

Pôle finances et administration
Direction administration et affaires juridiques
Rapporteur : Dominique HÉBERT

CONSEIL MUNICIPAL

DÉLIBÉRATION N°DEL2023_038
SÉANCE DU 8 FÉVRIER 2023

39 - RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION LE COTENTIN

Par courriel en date du 27 janvier 2023, le greffe de la Chambre Régionale des Comptes (CRC) Normandie a transmis à la commune le rapport d'observations définitives relatif à la gestion de la communauté d'agglomération Le Cotentin.

Celui-ci a fait l'objet d'une présentation au conseil communautaire le 26 janvier 2023.

L'article L.243-8 du code des juridictions financières dispose que "*Le rapport d'observations définitives que la chambre régionale des comptes adresse au président d'un établissement public de coopération intercommunale est également transmis par la chambre régionale des comptes aux maires des communes membres de cet établissement public, immédiatement après la présentation qui en est faite à l'organe délibérant de ce dernier. Ce rapport est présenté par le Maire de chaque commune au plus proche conseil municipal et donne lieu à un débat.*"

Ceci étant exposé, après en avoir débattu, le conseil municipal est invité à prendre acte du rapport d'observations définitives relatif à la gestion de la communauté d'agglomération Le Cotentin.

Vu l'avis favorable de la commission n°1 et après en avoir délibéré, le conseil municipal prend acte.

Heure de vote : 22h05		Nombre de votants : 52	
Pour : 52	Contre : 0	Abstention : 0	NPPV : 0

Le Maire,
Benoit ARRIVÉ

Le Secrétaire de Séance,
Anne AMBROIS

PJ : 1

Ville de Cherbourg-en-Cotentin
Département de la Manche
Conseil municipal du 08 février 2023

Mentions prescrites par circulaire de M. le Préfet de la Manche le 3/6/1885 :

Nombre de Conseillers en exercice : 55 – Présents à la séance : 48

Date de la convocation et de son affichage : 26 janvier 2023

Extrait du registre des délibérations du conseil municipal de Cherbourg-en-Cotentin

L'An Deux Mille Vingt-Trois, le huit février à 17h00, le conseil municipal de Cherbourg-en-Cotentin, dûment convoqué en date du 26 janvier 2023 par M. ARRIVÉ, Maire, s'est réuni à la mairie de Cherbourg-en-Cotentin.

PRÉSENTS

AMBROIS Anne - AMIOT Florence - ARRIVÉ Benoit - BERHAULT Bernard - BERNARD Christian - BOUSSELMAME Noureddine - BROQUAIRE Guy - CATHERINE Arnaud - COUPÉ Stéphanie - DUFILS Gérard - DUVAL Karine - FAGNEN Sébastien - FRANÇOISE Bruno - GENTILE Catherine - GRUNEWALD Martine - HAMEL Estelle - HÉBERT Dominique - HÉBERT Karine (départ 21h14) - HULIN Bertrand - HUREL Karine - JOZEAU-MARIGNÉ Muriel - LAGALLARDE Quentin - LAINÉ Sylvie - LEFAIX-VÉRON Odile - LEFRANC Bertrand - LEJAMTEL Ralph - LEJEUNE Pierre-François - LELONG Gilles - LEPOITTEVIN Gilbert - LEQUILBEC Frédéric - MAGHE Jean-Michel - MARGUERITTE Camille (arrivée 18h15 - mandataire FRANÇOISE Bruno à son départ 21h08) - MARGUERITTE David (arrivée 17h54 - mandataire LEQUILBEC Frédéric à son départ 19h30) - MARTIN Patrice - MORIN Daniel - MORIN Lucie - PECORARO Yvonne - PERRIER Didier - PLAINEAU Nadège (mandataire LEJAMTEL Ralph jusqu'à son arrivée 17h54) - RONSIN Chantal - ROUELLÉ Maurice - SAGET Eddy - SIMONIN Philippe - SOURISSE Claudine - TAVARD Agnès - VARENNE Valérie (mandataire HUREL Karine jusqu'à son arrivée 19h03) - VASSAL Emmanuel - VIVIER Nicolas.

ABSENTS EXCUSÉS

HÉRY Sophie a donné procuration à BROQUAIRE Guy
KRIMI Sonia a donné procuration à MAGHE Jean-Michel
LE POITTEVIN Lydie a donné procuration à FAGNEN Sébastien
LEMOIGNE Sophie a donné procuration à HULIN Bertrand
TARIN Sandrine a donné procuration à SAGET Eddy

ABSENTES

ISOIRD Valérie
PIC Anna

Mme AMBROIS Anne conformément à l'article L.2121-15 du Code Général des Collectivités Territoriales remplit les fonctions de Secrétaire

La présente délibération peut faire l'objet d'un recours contentieux auprès du Tribunal Administratif de Caen, sis 3 rue Arthur Le Duc, BP 25086, 14050 - CAEN CEDEX 4 ou par l'application informatique « Télérecours citoyens » accessible par le site Internet www.telerecours.fr dans un délai de deux mois à compter de sa publication ou sa notification

Envoyé en préfecture le 13/02/2023

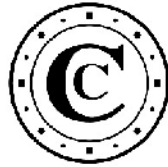
Reçu en préfecture le 13/02/2023

Publié le 13/02/2023

ID : 050-200056844-20230210-DEL2023_038-DE



Chambre régionale
des comptes
Normandie



Rapport d'observations définitives et sa réponse

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU COTENTIN

(Manche)

Exercices 2017 à 2020

Observations délibérées le 13 octobre 2022

SOMMAIRE

SYNTHESE	1
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS.....	2
OBLIGATIONS DE FAIRE.....	2
I - RAPPEL DE LA PROCEDURE	2
II - LE TERRITOIRE ET SON ADMINISTRATION	3
A - UN EPCI HORS NORMES	3
1 - Genèse d'une intercommunalité de grande taille.....	3
2 - Un territoire contrasté.....	4
B - L'ADMINISTRATION DE L'INTERCOMMUNALITE	5
1 - Le fonctionnement des instances communautaires	5
2 - Une organisation administrative territoriale duale	7
III - LA DEFINITION DES COMPETENCES ET LE PACTE FINANCIER ET FISCAL	12
A - UN CHAMP DE COMPETENCES A PEINE STABILISE	12
1 - Situation juridique au regard des compétences exercées par les anciennes entités	12
2 - Un socle de compétences obligatoires étoffées.....	12
3 - Les restitutions de compétences optionnelles et facultatives.....	13
4 - La mutualisation de nombreuses compétences restituées	15
5 - Un coefficient d'intégration fiscale qui traduit ces équilibres	16
B - LE PACTE FINANCIER ET FISCAL, ARBITRAGE ENTRE NEUTRALITE ET SOLIDARITE	16
1 - Une attribution de compensation fixée en partie librement	16
2 - La dotation de solidarité communautaire	18
IV - LE PROJET TERRITORIAL ET LES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES	19
A - ÉVALUATION DU PROJET TERRITORIAL DE LA CAC.....	19
1 - Le recul mesurable de la sphère communautaire	19
2 - Un projet de territoire défini	20
3 - Des actions de planification nombreuses	21
B - DES PRIORITES ASSUMÉES ENTRE POLITIQUES COMMUNAUTAIRES	22
1 - Une compétence en matière d'habitat et de logement non exercée	22
2 - La politique touristique, une composante essentielle des actions du développement économique	22
C - LA POLITIQUE DES TRANSPORTS	24
1 - Le plan de déplacement urbain de 2020.....	24
2 - La compétence d'autorité organisatrice de la mobilité	25
3 - Une période d'expérimentation et de lancement de projets	29

