³¹ Idem.

³² Ce dernier a pu juger que l'absence d'une annexe constitue un manque d'information de l'assemblée délibérante et est de nature à justifier l'annulation du budget. Cf. TA de Versailles, 13 décembre 1994, SAN de St Quentin en Yvelines cité dans la réponse ministérielle du 2 avril 1998.

Au-delà des dispositions obligatoires et réglementaires, l'information communiquée aux élus et aux administrés apparaît globalement lacunaire :

- Les projets structurants examinés dans le cadre de ce contrôle ne sont pas présentés en conseil communautaire ni évalués après mise en service. Plus largement, aucun objectif chiffré n'est adossé à ces projets ou rarement. Lorsqu'ils existent, ils ne sont pas connus de l'ensemble des élus (cf. *infra*). L'établissement se prive, en conséquence, de toute évaluation de la performance comme de l'efficacité de son action.
- Les événements majeurs ayant affectés l'établissement n'ont pas fait l'objet d'un retour exhaustif et chiffré en conseil communautaire. Les crises inédites de la COVID puis de la cyber-attaque auraient, dans cette perspective, mérité une information plus dense aux membres de l'instance.

Suite aux observations formulées au cours du contrôle, la chambre salue la réactivité des services de l'établissement sur ces sujets de transparence. En effet, des progrès sont d'ores et déjà relevés avec notamment la publication sur le site internet de l'agglomération de la liste des subventions 2022 conformément à la réglementation en vigueur³³.

Recommandation n° 1. Présenter aux élus et aux administrés, notamment par publication sur le site internet de l'agglomération, l'ensemble de la documentation obligatoire (rapports de présentation des comptes administratifs et des budgets primitifs, etc.) – cf. CGCT et instruction comptable M57.

3.2 Une conduite de projet hétérogène dans son format comme dans son contenu

La chambre a examiné le pilotage de plusieurs projets structurants. Un échantillon de six projets dépendant de différents services a été réalisé. Il a porté sur les projets d'ateliers et usines relais, la réhabilitation du stade Offard, l'itinéraire Loire à vélo, le campus universitaire, la médiathèque de Longué-Jumelles et la rénovation du siège. Certains de ces projets ont été finalisés au cours de la période sous revue. D'autres sont encore en cours de réalisation, comme la médiathèque de Longué-Jumelles ou la rénovation du siège.

Dans le cadre de ce contrôle, le pilotage des projets a été particulièrement analysé au regard de leur cohérence avec la politique environnementale de l'agglomération, la qualité de l'information produite et diffusée ainsi que le degré d'engagement et d'ambition affiché au travers des objectifs présentés.

³³ Décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention.

3.2.1 Présentation succincte des projets examinés

La médiathèque de Longué-Jumelles

Ce projet consiste à doter la ville de Longué-Jumelles à horizon 2024 d'une médiathèque en transformant une ancienne école élémentaire. À ce jour, la ville ne dispose que d'une bibliothèque associative ouverte 10 heures par semaine. Le projet s'inscrit dans le cadre d'un schéma directeur de la lecture publique. Ce schéma a été présenté au bureau de la CASVL et en commission culture³⁴. Cependant, la chambre pourra noter que le conseil communautaire n'a été consulté ni sur ce schéma directeur ni sur le projet en lui-même.

Le budget d'investissement prévisionnel s'élève à 2 M€ TTC. Le budget de fonctionnement annuel est, quant à lui, évalué à 220 997 €. Cette information est indiquée dans le document présenté aux financeurs³⁵. Elle n'est pas mentionnée dans les comptes-rendus d'instances des élus.

Le projet est conduit par un comité de pilotage qui se réunit régulièrement. Dans le cadre du projet déposé pour l'obtention des financements, un diagnostic précis de l'état de la lecture publique sur le territoire et sur les besoins de la population a été dressé. Les objectifs quantitatifs et qualitatifs sont posés. Ils ont été présentés audit comité. Par exemple, les objectifs suivants sont explicitement définis, chiffrés et présentés : extension des horaires d'ouverture (23 heures/semaine) et passage de 195 abonnés soit 2,87 % de la population à un objectif de 1 300 usagers soit 14 % de la population composant le bassin de vie. Ce chiffre correspond à la fréquentation moyenne observée pour les bibliothèques de taille similaire.

Toutefois, ce dernier objectif ne figure que dans un compte rendu de comité de pilotage³⁶. Il n'est pas explicitement posé dans le document de présentation du projet. Un compte rendu de commission culture évoque, quant à lui, l'objectif « *d'au moins 1 000 inscriptions* »³⁷. Le conseil communautaire ne semble pas avoir été informé de ces objectifs.

En définitive, le pilotage de ce projet paraît structuré. Les prévisions budgétaires en investissement comme en fonctionnement sont réalisées. Des objectifs quantitatifs et qualitatifs sont définis. Ces informations ne sont cependant pas diffusées au-delà du comité de pilotage.

³⁴ Respectivement les 21 juin 2018 et 19 avril 2018.

³⁵ Projet scientifique, culturel, éducatif et social de la médiathèque communautaire de Longué-Jumelles daté du 28 septembre 2021.

³⁶ Cf. compte rendu du COPIL du 10 juillet 2018 (p. 20).

³⁷ Commission du 19 juillet 2018.

Le campus universitaire

L'objectif du projet était de réunir, en un même lieu, plusieurs acteurs de la formation à savoir, des formations universitaires de l'UFR tourisme et culture de l'université d'Angers, les instituts de formation en soins infirmiers et d'aides-soignants dépendant du centre hospitalier et les formations de tailleur de pierre dispensées par les Compagnons du devoir. Le projet est subordonné à la signature d'une convention avec la région puis de trois conventions d'occupation du domaine public avec chacun des utilisateurs. Le montant de la participation de la CASVL s'élève à 3,7 M€ sur les 12 M€ du projet³⁸. Lors de la commission du 16 février 2021, une participation complémentaire de 720 000 € est annoncée. À cette occasion, un organigramme du pôle de formation comportant une cible de 7,3 ETP est présenté.

L'évolution des effectifs d'étudiants est présentée en amont de l'ouverture du site : 413 étudiants en 2018 et 479 en 2020. Lors de la commission du 19 octobre 2021, le bilan d'ouverture fait état d'un effectif de 777 étudiants.

Concernant ce projet, le pilotage apparaît également de qualité. Les informations sont régulièrement transmises aux membres du comité de pilotage et de la commission. Elles n'ont cependant pas été diffusées au conseil communautaire.

La dimension environnementale est prise en compte dans le marché de maîtrise d'œuvre avec la réalisation d'un bâtiment de haute qualité environnementale (HQE). Les mobilités sont, en revanche, peu examinées d'après les comptes-rendus de Copil et de commission. La fréquence ou le circuit de desserte de la ligne de bus ne paraît pas avoir été questionnés (un bus toutes les 30 mn).

Itinéraire Loire à vélo souterraine

Le projet consiste à relier Montsoreau à Saumur sur un linéaire de 12 km. Le montant initial de l'investissement était projeté à hauteur de 2,7 M€³⁹. Ce montant a sensiblement progressé puisque les derniers documents font état d'une actualisation du coût à hauteur de 5,8 M€ (budget 2023). Le budget de fonctionnement n'est pas mentionné dans les documents de projet bien qu'il ait été approché lors des auditions des candidats en phase consultation et ait fait l'objet d'un document écrit par le candidat retenu.

L'objectif général de valorisation du patrimoine est fréquemment rappelé. Cependant l'objectif en termes de fréquentation de cyclistes attendus ou d'incidence sur la taxe de séjour ne sont pas déterminés.

Ce projet est l'un des rares ayant fait l'objet d'une présentation initiale en conseil communautaire en 2015. La démarche n'a pas été réitérée depuis. Plusieurs prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage ont été sollicitées. Les conclusions de ces études n'ont pas été explicitement présentées.

³⁸ Présentation en commission emploi, formation, insertion et « territoire zéro chômeur » du 6 octobre 2020.

³⁹ Compte rendu de la commission développement économique du 1^{er} juillet 2015.

La rénovation du siège

L'hôtel communautaire est un bâtiment ancien. Son isolation présente un enjeu fort en matière de sobriété énergétique. La contrainte architecturale et patrimoniale imposée par les architectes des bâtiments de France entraîne une majoration des coûts, notamment s'agissant de la reprise et de l'isolation des menuiseries. À ce stade, le projet est estimé à 528 000 €. Plusieurs scénarios ont été examinés. Le scénario retenu devrait permettre une économie d'énergie de 69 %. Ces éléments ont été présentés en commission patrimoine. Aucune présentation n'a été faite en conseil communautaire hormis l'inscription du projet au plan pluriannuel d'investissement (PPI) et donc au budget 2023.

Au regard de la déclaration réalisée auprès de l'ADEME sur la consommation énergétique 2021 dans le cadre du décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire, dénommé décret « tertiaire », l'objectif de réduction de 69 % de sa consommation énergétique devrait se traduire par une consommation annuelle cible du bâtiment de 54 348 kWh d'énergie finale (EF)⁴⁰. L'objectif paraît ambitieux d'autant qu'entre 2013 et 2021, la consommation énergétique du bâtiment a presque été divisée par deux, passant de 303 722 kWhEF à 175 317 kWhEF, que, par ailleurs, l'audit réalisé en février 2023 semble se baser sur les chiffres 2013 et non sur les données les plus récentes⁴¹.

Les ateliers et usines relais

Dans le cadre de sa politique économique, l'agglomération met à disposition des entreprises, des usines et ateliers relais « clé en main ». Elle porte, à ce titre, la maîtrise d'ouvrage de bâtiments à vocation industrielle qu'elle cède ou loue aux entreprises souhaitant s'y installer. L'investissement réalisé, dans ce cadre, représente, pour la seule période 2023-2027, un budget de plus de 10 M€ inscrit au PPI. Ces projets viennent s'ajouter à ceux réalisés entre 2017 et 2022 où ce sont près de 9 M€ qui ont été consacrés à cette action pour un coût net, après déduction des subventionnements obtenus, de 6,5 M€.

Cependant, aucun objectif stratégique de création d'emploi, de baisse du taux de chômage ou de progression de la CVAE⁴² n'est adossé à la construction d'un atelier ou d'une usine relais. Pourtant les indicateurs économiques permettant d'évaluer la performance de cette action publique sont nombreux et accessibles. Les baux de location ou les cessions immobilières sont ainsi accordés sans confrontation préalable avec l'objectif initial qui n'est pas posé.

Les documents présentés en commission sont relativement incomplets. Ils se limitent à la présentation de l'état d'avancement des travaux, à quelques clichés photographiques et à l'information de l'attribution du maître d'œuvre.

⁴⁰ L'énergie finale est l'énergie utilisée en bout de chaîne par le consommateur, c'est-à-dire après transformation des ressources en énergie et après leur transport. C'est cette énergie qui est facturée par le fournisseur.

⁴¹ Cf. p. 60 de l'audit réalisé par la société BatiMgie faisant référence à l'année 2013.

⁴² Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

Le tableau de bord du service économique ne fait pas davantage apparaître d'indicateurs économiques ou de suivi d'activité. Ce tableau a pour seul objet le suivi de la facturation des loyers.

Aucun objectif sur l'impact environnemental de ces équipements n'est assigné. Aucun engagement en matière d'emploi, de formation n'est pris par le preneur.

En conséquence, le pilotage de ces projets apparaît perfectible. L'absence d'objectifs chiffrés et assumés fait défaut. La communication ainsi que la prise de décision éclatée au travers de deux commissions distinctes, l'une chargée de valider les travaux à réaliser, l'autre chargée de valider les cessions et locations ⁴³ ne facilitent pas l'examen de cette politique publique et encore moins son évaluation.

L'ordonnateur en fonctions indique, en réponse aux observations provisoires, que les dernières opérations de construction de bâtiments d'usines relais intégreraient une approche environnementale beaucoup plus volontariste et que le principe d'un engagement en matière d'emplois a été concrètement appliqué pour un projet de cession récent. La chambre, tout en maintenant son propos initial, prend acte de l'engagement de l'ordonnateur. Toutefois, ce dernier n'a pas produit à la chambre, au cours de la contradiction, toutes les pièces susceptibles d'étayer son propos.

La réhabilitation du stade Offard

Situé sur la pointe de l'île d'Offard à Saumur, ce site d'exception bénéficie d'un cadre privilégié. Le coût prévisionnel de sa réhabilitation était évalué à 4,2 M€ HT. Au final, l'opération se chiffre à 4,7 M€ HT. Ce projet, initié en 2018, a été inauguré en novembre 2022.

Régi par quatre objectifs stratégiques, le projet a bénéficié d'un diagnostic détaillé par l'intermédiaire d'un prestataire externe et d'un comité de pilotage dédié. Les objectifs, comme le budget, sont des éléments connus des élus siégeant au sein de la commission *ad hoc* : développement des pratiques de haut niveau, de loisirs et de santé, attractivité et développement du site, offre d'activités éducatives en lien avec l'environnement, l'écologie, les énergies renouvelables⁴⁴. Les objectifs ne sont cependant pas chiffrés et n'ont pas été présentés au conseil communautaire.

La dimension environnementale a bien été prise en compte dès le démarrage du projet qu'il s'agisse de la perméabilisation des sols, de la végétalisation du site ou de l'installation d'une toiture photovoltaïque. Toutefois, l'incidence environnementale de ce projet n'a pas été évaluée. Le stade n'est pas autonome au plan énergétique.

⁴³ Commissions patrimoine et industrie.

⁴⁴ Cf. réunion de lancement du 13 juillet 2018.

3.2.2 Au final, un pilotage de projet qui doit gagner en transparence et en performance

La qualité comme les pratiques de management de projets apparaissent hétérogènes.

De manière générale, peu d'informations stratégiques, parfois même aucune, ne sont communiquées au conseil communautaire avant la validation d'un projet d'envergure. Seuls les projets d'itinéraire Loire-à-vélo et du campus universitaire ont fait l'objet d'une délibération du conseil. Les budgets prévisionnels d'investissement et de fonctionnement des projets, l'état des lieux et le diagnostic motivant l'investissement et surtout les objectifs chiffrés mesurables et permettant leur évaluation *a posteriori* ne sont pas communiqués aux élus, et encore moins aux administrés. S'agissant du volet budgétaire, celui-ci est intégré au vote du budget annuel et aux délibérations relatives aux autorisations de programmes et aux crédits de paiement.

Les projets font en revanche l'objet de présentations régulières en commission thématique. Ces présentations sont néanmoins succinctes, très hétérogènes dans leur contenu comme dans leur fréquence. Dans tous les cas, aucun objectif stratégique chiffré n'est présenté. Des objectifs pourraient pourtant être aisément définis et assumés, à l'instar du volume d'emplois attendu par la création d'un atelier relais, du volume de compétitions régionales annuelles espéré pour la réhabilitation d'un stade à rayonnement régional ou l'augmentation de fréquentation du site, le volume d'abonnements à la future médiathèque de Longué-Jumelles en comparaison du volume d'abonnés de la bibliothèque actuelle ou encore le volume de touristes escomptés sur l'itinéraire Loire à vélo.

Si ces objectifs chiffrés ne sont jamais présentés ni aux élus ni aux administrés, la chambre relève qu'ils existent parfois, en particulier lorsque des subventions externes sont sollicitées. Les financeurs exigent en effet un pilotage de projet souvent plus approfondi avec un état des lieux et des objectifs précis. La médiathèque de Longué-Jumelles répond à cet impératif. Ce défaut de chiffrage des objectifs démontre une frilosité dans l'engagement de l'établissement. Il le prive surtout de toute évaluation de la performance de l'action publique.

L'estimation de l'investissement prévisionnel est systématiquement réalisée au démarrage du projet. L'évaluation du budget de fonctionnement afférent n'est en revanche pas systématisé. Son suivi ne l'est pas davantage. Cette lacune apparaît préjudiciable, en particulier pour des projets dont l'impact sur le budget de fonctionnement peut être conséquent, comme pour l'itinéraire Loire à vélo.

La prise en compte d'objectifs environnementaux est également très disparate. Si le projet relatif au stade Offard prévoit cette dimension dès les premières ébauches du projet, les ateliers et usines relais n'englobent jamais cette dimension qui devrait pourtant, au regard de son PCAET et de son ambition dans la démarche environnementale, être transversale à tous les projets de l'établissement.

Dans tous les cas, hormis pour la rénovation du siège dont l'objet est précisément l'optimisation énergétique, l'impact environnemental des projets n'est jamais examiné, les émissions de GES ne sont pas estimées.

Un chiffrage des émissions générées ou, le cas échéant, économisées dans le cas d'une réhabilitation et d'une activité préexistante, serait pourtant souhaitable. Deux évaluations des émissions de GES pourraient systématiquement être réalisées et adossées à tout projet : celle relevant de la phase projet en elle-même puis celle correspondant au fonctionnement courant projeté. La démarche engagée pour la mise en œuvre d'un budget climat à compter de l'exercice 2024 pourrait répondre en partie à cette critique. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur en fonctions indique qu'un bilan GES a été demandé dans le cadre de deux projets de construction d'usines relais sur la ZAC de la Ronde et que cette demande sera généralisée à l'ensemble des autres projets.

3.3 La gestion des ressources humaines

3.3.1 Un management des services à structurer et une mutualisation des services inaboutie

De manière générale, la direction des ressources humaines veille au respect de la réglementation en vigueur.

Sur quelques métiers en tension, des dérogations sont parfois accordées sur des emplois contractuels. Sans être irrégulières et bien que le marché de l'emploi exige parfois une certaine souplesse, ces situations posent la question de l'équité salariale et managériale. Elles privent surtout l'établissement d'un levier de gestion important lorsque les rémunérations sont maximisées lors du recrutement, empêchant tout espoir de progression salariale future.

Des difficultés de communication entre directions ont pu être constatées au cours du contrôle. Le circuit de l'information n'apparaît pas toujours fluide. Les lacunes relevées en matière de contrôle de gestion comme en management de projet traduisent les efforts à entreprendre dans la performance et la coordination des fonctions de direction.

Pour autant, la gestion de l'établissement se modernise avec le déploiement du télétravail. Argument en faveur de l'attractivité, le télétravail est accompagné par la DRH avec une sécurisation progressive de ce format d'exercice (charte, déclaration sur l'honneur d'un logement aux normes, etc.). Cette nouvelle organisation du travail nécessitera cependant un cadrage renforcé sur les objectifs et les conditions de *reporting*. Cette souplesse accordée doit en effet s'accompagner d'un contrôle renforcé afin de s'assurer à moyen et long terme de la qualité comme de la continuité du service rendu. Dans sa réponse, l'agglomération fait savoir qu'à compter de 2024 cette nouvelle modalité de travail fera l'objet d'une évaluation par un organisme extérieur.

Par ailleurs, comme développé *infra*, le rattachement de plusieurs collaborateurs administratifs au directeur de cabinet expose l'agglomération à un important risque contentieux car le rattachement hiérarchique de tout agent de la fonction publique territoriale à un collaborateur de cabinet est irrégulier. En conséquence, toute décision prise dans ce cadre pourrait faire l'objet d'un recours administratif pour défaut de compétence.

Enfin, l'absence de mutualisation réelle des services avec ceux de la commune de Saumur nuit à l'efficacité des fonctions supports. À ce jour, seuls les services chargés de la communication, des marchés publics et des systèmes d'information font l'objet d'une mutualisation effective. La chambre constate toutefois l'absence de refacturation des charges des personnels du service communication à la commune. En parallèle, d'autres services sont partiellement mis en commun (ressources humaines et courrier). Si ces derniers partagent des ressources communes, ils conservent néanmoins des pratiques et des référentiels distincts (par exemple s'agissant de la gestion temps de travail et de la politique indemnitaire).

Comme elle l'avait déjà suggéré lors de son précédent contrôle, la chambre recommande de poursuivre, sans délai, la mutualisation des services, y compris la direction générale. L'ordonnateur approuve, dans sa réponse, le principe d'une mutualisation plus volontariste.