V - LA SITUATION FINANCIERE ET LA QUALITE COMPTABLE.....	30
A - LA SITUATION FINANCIERE	30
1 - Les différents budgets	30
2 - La place encore prépondérante des communes dans le bloc communal.....	31
3 - La capacité d'autofinancement.....	31
4 - L'investissement et son financement.....	33
5 - La dette	34
6 - La trésorerie	36
B - LES ACTES BUDGETAIRES	37
1 - Des taux de réalisation anormalement bas.....	37
2 - L'absence de plan pluriannuel d'investissement.....	37
3 - La qualité des annexes budgétaires	38
C - LA FIABILITE DES COMPTES	38
1 - L'apurement des comptes d'attente.....	38
2 - La connaissance du patrimoine	39
3 - Les amortissements	39
4 - Les provisions	40
VI - LES FONCTIONS DE GESTION	40
A - LA GESTION DU PERSONNEL, UNE FONCTION MUTUALISEE	40
1 - Effectifs et grades	41
2 - Le suivi des emplois par l'EPCI	42
3 - Un régime indemnitaire harmonisé partiellement mais non mis en œuvre	44
4 - L'attribution d'une bonification indiciaire non systématiquement actualisée	45
5 - La gestion des temps	46
B - L'ORGANISATION DE LA FONCTION ACHAT	48
1 - Une organisation déconcentrée sur un nombre réduit de services	48
2 - Les procédures internes.....	48
3 - Stratégie et programmation.....	49
4 - Cartographie, pilotage et suivi	50
5 - Examen des achats : analyse de procédures par échantillon	50
Réponse du président	52

SYNTHESE

La constitution d'un vaste ensemble intercommunal de 132 communes au 1^{er} janvier 2017, couvrant la majeure partie de la péninsule du Cotentin, a conduit à la dissolution de neuf établissements publics de coopération intercommunale, dont une communauté urbaine historique. Ce périmètre étendu a été mis retenu par le représentant de l'État en dépit de l'avis défavorable d'une majorité de conseils municipaux. Si la communauté d'agglomération du Cotentin (CAC) a depuis lors tenté de tracer une voie pragmatique, permettant d'assurer son fonctionnement, la question territoriale n'a jamais été dépassée. Le pacte financier et fiscal se contente de figer les situations antérieures, au détriment de la réduction des inégalités territoriales.

La définition des compétences et de l'intérêt communautaire témoigne d'un souci permanent du compromis, marqué d'abord par un ample mouvement de restitution de compétences communautaires puis, afin de corriger une organisation devenue défavorable aux zones rurales, la création de vastes services communs permettant d'exercer de manière mutualisée une grande partie des compétences redevenues communales, au prix du maintien de disparités territoriales. Cette organisation institutionnelle complexe, qui s'appuie pour partie sur des directions fonctionnelles portées par la commune de Cherbourg-en-Cotentin, mérite d'être réexaminée.

La CAC a réussi à engager un projet territorial sur cette base resserrée, mais des compétences obligatoires, comme l'habitat et le logement, ne sont encore que partiellement exercées. La priorité donnée aux actions de planification territoriale, toujours en cours, contribue à un faible niveau d'investissement, pour l'essentiel constitué de projets des anciennes intercommunalités. Certaines politiques semblent toutefois connaître une dynamique récente, comme celles du tourisme et surtout des transports, qui s'orientent désormais vers une gestion unifiée et des projets structurants.

La gestion de la communauté d'agglomération mérite d'être améliorée. Si elle bénéficie d'une certaine aisance financière, elle investit peu et elle devra mener rapidement une prospective fiable afin d'optimiser l'emploi de ses ressources. La tenue des comptes devra également progresser, en lien étroit avec le comptable public, notamment pour la connaissance du patrimoine et l'apurement des comptes d'attente, dont le niveau en fin de période (16 M€ en recettes et 4 M€ en dépenses) est de nature à fausser le résultat. La mise en place d'un plan pluriannuel d'investissement et la gestion des principaux projets en autorisations de programmes et crédits de paiement sont susceptibles d'améliorer la qualité des prévisions budgétaires. Des progrès sont enfin nécessaires dans la maîtrise de la chaîne de la dépense, afin de réduire les délais de paiement des factures.

La politique en matière de ressources humaines conduite durant la période sous revue traduit, elle aussi, une intégration inaboutie, avec notamment des régimes indemnitaires se superposant sans décision du conseil communautaire. L'importance du nombre d'agents à temps non complet astreints à de nombreuses heures complémentaires ainsi que l'ampleur des heures supplémentaires effectuées font écho aux interrogations sur l'organisation des services.

Le pilotage des achats reste enfin à mettre en place, avec une analyse précise des besoins, afin de satisfaire l'objectif de sécurisation et d'harmonisation que s'est fixé prioritairement l'EPCI dans ce domaine.

La communauté d'agglomération du Cotentin se situe aujourd'hui à un tournant. Sans schéma de mutualisation, ni perspective tracée à ce jour, elle doit améliorer l'efficacité de son fonctionnement et engager une réflexion approfondie sur la solidarité territoriale et son périmètre de compétences.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Améliorer l'information du conseil communautaire, en particulier sur les prévisions budgétaires, la programmation des investissements, le financement des compétences mutualisées au sein des services communs, le régime indemnitaire servi aux agents ou encore le tableau des emplois ;
2. approfondir les mutualisations des équipes des pôles de proximité et communautariser les directions mutualisées portées par la ville-centre ;
3. instaurer une collaboration étroite avec la trésorerie pour améliorer la qualité de la tenue des comptes, notamment en matière de connaissance du patrimoine et d'apurement des comptes d'attente ;
4. améliorer le pilotage des achats en mettant en place une planification basée sur l'évaluation exhaustive des besoins.

OBLIGATIONS DE FAIRE

5. Exercer la plénitude des compétences obligatoires en matière de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (article L. 5216-5 du CGCT) ;
6. redonner à la dotation de solidarité communautaire son caractère de compensation des disparités, fixé par l'article L. 5211-28-4 du CGCT, et une dimension de péréquation prépondérante, prévue dans son pacte financier et fiscal ;
7. procéder au règlement des intérêts moratoires dus.

I - RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Normandie a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la communauté d'agglomération du Cotentin (CAC) à partir de l'année 2017. Par lettres en date du 5 juillet 2021, le président de la chambre en a informé M. David Margueritte, président de la communauté d'agglomération, ainsi que M. Jean-Louis Valentin, président jusqu'en juillet 2020.

Les entretiens de fin de contrôle avec les rapporteurs ont eu lieu le 1^{er} février 2022 pour M. Margueritte et le 2 février 2022 pour M. Valentin.

Lors de ses séances des 21 et 22 mars 2022, la chambre a arrêté ses observations provisoires, qui ont été transmises à MM. Margueritte et Valentin, et pour les parties qui les concernent à cinq personnes mises en cause. M. Margueritte et trois personnes mises en cause ont répondu.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté, le 13 octobre 2022, le présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport, auquel est jointe la réponse de l'ordonnateur, sera communicable dans les conditions prévues au livre III du code des relations entre le public et l'administration.

II - LE TERRITOIRE ET SON ADMINISTRATION

A - Un EPCI hors normes

1 - Genèse d'une intercommunalité de grande taille

La création de la CAC, le 1^{er} janvier 2017, a réuni les pôles de Cherbourg et de La Hague ainsi que leur arrière-pays majoritairement rural¹. Elle résulte de la mise en œuvre des dispositions de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRÉ »).

Le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) du 16 mars 2016 rappelle la liste des groupements à fiscalité propre de la Manche concernés par le seuil démographique de 15 000 habitants institué par la loi NOTRÉ.

Dans le périmètre de l'actuel établissement public de coopération intercommunale (EPCI), sept communautés de communes² devaient être modifiées en raison de leur trop faible nombre d'habitants³. En outre, devaient obligatoirement rejoindre un EPCI :

- la communauté urbaine de Cherbourg, dissoute à l'occasion de la création, par la fusion de ses cinq communes membres, de la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin, le 1^{er} janvier 2016 ;
- la communauté de communes de La Hague, dissoute à l'occasion de la création, au 1^{er} janvier 2017, d'une commune nouvelle par la fusion de ses dix-neuf communes membres.

Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le projet de périmètre du nouvel EPCI a été arrêté par le préfet en prenant en compte le déséquilibre des ressources fiscales entre la zone des anciens EPCI de La Hague et des Pieux (dont les finances bénéficiaient d'un riche tissu industriel) et le reste du territoire⁴.

Les ressources futures liées à l'entrée en service du réacteur nucléaire à eau pressurisée (EPR) de Flamanville demeurent une question centrale. Les aléas liés à sa construction ont toutefois conduit à dissocier la réalisation du projet intercommunal de l'obtention de ces ressources.

Le projet a néanmoins essuyé de fortes oppositions :

- certains maires ruraux, sur la double question du périmètre élargi et de l'architecture institutionnelle et administrative qui en résulterait ;
- des communautés de communes de La Hague et des Pieux et de leurs communes-membres, avec des interrogations sur les compétences, le fonctionnement et la dimension financière et fiscale du futur établissement public.

¹ Cette création a également entraîné la dissolution du syndicat mixte touristique de La Hague et le retrait des communes-membres des compétences exercées à titre obligatoire par les syndicats mixtes « Cotentin-Traitement », « Manche Numérique » et du « Cotentin ».

² De Douves et Divette, des Pieux, de la Côte des Isles, de la Vallée de l'Ouve, de la région de Montebourg, du Val de Saire, du canton de Saint-Pierre Église et de la Saire.

³ Seule la communauté Cœur de Cotentin, organisée autour des petites villes de Valognes et de Bricquebec-en-Cotentin, présentait un seuil de population suffisant au regard de la loi.

⁴ Ces deux EPCI percevaient en effet, en 2016, 45 M€ de recettes fiscales propres, nettes des restitutions, représentant la moitié des ressources des onze intercommunalités comprises aujourd'hui dans la communauté d'agglomération (l'ancienne communauté urbaine de Cherbourg percevant auparavant près de 26 M€ à ce titre).

La commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) a adopté le périmètre proposé par le préfet, le 2 mai 2016.

La consultation des conseils municipaux n'ayant pas permis de recueillir la majorité qualifiée requise, le préfet de la Manche, après un nouvel avis favorable de la CDCI, a pu passer outre le refus majoritaire⁵, donnant ainsi naissance à la CAC.

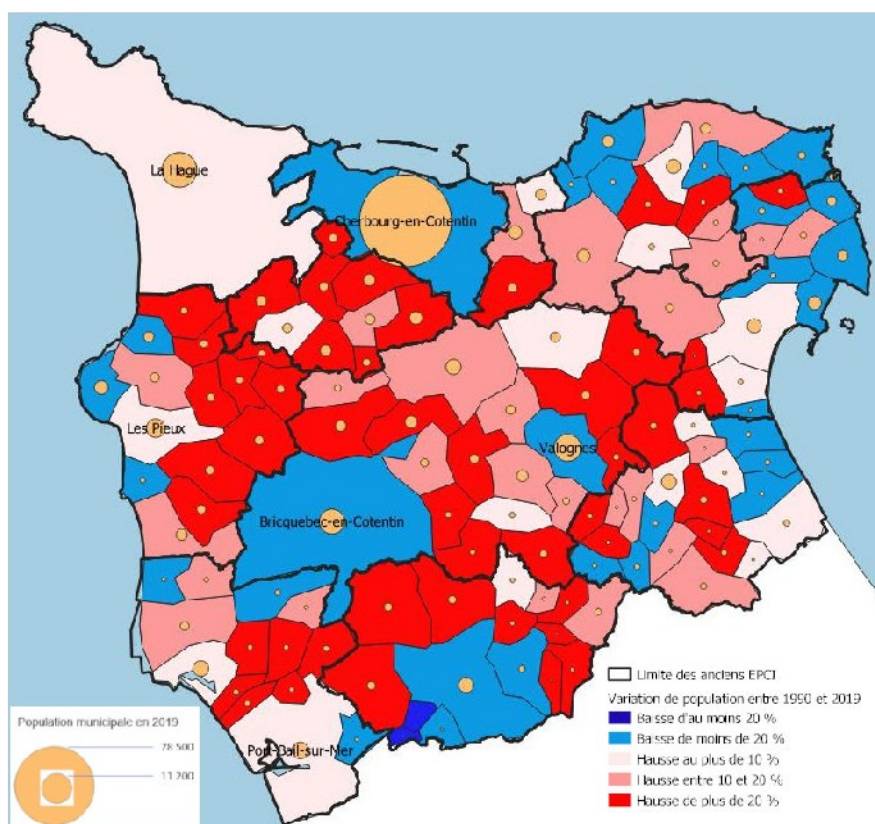
2 - Un territoire contrasté

Fruit de la fusion de neuf intercommunalités et deux communes nouvelles, le territoire de la CAC, qui réunit aujourd'hui 129 communes-membres, couvre 1 439 km², soit un peu plus de 24 % de la superficie du département de la Manche.