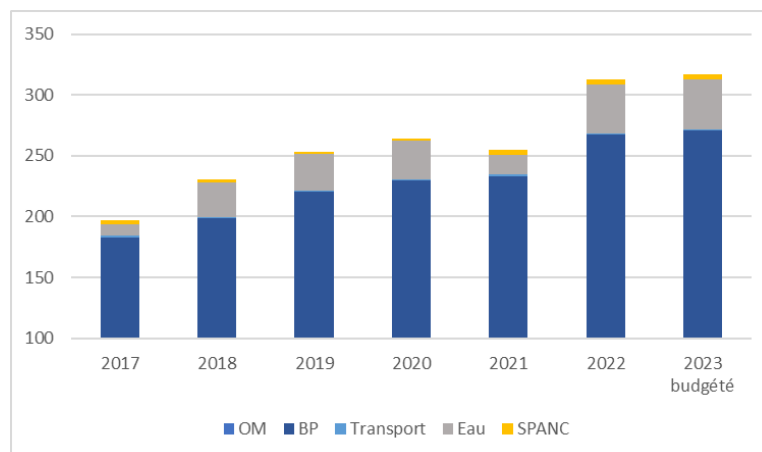
3.3.2 Le pilotage de la masse salariale et des effectifs

La rémunération du personnel (comptes 641) double presque sur la période 2017 à 2022 passant de 5,8 M€ à 9,16 M€. Les hausses les plus spectaculaires concernent le budget eau potable et le budget assainissement qui triplent sur la période en lien avec la reprise de la compétence et la dissolution des anciens syndicats mixtes. La progression de la masse salariale du budget principal est également significative avec une progression de 46 %.

Il convient de noter le doublement, entre 2017 et 2022, des dépenses de personnel contractuels sur le budget principal qui passent de 1,2 M€ à 2,5 M€. La rémunération des contractuels représente ainsi le tiers de la masse salariale du budget principal en 2022⁴⁵.

Toujours concernant le budget principal, la forte progression des effectifs explique la hausse observée. D'après les annexes des comptes administratifs, les effectifs augmentent de 81 équivalents temps plein (ETP) en six ans soit une progression de 47 %.

Graphique n° 1 : Évolution des effectifs de la communauté d'agglomération par budget (en ETPT⁴⁶)



Source : CRC d'après comptes administratifs

⁴⁵ Cf. tableau n° 7 en annexe n° 2 sur l'évolution de la masse salariale.

⁴⁶ Équivalent temps pleins travaillés.

L'effet volume, c'est-à-dire l'impact de la hausse des effectifs à coût constant d'un équivalent temps plein (ETP), représente ainsi un coût théorique de 2,38 M€, soit un montant légèrement supérieur à la hausse de la masse salariale sur la période d'un montant de 2,36 M€. L'effet prix, déduit par différentiel, est légèrement négatif (-17 194 €).

La répartition des effectifs par catégorie et son évolution n'expliquent pas cette tendance : les parts des agents de catégorie C et de catégorie A baissent de manière relativement parallèle alors que la part des agents de catégorie B progresse. Les deux phénomènes se compensent donc globalement⁴⁷. En conséquence, la démographie et le glissement-vieillesse-technicité compensent totalement les mesures impactant, à la hausse, la masse salariale. Or, ces deux indicateurs ont plutôt été favorables à l'établissement et lui ont permis, sur la période, d'absorber les augmentations de charges issues de différentes mesures salariales telles que l'augmentation du point d'indice, les revalorisations indiciaires ou les augmentations du SMIC.

Pour le pilotage infra-annuel de sa masse salariale, la direction dispose de tableaux de bord mensuels détaillés. Si ces outils sont satisfaisants pour l'aide à la décision de court terme et pour le suivi budgétaire, l'absence de données historiques ne permet pas de conforter le pilotage stratégique de la fonction ressources humaines. Ces outils mériteraient d'être enrichis d'indicateurs de suivi des effectifs en ETPR et en ETPT et d'un suivi de l'absentéisme.

Enfin, les éléments relevés ne corroborent pas le contenu du pacte financier et fiscal limitant l'évolution annuelle des charges de fonctionnement de l'EPCI à 1,5 %.

3.3.3 La mise en conformité du temps de travail, malgré quelques dérogations résiduelles

L'établissement s'est mis en conformité avec la réglementation en matière de temps de travail. Depuis le 1^{er} juillet 2018⁴⁸, la durée du temps de travail est fixée à 1 607 heures/an. Aussi, la précédente recommandation de la chambre peut donc être considérée comme mise en œuvre. Une réserve doit toutefois être émise : en l'absence de tout contrôle de l'effectivité du temps de travail des agents de l'établissement, le respect de ce cadre légal ne peut être garanti (cf. partie relative au contrôle interne).

La chambre relève que les règles de droit commun sont globalement reprises par le référentiel de gestion du temps de travail de l'établissement hormis les règles d'autorisation spéciales d'absence qui sont plus généreuses et extensives que le droit commun. Ainsi, l'établissement est par exemple susceptible d'accorder des jours de congé pour le mariage ou le PACS d'un proche (enfant de l'agent ou du conjoint, d'un ascendant ou d'un frère d'une sœur) ou pour le décès d'un oncle ou d'une tante (deux jours potentiellement majorés d'une journée supplémentaire en cas de déplacement à plus de 300 km).

⁴⁷ Cf. graphique n° 6, annexe n° 2.

⁴⁸ Cf. délibération n° 2018/111 DC du 4 juillet 2018.

3.3.4 Une difficulté à appréhender les conséquences de l'absentéisme de longue durée

D'après la direction des ressources humaines, la création d'un service de santé au travail en 2022 a permis de mieux prendre en charge l'absentéisme de longue durée en tentant d'anticiper les retours. Cependant les retards du comité médical et les difficultés pour obtenir des réponses pénalisent les agents concernés comme l'établissement qui ne dispose que tardivement d'une visibilité sur leurs droits ou sur leurs conditions de retours au travail.

Devant l'impossibilité de produire une requête sur l'absentéisme au format demandé, il n'a cependant pas été possible de vérifier ces affirmations ni d'en mesurer les incidences en termes d'échec des reprises d'activité. Cette difficulté de requêtage témoigne de l'absence de suivi par l'établissement en la matière. Il permettrait pourtant d'appréhender et d'objectiver la réussite ou l'échec des reprises, après des absences de longue durée.

3.3.5 Un contrôle interne à développer

L'établissement n'a pu produire un document synthétisant le volume de congés annuels et de RTT pris par agent. L'absence de logiciel de gestion du temps de travail ou l'absence de saisi dans le logiciel relatif aux ressources humaines des absences pour congés/RTT prive l'établissement de tout contrôle sur l'effectivité du temps de travail de ses agents. En conséquence ni la régularité des CET alimentés, ni la régularité des volumes de congé/RTT pris ne peuvent être vérifiées.

Quel que soit le format retenu, l'établissement doit être en capacité de tracer les jours d'absence de ses personnels et d'en vérifier la pertinence. L'absence d'outil uniformisé et de remontée d'information en la matière impose notamment au service des ressources humaines un calcul des droits à congés/RTT restant pour tout agent s'étant absenté pour maladie, maternité ou paternité. En conséquence, la chambre recommande à l'établissement de se doter, sans délai, des outils et procédures *ad hoc* permettant un contrôle effectif du temps de travail.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur en fonctions indique que le logiciel de gestion des absences serait en test sur deux directions et qu'il devrait être effectif pour l'ensemble de la CASVL au 1^{er} janvier 2024.

En matière de contrôle de la paie, quelques irrégularités ont pu être ponctuellement identifiées à l'instar du versement du supplément familial de traitement (SFT) dont les pièces justificatives ne sont pas correctement vérifiées. Pour mémoire, le supplément familial de traitement est versé au fonctionnaire ayant la charge d'un ou plusieurs enfants de moins de 20 ans⁴⁹.

⁴⁹ La notion d'enfant à charge est celle retenue pour l'ouverture des droits aux prestations familiales.

Sur l'échantillon examiné, la chambre constate le versement, jusqu'en 2019, du supplément familial à un agent pour cinq enfants dont quatre au titre des enfants de sa compagne (445 € bruts/mois). Aucune attestation de la charge effective par l'agent bénéficiaire de ces quatre enfants n'est fournie. Seule la décision du divorce est indiquée sur le livret de famille de sa compagne. Pourtant le formulaire rempli par l'intéressé stipule bien qu'en cas de divorce ou de séparation, l'agent doit produire la copie du jugement précisant la résidence habituelle des enfants ou tout autre document attestant de la charge effective des enfants (attestation des caisses d'allocations familiales par exemple). En l'espèce, pour prétendre au SFT, l'agent doit, en parallèle de cette attestation de résidence, prouver qu'il assume la charge pleine et effective des enfants en substitution des parents⁵⁰. L'attributaire des prestations familiales, et par conséquent du SFT, est la personne physique qui assume la charge effective et permanente de l'enfant⁵¹.

À défaut de transmission des pièces pourtant indiquées dans le formulaire de demande du SFT, le versement de l'indemnité aurait dû être suspendu.

Bien que ponctuelle, cette observation atteste de l'existence de lacunes dans le contrôle interne de la fonction RH qui mériterait d'être étoffé, notamment en matière de contrôle de la paie et du temps de travail. Les documents transmis dans le cadre du contrôle sont minimalistes et incomplets et ne permettent pas d'attester si les contrôles sont réellement opérés.

3.3.6 L'articulation de la direction de cabinet avec l'organigramme des services est à questionner et à sécuriser

Au sein de la communauté d'agglomération, une personne a été recrutée sur le poste de directeur de cabinet. En pratique, cet agent cumule les fonctions de directeur de cabinet et de directeur de la communication. Ces deux services sont communs avec ceux de la commune.

Au regard de la situation de la CASVL et même en l'absence de délégation de signature du directeur de cabinet, la chambre souhaite alerter sur les risques liés à l'organisation retenue et à l'articulation entre la direction de cabinet et les services administratifs permanents de l'établissement.

Il résulte des articles L. 331-1 et L. 331-10 du code général de la fonction publique que l'autorité territoriale, en l'espèce le président de l'établissement, peut, lors de la formation de son cabinet, recruter librement un ou plusieurs collaborateurs placés sous sa seule responsabilité hiérarchique.

⁵⁰ « Le compagnon fonctionnaire, pour percevoir le supplément familial de traitement, doit apporter la preuve qu'il assume bien la charge effective des enfants en lieu et place de leurs parents, lesquels sont toujours présumés, lorsque la résidence des enfants a été fixée au domicile de chacun d'eux, d'en assumer de manière exclusive la charge effective et permanente pour l'attribution du supplément familial de traitement. » Conseil d'État, 7ème et 2ème sous-sections réunies, 30/07/2014, 371405, recueil Lebon.

⁵¹ Cf. code de la sécurité sociale - art. L. 513-1.

Les collaborateurs de cabinet sont des agents contractuels régis par le décret n° 88-145 du 15 février 1988, sous réserve du dispositif réglementaire qui leur est propre, fixé par le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales⁵².

L'emploi de cabinet est défini, par la jurisprudence, comme étant celui d'un collaborateur politique, qui partage les engagements de l'élu qu'il sert. Un tel emploi suppose une relation de confiance personnelle étroite avec l'autorité territoriale, différente de celle qui résulte d'un lien de subordination hiérarchique du fonctionnaire à l'égard de son supérieur, avec une participation directe ou indirecte à l'activité politique. Cette catégorie d'emploi n'est pas soumise aux mêmes règles que les emplois publics.

Dans ce cadre, le fait que le directeur de cabinet ait également le titre de directeur de la communication et qu'il soit placé sous la seule autorité du président est problématique car il résulte du cadre réglementaire précité que le juge censure le recrutement de collaborateurs de cabinet dont les missions correspondraient, en réalité, à un besoin permanent de l'établissement⁵³.

Le juge administratif a également mis en exergue la nécessaire distinction à opérer entre un emploi relevant de la hiérarchie de l'administration et un emploi de cabinet. Le collaborateur de cabinet n'a pas vocation à gérer lui-même les services administratifs de la collectivité locale, ce rôle étant dévolu au directeur général des services aux termes de l'article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987⁵⁴.

Si la chambre ne méconnaît pas l'efficiencia de l'organisation retenue par la CASVL, elle observe l'existence d'un risque juridique car les emplois administratifs ne relevant pas d'un emploi de cabinet *stricto sensu* et répondant à un besoin permanent pourraient être requalifiés par le juge comme emploi de cabinet, dans l'hypothèse d'un contentieux. La jurisprudence et la réglementation rappelées *supra* vont en ce sens. Elles retiennent le critère du rattachement hiérarchique d'agents occupant des fonctions administratives à la direction générale des services ou à la direction de cabinet pour déterminer la qualification des emplois concernés.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, la chambre invite la CASVL à se poser la question de la qualification des emplois concernés et de leur rattachement. Par ailleurs, afin de gagner en visibilité, l'établissement d'une fiche de poste pour le directeur de cabinet est vivement conseillé, son absence ne participant pas à définir de façon claire le rôle et les missions de ce directeur.

⁵² Ce décret fixant notamment les conditions de rémunération des collaborateurs et la détermination de leur effectif en fonction de la taille de l'organisme.

⁵³ Cf. Conseil d'État, 26 janvier 2011, Assemblée de la Polynésie française, n° 329237.

⁵⁴ Cf. CAA de Lyon, 29 juin 2004, n° 98LY01726, cité également par la réponse ministérielle du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales question n° 20328 JO du Sénat du 18 mars 2021.

L'ordonnateur a également transmis à la chambre une fiche de poste de directeur de la communication et du cabinet des élus datée de septembre 2023, conformément à l'invitation de la chambre. Si ce document contribue à clarifier les missions confiées au directeur de cabinet, la chambre observe cependant qu'il a été établi à l'entête de la ville de Saumur et qu'il y est explicitement mentionné que ce directeur est notamment chargé de piloter la politique de gestion, d'administration et de valorisation du château de Saumur. Cette mission est confirmée par l'organigramme de la ville, établi en septembre 2023 et communiqué par la CASVL. Or, la ville de Saumur n'est plus l'employeur de ce directeur depuis le 1^{er} août 2020 et les services communaux concernés, en particulier celui du château, ne sauraient être considérés comme étant des services communs CASVL/ville de Saumur, la politique afférente au château étant conduite en propre par la ville.

Au regard de ces différents constats et du cadre juridique applicable, la chambre invite à nouveau la CASVL, en lien avec la ville, à reconsidérer l'organisation des directions concernées ainsi que les attributions et missions du directeur de la communication et du cabinet des élus, notamment en vue de respecter le partage des compétences entre la collectivité et l'établissement.

3.4 La politique économique

Le budget consacré à la politique économique est relativement conséquent : 3,2 M€ en fonctionnement et 10,4 M€ en investissement soit respectivement 7 % et 31 % des budgets de fonctionnement et d'investissement de la CASVL en 2022. Cette politique se décline sous plusieurs formes, notamment par le subventionnement actif des acteurs économiques locaux et par le soutien au développement industriel, avec la construction d'ateliers et usines relais.

3.4.1 De nombreuses subventions d'équipement aux fondements juridiques divers et un investissement conséquent au travers des ateliers et usines relais

La chambre constate que le périmètre d'action de la politique économique de l'agglomération est particulièrement étendu. En effet, alors que le code général des collectivités territoriales limite les aides économiques accordées aux entreprises aux investissements immobiliers, l'établissement intervient auprès des entreprises du territoire dans de nombreux domaines.

Le caractère extensible des aides accordées aux entreprises au-delà des seuls sujets prévus par le CGCT est possible sous réserve d'un accord de la région. S'agissant de la CASVL, cette dérogation est accordée par la convention entre la région Pays de la Loire et l'établissement datée du 19 février 2019 pour une durée de trois ans⁵⁵. Le document autorise la CASVL à subventionner des entreprises dans le cadre de la modernisation de leur appareil productif ou pour aider des « *start-up* ».

Par ailleurs, l'agglomération accompagne les PME de son territoire par le biais du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC). Ce fonds soutient les opérations de maintien, de création, de modernisation, d'adaptation ou de transmission des entreprises.

⁵⁵ Conformément à l'article L. 1511-2 du CGCT.

Néanmoins, comme l'a rappelé la préfecture à l'établissement en 2022, ce dispositif d'aides déroge, dans son caractère extensif, aux dispositions de l'article L. 1511-3 du CGCT. La commission commerce et artisanat a ainsi corrigé le cadre de ces interventions lors de sa séance du 1^{er} décembre 2022 en le limitant aux aides à l'immobilier d'entreprise conformément à la réglementation.

En outre, comme indiqué dans le cadre de la conduite de projet, la CASVL accompagne de longue date les entreprises industrielles de son territoire au travers des constructions et mises à disposition d'ateliers et d'usines relais. Cette politique industrielle irrigue l'ensemble du territoire (cf. *supra*).

3.4.2 Une cession litigieuse assimilable à une aide économique

La chambre régionale des comptes s'interroge sur la cession immobilière d'une usine relais à la société X. Le bien a été acquis et construit par la communauté de communes Loire-Longué en 2015. Ce bâtiment neuf affiche un coût de revient de 3 005 113 € HT⁵⁶. Il a été construit pour permettre l'installation de cette société industrielle. En conséquence, ce même montant devrait, au minimum, servir à la détermination du prix de cession, comme le confirme l'avis de France Domaine du 20 mars 2015.

Or, la cession au prix de 2 136 047 € HT et validée par la délibération du conseil communautaire du 2 février 2017 apparaît très en deçà de cette estimation des domaines⁵⁷.

Aux termes du procès-verbal de la délibération relative à cette cession, l'accord fait suite à une promesse unilatérale de la communauté de communes de Loire-Longué en 2015. Par délibération du 26 mars 2015, cet établissement autorisait la signature d'un bail dérogatoire de 23 mois incluant une option d'achat. La délibération fait référence à l'avis des domaines. Elle ne mentionne cependant aucun motif d'intérêt général ni aucune contrepartie permettant de justifier l'écart du prix de cession avec l'avis rendu.

En 2017, la fusion des intercommunalités liait, sous réserve de l'accord des parties, la nouvelle communauté d'agglomération à cette précédente décision. Il convient de préciser le contexte et la temporalité de cette décision qui survient un mois après cette fusion non consensuelle.

⁵⁶ Bâtiment de 6 898 m² sur une emprise de 22 956 m².

⁵⁷ L'obligation de sollicitation de l'avis de l'autorité chargée de l'évaluation des Domaines est décrite à l'article L. 1311-9 du code général des collectivités territoriales.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Pour autant, la justification avancée dans le procès-verbal indiquant que le versement de loyers compenserait la différence avec l'estimation des domaines ne paraît pas recevable⁵⁸. En effet, seuls les montants amortis sur le bâtiment entre la date de l'avis des domaines et la date de la délibération auraient, le cas échéant, permis de justifier cet écart de prix. Les deux années écoulées entre l'avis des domaines et l'opération de cession ne peuvent donc justifier un tel écart. En l'espèce, la valeur nette comptable⁵⁹ à la date de cession était de 2 962 612 € induisant une moins-value de 826 565 €, soit une cession décidée pour un montant de 30 % en deçà de la valorisation comptable de l'actif.

Ce montant peut donc, au minimum, être assimilé à une aide économique déguisée. La détermination du prix de vente a d'ailleurs été établie à partir du coût de revient auquel ont notamment été déduites les subventions obtenues. Ces subventions étaient versées à l'ancienne intercommunalité et non à la société bénéficiaire. Ce montage inédit⁶⁰, puisque non reproduit par la CASVL dans le cadre des autres cessions d'ateliers ou d'usines relais, conforte la thèse de l'aide économique déguisée.

Ensuite, la jurisprudence tolère la détermination d'un prix inférieur à l'avis des domaines sous réserve de le justifier par un motif d'intérêt général et l'existence de contreparties suffisantes⁶¹.

Rien dans la délibération du conseil communautaire du 2 février 2017 ne permet de garantir ces éléments.

Enfin, la délibération du 2 février 2017 de la communauté d'agglomération de Saumur Val de Loire valide une cession de l'usine relais au profit de la société X ou de « *toute société qui s'y substituerait* ». La chambre note que c'est *in fine* une SCI, représentée par la directrice générale de la société X qui fut l'acquéreur de cette vente.

⁵⁸ En l'espèce, les loyers de 18 702 € versés à la communauté de communes Loire-Longué pendant 23 mois représentent une recette totale de 430 146 € HT.

⁵⁹ Soit le montant du bien à la valeur d'acquisition diminué du montant des amortissements réalisés.

⁶⁰ L'ancien président de la communauté de commune Loire-Longué conteste ce caractère inédit dans la mesure où ce montage était celui opéré pour l'ensemble des cessions d'ateliers-relais par l'ancienne intercommunalité. Pour la communauté d'agglomération de Saumur Val de Loire en revanche, le caractère inédit est bien confirmé.

⁶¹ Conseil d'État, 25 septembre 2009, n° 310208.

3.5 Un contrôle de gestion et un contrôle interne qui font défaut

« Le contrôle de gestion est une fonction essentielle pour toutes les entreprises et les organisations dont l'objectif est de s'assurer que les ressources sont utilisées avec efficacité et efficience, dans le sens de la stratégie voulue. C'est un processus permanent à la différence de l'audit, auquel il est très lié, qui est un processus ponctuel »⁶².

Alors que la mission, explicitement prévue à l'organigramme, incombe à la directrice chargée des finances, force est de constater qu'elle n'est pas exercée au sein de l'agglomération.

Les services ne disposent que rarement de tableaux de bord permettant le suivi et le pilotage de l'activité comme de la performance. Seul le suivi budgétaire apparaît systématisé au niveau de la direction des finances et, pour le pilotage de la masse salariale, au niveau de la direction des ressources humaines.

Le suivi de l'activité et des indicateurs de performance apparaît très hétérogène en fonction des services voire des missions au sein d'un même service. Ainsi, si la direction chargée de l'environnement dispose de tableaux de bord détaillés pour le suivi des indicateurs de performance de la délégation de service public ou de la régie eau, ces outils ne sont pas uniformément développés sur les autres directions ni même sur les autres missions. Seuls les rapports d'activité des services font état de quelques données chiffrées. Ils ne peuvent toutefois être considérés comme des outils *stricto sensu* de pilotage de la gestion.

Le contrôle de la gestion ne se limite pas aux seules dimensions financières. La performance de la gestion de l'agglomération comprend également la performance en matière d'activité et de service rendu, la performance sociale et environnementale. La mise en place d'un contrôle de la gestion devra veiller à intégrer l'ensemble de ces aspects.

Par ailleurs, la conduite des projets présente des lacunes en matière de définition d'objectifs chiffrés et de leur suivi. Comme vu précédemment, le pilotage des projets mériterait d'être accompagné par un contrôle de gestion transversal aidant à la définition de tels indicateurs dès le démarrage d'un projet.

En outre, le contrôle analogue des sociétés publiques locales déjà examiné devra se renforcer à l'appui d'outils de pilotage et d'une expertise des services de l'agglomération. La mise en œuvre à cet égard d'un contrôle de gestion transversal sera indispensable.

Plus largement, le contrôle interne présente plusieurs lacunes avec des procédures à sécuriser et à automatiser, en particulier pour la gestion des ressources humaines (paie, temps de travail, absentéisme, etc.). Le système d'information pourrait également être inclus dans cette démarche : vérification extérieure au service de la cohérence des accès accordés, du correct interfaçage des logiciels métiers et de la cohérence des retombées financières, de la fermeture des accès informatiques des personnels ayant quitté l'établissement, etc.

⁶² Toute la fonction contrôle de gestion, chapitre 1 : définition et missions du contrôle de gestion, L. Cappelletti, P. Baron, G. Desmaison, F.-X. Ribiollet, 2014.

Historiquement, le contrôle interne renvoie à une dimension plus comptable de sécurisation des processus. L'institut français de l'audit et du contrôle interne (IFACI) en propose une définition extensive : le contrôle interne est « *un processus mis en œuvre par le conseil, le management et les collaborateurs d'une entité, destiné à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation d'objectifs liés aux opérations, au reporting et à la conformité* ». Dans la perspective de cette triple ambition, à savoir la sécurisation des processus et de l'information comptable, le pilotage de la gestion et la recherche constante d'amélioration des performances de gestion, la chambre encourage la CASVL à structurer un service du contrôle de la gestion et du contrôle interne.

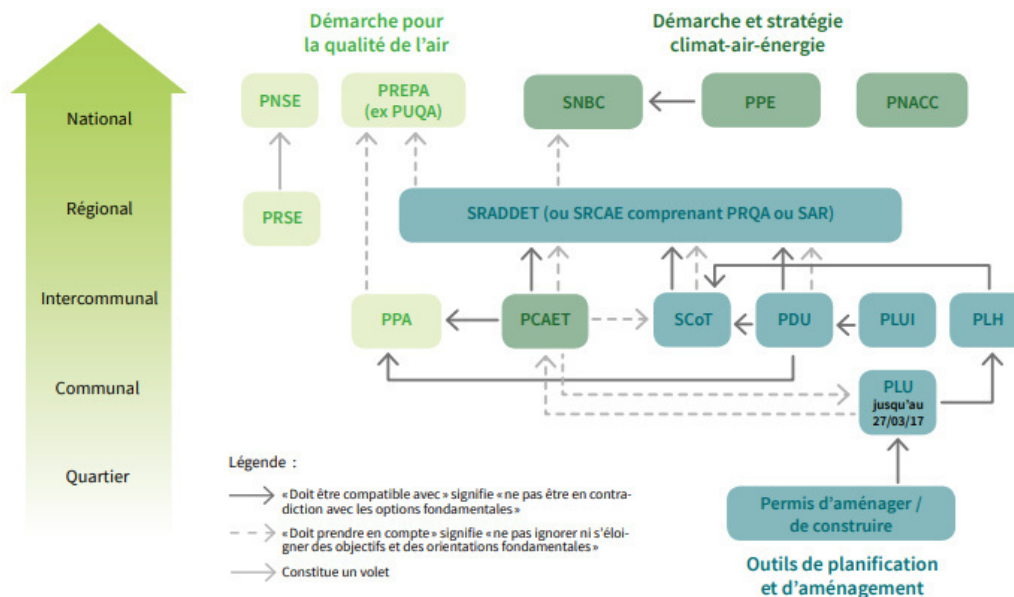
En réponse aux observations provisoires de la chambre, la communauté d'agglomération déclare qu'une réflexion serait envisagée sur le dimensionnement et l'organisation du contrôle de gestion et du contrôle interne.

Recommandation n° 2. : Structurer un contrôle de la gestion et un contrôle interne transversal permettant de sécuriser et d'accompagner le pilotage de la gestion.

4 UN ENGAGEMENT ENVIRONNEMENTAL FORT, UNE DÉMARCHE OPÉRATIONNELLE À POURSUIVRE ET À MESURER

La question environnementale peut apparaître difficile à appréhender : la stratégie nationale est déterminée sur des temps longs (à horizon 2030 et 2050), les textes encadrant cette thématique sont nombreux et s'empilent, tout comme les différents niveaux et outils de planification qui s'imposent aux collectivités et EPCI (cf. graphique ci-dessous). Ces outils de planification s'articulent également avec d'autres démarches de développement durable (Agenda 21, ex-Cit'ergie, Climat Pratic, Territoires à Energie positive pour la croissance verte, convention des maires, démarche Territoires à Energie positive -territoires ruraux). D'autres documents thématiques contractuels ayant une répercussion environnementale sont également opposables aux collectivités et aux EPCI, ajoutant des strates supplémentaires (par exemple le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) pour l'aménagement et la gestion de l'eau, le programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) pour les risques d'inondation, etc.).

Graphique n° 2 : Différents outils non exhaustifs de planification à impact environnemental



Glossaire des sigles

PNSE Plan National Santé-Environnement
PPA Plan de Protection de l'Atmosphère
PREPA Plan de Réduction des Polluants Atmosphériques
PRSE Plan Régional Santé-Environnement
PUQA Plan d'Urgence pour la Qualité de l'Air
PCAET Plan Climat-Air-Énergie Territorial
PNACC Plan National d'Adaptation au Changement Climatique
PPE Programmation Pluriannuelle de l'Énergie
SNBC Stratégie Nationale Bas-Carbone
PDU Plan de Déplacements Urbains
PLH Programme Local de l'Habitat
PLU Plan Local d'Urbanisme
PLUI Plan Local d'Urbanisme Intercommunal
PRQA Plan Régional de la Qualité de l'Air
SAR Schéma d'Aménagement Régional
SCoT Schéma de Cohérence Territoriale
SRCAE Schéma Régional Climat-Air-Énergie
SRADDET Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires

Source : ADEME

L'ambition de la CASVL est de devenir un territoire « à énergie positive ». Dans cette optique, la communauté d'agglomération s'est engagée dans plusieurs démarches dans le domaine de la lutte contre le changement climatique et la transition énergétique, ces démarches se complétant et se répondant.

Dans la période sous revue, en marge de l'élaboration d'un plan climat air énergie (PCAET), complété par un contrat d'objectif territoire énergie climat (COTEC) conclu le 22 mars 2019 avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'EPCI a sollicité, auprès de cet organisme, le label climat-air énergie (Territoire engagé transition écologique - TETE -), qu'elle aurait obtenu au second trimestre 2023.

En parallèle, l'établissement est fortement engagé dans la préservation des milieux aquatiques en lien avec sa compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, le territoire comptant trois bassins hydrographiques (l'Authion, le Thouet et le bassin Layon Aubance Louets). Des investissements importants y sont réalisés, en particulier sur le bassin du Thouet dans le cadre du contrat territorial milieux aquatiques (CTMA) signé avec l'agence de l'eau. Les chantiers menés sur les ouvrages auraient permis le retour de certaines espèces dont l'habitat avait disparu comme le vairon, le hotu ou le barbeau⁶³.

Les développements qui suivent se concentrent sur le périmètre couvert par le PCAET.

4.1 La mise en place volontariste d'outils de contractualisation et de labellisation

4.1.1 Le PCAET, un outil de planification sur six années dont le suivi doit être amélioré

Le 28 septembre 2017, le conseil communautaire a décidé de lancer la démarche visant à élaborer le PCAET de l'agglomération⁶⁴. La procédure s'est déroulée sur la période allant de janvier 2019 à janvier 2020, en conformité avec la réglementation.

La stratégie du PCAET de la communauté d'agglomération a été structurée afin de répondre aux objectifs fixés, pour tout le pays, par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte et elle s'appuie aussi sur les objectifs régionaux du schéma régional du climat de l'air et de l'énergie (SRCAE). Ainsi, le PCAET fixe des objectifs ciblés sur la sobriété énergétique, les émissions de gaz à effet de serre, la qualité de l'air, la préservation des ressources et la vulnérabilité sur le territoire de Saumur Val de Loire.

⁶³ Source : présentation du CTMA du Thouet (www.saumurvaldeloire.fr/politiques-publiques/environnement/milieux-aquatiques-et-biodiversite).

⁶⁴ Le PCAET est défini aux articles L. 229-26 et R. 229-51 et suivants du code de l'environnement. Il s'agit d'un document obligatoire pour les EPCI dont le seuil de population dépasse les 20 000 habitants, élaboré pour une durée de six ans avec un bilan intermédiaire à trois ans.

C'est l'outil opérationnel de coordination de la transition énergétique dans les territoires. Il doit, en cohérence avec les enjeux du territoire, et en compatibilité avec le schéma régional climat air énergie (SRCAE) et le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), traiter de l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et de l'adaptation au changement climatique, de la qualité de l'air, de la réduction des consommations d'énergie et du développement des énergies renouvelables. S'il doit prendre en compte le schéma de cohérence territoriale, il doit être pris en compte par les plans locaux d'urbanisme ou plans locaux d'urbanisme intercommunaux.

Le PCAET est constitué de cinq documents :

1. Un diagnostic climat air énergie
2. Une stratégie territoriale
3. Un plan d'actions 2020-2026
4. La présentation de la démarche d'élaboration
5. Une évaluation environnementale et stratégique.

Ces objectifs sont déclinés dans un programme de 35 chantiers opérationnels, eux même répartis au sein de sept axes stratégiques :

- AXE 1 : Accompagner la rénovation énergétique du patrimoine bâti afin d'améliorer les usages et favoriser les bâtiments efficaces et performants
- AXE 2 : Développer la mobilité durable et bas carbone
- AXE 3 : Faire évoluer les pratiques agricoles et forestières pour tendre vers des pratiques durables et préserver les ressources (eau et biodiversité)
- AXE 4 : Engager collectivement la transition énergétique
- AXE 5 : Évoluer vers un territoire producteur d'énergie en favorisant le mix énergétique
- AXE 6 : Renforcer l'exemplarité de l'établissement
- AXE 7 : Mobiliser, piloter et évaluer le plan climat

Dans le cadre de son élaboration, le PCAET annonce tenir compte des observations des personnes publiques consultées. Notamment, comme le suggérait la DREAL – Mission régionale d'autorité environnementale, le diagnostic intègre un bilan des précédents programmes mis en œuvre avant la fusion. Si une appréciation et un recensement des actions réalisées est présentée, la chambre observe qu'elle n'est pas étayée par des chiffres alors que cela aurait pu être opportun, dans certains cas, afin de valoriser la portée des actions menées.

Un dispositif de pilotage de suivi et d'évaluation sont prévus (axe 7, chantier 32 du plan). À ce titre, le PCAET prévoit explicitement que l'évaluation se fera au fil de l'eau et par des bilans annuels, et que l'état d'avancement intermédiaire doit être réalisé et suivi par la commission Environnement, transition énergétique et mobilités, cette dernière pouvant être force de proposition auprès du bureau pour réorienter des actions. L'examen des comptes rendus de la commission concernée en 2022 ne permet pas de retracer l'existence d'un tel suivi et ne fait pas apparaître l'établissement d'un bilan annuel, le contenu des réunions portant seulement sur le suivi des dossiers en cours. Des projets sont évoqués parfois avec un objectif prévu au PCAET, mais sans mention d'un lien particulier avec l'un de ses chantiers ou axes.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur en fonctions indique que le bilan intermédiaire obligatoire sera présenté à la fin de l'année 2023 au comité de pilotage mutualisé PCAET/TETE ainsi qu'au conseil communautaire. Il ajoute également que le plan d'actions climat air énergie de Cit'ergie (TETE), qui fait l'objet d'un bilan annuel, correspond au programme d'actions du PCAET et est présenté en comité.

Si les deux démarches sont effectivement étroitement liées, elles ne sauraient toutefois être assimilées l'une à l'autre. Si des objectifs et actions peuvent être communs, ces deux dispositifs n'ont pas la même finalité, la même portée et n'ont pas la même force juridique, le PCAET étant un outil de planification contraignant prévu par la loi qui doit être pris en compte dans le PLUi, ce qui n'est pas le cas de la labellisation qui constitue un outil de valorisation des politiques menées (cf. point suivant). La chambre encourage par conséquent la CASVL à différencier, autant que possible, le suivi et le bilan du PCAET et à effectuer ce suivi à l'échelle de l'ensemble du territoire et des partenaires et acteurs.

4.1.2 La labellisation « Territoire engagé transition écologique » en cours de réalisation

De façon complémentaire à la mise en place du PCAET, la CASVL, conjointement avec la ville de Saumur, s'est engagée dans la démarche « Territoire Engagé Transition Écologique » et l'obtention du label Climat-Air-Energie, par délibération du conseil communautaire du 29 mars 2018 (et du conseil municipal du 6 avril 2018). Le dossier de labellisation « 2 étoiles »⁶⁵ a été déposé en janvier 2023.

Cette demande de labellisation vise à permettre aux deux parties de valoriser leur politique et actions menées (ce qui induit un aspect exclusif de communication) et de motiver les services autour de l'atteinte d'une ambition commune et d'une dynamique de progression au regard d'un référentiel déterminé. Afin d'être efficace, la chambre relève que le suivi des actions devra être réel et opérationnel.

4.2 Une prise en compte des engagements environnementaux qui doit se déployer à plusieurs niveaux

4.2.1 Dans le domaine des achats, pour renforcer l'exemplarité de l'EPCI

La dimension environnementale connaît une mise en œuvre progressive. C'est le cas, par exemple, de l'engagement des référentiels d'actions de la labellisation « TETE » concernant la commande publique au moment de la candidature au label en 2023, alors que le PCAET a déjà plus de deux années d'exécution et que cette matière s'inscrit aussi dans le cadre de l'axe 6 du PCAET « *renforcer l'exemplarité de la collectivité / chantier 31 - Systématiser l'éco-responsabilité de la commande publique* ».

Il ressort de l'examen du guide interne d'achat établi en novembre 2022, dans sa partie relative à la définition du besoin, que la dimension environnementale est mentionnée, « *chaque acheteur devant s'interroger sur la manière dont son projet peut être optimisé en améliorant ses dimensions environnementales, économiques* ». Le guide invite les acheteurs à consulter le site « laclauseverte.fr » qui met à disposition des modèles de clauses vertes à insérer dans les marchés publics.

⁶⁵ Ce label récompense, pour quatre années, le processus de management de la politique climat de la collectivité et les actions en découlant. Il s'articule autour de cinq niveaux de labellisation, le niveau 2 étoiles correspondant à la mise en œuvre de 35 % des points du référentiel d'actions nationales et d'indicateurs climat-air-énergie qui comprend 60 fiches actions réparties en six domaines. Le label fait partie, avec le label « économie circulaire », du programme « territoire engagé transition écologique » qui consiste en un accompagnement complet des collectivités locales sur les démarches de transition écologique.

La direction ayant annoncé, au cours du contrôle, que les services prenaient de plus en plus en compte la thématique environnementale en augmentant les exigences en termes de répercussions possibles, la chambre a effectué un sondage sur les procédures de commande publique diligentées entre la fin de l'année 2022 et le 1^{er} semestre de l'année 2023, afin de vérifier la prise en compte de ces prescriptions internes par les services. L'examen des fiches navettes établies par les services demandeurs au service chargé de la commande publique, préalablement à l'élaboration des pièces du marché, fait apparaître que ces services demandaient rarement la mise en œuvre de clauses environnementales⁶⁶. De ce point de vue, la chambre encourage l'EPCI à poursuivre l'acculturation en interne sur le sujet. Parallèlement, les éléments transmis en réponse aux observations provisoires confirment la prise en compte de la dimension environnementale dans les procédures de marchés notifiées depuis le début de l'année 2023, ce que la chambre relève positivement.

4.2.2 Dans le chiffrage, y compris non financier, et la budgétisation de sa stratégie

L'EPCI a la possibilité de se saisir de deux démarches distinctes et complémentaires pour valoriser son action dans le domaine environnemental.

4.2.2.1 Le financement et la budgétisation de la politique climat air énergie dans le cadre de la labellisation TETE

Au titre de ce label, il est prévu que l'établissement « identifie et se dote chaque année d'un budget directement lié à sa politique climat-air-énergie. Il s'agit du budget destiné à des actions de soutien à la maîtrise de la demande d'énergie, à l'efficacité énergétique, aux énergies renouvelables, à la baisse des émissions de GES, des polluants atmosphériques et à l'adaptation au changement climatique, en fonctionnement et en investissement. Ces budgets ne sont pas des budgets indépendants, mais une partie de chacun des budgets des différents services, relative à la mise en œuvre des actions. En lien avec cette démarche, la collectivité trace et valorise les différentes ressources liées à l'énergie et cherche des financements complémentaires et innovants pour sa politique climat-air-énergie. » (Source : ADEME)

Les indicateurs identifiés par l'ADEME que sont le budget de la politique climat-air-énergie (euros/hab./an) et la valorisation des certificats d'économie d'énergie⁶⁷ (kWhcumac⁶⁸ valorisé/an) pourraient être des pistes à suivre pour la CASVL dans cette démarche.

⁶⁶ Sur une quinzaine de procédures examinées de fournitures ou de travaux, un seul comportait explicitement quelques exigences environnementales.

⁶⁷ Ces certificats représentent une quantité d'énergie économisée à la suite de travaux éligibles (isolation, chauffage, appareils de régulation, fenêtres, modification des luminaires). Le montant moyen du CEE est d'environ 7 €/MWh cumac (source : CEE : Comprendre le dispositif Certificats économie énergie (upenergie.com)).

⁶⁸ La signification de kilowattheure cumac réside dans la contraction de « cumulé » et « actualisé ». il s'agit de l'unité particulière utilisée pour exprimer les certificats d'économie d'énergie. Il représente les économies d'énergie réalisées sur la durée de vie de la nouvelle installation et permet de préciser l'effort réaliser dans le cadre de travaux d'économie d'énergie. Un certificat d'économie d'énergie = 1 kWh cumac (source : kWh cumac : Prix, définition et calcul (upenergie.com)).

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Le bureau communautaire a acté lors de sa séance du 8 juin 2023 le principe de la mise en œuvre d'un budget climat. Lors de cette même séance, les élus ont approuvé l'accompagnement à la formation et à la mise en œuvre de ce dernier. Selon le président de la CASVL, l'EPCI aurait obtenu une subvention pour financer ces actions.

Si cette démarche ne peut être qu'encouragée, la chambre relève que, compte tenu de la situation de l'EPCI exposée dans le présent rapport, des marges d'amélioration importantes devront être constatées avant de pouvoir établir, de façon fiable, un tel document, ainsi qu'un programme pluriannuel d'investissement intégrant la qualification et l'évaluation des dépenses réalisées.

4.2.2.2 L'adoption d'un budget vert, une autre démarche constructive et exigeante

Selon la définition du ministère de l'économie, « *le budget vert constitue une nouvelle classification des dépenses budgétaires et fiscales selon leur impact sur l'environnement et une identification des ressources publiques à caractère environnemental.* »⁶⁹. Dans cette approche, les dépenses sont qualifiées, selon leur impact, en dépenses favorables, neutres ou défavorables et sont évaluées selon six objectifs environnementaux.