Avec 178 600 habitants dénombrés par l'INSEE en 2019⁶, elle se place au 24^e rang des communautés d'agglomération de France métropolitaine par son nombre d'habitants et au 5^e rang par sa superficie.

Après une forte croissance entre 1968 et 1990 (+ 0,8 % en moyenne par an), la population de la communauté d'agglomération s'est stabilisée jusqu'en 2009 avant de décroître depuis lors (- 0,3 %, en moyenne, par an). Cette évolution est le fruit d'un mouvement démographique contrasté entre la ville-centre (Cherbourg-en-Cotentin), qui subit une perte d'habitants depuis 1990 (- 13 500), et les autres communes, qui, dans l'ensemble, en gagnent (+ 8 900).

Carte n° 1 : Evolution démographique depuis 1990



Source : CRC Normandie d'après les données de l'Insee

⁵ Procédure de l'article 35 de la loi NOTRÉ.

⁶ Somme des populations municipales au 1^{er} janvier 2019.

Sur les cinq dernières années, la CAC a perdu 3 000 habitants, 500 à cause de l'excédent des décès sur les naissances et 2 500 à cause des départs plus nombreux que les arrivées. Le solde migratoire est particulièrement déficitaire pour les 15-25 ans. Les jeunes adultes sont enclins à quitter la communauté d'agglomération afin de poursuivre ailleurs des études supérieures.

Fin 2020, le taux de chômage de la zone d'emploi de Cherbourg⁷ s'élevait à 6 %, contre 7,8 % au niveau national. Selon les dernières données de l'INSEE, l'évolution de l'emploi y est également favorable, avec un gain annuel moyen d'environ 1 000 emplois (+ 2,3 %), notamment dans l'industrie et le tertiaire marchand. Cette progression est supérieure à celle observée pour la France métropolitaine (+ 1,1 %).

Si, le revenu disponible médian, avec 21 670 €, est proche du niveau national, le taux de pauvreté y est moins élevé (11,3 % contre 14,6 %).

Ces indicateurs globalement favorables cachent des disparités communales au sein de l'EPCI. C'est ainsi que le niveau de vie médian par unité de consommation varie de 17 400 € par an à 26 970 €. Parmi les communes les plus peuplées, le taux de pauvreté s'élève à 7 % à La Hague contre 14 % à Cherbourg-en-Cotentin ou Valognes.

B - L'administration de l'intercommunalité

Plus de cinq ans après la création de la communauté d'agglomération, la question territoriale⁸ n'a toujours pas été dépassée et laisse son empreinte dans l'architecture institutionnelle comme le fonctionnement administratif.

1 - Le fonctionnement des instances communautaires

La charte communautaire adoptée dès le 21 janvier 2017 fixe les orientations et modalités d'organisation de la communauté. Conformément à l'article L. 5211-11-2 du CGCT, le conseil communautaire a choisi, par délibération du 6 avril 2021, de ne pas adopter de pacte de gouvernance, considérant que sa charte communautaire répondait aux mêmes objectifs.

a - Le conseil communautaire

L'arrêté préfectoral du 16 décembre 2016 a fixé à 221 le nombre de sièges au conseil communautaire et a prévu sa distribution entre les communes-membres. Depuis son renouvellement en 2020, conformément à la réglementation sur la représentation des communes nouvelles, l'organe délibérant est composé de 192 conseillers communautaires.

⁷ La zone d'emploi de Cherbourg regroupe la communauté d'agglomération du Cotentin, la communauté de communes de la Baie du Cotentin et une partie de la communauté de communes Côte Ouest Centre Manche.

⁸ La charte communautaire de la CAC précise que « l'organisation politique de la communauté d'agglomération doit tenir compte de cette réalité et garantir une représentation et une forte implication des communes mais aussi des territoires historiques et en faire sa clé de voûte institutionnelle. ».

Tableau n° 1 : Répartition des sièges au sein du conseil communautaire

Communes (132 puis 129)	Population communale, Insee 2018	Sièges initiaux (arrêté n° 2016-49 du 16 décembre 2016)	Sièges actuels (arrêté n° 2019 –62 du 16 octobre 2019)
Total	179 484	221	192
Cherbourg	79 144	56	52
La Hague	11 387	19	7
Bricquebec en Cotentin	5 869	6	4
Valognes	6 827	4	3
Vicq sur Mer	1 038	4	1
Les Pieux	3 222	2	2
Gonneville le Theil	1 532	2	1
<i>Autres communes (125 puis 122)</i>	<i>70 465</i>	<i>1 par commune</i>	<i>1 par commune</i>

Source : arrêtés préfectoraux et données de l'Insee

Cette répartition traduit d'abord le poids particulier de la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin⁹ mais également la très forte dispersion des autres sièges (la plupart des communes ne disposent que d'un seul élu).

La polarisation extrême de la représentation territoriale au regard des réalités géographiques de ce vaste territoire a dès le départ constitué un défi institutionnel que la communauté d'agglomération s'est efforcée de dépasser.

Le bureau comprend 34 membres élus (15 vice-présidents et 19 conseillers communautaires). L'EPCI a entendu arrêter sa composition dans une logique d'équilibre territorial, selon le poids démographique respectif de chaque territoire. Toutefois, afin d'atténuer la surreprésentation de Cherbourg (qui possède 10 membres tandis que six territoires n'en posséderaient qu'un selon une simple répartition démographique), la charte fondatrice prévoit qu'au moins deux membres sont désignés par territoire. En position intermédiaire, le pôle de Cœur du Cotentin possède quatre conseillers et les pôles de La Hague et des Pieux trois conseillers.

b - Les commissions de territoire, une originalité extra-réglementaire

L'émergence d'un niveau institutionnel tout à la fois infra-communautaire et supra-communal est présentée comme une nécessité, afin de contrebalancer les effets de la prépondérance de Cherbourg-en-Cotentin, de maintenir un débat démocratique de proximité et de vaincre certaines inquiétudes ou résistances.

Onze « commissions de territoire communautaires » ont été instituées, dont les présidents sont également membres du bureau communautaire. Tout projet ayant un impact sur un territoire est soumis à l'avis de la commission, avant son inscription en conseil communautaire. Le règlement intérieur de 2020 rappelle leur nature purement consultative et confirme le rôle d'observateur, dans ce cadre, des maires des communes.

Le président de la CAC a donné aux présidents des commissions territoriales des subdélégations très larges (au périmètre général dans un champ territorial), qui présentent un risque de chevauchement dans l'exercice de la fonction exécutive communautaire avec celles confiées par ailleurs aux membres du bureau. Elles sont également susceptibles de freiner la démarche d'intégration au sein de l'EPCI.

⁹ 25 % du conseil communautaire au 1^{er} janvier 2017 (56 sièges), puis 27 % depuis 2020 (52 sièges).

Par ailleurs, des « commissions de territoire de service commun » ont été instituées par délibération du 20 décembre 2018. Elles sont chargées d'examiner la gestion des compétences communales mutualisées confiées à l'EPCI et les déclinaisons du budget des services communs. La convention qui fixe leur composition, indique que, pour ces services communs, « *l'organe décisionnel est la commission de territoire de service commun* ». Si la formulation laisse penser à un dessaisissement du conseil communautaire, la CAC indique que dans les faits, il n'en est rien.