La CASVL ne semble pas, à ce stade, engagée dans cette démarche intéressante qui est différente et complémentaire de la démarche d'adoption d'un budget climat. En réponse aux observations provisoires, l'EPCI informe la chambre qu'il lui semble plus raisonnable de s'approprier l'outil du budget climat avant de se lancer dans l'adoption d'un budget vert, le déploiement de cet outil de pilotage étant en projet. La chambre prend acte de cette démarche évolutive et invite l'EPCI à l'inscrire dans une planification en adéquation avec les échéances de son projet de développement durable.

4.2.3 **Dans le montage et la réalisation des projets d'investissement, pour décliner et évaluer concrètement son engagement**

La chambre a observé la mise en œuvre d'actions concrètes, comme par exemple l'optimisation des flottes de véhicules, la conversion des motorisations vers des solutions propres (axe 6 du PCAET), la mise en œuvre d'actions favorisant les mobilités actives, la promotion du vélo et la création d'un service de location longue durée de vélos à assistance électrique (axe 2), la conception du projet de réhabilitation du stade Offard (comme évoqué, la question des consommations de fluides a été prise en compte dès la conception du projet de réhabilitation, prévoyant une étude pour installer des panneaux photovoltaïques sur la toiture).

Depuis l'adoption du PCAET, les projets d'investissement examinés dans le cadre de ce contrôle qui auraient pu prendre en compte de façon opérationnelle les chantiers du plan sont ceux de la rénovation du siège et des ateliers et usines relais. Or, tel n'est pas entièrement le cas car, si le premier projet fixe des objectifs en termes de consommations énergétiques, rien n'était prévu jusqu'à récemment dans le second (voir *infra*).

⁶⁹ Source : <https://www.economie.gouv.fr/budget-vert#>

Un constat identique d'absence d'homogénéité est observé dans le cadre des projets confiés dans le cadre de la gestion déléguée. En effet, ont été relevées dans le rapport d'activité 2021 concernant la gestion déléguée de l'eau, des données de performance environnementale et/ou énergétique des installations. Rien de tel ne figure dans les rapports annuels d'activité 2021 des sociétés publiques locales. Le rapport produit par la SPL Agglobus ne comporte aucune donnée relative aux performances environnementales de son activité qui s'inscrit pourtant pleinement dans la mise en œuvre du PCAET (particulièrement son axe 2 « *développer la mobilité durable et bas carbone* »⁷⁰).

Même remarque s'agissant des rapports des SPL Agglopropreté et Tourisme⁷¹ : alors que ces deux vecteurs ont nécessairement un impact environnemental, aucune valorisation de leurs activités n'est prévue (par exemple s'agissant du tourisme, la filière cyclotourisme qui est en pleine expansion emporte nécessairement des enjeux écologiques en marge des enjeux économiques).

Ces constats illustrent le décalage qu'il peut y avoir entre la stratégie politique environnementale déterminée et affichée par l'EPCI et sa mise en œuvre concrète dans la gestion des projets. L'EPCI pourrait également exiger de ses délégataires la mesure et la valorisation des actions réalisées d'un point de vue environnemental et un *reporting* à ce sujet.

4.2.4 Dans le suivi des actions menées, pour assurer la réussite de la stratégie environnementale du territoire

4.2.4.1 Une mesure incontournable de l'action à mettre en œuvre

La démarche adoptée par la CASVL se heurte à deux écueils qui, conjugués, ne lui permettent pas de valoriser son action et d'en mesurer la performance.

Ainsi, la première limite de l'exercice tient dans l'absence de découpage annuel de l'objectif dans les documents de planification au-delà de l'échéance, à savoir 2026.

Si un bilan intermédiaire à trois ans est prévu dans le PCAET et à son issue, il n'est pas prévu d'objectifs intermédiaires entre 2026 et 2030 ou 2050, qui sont les horizons de référence retenus par les textes législatifs et réglementaires (cf. code de l'environnement, code de l'énergie – par ex. article L. 100-4 de ce code). Cela ne permet pas d'avoir des points d'étape et d'adapter la stratégie territoriale globale de l'EPCI au regard des résultats obtenus, à l'échéance des documents de planification en vigueur. Sans ignorer les difficultés d'accès à la donnée nécessaire pour nourrir les points d'étapes, la chambre invite l'établissement à prévoir, dans sa visée, des étapes supplémentaires avant 2030 et 2050 afin d'éviter des temps de latence avant l'adoption d'un nouveau dispositif contractuel.

⁷⁰ Et ses chantiers : renforcer la multimodalité et l'intermodalité, développer les modes actifs, conforter et rendre attractifs les transports en commun.

⁷¹ Le contrat de délégation de service public conclu pour la période 2020/2027 avec la SPL Tourisme ne prévoit la production d'aucune donnée en matière environnementale dans ce qui est attendu dans le rapport du délégataire (article 17). Le contrat ne fixe par ailleurs aucun objectif à ce sujet.

La seconde limite tient dans la difficulté opérationnelle qui existe-pour mettre en place une comptabilité environnementale et la difficulté d'appréhender les incidences environnementales dans leur ensemble (tel, par exemple, le coût environnemental du numérique et donc du télétravail en comparaison au coût environnemental d'un déplacement). Le défaut relevé ne permet pas à l'EPCI de s'emparer pleinement d'un certain nombre des engagements qu'il a pris dans le cadre de son PCAET. Ce défaut de comptabilité a pu être aussi relevé dans le cadre de ce qui est attendu de la part des délégataires (cf. *supra*).

Ces deux faiblesses altèrent nécessairement le pilotage de la politique en ce domaine. Il appartient à la communauté d'agglomération de prévoir une évaluation plus précise de l'impact des équipements dont elle a la charge et des projets qu'elle diligente en vue de valoriser son action et, surtout, de chiffrer la contribution positive ou négative de ces projets et équipements au regard des axes et actions définis dans le PCAET et le label climat-air.

5 LA FRAGILITÉ DU SYSTÈME D'INFORMATION (SI)

5.1 Un service en reconstruction

5.1.1 Une structure mutualisée à professionnaliser

Le service informatique mutualisé de Saumur comprend la CASVL, la mairie de la ville de Saumur, ainsi que les communes de Doué-en-Anjou, et de Tuffalun. Composé de 15 ETP dont trois alternants, ce service assure l'administration du système d'information, et notamment de la gestion du matériel informatique, de la bureautique, de la téléphonie fixe et mobile.

Une mission d'audit externe des systèmes d'information (SI) a été réalisée en 2021. Elle a permis d'identifier de nombreux axes d'amélioration. Le rapport d'audit intégrait plusieurs volets : gouvernance, sécurité, infrastructure, organisationnel, et a notamment conduit à la construction d'un plan de transformation composée d'une cinquantaine d'actions à mener à importance variable.

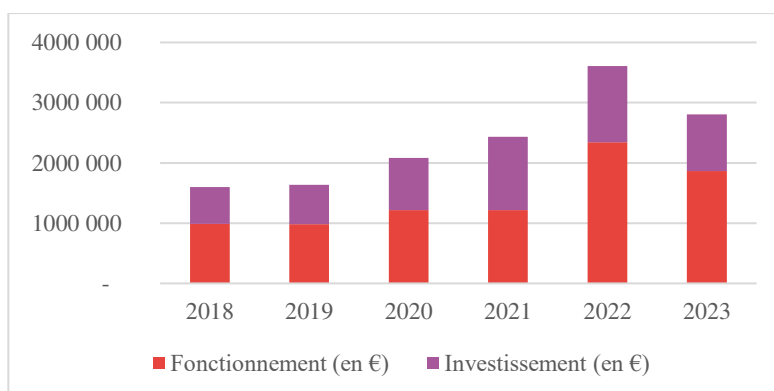
Cette intervention a également abouti à l'obtention d'un budget supplémentaire : un plan d'investissement SI de plus d'un million d'euros a été engagé ainsi qu'une augmentation d'environ 300 000 € du budget de fonctionnement annuel. Ces avenants ont permis le recrutement de deux ETP supplémentaires sur des fonctions à forte plus-value au profit du service informatique mutualisé : un responsable de la production informatique, et un responsable de l'urbanisation du SI⁷². Ces deux créations de poste, réalisées en fin d'année 2021, n'ont été intégrés dans les effectifs que quelques semaines après la cyber-attaque qui a eu lieu courant mars 2022 (cf. *infra*).

⁷² Systèmes d'information.

Compte tenu de cette volonté stratégique renouvelée, le service informatique mutualisé souhaite recentrer son activité sur l'accompagnement des directions, de leurs métiers, et des usagers. Dans cette perspective, un des axes stratégiques identifié a été l'externalisation de compétences et de prestations spécifiques, qui n'étaient pas accessibles à la structure mutualisée compte tenu de ses ressources budgétaires limitées et du défaut d'attractivité de la région pour certains métiers informatiques. L'externalisation concernerait, notamment, l'hébergement de l'infrastructure informatique du service.

En 2023, le budget du service mutualisé est de 2,8 M€ dont 1,9 M€ pour le fonctionnement et 0,94 M € pour l'investissement.

Graphique n° 3 : Un budget SI en nette augmentation



Source : Cour des comptes, d'après les données du service informatique mutualisé de Saumur

Le graphique ci-dessus permet de constater une forte augmentation du budget du service informatique mutualisé. La part de fonctionnement importante, environ 66 % du budget total en 2023, est une résultante directe de la nouvelle stratégie d'externalisation auprès de prestataires.

Le service informatique de Saumur est également responsable de la protection des données du système d'information avec la nomination, en juin 2019, du délégué à la protection des données (DPD) par la CNIL. Depuis cette date, le chantier de traitement des données est resté, en l'état, non-conforme au règlement général sur la protection des données (RGPD)⁷³.

Sans nomination explicite au sein de l'équipe, le responsable du service cumule également la fonction de responsable de la sécurité du système d'information (RSSI).

Cette concentration des fonctions pourrait faire obstacle à un travail indépendant et efficace sur des chantiers clés tels que la gestion et la protection des données ou encore la sécurité informatique.

⁷³ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

En outre, et au regard des prescriptions du RGPD précité, le délégué à la protection des données ne peut lui-même être en situation de procéder à des traitements de données. Le responsable du système d'information est nécessairement en position de traiter des données informatiques soit directement soit par l'intermédiaire de ses équipes. Le cumul des fonctions de responsable du service informatique et de DPD n'est donc pas conforme à l'article 38-6 du RGPD. En conséquence, cette mission ne devrait pas être confiée à une personne du service informatique et encore moins à son responsable.

En matière de protection des données, plusieurs lacunes ont également été recensées, comme l'absence de renseignement des fiches du registre de traitement des données ou l'absence d'information auprès des agents en matière de respect de la réglementation en vigueur.

L'externalisation de la fonction de DPD est à l'étude, avec notamment la possibilité d'un poste mutualisé auprès de plusieurs communes.

En parallèle, afin d'assurer une vigilance indépendante et continue à la correcte mise en place des normes de sécurité au sein du système d'information, la chambre recommande la nomination d'un responsable de la sécurité informatique. En réponse aux observations de la chambre, la CASVL indique avoir initié le recrutement d'un RSSI.

Recommandation n° 3 : Se conformer à la réglementation en matière de protection des données, à commencer par la nomination d'un délégué à la protection des données (RGPD).

Recommandation n° 4 : Identifier et garantir l'indépendance de la fonction de responsable de la sécurité des systèmes d'information (RSSI) au sein du service mutualisé.

5.1.2 Une cyber-attaque révélatrice de nombreux défauts de sécurité

Le 23 mars 2022, les serveurs de la CASVL et de la mairie de Saumur ont été attaqués et chiffrés. La console de sauvegarde fut également chiffrée : la récupération des données était alors impossible. L'attaque étant de type *ransomware*, le logiciel malveillant déverrouillerait l'accès au système d'information et à ses données en échange d'une rançon.

Pour accéder au système, l'attaquant a pris possession du compte administrateur du domaine⁷⁴ de la ville de Saumur, alors que celui-ci possédait tous les droits sur le système d'information. Le mot de passe de ce compte administrateur, trop faible en termes de complexité⁷⁵, était vulnérable à ce type d'attaque⁷⁶. Il a ainsi permis la propagation de l'attaque au sein du système d'information. Si ce défaut n'était pas la seule fragilité du système d'information comme le souligne la CASVL, cette lacune est néanmoins belle et bien la porte d'entrée de cette attaque. Son ampleur s'explique par plusieurs défauts décrits ci-dessous.

Le chemin de compromission exact de l'attaque n'a pas pu être entièrement défini : les éléments disponibles pour l'investigation n'étaient pas assez nombreux. En effet, les machines compromises n'étaient plus accessibles, la centralisation de logs⁷⁷ n'était pas réalisée et la durée de rétention des journaux de pare-feu n'était que d'une heure et vingt-six minutes. Pour cette dernière raison, il est également impossible de déterminer si une exfiltration de données a eu lieu.

Les serveurs attaqués étant stratégiques pour le système d'information de Saumur, leur chiffrement a permis à l'attaquant de bloquer à distance l'accès au SI et à ses sauvegardes.

Une cellule de crise a été mise en place le jour même de la cyber-attaque, avec la présence du DGS de la CASVL, du DGS de la ville de Saumur, des directeurs et du responsable du service informatique mutualisé. Une société de conseil extérieure a également été mobilisée dès les premiers jours pour réaliser une analyse de l'attaque et du contexte post-incident.

À la suite de l'attaque et depuis mars 2022, le service informatique de Saumur a sollicité plus de quatre prestataires différents afin de rétablir le système d'information, avec l'échec de plusieurs d'entre eux. Le dernier prestataire a permis la mise en place d'un nouvel Active Directory⁷⁸ (AD) avec l'intégration des anciennes machines, qui avaient été bloquées lors de la cyber-attaque. Ce nouvel AD est pleinement opérationnel depuis le mois de décembre 2022.

Il est à noter le prêt, à titre gracieux, par certains prestataires de pare-feux, de matériel et d'infrastructures informatiques lors de la période suivant la cyber-attaque. Une entreprise a notamment prêté durant un an une infrastructure de serveurs vieillissants mais fonctionnels, ce qui a permis un rétablissement rapide du SI. Une nouvelle infrastructure de serveurs a été implémentée courant février 2023.

⁷⁴ Un compte administrateur de domaine, à la différence d'un compte utilisateur, reçoit des droits d'accès et d'administration pour administrer les machines et le domaine, et dispose des droits et autorisations les plus étendus sur ce périmètre.

⁷⁵ L'audit externe réalisé mentionne explicitement que le compte administrateur dont le cyberattaquant a pris possession, possédait un mot de passe très faible.

⁷⁶ Attaque de type Kerberoasting : cette attaque vise le protocole réseau Kerberos, utilisé pour gérer les processus d'authentification des comptes de l'Active Directory d'un système. Un compte sensible à cette attaque est un compte avec un mot de passe trop faible en termes de complexité.

⁷⁷ Une centralisation des logs (ou traces de connexion) permet de stocker un historique des événements survenus sur un serveur, un ordinateur ou une application.

⁷⁸ Technologie basée sur l'utilisation de base de données et d'un ensemble de services qui permettent de mettre en lien les utilisateurs avec les ressources réseau.

La sortie de la crise s'est organisée autour de plusieurs éléments :

- Le premier a été le plan de transformation formulé par l'audit externe réalisé en 2021. Ce plan prévoit une liste de chantiers importants à la construction d'un système d'information complet, et formalisé. Ce document est antérieur à l'attaque dont l'établissement a été victime.
- Deux mesures sont en revanche postérieures à la crise : le plan de sécurisation et la stratégie de sensibilisation formulés par l'ANSSI lors de son intervention à Saumur. Basé sur un questionnaire et l'attribution d'un score de maturité du service informatique, le plan de sécurisation a permis de définir un plan d'actions détaillé. Quant à la stratégie de sensibilisation, elle rappelle l'importance de la formation aux risques informatiques, les bonnes pratiques à mettre en place ainsi que les types de population à former en priorité.
- Enfin, le recrutement de nouvelles ressources en production informatique, et en urbanisation du SI (cf. *supra*). Ces postes, prévus mais non encore déployés avant l'attaque, ont permis une meilleure répartition de la charge de travail dans la période de reconstruction du système.

Les coûts engagés, en 2022, en lien direct avec l'attaque de rançongiciel sur l'agglomération et la mairie de Saumur se chiffrent à environ 250 000 €⁷⁹. À cela s'ajoutent les coûts de mobilisation du personnel pour faire face à cette crise inédite. Le service informatique valorise les moyens en ressource humaine employés à la résolution de cette attaque à près de 100 000 € pour l'année 2022, ressource qui n'a pas pu être déployée sur les projets du service.

Les coûts indirects associés aux pertes de données, de dossiers de certains utilisateurs, les coûts horaires liés aux pertes de temps des services qui ont dû s'adapter, recréer leur environnement de travail ou emprunter des circuits ou des fonctionnements plus chronophages ne sont à ce jour pas chiffrés. L'incidence juridique et financière d'une récupération et d'une exploitation malveillante des données n'est pas davantage mesurée à ce jour.

Lors du présent contrôle de la chambre, la structure du service informatique a évolué et se prépare à une augmentation certaine de son niveau de sécurité. Toutefois, la mise en place des normes de sécurité informatique ainsi que la sensibilisation régulière de ses usagers aux risques cyber, constituent des opérations à réaliser. Si quelques utilisateurs, à l'instar des agents du service informatique, ont déjà bénéficié d'actions à cet effet, la chambre rappelle que cette sensibilisation régulière doit être étendue à l'ensemble des utilisateurs du système d'information.

⁷⁹ Aucune rançon n'a été versée par la collectivité. Ce chiffrage ne comporte que les coûts de remise en service du système d'information.

5.2 Un système d'information à renforcer

5.2.1 Un manque de formalisation et de traçabilité probant

Au sein du service informatique mutualisé, il n'existe pas de cartographie du système d'information. Les applications et logiciels utilisés ne sont donc pas répertoriés et la gestion du parc applicatif ne peut être réalisée. Le réseau du SI de Saumur n'est également pas cartographié. L'absence de vue exhaustive ne permet pas d'identifier le besoin en développement ou rationalisation des ressources informatiques du service et de ses directions. La chambre précise que la liste brute des noms de logiciels transmis dans le cadre de la contradiction ne constitue en aucune manière une cartographie des logiciels et applications. Cette liste ne décrit aucun des liens de déversement de données entre applicatifs, elle ne dit rien du chemin réseau emprunté par chacun de ces outils. Elle ne décrit même pas l'objet ou le volume d'utilisateurs concernés.

Cet exercice, à conduire en interne, peut permettre l'identification de certains applicatifs qui ne sont plus utilisés au sein des directions métiers, et avec des licences encore actives. L'absence de gestion du SI et de ses équipements engendre également un risque important de sécurité : sans traçabilité, les accès fournis aux utilisateurs ne sont pas contrôlés, et les zones de risques non identifiées. Il apparaît donc primordial de réaliser cette tâche. À défaut, la vérification de l'interfaçage entre ces applicatifs ne peut être exhaustive et le contrôle interne du SI est, au minimum, incomplet.

Le service informatique estime à environ une centaine le nombre d'applicatifs sur le périmètre en charge, hébergés en interne (cf. *infra*), ou en SaaS⁸⁰. Cette première estimation apparaît comme importante au vu du périmètre actuel du système d'information.

La gestion des incidents et du patrimoine informatique est réalisée de manière commune à travers l'outil GLPI⁸¹.

La nouvelle version du logiciel, implémentée au cours du premier semestre 2023, devrait permettre une meilleure exploitation, notamment sur la gestion du patrimoine informatique. Dans le cadre de ce déploiement, un inventaire du parc informatique a été réalisé fin février 2023. Au total, 1 500 ordinateurs et tablettes, 1 200 moniteurs, 1 000 téléphones, et 100 imprimantes composent le parc informatique du SI de Saumur⁸². Un autre inventaire reste à réaliser afin d'inventorier le matériel réseau et ainsi obtenir une vue exhaustive des actifs informatiques.

⁸⁰ SaaS ou « *Software as a Service* » ou « logiciel en tant que service » est une offre logicielle applicative hébergée dans le cloud et exploitée en dehors de l'organisation par un tiers, appelé fournisseur de service.

⁸¹ GLPI pour logiciel de gestion libre de parc informatique. Le GLPI est une application web qui aide les entreprises à gérer leur système d'information. Parmi ses caractéristiques, cette solution est capable de construire un inventaire de toutes les ressources de la société et de réaliser la gestion des tâches administratives et financières.

⁸² S'agissant des ordinateurs, le parc se décline en 650 PC et 100 tablettes pour les services des trois organismes (dont 310 PC pour la CASVL), 300 PC et 150 tablettes sont mis à disposition des écoles, 50 PC et 50 tablettes sont mis à disposition du public ou des salles de formation, enfin le service recense un stock de 200 PC.

La chambre s'interroge, en outre, sur le dimensionnement adéquat du parc au regard du nombre d'agents des deux organismes principaux réunis, une part significative des agents n'exerçant pas de fonctions administratives⁸³. À l'appui des observations de la chambre, la CASVL précise qu'une étude de son parc informatique sera menée.

5.2.2 Un défaut de résilience et de sécurité du SI

Afin d'assurer la sécurité de ses données, le service informatique de Saumur a mis en place un certain nombre de mesures lui permettant de réduire son exposition au risque de sécurité informatique, en suivant notamment le plan de sécurisation (cf. *supra*). Toutefois, de nombreux chantiers restent à conduire.

L'ANSSI⁸⁴ définit un ensemble de bonnes pratiques qu'un mot de passe doit respecter afin d'éviter les intrusions et piratages des comptes au sein d'une organisation. Au sein du SI de Saumur, et suite à la cyberattaque, les règles des mots de passe des comptes utilisateurs et administrateurs ont été revues, augmentant ainsi la complexité et la fréquence de renouvellement des mots de passe.

La mise en place de comptes utilisateurs nominaux et de comptes administrateurs dédiés aux tâches d'administration est également une bonne pratique mise en place à Saumur.

Un objectif d'uniformisation des mots de passe a été défini à la fin du premier semestre 2023. La réalisation de cet objectif devrait passer par une modification des paramètres par lot de population.

L'Active Directory actuellement utilisé ne possède pas de SSO⁸⁵, supposant, dans cette attente, de paramétrer les contraintes de mots de passe pour certaines applications. Il convient de relever que, comme le changement de mot de passe, le simple paramétrage de complexité des mots de passe ne présente aucun coût en dehors de l'accompagnement pédagogique des quelques utilisateurs (peu nombreux en pratique). Le service informatique de Saumur a également pour souhait d'obtenir un nouveau serveur LDAP⁸⁶. Ce serveur permettrait l'interfaçage avec les applications métiers et, à terme, une meilleure gestion des comptes utilisateurs de l'Active Directory. À cet égard, l'interface avec les données RH sécuriserait notamment l'ouverture et la clôture automatique des comptes utilisateurs. Cette automatisation apparaît souhaitable en vue de la sécurisation globale des accès aux applications informatiques de l'établissement.

⁸³ Bien que les 310 PC affectés aux agents de la CASVL se décomposent en 140 PC fixes et 170 PC portables, l'équipement de 310 postes de travail informatique pour un établissement composée de 312,6 ETP fin 2022 tous budgets confondus interroge au regard des missions confiées.

⁸⁴ Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information

⁸⁵ Le Single Sign-On ou authentification unique est une méthode permettant à un utilisateur d'accéder à plusieurs applications informatiques en ne procédant qu'à une seule authentification.

⁸⁶ Le protocole LDAP (*Lightweight Directory Access Protocol*) est un protocole qui permet aux applications d'interroger rapidement les informations relatives aux utilisateurs

L'infrastructure du SI de Saumur est composée de serveurs placés dans une salle dédiée. Cette salle ne possède pas de site de secours, où les données devraient être répliquées et exploitées, afin de proposer une solution alternative au datacenter principal en cas de survenance de catastrophe naturelle ou de cyber-attaque.

La sécurisation des serveurs était en cours lors de la rédaction du présent contrôle. La solution *in fine* retenue permettra la duplication des machines sur deux centres de données éloignés de plus de 30 km. Les opérations de déménagement auraient débuté en septembre 2023.

En termes de sécurité du réseau, le service informatique de Saumur a reçu, en février 2023, de nouveaux pare-feux et a commandé la prestation d'accompagnement de leur installation en avril 2023.

Recommandation n° 5 : S'assurer de la résilience du SI à travers la définition d'un datacenter de secours sous un an.

5.2.3 Une stratégie à définir dans la perspective d'une offre de service mutualisé amenée à se développer

L'offre du service informatique mutualisé a vu depuis quatre ans, une augmentation importante de ses effectifs (5 ETP, soit +50 %) ainsi que de son périmètre avec l'internalisation d'un poste auparavant rattaché au service chargé de la gestion des ressources humaines.

Une nouvelle évolution est à prévoir avec le souhait de différentes communes membres de bénéficier de l'offre mutualisée du service informatique de Saumur. À cet égard, il conviendra de s'assurer de la capacité des systèmes d'information et de l'infrastructure de la CASVL à soutenir l'adhésion de nouvelles communes, tout en maintenant un même niveau de service.

Dans l'optique de définir un schéma directeur SI, le service a comme objectif de recentrer les objectifs stratégiques de la DSI mutualisée sur l'accompagnement des métiers, des utilisateurs et des directions. L'offre de service de cette DSI pourrait alors s'étendre et permettrait d'harmoniser et de rationaliser les besoins et les outils.

Dans cette perspective, la chambre pourra encourager la définition d'une stratégie de développement hiérarchisée autour de ce futur schéma directeur. Les actions à mener devront y être priorisées, chiffrées et dûment inscrites au budget.

Pour cela, il apparaît primordial d'afficher des niveaux de sécurité suffisants, alignés aux bonnes pratiques recommandées par l'ANSSI, ainsi que d'effectuer le travail de formalisation et de traçabilité propre à tout système d'information amené à se développer. La maîtrise du SI mutualisé ne pourra être réalisé sans un contrôle rigoureux de ses services et de ses ressources.

Par ailleurs, aucune action, aucun projet en faveur de la sobriété numérique ne ressort des échanges avec les différents services de l'établissement. Ce constat apparaît en contradiction avec l'engagement affiché dans le cadre de la politique environnementale. Par souci de cohérence de l'action publique, la chambre encourage le service informatique à initier une réflexion transversale en ce sens. Or, à ce stade, cette réflexion n'est entamée que dans le cadre des procédures achat. Au-delà, le déploiement de toute mesure devrait être analysé à l'appui d'une évaluation de son impact environnemental. La chambre invite donc l'établissement à inclure cette dimension environnementale à son futur schéma directeur du SI.

Enfin, la chambre souligne l'importance et la dimension stratégique de la maîtrise des systèmes d'information qui, au-delà d'un simple outil au service de l'établissement, constitue un élément de gouvernance fondamental dans la cohérence de l'action publique.

Recommandation n° 6 : Formaliser, à l'appui d'une cartographie complète du système d'information et sous un an, un schéma directeur du système d'information cohérent avec la stratégie globale de l'établissement.

6 UNE SITUATION FINANCIÈRE CONFORTABLE, UNE FIABILITÉ DES COMPTES QUI PROGRESSE

6.1 Une fiabilité des comptes perfectible malgré de réels efforts en fin de période

6.1.1 La sincérité budgétaire

Les taux d'exécution du budget d'investissement apparaissent insuffisants en dépenses : 69 % en moyenne pour le budget principal entre 2017 et 2021⁸⁷. Les taux d'exécution des dépenses inscrites au budget de fonctionnement ressortent, quant à eux, à un niveau plus élevé : 93 % en moyenne sur le budget principal entre 2017 et 2021. Un taux supérieur à 95 % devrait cependant pouvoir être visé.

⁸⁷ Restes à réaliser inclus. Ce taux oscille entre 51 % et 82 % restes à réalisés inclus si on agrège les dépenses d'investissement des budgets annexes et principaux. Bien qu'en progression, le faible taux d'exécution observé sur le budget principal se confirme dans une approche consolidée des budgets de l'EPCI.

6.1.2 La fiabilité des comptes de bilan

Le passage en nomenclature comptable M57 au 1^{er} janvier 2023 a permis à l'établissement d'opérer une actualisation de son inventaire. La concordance avec l'état de l'actif dont dispose la trésorerie faisait déjà défaut lors du précédent contrôle de la chambre.

S'agissant du budget principal, un écart important subsistait fin 2022, les opérations de fusion des quatre EPCI et de dissolution des syndicats pour les budgets annexes ont pu accentuer ces écarts. Début 2023, suite aux premières observations de la chambre lors de l'instruction, des travaux de concordance ont été diligentés, conjointement par la direction des finances et la trésorerie. Au stade de la rédaction de ce rapport et grâce aux travaux menés en cours d'instruction, l'écart entre les comptes de gestion et l'inventaire du compte administratif serait réduit à 64 000 €⁸⁸. Les régularisations ayant été conduites en septembre 2023, les comptes administratifs 2023 devraient permettre d'entériner cet effort de fiabilisation de l'actif intercommunal.

La connaissance du patrimoine des budgets annexes apparaît en revanche plus incertaine avec un écart significatif, fin 2022, entre ces deux documents, en particulier sur les budgets annexes assainissement et eau potable⁸⁹. Comme pour le budget principal, les travaux de fiabilisation engagés par l'établissement, devraient corriger, dès la clôture des comptes 2023, une grande partie des écarts observés.

La politique d'amortissement engagée par l'agglomération apparaît vertueuse avec une volonté d'amortir l'intégralité des équipements (y compris le théâtre et les équipements sportifs). Cette mesure que la chambre salue comme de bonne gestion apparaît toutefois légèrement disparate dans sa pratique. Quelques équipements hérités des anciennes communautés de communes font en effet exception, comme la piscine de Doué. Une recommandation avait d'ailleurs été faite à ce sujet dans le précédent rapport de la chambre sur la gestion de la communauté de communes de Doué : « *Pratiquer l'amortissement du centre aquatique dans les proportions nécessaires à un équipement ouvert depuis 2008* » (recommandation n° 4). La chambre invite donc l'établissement à uniformiser sa pratique d'amortissement à l'ensemble de ses équipements, bien que ceux échappant à cette politique apparaissent désormais minoritaires. En réponse aux observations provisoires, la CASVL indique que l'amortissement de cette piscine sera appliqué après en avoir déterminé les modalités.

S'agissant de la dette, un écart subsiste entre le compte de gestion du comptable et le compte administratif. Le contrôle de la chambre a permis aux services chargés des finances et de la trésorerie d'identifier l'origine de ces écarts. Les régularisations étaient en cours lors de la rédaction du présent rapport. Trois budgets présenteraient encore, à la même date, un écart entre les deux documents : le budget principal pour 246 687 €, le budget annexe assainissement pour 150 644 € et le budget annexe déchets pour 470 007 € (en lien avec la sortie du SMICTOM dans sud du territoire et la reprise de trois emprunts). La chambre encourage l'établissement à poursuivre cet effort afin de présenter des comptabilités parfaitement conformes dès la clôture de l'exercice 2023.

⁸⁸ Contre plus de 5 M€ estimés au début de l'instruction du présent contrôle.

⁸⁹ Les écarts sur la VNC totale entre l'état de l'actif tel que valorisé au compte de gestion du comptable et inventaire des services de l'agglomération se chiffrent, fin 2022, à 961 000 € sur le budget annexe assainissement et 1,154 M€ sur le budget annexe eau potable.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

S'agissant des provisions et suite au contrôle de la chambre, la communauté d'agglomération a procédé en septembre 2023 à la reprise d'une ancienne provision héritée de la communauté de communes du gennois et dont l'objet n'a pu être identifié. Les provisions historiquement constituées par l'ancienne communauté d'agglomération pour garantie d'emprunt sont inchangées sur toute la période (379 842 €). Leur pertinence comme leur montant pourront donc être vérifiés.

Par ailleurs, les budgets annexes eau et assainissement ne font l'objet d'aucun provisionnement pour charges⁹⁰. Or, la constitution d'une régie à autonomie financière sur un service public industriel et commercial impose une sincérité et une exhaustivité comptable renforcée. En l'espèce, la constitution de provisions relatives aux spécificités du cadre salarial de cette organisation atypique apparaît nécessaire. Le provisionnement des CET et congés annuels non pris ou des indemnités retraites des salariés affectés à ces deux régies devra progressivement être envisagé⁹¹.

Enfin, les créances douteuses enregistrent un solde débiteur de 101 244 € fin 2022 pour le budget assainissement et de 249 288 € pour le budget eau potable. Ce montant a plus que doublé sur la période en lien avec les transferts de compétence et la progression d'activité. Ce constat est strictement associé à l'augmentation du volume de facturation. Le taux de recouvrement progresse en effet sur la période⁹².

Recommandation n° 7 : Pratiquer de manière uniforme l'amortissement des équipements, en particulier s'agissant des équipements hérités au moment de la fusion (exemple : piscine de Doué).

6.1.3 La fiabilité des comptes de résultat

Sans que le contrôle n'ait été exhaustif sur cet aspect, quelques anomalies ou atypies sont néanmoins relevées.

Tout d'abord, les charges communes refacturées aux budgets annexes n'ont fait l'objet d'aucune réévaluation depuis 2016. Les volumes d'unités d'œuvre comme leur ventilation n'ont pas été appréciés depuis cette date. Cette sous-facturation manifeste altère la sincérité des comptes des budgets annexes comme du budget principal. Suite à l'indication de la chambre, la direction des finances a précisé qu'un travail serait mené en ce sens dans le courant de l'année 2023.

⁹⁰ Aucune provision n'est enregistrée au compte 15 des budgets annexes. Des dépréciations de comptes de tiers sont en revanche réalisées en classe 4.

⁹¹ S'agissant de l'indemnité retraite conformément au droit du travail, celle-ci ne sera due qu'à compter de 10 ans d'ancienneté d'un salarié de la régie.

⁹² 99,37 % en 2022 contre 99,14 % en 2020 pour l'assainissement et 99,06 % en 2022 contre 98,03 % en 2020 pour l'eau (source : DDFIP).

Plus largement, l'examen des flux réciproques entre budgets principal et annexes fait ressortir des défauts d'imputations comptables : les charges relatives aux mises à disposition de personnel ne sont pas identifiées au compte 6215 des budgets annexes mais regroupées à tort dans les remboursements de frais (compte 6287). Ces anomalies comptables, bien que limitées aux charges indirectes de personnel, altèrent la lisibilité des comptes. Une réciprocité des imputations comptables entre charges et produits devrait se vérifier quelle que soit la méthode d'imputation retenue.

La qualité de l'affectation comptable perturbe également la lecture des comptes du budget principal. À titre d'exemple, le compte relatif aux frais de réception (compte 6257) du budget principal apparaît élevé en comparaison des autres établissements de la strate⁹³. En effet l'imputation erronée sur ce compte, des remboursements de repas et d'hébergement des intermittents de la régie de programmation culturelle, majore ce compte de charges.

La chambre a constaté des admissions en non-valeur pour créances éteintes de près de 100 000 € en 2019 sur le budget assainissement. Cet abandon de créances découle de l'insolvabilité d'une entreprise de travaux publics. L'entreprise avait été condamnée par la cour administrative d'appel de Nantes en 2017 à verser cette somme à l'établissement, en réparation de travaux défectueux.

Par ailleurs, l'établissement affiche parfois des montants importants et inhabituels de titres annulés sur la période 2017-2022 sur différents budgets :

Tableau n° 4 : Soldes débiteurs des comptes 673 (titres annulés)

En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
CA SAUMUR VAL DE LOIRE	108 771	36 271	8 620	14 041	998	1260	169 960
CASVL - TRANSPORTS	1 211	5 679	4 672	1 994	672	920	15 148
CASVL-ASSAINISSEMENT			105 347	20273	15 134	11 948	152 702
CASVL-COLL TRAITEMENT DECHETS		77 632	63 581	186 985	6 252	6 219	340 670
CASVL-EAU POTABLE	26 054	24 447	245 634	267 357	49 126	27 086	639 705
CASVL-SPANC	2 160	2 300	524	267	450	2450	8 151
Total général	138 196	146 330	428 378	490 918	72 632	49 882	1 326 336

Source : CRC d'après comptes de gestion

Les éléments transmis par la trésorerie permettent d'expliquer ces montants. Les atypies relevées sur certains exercices correspondent à des erreurs d'imputation comptable en lien avec les reprises de résultats opérées lors des dissolutions de syndicats d'eau, d'assainissement et de déchets ménagers. Concernant le budget principal, le niveau de titres annulés en 2017 correspond principalement à des dégrèvements en lien avec la reprise du syndicat d'ordures ménagères (SMICTOM). Au final, la chambre constate positivement la baisse sensible du solde de ce compte en 2022, tous budgets confondus.

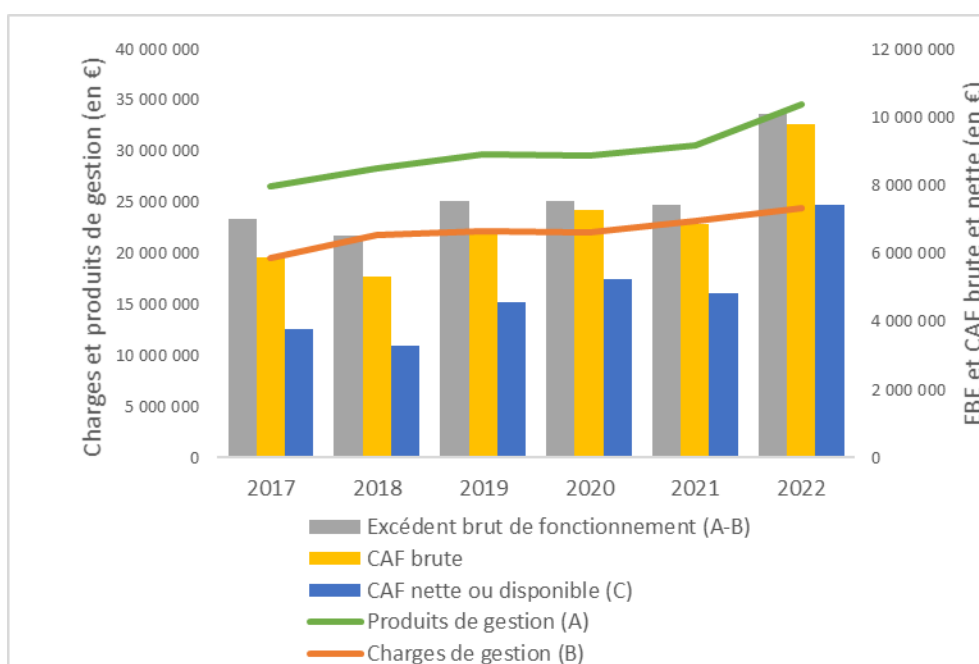
⁹³ 0,89 €/habitant en 2019 contre en moyenne 0,39 €/habitant pour les communautés d'agglomération. Ce même constat se réitère sur les autres exercices.

6.2 Une situation financière satisfaisante

La situation financière du budget principal apparaît saine. Les produits de gestion progressent plus rapidement que les charges permettant d'accroître, en tendance sur la période, l'excédent brut de fonctionnement (EBE). La capacité d'autofinancement (CAF brute) dégagée absorbe, chaque année, l'annuité d'emprunt et libère une capacité d'autofinancement nette cumulée de plus de 29 M€ sur la période 2017-2022.

La richesse dégagée par le fonctionnement couvre ainsi près de 60 % des dépenses d'investissement de la période (près de 50 M€). Le solde est financé par des subventions, le fonds de compensation de la TVA et les produits de cession.