La composition de ces instances diffère de celle des « commissions de territoire communautaires » mais elles se réunissent souvent simultanément. Leurs décisions sont prises à la majorité simple pour les décisions de gestion, et « aux deux tiers » pour les décisions importantes, puis soumises à la validation des conseils municipaux.

Il apparaît toutefois que les conseillers délégués assurant la fonction de président de « commissions de territoire » ont également pour mission d'« *animer et présider la commission de service commun* ». Le risque de confusion qui en résulte est susceptible de porter atteinte à la gestion communautaire des compétences mutualisées au sein des services communs.

c - Les commissions thématiques puis prospectives

Huit « commissions thématiques » ont été créées en 2017, en application de l'article L. 2121-22 du CGCT. Elles ont vocation à se réunir avant chaque conseil communautaire.

Elles ont été rebaptisées en 2020 « commissions prospectives », avec un rôle qui apparaît plus stratégique (débatte « *des projets du mandat, émettre des avis et réfléchir aux grands enjeux de l'agglomération* »). Leurs membres (au minimum un élu par territoire) « *sont désignés, en fonction de leurs compétences et de leurs centres d'intérêt, par les commissions de territoire* », leur nomination étant assurée par le conseil communautaire.

L'existence, par ailleurs, d'un bureau et d'un conseil de développement, prévus par les textes, accentue le sentiment de dispersion des différentes instances communautaires.

La chambre invite donc la CAC à clarifier sa doctrine sur le sujet, sinon son schéma institutionnel. La formalisation du processus de désignation au sein de ces différentes commissions et des délégations octroyées, ainsi que la définition précise des missions, pourraient contribuer, cinq ans après sa création, à consolider le processus décisionnel commun.

2 - Une organisation administrative territoriale duale

L'administration de la communauté d'agglomération est organisée en six pôles administratifs, dont trois seulement assurent des missions exercées directement par la communauté.

En effet, deux pôles (« ressources humaines » et « finances ») sont en grande partie composés de « services communs » partagés avec Cherbourg-en-Cotentin et portés par la commune, selon le dispositif dérogatoire de l'article L. 5211-4-2 du CGCT.

Pour sa part, le pôle « proximité et aménagement », est un pôle hybride, qui tient une place toute particulière dans le dispositif de gestion, puisqu'il est responsable, outre la direction de l'urbanisme et du foncier, d'une mission de coordination des politiques, qui s'étend aux nombreuses compétences restituées aux communes mais mutualisées concomitamment dans d'importants services communs portés par la CAC. Cette spécificité d'organisation est étroitement liée à la question de l'exercice des compétences et des moyens déployés.

a - Les pôles de proximité, échelons intermédiaires de gestion

Les pôles de proximité ont aujourd'hui une double vocation : exercer certaines compétences communautaires au niveau local, mais surtout - depuis le double mouvement de restitution et de mutualisation de l'exercice de compétences autrefois communautaires - héberger de larges « services communs ».

La répartition des ressources humaines en volume y est très variable. Parmi les neuf pôles possédant un « service commun », celui de la Côte-des-Iles ne possède que trois agents contre 119 agents pour celui des Pieux.

Les agents des « services communs » ont par principe un statut communautaire (article L. 5211-4-2 du CGCT). S'agissant des agents des pôles de proximité, l'EPCI distingue deux situations :

- le « périmètre opérationnel », qui correspond aux missions assurées par des agents communautaires affectés au « service commun » pour la totalité de leur temps de travail ;
- le « périmètre fonctionnel », qui se rapporte aux fonctions support, exercées en soutien des pôles pour une partie du temps de travail (mise à disposition). Ils exercent aussi bien au sein de ces pôles (accueil, comptabilité, maintenance des équipements, etc.) que dans des directions centralisées (commande publique, bâtiments).

La situation de la commune de Flamanville appelle l'attention. Après avoir refusé d'adhérer au « service commun » des Pieux, tout en souhaitant maintenir les services à la population, elle bénéficie aujourd'hui des prestations de ce service, dans le cadre d'une convention de mise à disposition signée le 19 mars 2019. Outre sa complexité, la solution retenue, qui s'apparente à une prestation dans un champ non communautaire, apparaît irrégulière.

Cette dualité de gestion au sein des pôles, induite par l'enchevêtrement des missions communautaires et mutualisées, implique un suivi rigoureux. Une comptabilité analytique par pôle de proximité a été mise en place. Les dépenses consolidées concernant les seuls services communs (12,2 M€ pour le fonctionnement, en 2020) sont retracées dans le budget annexe « services communs », alimenté par un versement du budget principal.

Les éléments de bilan d'activité ou de synthèse financière de ces services communs, portant le plus souvent sur quelques compétences seulement, sont établis et présentés dans certaines commissions territoriales. La formalisation de bilans chiffrés pourrait permettre d'améliorer la transparence de l'information apportée aux élus communautaires sur le fonctionnement des services communs de la CAC mais aussi aux conseils municipaux, qui ont confié à l'EPCI la mise en œuvre de leurs compétences.

Le déploiement à l'échelle de chaque territoire, pour la période 2018-2020, d'un contrat partenarial (comportant des objectifs annuels déclinés dans un « programme d'exécution » établi par le directeur de pôle), n'a finalement pas été retenu. Il ne semble d'ailleurs pas pertinent que l'EPCI s'engage dans cette voie, qui porte en germe un démembrement de la gestion communautaire.

Les compétences mutualisées que la CAC assure pour le compte des communes, de manière différenciée, relèvent d'une organisation de premier échelon morcelée et complexe. L'EPCI répond à la chambre qu'il entend en effet améliorer le fonctionnement actuel dans le sens d'un plus grand formalisme, d'une transparence accrue et d'une évaluation des actions menées afin d'atteindre une optimisation des moyens alloués. Parallèlement à la poursuite de la construction communautaire, une réflexion sur le nombre de pôles pourrait permettre d'éviter cette fragmentation.

b - L'administration communautaire exercée par la CAC

Trois pôles « centraux », propres à la CAC, exercent des missions uniquement communautaires :

- le pôle « administration générale et moyens généraux », qui inclut notamment la logistique, la commande publique et les affaires juridiques ;
- le pôle « stratégie et développement territorial », direction d'état-major consacrée au pilotage de politiques publiques ;
- le pôle « services techniques », qui comprend les directions chargées de la gestion des déchets, de l'eau, de l'assainissement ou de l'entretien des bâtiments et représente logiquement une part prédominante des emplois concernés.