Graphique n° 4 : Évolution des principaux agrégats du compte de résultat du budget principal



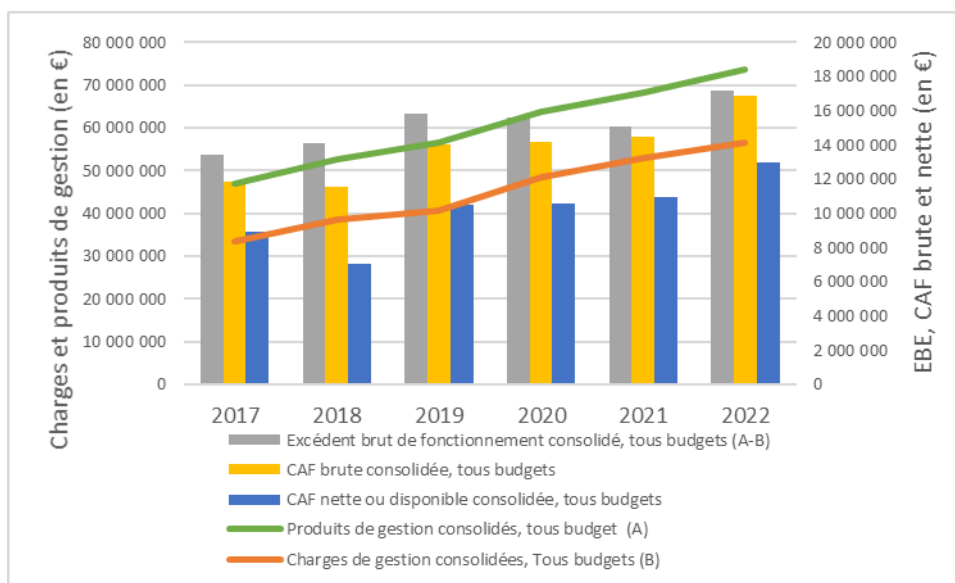
Source : CRC d'après comptes de gestion

Sur la période, l'encours de dette diminue jusqu'en 2021. En 2022, un nouvel emprunt de 10 M € est souscrit sur le budget principal. L'encours de dette consolidé s'élève à près de 40 M € fin 2022. Rapporté à la CAF brute, ce niveau d'endettement demeure parfaitement soutenable puisqu'il faudrait compter seulement 2,1 années de CAF brute consolidée ou 3,6 années de CAF brute du budget principal pour le rembourser⁹⁴. De 2017 à 2021, l'établissement a utilement prélevé son fonds de roulement pour le financement de ses investissements jusqu'à arriver à un niveau correspondant à 54 jours de charges courantes fin 2021. L'emprunt souscrit en 2022 déjà cité vient abonder le fonds de roulement qui ressort, pour le budget principal, à 131 jours de charges courantes, fin 2022, soit un niveau tout à fait confortable. Si 88 % de l'encours de dette correspond au niveau de risque le plus faible (A-1),

⁹⁴ Cf. tableaux n° 8 et 9, annexe n° 3

4,5 M € d'encours sont liés à trois lignes d'emprunts pouvant être qualifiées de plus risqués du fait de leur montage incluant un effet de levier (deux de ces emprunts sont classés en niveau E et un troisième est coté sur le niveau F de la classification Gissler). Sur ces trois emprunts, deux présentent, en sus, un risque de taux classés en niveau 4 et 6. Ces emprunts ont été souscrits en 2011 pour 15 ans pour l'emprunt coté F-6 et pour 25 ans pour ceux cotés E-1 et E-4. Ils relèvent du budget assainissement pour deux d'entre eux et du budget principal pour l'emprunt classifié F-6.

Graphique n° 5 : Évolution des principaux agrégats financiers du compte de résultat consolidé (tous budgets confondus)



Source : CRC d'après comptes de gestion

Au niveau consolidé, c'est-à-dire tous budgets confondus, la situation financière demeure stable et solide avec une évolution relativement parallèle des produits et des charges de gestion.

Une attention particulière pourra néanmoins être portée sur la situation des budgets annexes. Le budget principal a en effet dû abonder, à plusieurs reprises et de manière conséquente, le déficit de deux budgets annexes, à savoir le budget transport et le budget eaux pluviales. Ainsi, le budget principal a versé près de 3,5 M€ de subventions pour couverture des déficits de ces budgets annexes sur les six derniers exercices.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Or, de manière générale, les défauts de fiabilité relevés sur les budgets annexes pourraient dégrader les équilibres financiers et donc les déficits pour certains d'entre eux⁹⁵. S'agissant du budget annexe eaux pluviales, et bien que ce budget ne représente qu'une part minime du budget consolidé⁹⁶, il apparaît pertinent de qualifier le déficit de structurel compte tenu de sa récurrence⁹⁷. Le budget annexe transport présente également une fragilité récurrente⁹⁸.

⁹⁵ Sous-provisionnement des charges sociales en particulier pour les budgets annexes eau potable et assainissement et sous-facturation des charges communes.

⁹⁶ 0,2 % des produits de fonctionnement consolidés.

⁹⁷ Cf. graphique n° 7, annexe n° 3

⁹⁸ Cf. graphique n° 8, annexe n° 3

ANNEXES

Annexe n° 1. Suivi des précédents contrôles de la chambre	67
Annexe n° 2. Ressources Humaines.....	70
Annexe n° 3. Situation financière	72

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Annexe n° 1. Suivi des précédents contrôles de la chambre

Tableau n° 5 : État de la mise en œuvre des recommandations de la chambre émises dans son rapport d'observations définitives n° 2016-232 en date du 10 août 2016 concernant le contrôle de la gestion et des comptes de la communauté d'agglomération Saumur Loire Développement

<i>Recommandation</i>	<i>Réponse de l'établissement dans son rapport de suivi Loi Notré du 28 septembre 2017</i>	<i>Analyse de la CRC dans le cadre du présent contrôle</i>	<i>Appréciation finale sur le suivi</i>
<i>1- Poursuivre la clarification des compétences dans le cadre d'un projet commun de territoire et fiabiliser l'appréciation des charges et des compensations</i>	La fusion a représenté l'occasion de travailler cette question, en établissant les statuts et définissant l'intérêt communautaire et les champs d'intervention respectifs de l'EPCI et des communes ; Des évolutions sont prévues, ainsi que l'établissement d'un PPI et un travail de fonds par la commission locale des charges transférées (CLECT) sur les transferts de charges et l'établissement d'un pacte financier.	Dans le cadre du contrôle, la CASVL indique que suite à la fusion, les compétences ont été clarifiées et les transferts de charges effectués. Un projet de territoire a été rédigé. La chambre observe que la CLECT s'est livrée à une analyse des transferts de charges devant faire l'objet d'attributions de compensation. Un régime dérogatoire a été choisi pour effectuer le calcul afin d'en assurer l'harmonisation et d'assurer une neutralité fiscale pour l'ensemble des contribuables, les anciens EPCI n'ayant pas tous utilisé la même méthodologie d'évaluation des charges et n'ayant pas forcément le même périmètre de compétences. Une contre-expertise a été demandée à un prestataire qui a validé la démarche. L'examen des compétences et de l'intérêt communautaires de la CASVL (cf. partie 1) montre aujourd'hui une définition claire de ces sujets.	Mise en œuvre complète
<i>2- Mettre en œuvre une information fiable et conforme à la réglementation</i>	Les rapports d'activité 2014 et 2015 ont bien été réalisés et celui de 2016 sera présenté au conseil du 28 septembre 2017, concernant l'activité des quatre anciens EPCI. Le site internet de la CASVL fait bien apparaître les informations légales demandées (notamment les délibérations du conseil).	La CASVL indique que les rapports d'activité de la communauté d'agglomération (CA) sont publiés sur son site internet, ainsi que les comptes rendus du conseil, les décisions du bureau et du président, la liste des délibérations et leur contenu. L'établissement reconnaît que la liste des associations subventionnées n'est pas spécifiquement mise en ligne. Comme cela sera exposé dans le présent rapport, le contrôle de la CASVL a révélé qu'elle ne remplit que partiellement ses obligations car l'information des citoyens et des élus demeurent perfectible à plusieurs égards.	Mise en œuvre partielle
<i>3- Clarifier et renforcer le contrôle des opérateurs</i>	Alors que la CASVL vient de créer une nouvelle société publique locale (SPL tourisme), elle souhaite renforcer les règles de contrôle analogue, trois règlements de contrôle devant être soumis au vote du conseil. La CA annonce également que la mise en place du nouvel établissement doit permettre d'officialiser une mission « contrôle de gestion » au sein de la direction des moyens généraux qui sera chargée de suivre ces satellites.	La CASVL explique qu'un dispositif de contrôle renforcé des 3 SPL a été instauré en janvier 2018. En juillet 2020, un vice-président spécifiquement chargé du contrôle analogue des SPL a été désigné. Ces évolutions peuvent être relevées positivement. Cependant, comme cela sera exposé dans la partie du présent rapport dédiée (cf. partie 2), cette recommandation n'est pas pleinement opérationnelle sur le volet du contrôle, qui reste perfectible. Si le vice-président désigné s'est investi dans la matière, le poste de contrôleur de gestion prévu au sein de la direction des moyens généraux n'est pas effectif : seule la fiche de poste de la directrice prévoit que 30 % de son temps doit être consacré à cette mission qu'elle n'assume pas en pratique. Au regard de ces constats, la recommandation n'a reçu qu'une mise en œuvre incomplète.	Mise en œuvre partielle

Recommandation	Réponse de l'établissement dans son rapport de suivi Loi Notré du 28 septembre 2017	Analyse de la CRC dans le cadre du présent contrôle	Appréciation finale sur le suivi
4- Renforcer la concertation avec la trésorerie pour améliorer le suivi des opérations comptables	<p>La concertation avec la trésorerie demeure de qualité, grâce notamment à des points réguliers et des échanges quotidiens.</p> <p>Les deux administrations ont tout particulièrement travaillé ensemble au cours du dernier trimestre 2016.</p> <p>Pour mettre en cohérence les inventaires de l'ordonnateur et du comptable qui bien souvent s'avéraient être en décalage dès 2001 suite aux différentes intégrations patrimoniales liées à la création de la CASLD. Des corrections ont pu être apportées, au cas par cas, quand l'origine du décalage pouvait être retrouvée.</p> <p>Certains autres cas ont été traités par un ajustement de principe des écritures de l'ordonnateur sur celles du comptable.</p> <p>Par ailleurs, le rapprochement entre les services finances de l'établissement et de la Ville de Saumur et ceux de la DDFIP a permis de solder l'ensemble des anciennes créances non éteintes entre celles-ci.</p> <p>Enfin, la chambre régionale des comptes notait l'absence de moyens pour suivre les mandats qui pourraient dépasser les 30 jours réglementaires et l'absence de déclenchement automatique d'intérêts moratoires : une demande d'améliorations du logiciel informatique a été relayée plusieurs fois à ce sujet par les services de l'établissement auprès de son prestataire informatique. Cette évolution est promise dans la version Full Web qui sera installée au cours du dernier trimestre de l'année 2017.</p>	<p>La CASVL indique que la fusion et les transferts de compétences eau potable et assainissement et déchets ont modifié les bases de comparaison depuis le dernier contrôle de la CRC. Le travail de rapprochement entre l'inventaire et l'état de l'actif se poursuit et s'améliore. Un agent du service y consacre du temps en concertation avec la comptable. Les budgets annexes eau potable et assainissement sont ajustés.</p> <p>Le contrôle a révélé l'existence d'écarts importants entre l'inventaire et l'état de l'actif (cf. partie 6). Cependant, les échanges tant avec les services que la comptable montre que la concertation entre services est réelle et opérationnelle. En cours de contrôle, les partenaires ont retravaillé sur leurs documents et réduits encore les écarts qui sont désormais peu significatifs sur le budget principal. Des efforts doivent être poursuivis sur les budget annexes où les écarts restent importants, notamment pour deux budgets.</p> <p>S'agissant des anciennes créances non éteintes, l'historique des blocages entre l'établissement et de la Ville de Saumur n'a pas été retrouvé. Ces vieilles créances auraient été soldées en 2016.</p> <p>La question des admissions en non-valeur non justifiées est désormais réglée. Leur fondement est cependant parfois difficile à retracer. Ce constat doit être nuancé en fin de période avec des pièces justificatives plus détaillées.</p> <p>Au regard des échanges existants entre les partenaires, la mise en œuvre de cette recommandation apparaît comme étant en cours et bien engagée.</p>	Mise en œuvre partielle en cours
5- Appliquer le temps de travail décidé par l'assemblée	<p>Dès mars 2017, il a été mis fin à la pratique des jours du président, les agents ayant désormais l'obligation d'effectuer 1 607 heures de travail pour un temps plein.</p> <p>Une réflexion est menée courant 2017 pour remettre à plat les règles du temps de travail.</p>	<p>La CASVL a communiqué dans le cadre du contrôle le référentiel de la gestion du temps de travail adopté en juillet 2018.</p> <p>Son examen permet de constater que l'établissement s'est bien conformé à la recommandation de la chambre et que, comme elle l'a annoncé, les règles de gestion du temps de travail ont bien fait l'objet d'une réflexion et d'une nouvelle charte (cf. partie 3).</p>	Mise en œuvre complète

Source : CRC, d'après les réponses de Saumur Val de Loire agglomération et des documents transmis dans le cadre du contrôle

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Tableau n° 6 : État de la mise en œuvre des recommandations de la chambre émises dans son rapport d'observations définitives n° 2015-225 en date du 4 août 2015 concernant le contrôle de la gestion et des comptes de la communauté de communes de Doué la Fontaine

<i>Recommandation</i>	Réponse de l'établissement dans le cadre du suivi Loi Notré (avant fusion)	Analyse de la CRC dans le cadre du présent contrôle	Appréciation finale sur le suivi
<i>1- Evaluer l'impact économique des groupements de commande</i>	Le travail se poursuit.	Plusieurs groupement de commandes ont été mis en place avant la fusion et depuis.	Mise en œuvre complète
<i>2- Mettre à profit l'actualisation de la convention de services communs, l'élaboration du schéma de mutualisation et les annexes au compte administratif, pour clarifier la réalité opérationnelle, financière et comptable des différents dispositifs de mutualisation</i>	Cette recommandation est devenue caduque considérant la création de la commune de Doué-en-Anjou à l'échelle de la CC de la région de Doué-la-Fontaine	La réponse de la CASVL met en exergue une mise en œuvre d'un schéma de mutualisation plutôt approfondi, notamment concernant l'administration générale (7 services sur 9 mutualisés). Une charte de territoire a été mise en œuvre, la commune nouvelle de Doué-en-Anjou a été créée au 30 décembre 2016. Cependant, la réponse ne contient pas de justification permettant de documenter la mise en œuvre de la réalité opérationnelle, financière et comptable des différents dispositifs de mutualisation. Ces questions n'ont pu être vérifiées dans le cadre du présent contrôle, compte tenu de la fusion intervenue au 1 ^{er} janvier 2017. Toutefois, comme cela a été observé dans le cadre du présent contrôle, la question de la mutualisation reste particulièrement prégnante au sein de la CASVL.	Mise en œuvre partielle en cours
<i>3- Etudier la possibilité de diminuer les entrées gratuites en vue d'améliorer le résultat du centre aquatique et intégrer les dispositions retenues dans le contrat de délégation</i>	Cette démarche résulte d'une politique de fidélisation de la clientèle, évaluée à 30 000 € par an.	Le centre a été transféré à la CASVL qui le gère en régie. Il n'y a donc plus de contrat de délégation. Le contrôle a mis en lumière que cette démarche de fidélisation existe toujours dans le cadre de la politique menée par la CASVL. Le suivi des gratuités est réalisé sous un angle statistique. L'établissement n'a pas transmis de compte de résultat analytique de cet équipement permettant d'apprécier l'amélioration de son résultat.	Non mise en œuvre et réitérée dans le cadre d'une recommandation élargie (recommandation n° 2)
<i>4- Pratiquer l'amortissement du centre aquatique dans les proportions nécessaires à un équipement ouvert depuis 2008</i>	L'amortissement de ce bien n'est pas une obligation. La gestion de cette compétence a été transférée à la CASVL au 1 ^{er} janvier 2017.	Il n'y a pas de réponse particulière en ce sens dans la réponse de l'EPCI qui ne fait que réitérer les propos antérieurs. La CASVL répond que la communauté de communes de Doué n'ayant pas pratiqué l'amortissement, la CASVL ne l'a pas fait non plus lors du transfert. Au regard des pratiques de la CASVL, la chambre regrette l'absence d'homogénéité dans le traitement des équipements transféré. La recommandation est donc considérée comme non mise en œuvre.	Recommandation non mise en œuvre et réitérée dans le cadre d'une recommandation élargie (recommandation n° 7)
<i>5- Provisionner les risques financiers liés à l'emprunt structuré de 1,9 M€ souscrit pour le centre aquatique et examiner les conditions de sa renégociation.</i>	Grâce au versement d'aides de l'Etat, le prêt a été renégocié.	Il n'y a pas de réponse particulière en ce sens dans la réponse de la CASVL qui précise, pièce justificative à l'appui, que l'emprunt a effectivement été renégocié avant la fusion et est devenu un emprunt à taux fixe classé 1A sur la charte Gissler avant transfert à la CA. La chambre considère, en conséquence, que la condition du provisionnement n'est plus nécessaire dans ce nouveau contexte.	Devenue sans objet

Source : CRC, d'après les réponses de Saumur Val de Loire agglomération et des documents transmis dans le cadre du contrôle

Annexe n° 2.Ressources Humaines

Tableau n° 7 : Évolution de la masse salariale (tous budgets confondus)

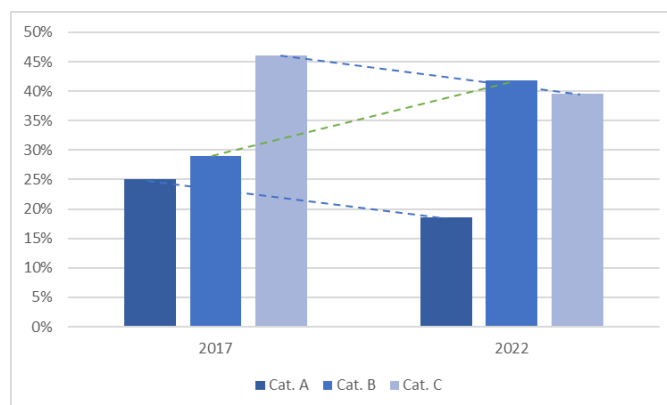
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total général
CASVL- BUDGET PRINCIPAL	5 093 389	5 899 042	6 407 524	6 691 356	6 871 813	7 460 961	38 424 085
64111 - titulaires	3 153 295	3 688 883	3 821 714	3 720 415	4 116 289	3 820 984	22 321 581
64112	92 883	95 700	88 867	100 875	94 383	98 916	571 623
64114						300	300
64116		1 474					1 474
64118	486 964	588 132	559 839	719 668	689 322	922 484	3 966 408
64131 - contractuels	1 217 702	1 463 892	1 868 883	1 764 116	1 657 990	2 533 821	10 506 404
64134						1 300	1 300
64136	2 561	1 504	1 710				5 775
64138	29 253	21 706	22 037	322 557	256 885		652 438
64168	85 151	8 691					93 842
6417	25 580	29 060	44 474	63 725	56 945		219 784
64171						83 156	83 156
6419	0	0	0	0	0	0	0
CASVL - TRANSPORTS	25 355	34 008	49 837	78 785	87 554	82 186	357 725
6411	20 931	28 512	44 187	68 802	77 135	82 186	321 753
6413	1 676	3 252	3 592	9 128	7 411		25 059
6414	1 625						1 625
6415	1 122	2 244	2 057	856	3 008		9 287
64198			0	0	0	0	0
CASVL-COLL TRAITEMENT DECHETS	295 078	257 940	269 249	90 453	88 631	88 770	1 090 122
64111	258 961	224 921	231 690	78 981	85 261	68 595	948 409
64112	3 328	1 875	1 600				6 804
64118	32 789	31 144	33 134	2 872	3 370	12 058	115 367
64131			2 825	8 600		8 117	19 542
6419	0			0		0	0
CASVL-EAU POTABLE	387 333	894 335	978 195	1 068 158	1 224 523	1 396 105	5 948 649
6411	331 797	743 479	820 710	904 936	1 078 001	1 208 633	5 087 556
6413	45 190	93 925	97 613	107 053	128 665	165 568	638 014
6414	4 780	33 266	36 448	33 310	964		108 767
64141						100	100
64148						12 623	12 623
6415	5 566	23 666	23 425	22 859	16 893	9 181	101 589

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total général
64198	0	0	0	0	0	0	0
CASVL-SPANC	55 328	92 856	82 772	71 282	89 413	132 566	524 217
6411	49 100	85 049	77 365	63 925	79 422	113 988	468 850
6413	4 502	6 459	4 754	7 161	9 991	18 578	51 444
6414		39	54	196			288
6415	1 725	1 310	600				3 635
64198	0		0	0	0	0	0
Total général	5 856 483	7 178 181	7 787 578	8 000 034	8 361 934	9 160 587	46 344 798

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Graphique n° 6 : Répartition des agents de catégorie A, B et C de la CASVL (en %)



Source : CRC d'après données transmises par la CASVL

Annexe n° 3.Situation financière

Tableau n° 8 : Évolution de l'encours de dette (en €)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>BP - CA SAUMUR VAL DE LOIRE</i>	23 141 059	20 688 247	18 909 304	16 834 167	14 593 541	22 168 197
<i>BA - TRANSPORTS</i>	1 682 315	1 539 938	1 396 666	1 252 345	1 107 205	960 881
<i>BA - ASSAINISSEMENT</i>	10 372 288	12 143 453	11 087 400	10 478 999	9 822 504	8 817 380
<i>BA - COLL TRAITEMENT DECHETS</i>	339 911	298 093	256 047	213 764	171 234	53 380
<i>BA - EAU POTABLE</i>	6 869 345	8 258 845	7 721 111	7 359 576	7 591 831	6 952 059
<i>BA - EAUX PLUVIALES</i>	890 224	787 185	686 594	599 848	509 539	445 105
<i>BA ORAC - CA SAUMUR VAL DE LOIRE</i>	100 022	0				
Total général	43 395 164	43 715 761	40 057 122	36 738 698	33 795 855	39 397 002

Source : CRC d'après comptes de gestion

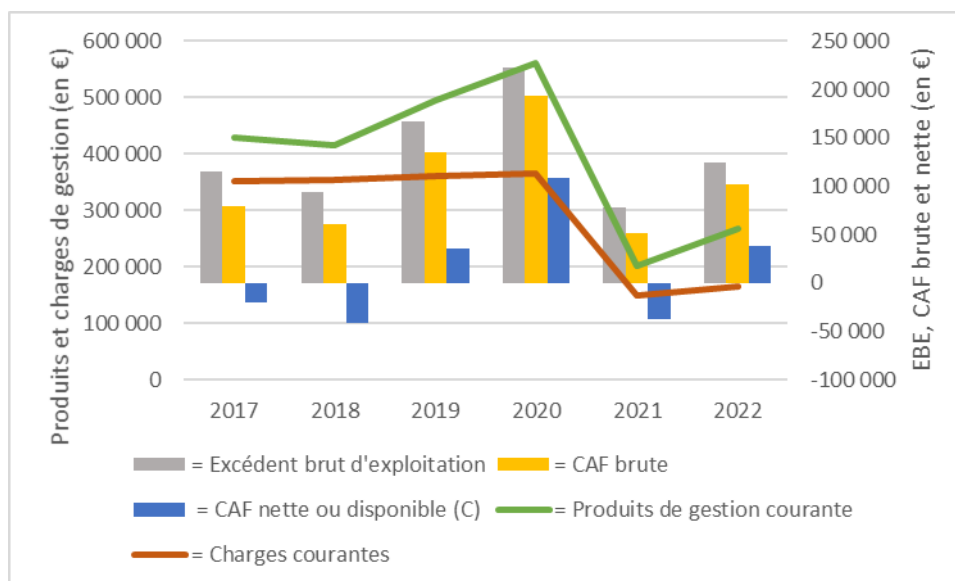
Tableau n° 9 : Principaux indicateurs d'analyse de la dette consolidée (en €)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Encours de la dette agrégée</i>	42 651 835	43 383 573	39 472 266	36 224 120	33 300 737	38 993 056
<i>Dettes réciproques</i>	5 838 579	5 631 557	5 235 705	4 865 141	4 452 262	4 045 727
= Encours de la dette consolidée (tous budgets)	36 813 256	37 752 016	34 236 561	31 358 979	28 848 475	34 947 329
<i>/ CAF brute consolidée tous budgets</i>	11 875 211	11 558 619	14 006 548	14 149 860	14 486 789	16 856 225
= Capacité de désendetttement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	3,1	3,3	2,4	2,2	2,0	2,1
<i>/ CAF brute du budget principal</i>	5 875 212	5 323 658	6 609 866	7 285 012	6 852 904	9 793 203
= Capacité de désendetttement en années (dette consolidée/CAF brute du BP)	6,3	7,1	5,2	4,3	4,2	3,6
<i>Intérêts des emprunts et dettes consolidés</i>	1 415 085	1 568 896	1 201 820	1 121 036	1 005 751	905 360
<i>/ Encours de la dette consolidée</i>	36 813 256	37 752 016	34 236 561	31 358 979	28 848 475	34 947 329
= Taux apparent de la dette consolidée (tous budgets)	3,8%	4,2%	3,5%	3,6%	3,5%	2,6%

Source : CRC d'après comptes de gestion

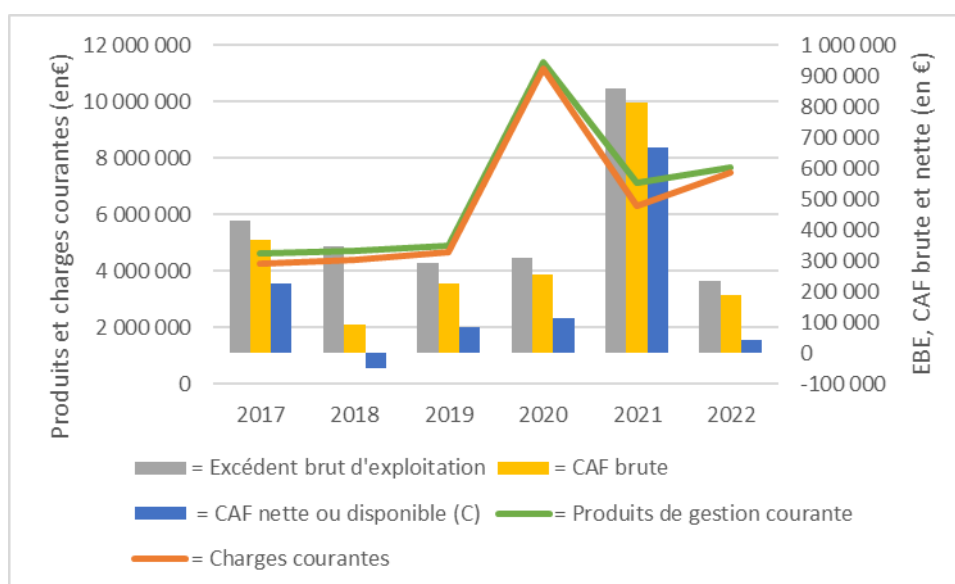
RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Graphique n° 7 : Évolution des principaux agrégats financiers du compte de résultat du budget annexe Eaux pluviales



Source : CRC d'après comptes de gestion

Graphique n° 8 : Évolution des principaux agrégats financiers du compte de résultat du budget annexe Transport



Source : CRC d'après comptes de gestion



Les publications de la chambre régionale des comptes
Pays de la Loire
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/crc-pays-de-la-loire

Chambre régionale des comptes Pays de la Loire

25 rue Paul Bellamy
BP 14119
44041 Nantes cedex 01

Adresse mél.
paysdelaloire@ccomptes.fr



Réponse de Monsieur Jackie GOULET,
Président de la Communauté d'Agglomération
Saumur Val de Loire,

au rapport d'observations définitives de la chambre
régionale des comptes Pays de la Loire
en date du 30 novembre 2023



Direction Générale

Numéro de ligne directe : 02 41 40 45 59
Mail : secretariat.president@saumurvaldeloire.fr

Monsieur Le Président de la Chambre
Régionale des Comptes
25 rue Paul Bellamy
B.P 14119
44041 NANTES Cedex 01

CRC Pays-de-la-Loire
KPL GA230396 KJF
30/11/2023

Saumur, le 30 NOV. 2023

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 30 octobre dernier, vous m'avez transmis le rapport d'analyses définitif relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté d'Agglomération Saumur Val de Loire.

Avant d'entrer dans le détail des réponses, précisions ou contradictions que la Collectivité souhaite vous apporter en complément des observations contenues dans votre rapport, il me semble important de procéder à un propos liminaire reprenant les grands enjeux soulevés par la Chambre.

En effet, le contrôle exercé par la Chambre constitue un exercice essentiellement réglementaire et comptable ; pour autant, la gestion d'une collectivité relève aussi de l'exercice politique, avec toutes les données conjoncturelles, territoriales ou financières que cela implique. Il m'apparaît ainsi important d'apporter cet éclairage politique à des observations qui, sans cela, risqueraient de manquer de contexte.

La Chambre titre son troisième chapitre ainsi : « une gestion peu transparente à professionnaliser » et indique notamment « une information des élus et des citoyens insuffisante » et « une organisation et une gestion insatisfaisante ». Ces formulations me semblent malheureuses tant elles laissent à penser que la Collectivité pourrait chercher à dissimuler des informations.

Si j'entends l'ensemble des observations et recommandations de la Chambre sur le sujet de la bonne diffusion des informations - je pense à la diffusion des maquettes budgétaires complètes, de l'état des effectifs par grade et régime statutaire, des autorisations de programmes et crédits de paiement... - et si le nécessaire a été fait pour que l'ensemble de ces informations soit désormais transmis, notamment lors du vote du Budget Primitif 2024 dans quelques jours, je tiens à rappeler à la Chambre que la très grande majorité des sujets et projets portés par la Collectivité suit un cheminement administratif, institutionnel et politique particulièrement fin, cadré et en un mot démocratique : examen en comité de pilotage, examen en commission thématique, examen le cas échéant en commission des finances et en commission ressources humaines, examen en bureau décisionnel (et éventuellement, en amont, en bureau informel), examen en Conseil communautaire... avant de faire l'objet d'une communication publique, en général par voie de presse, affichage, newsletter envoyée tous les quinze jours à l'intégralité des élus communautaires et municipaux du territoire, site internet et réseaux sociaux, en faisant ainsi l'épreuve du débat public.

Construction de bâtiments économiques, travaux sur les digues, création de parcs photovoltaïques, mise en place de nouveaux services de mobilité, travaux de mise aux normes des déchèteries, création d'une cuisine centrale, rénovation d'équipements sportifs, saison culturelle... autant de sujets qui nourrissent au quotidien nos commissions, nos instances, nos rédactions locales et nos réseaux sociaux pour informer les 81 élus du Conseil communautaire et les 100 000 habitants du territoire.

De surcroît, la présentation en Conseil communautaire - mais aussi en conseil municipal des 45 communes membres de l'Agglomération - du rapport d'activité de la Collectivité et des rapports d'activité des trois sociétés publiques locales constitue chaque année l'occasion de revoir dans le détail l'ensemble des actions portées par l'EPCI. C'est le cas, aussi, lors de la présentation des orientations budgétaires à l'automne et plus encore lors du vote du budget en décembre.

Cela étant, au-delà de cette formulation que je considère inopportune mais néanmoins choisie par la Chambre, j'ai décidé de mettre en place plusieurs mesures qui doivent servir de garde-fou au risque d'un manque de transparence et, ainsi, de considérer les observations de la Chambre comme l'opportunité pour progresser et améliorer notre fonctionnement. En voici une liste non exhaustive :

- diffusion de l'ensemble des documents utiles (dont la totalité des annexes évoquées par la Chambre) lors de la présentation du Rapport d'Orientations Budgétaires et lors du vote du budget primitif en décembre 2023 ;
- systématisation de la présentation des projets structurants non plus seulement en commission, comité de pilotage ou bureau, mais bien en Conseil communautaire en présence de l'ensemble des élus. Ainsi, en 2024, seront présentés en Conseil, à titre d'exemple, la création de la médiathèque de Longué-Jumelles, la rénovation de la piscine de Gennes-Val-de-Loire, la mise en oeuvre du projet touristique Loire à Vélo Troglo ou encore la création d'une cuisine centrale ;
- mise en place dans les prochaines semaines d'un outil de pilotage transversal pour les équipes et pour les élus afin de mieux formaliser les objectifs, mieux intégrer l'ensemble des exigences - notamment environnementales - et mieux communiquer entre chaque partie prenante sur tous les aspects d'un projet ;
- intégration systématique, dans le Rapport d'Orientations Budgétaires, d'un certain nombre d'objectifs et d'indicateurs chiffrés. Le rapport 2024, voté en novembre, intègre déjà une quinzaine d'objectifs en lien avec nos trois priorités politiques - l'économie, l'environnement et les services publics et l'aménagement -, dont vous trouverez la liste ci-dessous :

1. Économie : augmenter annuellement nos recettes de loyers économiques de 10% ;
2. Économie : avec un chômage à 7,1% au 2e trimestre 2023, avoir un taux compris entre 6,5 et 7% en 2024 et entre 5,5 et 6% en 2026 ;
3. Économie : face à la raréfaction du foncier et au ZAN, chaque nouvel hectare consommé pour du développement économique doit être créateur de 25 emplois ;
4. Économie : obtenir un taux d'occupation de nos pépinières d'entreprise de 85% en 2024 et 90% en 2025, sachant qu'il est de 78% aujourd'hui ;
5. Environnement : obtenir un versement mobilités qui dépasse les 5 millions d'euros en 2025 ;
6. Environnement : réduire les refus de tri au centre de valorisation pour qu'ils se situent à hauteur de 20% en 2024 ;
7. Environnement : pour tous les travaux de rénovation énergétique sur le patrimoine communautaire, réduire de 30% à 50% nos consommations d'énergie ;

8. Environnement : limiter le reste à charge des travaux GEMAPI de 400 à 600 000 euros par an ;
9. Environnement : augmenter notre rendement du réseau d'eau potable à hauteur de 89% en 2024 ;
10. Environnement : installer 1 borne de recharge pour voiture électrique dans chaque commune en 2024, communes déléguées incluses ;
11. Environnement : multiplier les flux de transports publics entre Saumur et les zones d'activité de La Ronde, Chacé, Champ Blanchard, Clos Bonnet et Ecoparc ;
12. Environnement : poursuivre le verdissement du parc automobile de la Collectivité en remplaçant des véhicules polluants par des véhicules moins émetteurs avec un objectif de 60% de véhicules propres (biogaz, électrique ou hybride) d'ici 2026 ;
13. Services publics et aménagement : atteindre un taux de remplissage des spectacles de 80% en 2024, 85% en 2025 et 90% en 2026 ;
14. Services publics et aménagement : réduire de 50% notre consommation foncière par rapport à la décennie 2011-2021 ;
15. Moyens généraux : atteindre 92% d'exécution budgétaire (mandatement + engagement) en 2024 ;
16. Moyens généraux : maintenir un délai de désendettement en-deça de 6 ans en 2026.

Pour suivre ces objectifs et optimiser le pilotage des projets - entre autres missions -, la Chambre préconise la **création d'un contrôle interne et contrôle de gestion** au sein de la Collectivité. J'approuve cette suggestion sur le principe.

Elle mérite toutefois d'être analysée au regard du contexte : comme le note d'ailleurs la Chambre dans ses observations, la trajectoire financière de la collectivité en matière de charges de personnel doit faire l'objet d'une forte attention et d'une rigoureuse vigilance.

Cette trajectoire, vous le savez, la Collectivité ne la maîtrise qu'en partie : les décisions gouvernementales en matière de fonction publique territoriale s'appliquent à la collectivité sans compensation financière.

En d'autres termes, afin de préserver la trajectoire des charges de personnel de la Collectivité et d'anticiper à la fois une inflation potentiellement encore haute dans les années à venir mais aussi les imprévisibles décisions gouvernementales, je considère qu'à ce stade et pour l'année 2024 la collectivité n'est pas en mesure de créer un contrôle de gestion/contrôle interne. Pour autant, la collectivité s'engage à mettre en oeuvre ce contrôle d'ici la fin de l'année 2026.

Sur le volet organisationnel, la Chambre insiste sur la nécessité d'accélérer la mutualisation des services, notamment entre la Communauté d'Agglomération et la Ville de Saumur.

J'approuve le principe de la mutualisation et le schéma de mutualisation, validé par l'Agglomération en 2021 et dont la mise en oeuvre a été confiée à un conseiller communautaire dédié, le montre aisément.

Pour autant, la recommandation appuyée de la Chambre méconnaît, je crois, faisant d'ailleurs écho à l'introduction de mon propos, le contexte politique dans lequel se fait ou non une mutualisation.



Je suis convaincu qu'une mutualisation doit, pour réussir, réunir un certain nombre de conditions et en premier lieu l'accord enthousiaste de toutes les parties. Cet accord enthousiaste de toutes les parties n'apparaît pas évident, loin s'en faut, lorsque sont évoquées certaines mutualisations.

Je tiens aussi à souligner que la remarque de la Chambre tend, en creux, à venir limiter le principe de libre administration des collectivités : si le niveau de rémunération des agents de la fonction publique territoriale est déjà globalement régi au niveau gouvernemental, si les règles d'emploi sont intégralement cadrées par les textes réglementaires, si l'État va jusqu'à décider au centime près de la rémunération d'une astreinte décisionnelle, il me semblerait délicat de retirer aux maires, aux présidents d'agglomération et aux élus locaux le pouvoir d'organiser un tant soit peu leurs propres services en fonction de leurs besoins, de leurs projets et de leur volonté politique.

Il en va de même pour la réunion du poste de directeur de cabinet et de celui de directeur de la communication : conjugués au fait que cette pratique est plus que courante dans les collectivités françaises, l'économie réalisée par cette réunion pour les deux collectivités concernées et le lien naturel qui existe entre le volet politique et le volet communicationnel de l'action publique me semblent constituer des arguments suffisants pour justifier cette organisation.

Sur le volet environnemental, la Chambre relève un certain nombre de points de fragilité dans les politiques portées par la Communauté d'Agglomération.

La politique environnementale constitue l'une des trois priorités du mandat 2020-2026. Elle tend à se conjuguer à l'ensemble des sujets traités : développement économique, habitat, politiques sportives et culturelles, eau et assainissement, mobilités, gestion des risques... et les exemples de sa concrétisation sont nombreux : politique forte en matière de rénovation énergétique, réduction des consommations dans les bâtiments publics, remplacement des véhicules polluants par des véhicules propres, plantation de 10 000 arbres par an sur le territoire de l'Agglomération, etc.

S'il est clair que le fait d'inscrire l'enjeu environnemental dans la totalité des politiques menées par l'Agglomération exige d'être formalisé, objectivé et évalué - de ce point de vue, la mise en place du budget climat dès l'année 2024 est une avancée notable, ainsi que les objectifs inscrits dans le Rapport d'Orientations Budgétaires indiqués plus haut -, il n'en est pas moins vrai que la Collectivité n'a jamais autant pris à bras-le-corps ce sujet difficile sous bien des aspects, techniques comme politiques.

Et c'est bien là l'essentiel eu égard à l'urgence environnementale qui est devant nous. La quantité d'énergie propre produite sur le territoire est en augmentation constante et n'a jamais été aussi importante, grâce notamment à l'impulsion de l'Agglomération et des communes ; les bâtiments publics n'ont jamais été moins énergivores, même si les travaux doivent continuer à un rythme soutenu ; le parc de véhicules de la Collectivité n'a jamais été autant composé de véhicules propres ; le nombre de vélos électriques loués aux particuliers par l'Agglomération n'a jamais été aussi élevé, etc... la liste pourrait se poursuivre et prouver encore, très concrètement, que la Collectivité est pro-active sur l'enjeu environnemental.

Sur la question de la délégation de gestion, la Chambre indique que « le pilotage doit y être renforcé ». Cette question concerne notamment les trois Sociétés Publiques Locales Agglopropreté, Saumur Val de Loire Mobilités et Saumur Val de Loire Tourisme. Je ne peux qu'adhérer pleinement à la recommandation de la Chambre : oui, ces sociétés publiques, comme tous nos satellites, doivent faire l'objet d'un contrôle et d'un contrôle renforcé.

Parce que l'Agglomération est l'actionnaire très majoritaire de ces structures à qui sont confiées des missions de service public, le contrôle exercé sur elles doit être exactement le même que celui exercé sur les services internes de la Collectivité, tout comme les objectifs et ambitions de l'EPCI doivent obligatoirement être intégralement partagés et mis en oeuvre par ces structures.



Par-delà cette position, je souhaite toutefois souligner que les Sociétés Publiques Locales sont des objets juridiques encore relativement neufs dans le paysage des collectivités.

Le manque d'expérience dans les premières années quant à leur gestion par la Collectivité et quant à la relation qu'elles doivent entretenir avec leurs actionnaires commence juste, je crois, à être comblé.

Il fallait laisser du temps au temps pour que chacun s'approprie cet outil particulier qui consiste à externaliser, dans une société de droit privé, dotée de son Conseil d'administration et gérée par une direction détentrice d'un mandat social, une mission de service public.

C'est ainsi, d'ailleurs, que depuis 2020, la Communauté d'Agglomération - avec les autres collectivités actionnaires - a fortement renforcé son contrôle et a notamment délégué cette mission à un vice-président dédié.

Ce renforcement s'est poursuivi dernièrement avec la création d'un Groupement d'Intérêt Économique, le GIE Saumur Val de Loire, qui concentre désormais toutes les fonctions supports des trois structures et qui fournit déjà ses premiers résultats, notamment sur le pilotage financier des sociétés. L'Agglomération va poursuivre cette logique de renforcement dans les semaines et mois à venir.

Sur la question des systèmes d'information, enfin, la Chambre relève un certain nombre de manquements et de faiblesses intrinsèques. Si je ne saurais contester la majeure partie des observations de la Chambre, il me paraît important de rappeler que les élus locaux ne sont pas, loin s'en faut, et sauf exception, des experts en informatique.

Certains sujets nous sont bien voire très bien connus, car ils constituent les domaines traditionnels, presque régaliens, des maires et des conseillers communautaires : c'est le cas du développement économique, c'est le cas de l'habitat, c'est le cas des mobilités, c'est le cas de la voirie, c'est le cas de la culture, c'est le cas du sport, c'est le cas de plus en plus de la préservation de l'environnement... mais ça n'est pas le cas, chacun pourra en convenir, de l'informatique.