Tableau n° 2 : Répartition des emplois communautaires par pôle¹⁰

	2018	2019	2020
Pôles DGS - Communication - Affaires générales	32	32	41
Pôle Stratégie et développement (dont services communs portés par la CAC)	36	59	57
Proximité et aménagements	434	469	474
Pôle services techniques	495	519	538
Pôle Finances (mutualisé avec Cherbourg-en-C.)	3	4	5
Pôle RH (mutualisé avec Cherbourg-en-C.)	3	7	7
Total	1003	1090	1122

Source : bilans sociaux de l'EPCI

c - Des directions support mutualisées avec la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin

1) *Les « services communs » portés par Cherbourg-en-Cotentin*

De manière paradoxale, des services communautaires centraux parmi les plus essentiels sont portés depuis 2018, avec du personnel municipal, par la ville-centre. Les pôles administratifs concernés sont principalement composés de directions relevant de ces services communs.

Le pôle des ressources humaines et des systèmes d'information relève d'un même directeur général adjoint, rattaché à la ville de Cherbourg-en-Cotentin et mis à la disposition de l'EPCI. Il est composé de quatre directions, dont une seule (celle chargée des relations sociales et de l'action sociale) est propre à la CAC. Ainsi, au sein de la direction des ressources humaines, neuf agents de la CAC ainsi qu'un agent mis à disposition à temps partiel œuvrent aux côtés des 67 agents de la DRH de la commune pour composer le service commun. Pour sa part, la direction des systèmes d'information était composée, à sa création, de 25 agents municipaux et de deux en provenance de la CAC.

¹⁰ Le pôle « proximité et aménagement » comprend une partie des personnels à statut communautaire exerçant des compétences communales mutualisées. Les pôles mutualisés avec Cherbourg-en-Cotentin ne présentent, à l'inverse, que les effectifs à statut communautaire, témoignant des fonctions de gestion morcelées précédemment décrites.

Le service commun des finances (direction de l'analyse et de la gestion financière et direction de la comptabilité) est, depuis le 1^{er} novembre 2018, inclus au sein d'un pôle « finances » placé sous l'autorité d'un directeur général adjoint de la ville de Cherbourg-en-Cotentin (partiellement mis à disposition). La troisième direction du pôle, celle du budget, est propre à la CAC. Le service commun comprend 22 agents de la ville et cinq transférés par la CAC¹¹.

Selon les fonctions exercées, les agents répartissent leur temps de travail entre la gestion des dossiers de l'une ou l'autre entité ou en fonction du portefeuille spécifique qui leur est attribué. Une clé de répartition permet d'affecter à chaque organisme ses propres charges (les remboursements se font durant la période par un dispositif qui abonde l'attribution de compensation en faveur de la ville).

Confier la gestion de fonctions centrales de l'intercommunalité à des personnels de la ville de Cherbourg-en-Cotentin, dans une interprétation extensive des dispositions de l'article L. 5211-4-2 du CGCT, semble discutable, même si, à l'origine, cette modalité a sans doute permis d'assurer le bon fonctionnement d'une communauté d'agglomération dont la mise en place n'avait pas été anticipée.

Par ailleurs, faire reposer sur les mêmes agents les processus quasi-simultanés de création de la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin et d'émergence de ce vaste EPCI ne présente pas un caractère optimal, tant les orientations et les enjeux diffèrent. L'examen des processus de gestion des ressources humaines ou de la tenue de la comptabilité (voir *infra*) permet de constater que cette spécificité organisationnelle, aujourd'hui inscrite dans la durée, est source de fragilité.

2) Des mises à disposition croisées avec la ville de Cherbourg-en-Cotentin

Par convention du 22 décembre 2017, le directeur général des services (DGS) de la commune nouvelle de Cherbourg a été mis à la disposition de la CAC pour une quotité de 50 % de son temps de service, afin d'occuper les mêmes fonctions au sein de l'agglomération.

Cette convention découle d'une simple décision du président de la CAC, datée du 7 décembre 2017, sans délibération du conseil communautaire ou du bureau. Cette compétence aurait pu, sans doute, être couverte par la délibération portant modification des délégations de compétence au président, du 21 septembre 2017, dont le point 1-18 prévoyait qu'il pouvait « *signer les conventions de prestation de service et de mise à disposition du personnel* ».

Toutefois, la convention comportait une durée d'un an seulement, qui pouvait être « *prorogée par délibérations concordantes de Cherbourg-en-Cotentin et de la CAC* », modalité qui n'a jamais été mise en œuvre. Cette convention de mise à disposition, qui devait être reconduite, a pris fin à compter de septembre 2018. Sa mise en œuvre ultérieure apparaît donc irrégulière, jusqu'à la décision prise par le bureau, le 23 janvier 2020.

Depuis les changements survenus à la suite des élections de 2020, la CAC bénéficie d'un DGS en propre.

D'autres mises à disposition croisées – dites « ascendantes » ou « descendantes » – ont été mises en place dans le cadre des dispositions de l'article L. 5211-4-1 du CGCT. Liées aux conditions de création de la communauté d'agglomération,

¹¹ Il convient d'ajouter à cette direction les référents « comptabilité » au sein des pôles de proximité, identifiés comme « services support » et relevant, eux, d'un statut communautaire. L'articulation de leur fonction avec cette direction centrale sous gestion municipale n'est pas apparue efficiente, ces agents ayant des relations directes avec le comptable public, illustrant des difficultés qui seront mises en exergue dans l'analyse de la fonction comptable.

afin de consolider son organisation ou de combler des manques éventuels, ces mutualisations n'ont toutefois qu'une importance financière limitée.

3) Deux « services communs » support portés par la CAC

Seuls deux « services communs » exercent des compétences communautaires :

- la direction de la « géomatique et connaissance du territoire », service support de la CAC établi par convention avec la ville de Cherbourg-en-Cotentin et celle de La Hague (cinq agents précédemment communaux, devenus communautaires) ;
- celui assurant auprès de cinquante-trois communes une prestation d'instruction des actes d'autorisation du droit des sols.

d - Le financement des services communs

Si l'année 2019 a été marquée par la restitution aux communes de nombreuses compétences (scolaire, jeunesse, enfance-petite enfance, équipements sportifs et nautiques), une grande partie des flux financiers sont devenus en réalité croisés, puisque ces compétences sont assurées dans le cadre de services communs, portés par la CAC.

Les attributions de compensation (AC) attribuées aux communes lors de la restitution de la compétence sont, par conséquent, à reverser au service commun¹². *De facto*, les attributions de compensation sont minorées du coût du service commun (si le coût excède le montant, un mandat est alors émis), de manière à rembourser la communauté d'agglomération.

Tableau n° 3 : Refacturation des services communs assurés par la CAC et remboursement des services communs assurés par Cherbourg (en déduction ou en majoration de l'AC)

	2017	2018	2019
Total de la refacturation	761 650	-8 821 215	-8 583 241
Les Pieux		-2 377 179	-2 718 409
Cherbourg	1 198 755	1 826 198	2 073 974
Montebourg		-1 705 530	-1 559 683

Source : état produit par la CAC

Cette contraction, effectuée sur la base d'une clé de répartition définie par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), est conforme aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 5211-4-2 du CGCT.