Ce manque naturel d'expertise, chez les élus, en matière informatique, tend - et c'est dommageable - à modifier en profondeur la répartition des rôles notamment entre d'une part élus décideurs et administration et d'autre part collectivité et entreprises prestataires.

Autrement dit, il semble difficile aux élus de piloter la stratégie informatique autrement qu'en offrant une confiance presque totale à l'administration et aux entreprises prestataires : ce n'est pas conforme, la Chambre en conviendra, au modèle français qui régit le lien entre décision politique et mise en oeuvre administrative et technique.

Ainsi, le sujet des systèmes d'information est éminemment complexe : complexe parce que très technique, complexe parce que trop technique pour être facilement l'objet d'une politique publique partagée, complexe parce que trop abscons pour devenir naturellement une priorité dans un projet politique. Complexe, aussi, parce qu'il doit à la fois répondre à des enjeux locaux - la qualité et l'accessibilité des services publics, par exemple - et en même temps s'intégrer dans un système bien plus large et qui nous dépasse - par exemple celui des fournisseurs de logiciels ou d'application, comme Microsoft, ou celui des sociétés internationales qui accompagnent à la sécurisation du système.

Une question se pose dès lors : le Président de Saumur Val de Loire peut-il aller négocier avec Microsoft ?



Le Gouvernement avait d'ailleurs annoncé, il y a quelques années, sa volonté d'accompagner les collectivités territoriales à travers un cadre européen, mettant ainsi en exergue les difficultés pour elles de s'emparer d'un tel sujet.

Malgré tout, la Collectivité a confié en 2021 un audit à Capgemini - avant la cyber-attaque, intervenue en mars 2022 - afin notamment de diagnostiquer le niveau de sécurité et la performance de nos systèmes d'information.

Cet audit a donné lieu à un certain nombre de recommandations et de préconisations, avec des niveaux d'urgence variables dans la mise en oeuvre. Sur cette base, avec les équipes qui m'entourent, nous avons décidé d'un plan d'action ambitieux, mobilisant plus d'un million d'euros d'investissement et nous amenant à étoffer sérieusement l'équipe informatique grâce à l'embauche de plusieurs ingénieurs.

En d'autres termes : sur le fondement d'une étude sérieuse, la Collectivité et moi-même avons pris les mesures qui nous ont semblé nécessaires.

Ces éléments généraux étant explicités, je vous prie de trouver ci-dessous, Monsieur le Président, les réponses détaillées aux observations de la Chambre et j'en profite pour vous remercier, vous et vos équipes et malgré les divergences de points de vue que j'ai exposées ci-dessus, pour la qualité, la finesse et la précision du contrôle exercé sur la collectivité.

Ce contrôle nous offre, dans bien des domaines, de véritables pistes pour progresser, améliorer notre fonctionnement et optimiser l'action publique que nous avons à cœur de mener chaque jour.

Dans le point 1.3.1 relatif au pacte financier et fiscal, la Chambre relève que la règle fixée relative au plafonnement des augmentations de charges réelles de fonctionnement à 1,5% est respectée en « apparence ». Ce qui est bien le cas, puisque les charges réelles de fonctionnement ont évolué de 8% entre 2017 et 2022, soit une augmentation annuelle moyenne de 1,65%, qui se rapproche de très près du ratio visé - les augmentations étant largement dues aux nouvelles prises de compétences et aux modifications réglementaires ou conjoncturelles.

Sur le point 1.5.2 relatif aux marges d'amélioration, la Chambre indique que seules 3 femmes sont vice-présidentes. Or, 4 postes de vice-présidence sont occupés par des femmes.

Dans le point 2.3, la Chambre s'interroge sur le maintien de deux structures distinctes, à savoir la SPL Agglopropreté et la SEMA-E, pour la gestion de la compétence déchets. Je souhaite préciser que la SEMA-E intervient pour le compte de bon nombre de collectivités du territoire communautaire, ce que ne peut pas faire la SPL, et à des coûts extrêmement avantageux pour celles-ci.

Par ailleurs, la SEMA-E a soutenu la création de la société SEVE qui a permis le développement d'un méthaniseur et la création d'une station bioGNV. Depuis, bus de la SPL Agglobus et bennes à ordures ménagères et la SPL Agglopropreté circulent grâce à ce carburant qui émet 80 % de GES en moins. La filière bioGNV sur le territoire (production, distribution via une station...) n'aurait sans doute pas vu le jour sans cet outil.

Concernant le point 2.4 relatif au « montage hybride pour la gestion de la compétence eau/assainissement » le sujet de la mixité des statuts des agents (fonctionnaire/ droit privé) a bien été appréhendé. Un droit d'option a été soumis aux agents en fin 2022 (retour au statut fonctionnaire ou maintien statut privé), avec l'organisation de concertations collectives - ainsi que la distribution d'un tableau présentant les avantages et inconvénients pour les deux cas de figure - et individuelles, avec l'envoi d'un courrier individuel.



Les agents ont été placés statutairement en fonction de leur option mais ne peuvent pas revenir sur leur décision en fonction des avantages que leur procureraient l'une ou l'autre des situations.

A ce jour, et après un long travail de parangonnage y compris avec la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR), il n'existe pas de situation juridique satisfaisante pour traiter cette reprise de personnel public des anciens syndicats et le nécessaire recrutement d'agents de droit privé dans le cadre de l'extension du territoire géré en régie.

Concernant les observations de la Chambre sur le point 3.1 et l'insuffisance d'information des élus et des citoyens sur les budgets et les comptes administratifs, je précise que tous ces éléments de la maquette sont communiqués aux élus du conseil sous forme de "dossier" annexé à la délibération pour l'adoption du BP. Ce dossier reprend la PPI, l'état des subventions uniquement par thématique depuis 2 ans par soucis de synthèse, le détail des contributions versées, la synthèse de la dette par budget, l'état du personnel. Par ailleurs, l'ensemble des maquettes budgétaires et financières et leurs annexes seront adressées aux élus en amont des votes et seront mis en ligne sur le site internet de la Collectivité, et ce à compter du conseil du 7 décembre 2023.

Par ailleurs, pour les subventions, la Chambre évoque des découpages infra-annuels. Celles-ci sont votées lors du BP pour l'ouverture des crédits. En cours d'année, des sommes préalablement allouées sont versées conformément aux conventions approuvées par le Bureau communautaire. Dans un souci de transparence et de lisibilité, la collectivité approuvera en début d'année une convention cadre pour les structures n'en disposant pas à ce jour, comme c'est du reste le cas pour l'ensemble des autres bénéficiaires.

Concernant les ateliers et usines relais au point 3.2.1, je précise que le principe d'un engagement en matière d'emplois a bien été concrètement appliqué pour le projet de cession de 20 ha sur la ZI de Méron à Montreuil Bellay où ce critère figure dans le protocole d'accord conclu entre la Communauté d'Agglomération Saumur Val de Loire et la société VIRTUO, validé en Bureau communautaire.

Au point 3.3.1, j'approuve le principe général d'une avancée en matière de mutualisation - plusieurs mutualisations sont d'ailleurs en cours avec la Ville de Saumur, avec le service des archives et celui des politiques contractuelles - et adhère fortement aux principes de performance et d'optimisation (organisationnelle comme financière).

Pour autant, la mutualisation des services implique, aussi, un accord politique au sein de la Communauté d'Agglomération : il est clair, à cet égard, que certaines mutualisations, et particulièrement celle de la direction générale, comporte potentiellement des enjeux politiques forts. La Chambre ne peut nier ces aspects politiques, bien qu'elle ne puisse naturellement se prononcer sur eux.

Par ailleurs, suite au départ de la DRH, un recrutement a été lancé par la Communauté d'Agglomération Saumur Val de Loire et la transformation en service commun a été actée avec refacturation à la Ville de Saumur à compter du 1^{er} janvier 2024.

De plus, lors du Bureau communautaire du 19 octobre 2023, il a été validé la création du service commun archives. A celui du 30 novembre seront proposés la création des services communs « politiques contractuelles » et « DRH ».

Il est précisé que le service courrier est d'ores et déjà un service commun, depuis le 1^{er} janvier 2018.



Concernant le point 3.3.2 sur les évolutions de la masse salariale, je souhaite indiquer que la reprise de service ou de missions exercées par des organismes extérieurs a fait augmenter la masse salariale, pour lesquels il existait par ailleurs des contributions. C'était notamment le cas de l'école de musique organisée sous la forme d'un syndicat intercommunal transformé en école communautaire.

C'est aussi le cas de la reprise des personnels des syndicats exerçant la compétence eau/assainissement au 1^{er} janvier 2018.

Il convient également de noter que la masse salariale augmente du fait de la mutualisation de services sous la forme de services communs, ce qui génère des recettes complémentaires en contre-partie.

Comme le mentionne la Chambre dans le développement du point 3.3.6, la direction de la communication a été confiée au directeur de cabinet. D'un point de vue strictement réglementaire, la remarque de la Chambre n'appelle pas de contradiction.

Du point de vue de la performance, second aspect majeur examiné par la Chambre, il est évident que la mutualisation du poste de directeur de cabinet et de celui de directeur de la communication économise un poste de direction dans chacune des deux collectivités concernées, soit deux postes au total.

Cette économie n'est pas négligeable et je ne doute pas que la Chambre en conviendra. De plus, je tiens à souligner l'efficacité de la mutualisation du poste de directeur de cabinet et de celui de directeur de la communication sur le fond, et la Chambre relève d'ailleurs la praticité d'une telle organisation : en effet, cette mutualisation permet, au quotidien, pour le service communication, une approche plus transversale et donc plus pertinente de l'ensemble des sujets à communiquer. Elle permet aussi de placer le service communication au cœur des deux collectivités, là où il doit précisément être pour informer, communiquer et promouvoir efficacement.

Je tiens, enfin, à souligner à quel point cette pratique est développée dans un grand nombre de collectivités - mairies, intercommunalités, départements... - et une rapide recherche des offres d'emploi de directeur de cabinet et directeur de la communication sur un moteur de recherche quel qu'il soit démontre, en quelques minutes, qu'il s'agit d'un usage courant dans toute la France.

Suivant ce constat, mon rôle d'élu est bien de faire en sorte que la loi évolue pour mieux répondre à la réalité : c'est ainsi que j'ai saisi il y a quelques semaines les parlementaires du Maine-et-Loire par un courrier dans lequel je leur expose l'inopérance de l'actuelle réglementation.

Dans les faits, la communication est très largement un enjeu politique, au sens noble du terme : en matière d'accès à l'information, de démocratie, de promotion des actions portées par la collectivité, de mise en valeur des projets, etc... et à chaque fois, pour chaque action, pour chaque projet, pour chaque événement, la communication doit nécessairement épouser la dynamique politique portée par les élus.

D'autre part, la raréfaction de l'argent public et l'obligation faite par l'État de réduire les dépenses publiques - pour le budget 2024, par exemple, l'État a demandé aux collectivités de réaliser une économie de -0,3% sur leurs dépenses, quand l'inflation était de 5% en 2023 et sera a priori de 2,6% en 2024 - contraignent les collectivités à revoir leur organisation humaine et bien souvent à supprimer des postes ou à chercher des mutualisations.

Ces trois données - la pratique courante des collectivités ; le lien naturel entre communication et politique ; la nécessité de réduire les dépenses publiques - concourent largement, il me semble, à



l'idée que la réglementation, que la Chambre rappelle dans son rapport et c'est bien là son rôle - et je ne saurais lui reprocher -, doit être modifiée.

La Chambre relève, de surcroît, que le directeur de cabinet et directeur de la communication est également directeur du Château de Saumur et relève à ce sujet qu'aucun contrat ne lie le directeur du Château et la Ville de Saumur : employé par la Communauté d'Agglomération, le directeur est mis à disposition de la Ville de Saumur à 50% de son temps - c'est bien sur ces 50%, facturés à la Ville de Saumur par la Communauté d'Agglomération, qu'il dirige le Château de Saumur.

Quant à l'en-tête de la fiche de poste, effectivement " Ville de Saumur ", cela s'explique simplement par les limites du logiciel qui génère les fiches de poste : le compte du Maire-Président sur ce logiciel étant sous l'égide de sa fonction de Maire, et non de Président (il est impossible techniquement de coupler les deux fonctions), c'est cette entête " Ville de Saumur " qui s'est automatiquement apposée sur le document.

Concernant le point 5.1 relatif au Système d'Information et intitulé « un service en reconstruction », je précise que pour des raisons de charge de travail et d'efficience, la Collectivité a décidé d'externaliser la fonction de responsable délégué à la protection des données (DPD) et va mettre en place une nouvelle organisation. Une commande a été passée auprès du syndicat e.collectivités pour externaliser la fonction de DPD.

Concernant le point 5.2 relatif au « système d'information à renforcer », la cartographie applicative sera réalisée au premier trimestre 2024 dans le logiciel de CMDB GLPI. Au-delà du recensement de l'ensemble des applicatifs utilisés au sein de notre structure, l'objectif est d'identifier les liens et dépendances des différents logiciels.

Le nombre d'applicatifs est tout à fait conforme à ce que nous pouvons trouver dans des structures de notre taille (par exemple pour Angers Loire Métropole le nombre d'applicatifs est supérieur à 200).

Dans les 1 500 PC du parc informatique, nous comptons également les serveurs, les tablettes et les PC dans les écoles ainsi que les PC en stock pour lesquels nous faisons du réemploi pour les écoles. Pour la CASVL, le nombre de PC en service est de 310. Le nombre de PC (hors tablettes) affectés à un agent est de 230. Les 80 qui restent sont répartis de la manière suivante :

- Médiathèque et points lecture : 50
- Ordinateurs portables de pool, accueil stagiaire ou usage spécifique : 10
- Salles de réunion ou de formation 20

La mise à disposition d'équipement informatique aujourd'hui ne concerne pas que les agents qui ont des fonctions administratives. C'est notamment le cas des agents de la régie et du SPANC qui bénéficient d'outils nomades pour une meilleure efficacité et réactivité.

Sur le volet environnemental et dans le cadre de la loi REEN, une stratégie de réduction de l'empreinte environnementale du numérique est en cours d'élaboration. Dans ce cadre une première action a été lancée avec une réduction de 30 % du nombre d'équipements d'impression.

En réponse au point 6.1.1, sur la sincérité budgétaire, je souhaite souligner l'augmentation très nette du montant des dépenses d'équipements passant de 4 589 691 euros en 2017 (avec un taux de réalisation de 42%) à 17 057 846 euros en 2021 (avec un taux de réalisation de 71%). Ce dernier taux monte à 92% avec la prise en compte des restes à réaliser. Ces éléments démontrent l'augmentation du volume d'investissements portés par la CASVL - volume que je souhaite maintenir à ce niveau - et l'augmentation de notre taux d'exécution.



En réponse aux observations du point 6.1.2 sur la fiabilité des comptes de bilan, je précise que, pour chaque budget (eau potable et assainissement compris), il existe une provision pour dépréciation des actifs circulants (compte 15 du bilan) au moins égal à 15% des soldes débiteurs des comptes de tiers de créances douteuses et/ou contentieuses.

Ces provisions sont ajustées à chaque fin d'exercice sur communication des données par le service de gestion comptable.

En matière de gestion RH, le provisionnement à réaliser pour la partie "régie des eaux" sera mis en œuvre à partir de 2024.

Enfin, concernant le point 6.1.3 relatif à la fiabilité des comptes de résultat et le défaut d'imputations comptables, je précise qu'il n'y a pas de mise à disposition de personnel à part les refacturations entre budgets qui sont bien comptabilisées au chapitre 012.

Le compte 6287 regroupe la refacturation des charges de structure, notamment une part de frais de personnel qui ne justifie pas une comptabilisation à part.

Restant à votre disposition pour de plus amples précisions.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.

Très Respectueusement
Le Président de la Communauté d'Agglomération
Saumur Val de Loire
Maire de la Ville de Saumur

Jackie Goulet Claisse
Jackie GOULET CLAISSE



Réponse de Monsieur Jean-Michel Marchand
Ancien président de la Communauté d'Agglomération
Saumur Val de Loire,

au rapport d'observations définitives de la chambre
régionale des comptes Pays de la Loire

en date du 29 novembre 2023

RAPPORT D'OBSERVATIONS DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES - EXTRAITS

Exercices 2017 et suivants

La communauté d'agglomération «Saumur Val de Loire» est créée en janvier 2017. L'année 2016 a été consacrée au travail de réflexion et de prospection pour passer d'un EPCI «Saumur Loire Développement» de 60 000 habitants à un EPCI de 100 000 habitants en fusionnant avec les communautés de communes du Douessin, de Loire-Longué et du Gennois.

J'ai participé à ces travaux en tant que maire de la Ville de Saumur, et comme il est écrit, je savais que cette union était peu consensuelle, mais j'avais la volonté de mettre en ordre de marche cette nouvelle collectivité et de faire territoire. Je me suis attaché à partager cette vision pour faire voter le projet de territoire puis le pacte financier et fiscal de solidarité.

Au-delà des 3 recommandations (1, 2 et 7) faites par le Chambre Régionale des Comptes, il convient de revenir sur quelques points de ce rapport.

La délégation de fonctions à un conseiller communautaire sans indemnités pour présider la commission d'Appels d'offres est la même que celle attribuée dans les mêmes conditions en 2001 (délibération du 3 mai 2001) sans aucune remarque alors ni du contrôle de légalité, ni de la Chambre Régionale des Comptes dans son rapport de 2005. Sur l'ensemble des marchés de cette période, seuls deux restent en cours.

Quant au SMIPE, j'ai communiqué les échanges et propositions faites concernant les conditions de retrait de la CASVL: 20 courriers entre le 1er juin 2017 et le 9 mai 2020 dont celui du 19 mars 2020 correspondant à l'envoi d'un protocole de retrait de la collectivité CASVL. Ce point n'apparaît plus dans le rapport d'observations définitives. J'en déduis donc que ce dossier est clos ?

En ce qui concerne la cession d'une usine relais à l'entreprise Val'prim, dénommée société X dans le rapport, elle s'appuie comme il est précisé, sur la délibération de la communauté de communes Loire-Longué du 25 mars 2015 accompagnée d'une note financière de novembre 2014. D'ailleurs lors de la signature de l'acte notarié étaient présents à ma demande le maire de Longué (ex président de la communauté de communes Loire-Longué) et son premier adjoint (conseiller délégué de la CASVL). La remise en cause de cette délibération présentait un risque: s'agissant d'une promesse unilatérale de vente d'immeuble devant notaire en date du 9 avril 2015: l'application de pénalités au détriment de la collectivité allait être engagée comme vient d'ailleurs de le rappeler récemment le juge administratif qui confirme qu'une délibération est créatrice de droits au bénéfice de l'entreprise.

Est noté fort justement que l'amortissement de l'intégralité des équipements a été mis en oeuvre. Cependant, la communauté de communes du Douessin ayant décidé de ne pas amortir sa piscine, la recommandation de la CRC en son temps n'a pas abouti. En effet, le rapprochement avec les services de la DGFIP alors ne nous a pas permis de trouver les modalités d'amortissement d'un équipement qui datait de 2008. Aujourd'hui, ce sujet est en voie de règlement.

Alors que la CRC constate que la situation financière est saine, il faut souligner que le travail de la CLECT et la création d'un pacte financier et fiscal de solidarité ont considérablement amélioré les relations communauté-communes notamment sur le plan financier et leur ont permis de s'engager dans un destin commun.

L'augmentation de la masse salariale résulte de l'intégration des agents due à la fusion des 4 EPCI, au développement des compétences exercées sur l'ensemble du territoire, à la reprise des syndicats intercommunaux exerçant des compétences communautaires notamment les écoles de musique, à un engagement fort pour harmoniser le service déchets et à la volonté de préparer l'avenir pour le service eau et assainissement avec un contrat de délégation de service public sous performances et une gestion en régie sur une partie du territoire. Pour ce dernier point, l'objectif étant, comme il est souligné fort justement, de

challenge les 2 modes de fonctionnement.

Mais si la masse salariale progresse comme il est noté de 46% entre 2017 et 2022 il est utile de préciser que le taux de progression baisse de façon significative, passant de +15,8% entre 2017 et 2018 et à +4,4% entre 2019 et 2020.

Pour conclure, je réaffirme que ma volonté était d'instaurer et de rationaliser, sur la totalité du territoire, au cours de cet exercice de 3 années, l'ensemble des compétences à exercer par les services de l'agglomération, par ses satellites que sont les SPL et par les délégataires. Ce qui fut fait.

Saumur, le 29 novembre 2023



Jean-Michel MARCHAND
Président de la CASVL (01/01/2017-16/07/2020)