L'ampleur et la spécificité de ces services communs, aux périmètres territoriaux distincts, plaideraient pour un mode de calcul plus transparent (évitant la contraction décrite *supra*), par exemple, avec la mise en œuvre d'une facturation.

L'application de ce principe de contraction dans un autre cas, celui des services communs portés par la ville de Cherbourg-en-Cotentin, soulevait des questions de régularité, car le mode de financement semblait confondre le coût de la prestation effectuée pour le compte de l'agglomération (dans un service mutualisé externe) avec la répartition des charges communautaires. La CAC confirme que cette « double contraction » n'est désormais plus mise en œuvre, la participation aux services communs faisant désormais l'objet d'une facturation.

*

¹² Intégralement, lorsque son périmètre est semblable (situation la plus fréquente), ou partiellement.

La CAC n'a jamais établi de schéma de mutualisation et renvoie, sur le sujet, à sa charte de gouvernance, laquelle reste évasive sur les questions de structuration administrative de l'EPCI. Plusieurs délibérations font toutefois mention de la perspective d'une « convention globale de mutualisation » à terme, sans concrétisation à ce jour.

L'édifice composite qui en résulte, source de complexité, est le produit de solutions pragmatiques qui pouvaient se justifier à court terme. Aujourd'hui, il traduit surtout la persistance d'une dichotomie entre des pôles de proximité qui perpétuent largement l'existence des anciens EPCI et une administration centrale étroitement liée à la ville de Cherbourg-en-Cotentin. Le « projet d'administration » qu'elle souhaite mettre en œuvre pourrait être mis à profit pour tracer des perspectives renforçant le pilotage intercommunal.

III - LA DEFINITION DES COMPETENCES ET LE PACTE FINANCIER ET FISCAL

A - Un champ de compétences à peine stabilisé

1 - Situation juridique au regard des compétences exercées par les anciennes entités

Conformément aux dispositions de l'article 5 de l'arrêté préfectoral du 4 novembre 2016, la CAC s'est substituée à neuf EPCI dissous, dont elle a repris l'ensemble des compétences optionnelles et supplémentaires.

En revanche, elle n'exerce que ses compétences de droit commun pour les communes nouvelles de Cherbourg-en-Cotentin et de La Hague. Ainsi, le périmètre de compétences de la CAC est-il, dès sa création, substantiellement différent, dans ces deux communes, qui ont repris certaines compétences communautaires au titre du principe de compétence générale. Une première phase de « décommunautarisation » a ainsi eu lieu dès la création du nouvel EPCI.

L'arrêté de 2016 indiquait que la communauté d'agglomération disposait d'un délai d'un an (au 1^{er} janvier 2018) pour décider du sort des compétences optionnelles exercées par les anciens EPCI, et de deux ans (au 1^{er} janvier 2019) pour revoir les compétences facultatives, conservées ou restituées aux communes. Dans le même délai de deux ans, l'intérêt communautaire devait être précisé par délibération pour les compétences qui le requièrent.

Plusieurs délibérations ont en conséquence été adoptées au cours de l'année 2017 pour redéfinir les compétences dites alors optionnelles. Au cours de l'année 2018, plusieurs nouvelles délibérations ont tracé le contour des compétences complémentaires et de l'intérêt communautaire, en particulier celle du 24 mai 2018, qui a opéré un mouvement important de restitution de compétences aux communes.

2 - Un socle de compétences obligatoires étoffées

Les compétences obligatoires de la CAC sont théoriquement exercées de plein droit, à compter du 1^{er} janvier 2017. Cependant, dans une délibération du 29 juin 2017, l'EPCI n'approuve qu'au 1^{er} janvier 2018 la prise de compétence en matière de transport interurbain, tout en la confiant – pour partie – à la région (cf. *infra*).

La compétence en matière d'équilibre social de l'habitat a fait l'objet d'une définition restrictive dans la délibération du 24 mai 2018, l'intérêt communautaire portant, non sur le logement social lui-même, mais sur le périmètre d'actions déterminé par la loi¹³.

Cependant, il apparaît :

- que l'exercice des actions et des aides financières au logement social d'intérêt communautaire ne saurait être réalisé par la seule « *coordination du partenariat local en matière d'habitat et de pré-programmation HLM* » ;
- que les opérations d'intérêt communautaire en faveur du logement des personnes défavorisées sont restrictivement limitées aux « *études relatives au logement et à l'hébergement des personnes défavorisées* » ;
- que « l'amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire » ne correspond pas à « *l'étude, la mise en place, la coordination des dispositifs d'amélioration de l'habitat, telles que les OPAH et les PIG d'amélioration de l'habitat* ».

L'absence de dépenses d'investissement en matière d'habitat sur la période confirme cette analyse. Il en est de même de l'absence d'un parc communautaire de logements sociaux jusqu'à l'arrêté préfectoral du 18 septembre 2019.

Si une nouvelle délibération adoptée le 1^{er} mars 2022 est venue modifier l'intérêt communautaire en matière de logement et d'habitat, la chambre constate que durant la période contrôlée, les décisions prises ont vidé ces deux compétences de leur substance. Elle estime que la CAC devrait pleinement se conformer aux dispositions de la loi en matière de compétences obligatoires.

3 - Les restitutions de compétences optionnelles et facultatives

Au 1^{er} janvier 2018, puis surtout au 1^{er} janvier 2019, la CAC a défini son périmètre, essentiellement par d'importantes restitutions de compétences aux communes (voirie, action sociale, petite enfance, périscolaire).

La création de vastes compétences « mutualisées » dans des services communs territoriaux (cf. *supra*), doit néanmoins conduire à tempérer fortement la portée du nombre des restitutions opérées en 2019.

Ces compétences sont désormais stabilisées.

a - Les restitutions de compétences alors optionnelles

Par délibération du 29 juin 2017, la communauté a décidé de restituer au 1^{er} janvier 2018 la compétence en matière de voirie, qui était pourtant exercée auparavant – en tout ou en partie – par plusieurs EPCI.

Elle a également annoncé la restitution complète de la compétence en matière d'action sociale, celle-ci étant considérée par l'organe délibérant comme « hétérogène » et majoritairement exercée par les communes.

La « décommunautarisation » de ce dernier champ n'a pas non plus été l'objet d'une des mutualisations opérées par l'EPCI en 2019, qui n'a pas souhaité créer de centre intercommunal d'action sociale et a considéré que la loi ne permettait pas la gestion d'un CCAS gestionnaire d'établissement social et médico-social en service commun.

¹³ Elle inclut ainsi la conduite d'études et d'actions de coordination (stratégie en matière de foncier, des personnes défavorisées, action envers les publics spécifiques, amélioration du parc immobilier bâti) et de soutien financier (à destination des jeunes et des étudiants).

b - Les prises et restitutions de compétences facultatives

Les prises de compétences ont fait l'objet d'une redéfinition des périmètres, tandis que des restitutions aux communes ont été décidées, avec effet au 1^{er} janvier 2019.

La CAC a tout d'abord entendu exercer deux compétences facultatives, dès le 29 juin 2017, en matière d'enseignement et de recherche et de santé et accès aux soins.

Par délibération du 24 mai 2018, un nouveau socle de compétences a été défini, à compter du 1^{er} janvier 2019, conduisant à des restitutions mais également à la redéfinition de certains périmètres aboutissant à des restitutions partielles. Cette décision établit entre les structures (qui, selon le cas, relèvent du champ municipal ou communautaire) des distinctions complexes et parfois peu opérantes¹⁴.

Ont, par ailleurs et notamment, été restituées en bloc aux communes, par délibérations du 24 mai 2018, l'intégralité des compétences relatives aux affaires scolaires et périscolaires, d'enfance et de jeunesse mais également de petite enfance. La restitution de cette dernière a suscité des controverses entre élus¹⁵ alors même que la CAC invoquait une logique de « subsidiarité » pour justifier les choix opérés.

Des positions discordantes ont également vu le jour sur la question de l'exercice des affaires scolaires, les villes de Cherbourg-en-Cotentin et La Hague voulant conserver cette compétence. Ces questions ont trouvé un compromis dans le cadre des « services communs » (voir *supra*), permettant leur exercice mutualisé dans les territoires qui le souhaitaient.

Par ailleurs, la CAC estime qu'elle exerce la compétence obligatoire de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) depuis le 1^{er} janvier 2018.

Pourtant, elle a considéré que la « mission de surveillance et d'entretien d'ouvrages » exercée dans l'ex-EPCI de la région de Montebourg constituait une compétence optionnelle qu'elle pouvait restituer aux communes.

Cette interprétation n'est pas conforme au champ de la compétence GEMAPI et à l'article L.211-7 du code de l'environnement, qui prévoit qu'elle emporte à ce titre, « la défense contre les inondations et contre la mer ».

L'acuité toute particulière du risque de submersion marine dans la péninsule du Cotentin justifie la redéfinition rapide du périmètre de compétence concerné, pour l'étendre à l'entretien et à la surveillance des ouvrages contre la mer. La CAC répond à la préoccupation de la chambre en l'informant qu'elle a mené des actions d'études fin 2021 et 2022 sur plusieurs ouvrages, mais n'évoque pas la reprise en gestion des ouvrages restitués.

c - La définition de l'intérêt communautaire des équipements

La définition de l'intérêt communautaire, qui doit être « *claire, précise, objective et opérationnelle* »¹⁶, vise à établir la ligne de partage des compétences entre l'EPCI (par principe, soumis au principe de spécialité) et ses communes-membres. Elle illustre l'ambition réelle de la communauté de remplir pleinement son rôle et constitue un préalable aux transferts de services et de patrimoine concernés.

¹⁴ Par exemple, la CAC indique, s'agissant des structures d'exercice collectif de santé, ne vouloir conserver que « *la création, gestion et entretien des structures d'exercice collectifs de soins pluri-professionnelles de premier recours disposant d'un projet de santé collectif [...]* ».

¹⁵ L'ensemble des anciens EPCI, à l'exception de la communauté de communes de la Saire, bénéficiaient de « relais assistantes maternelles » ou des structures d'accueil du jeune enfant, avec des périmètres différents, dont cinq équipements communautaires.

¹⁶ C. comptes, rapport au Président de la République, « L'intercommunalité en France », novembre 2005.

La délibération du 28 juin 2018 définit l'intérêt communautaire pour les équipements sportifs et culturels, dans le cadre d'une compétence choisie par l'intercommunalité. Pourtant, la CAC n'administre en régie directe que cinq équipements¹⁷.

L'EPCI attribue un intérêt communautaire limité à certaines piscines, privilégiant les équipements situés dans des zones moins denses, excluant de ce fait le centre aquatique de Cherbourg-en-Cotentin et d'autres piscines, qui demeurent municipales. Une étude particulière a été menée en 2018 sur la question des cinq bases nautiques, conduisant à privilégier *in fine* le scénario de leur restitution, rendue effective au 1^{er} janvier 2019 (la CAC ne conservant que des actions de coordination et de « mise en réseau »). De même, les salles de sport et les complexes sportifs ont tous été restitués aux communes.

Pour ce qui concerne les équipements culturels, une liste très restrictive a été adoptée, incluant uniquement deux sites importants (la Cité de la mer et le planétarium Ludiver) ainsi que deux autres de portée plus limitée (le site du hangar à dirigeables d'Ecausseville et le cinéma de Réville), tous précédemment de niveau communautaire. À l'inverse, les grands équipements culturels comme le centre culturel « Le Quasar » ou la scène nationale du Trident restent attachés à la ville de Cherbourg-en-Cotentin, de même que le pôle national des arts du cirque « la Brèche » ou l'école d'arts et médias de Caen-Cherbourg (à la confluence de cette compétence et de celle adoptée au titre de l'enseignement supérieur).

Il n'y a donc pas d'adéquation systématique entre intérêt communautaire et rayonnement territorial. La chambre considère qu'un réexamen de l'intérêt communautaire, en lien avec les orientations du projet territorial, permettrait un arbitrage plus lisible entre rayonnement territorial et financement des équipements de proximité.

4 - La mutualisation de nombreuses compétences restituées

De nombreuses compétences restituées aux communes ont fait l'objet d'une mutualisation immédiate au sein des « services communs » des pôles de proximité territoriaux de la CAC, correspondant aux périmètres des EPCI dissous, à la faveur d'une interprétation extensive des dispositions de l'article L. 5211-4-2 du CGCT. Ces services sont d'ailleurs créés concomitamment aux restitutions de compétences, par une délibération du 20 décembre 2018.

Le deuxième mouvement de « décommunautarisation » des compétences a ainsi connu une atténuation¹⁸, par la création d'un niveau interne intermédiaire de gestion « à la carte », dépassant l'évidente difficulté pour des communes de l'agglomération (souvent de très petite taille) de les exercer et remédiant à une situation à l'origine peu consensuelle entre elles.

L'exercice des compétences entre chacun des pôles de proximité demeure néanmoins disparate et constitue une limite importante au principe de solidarité communautaire. On observe en effet que le champ de compétences mutualisées, portées par chaque service commun de la CAC, demeure assez proche de celui des anciens EPCI dissous.

Le *statu quo* institutionnel qui prévaut dans la répartition des compétences et semble principalement convenir aux communes de Cherbourg-en-Cotentin et de La Hague, ne paraît pas offrir de réelle perspective de « recommunautarisation » de certaines compétences.

¹⁷ Le Planétarium de Ludiver, le moulin de Fierville, les piscines de la Vallée de l'Ouve, des Pieux et Océalis de La Hague (les trois piscines en régie ont été réunies en 2021 dans une même direction).

¹⁸ Exception faite de la voirie (sauf dans le pôle des Pieux) et de l'action sociale.

Ce schéma original d'organisation interne a néanmoins permis, selon la CAC, d'éviter la constitution de syndicats intercommunaux. Si ce constat est exact dans de nombreux domaines, le secteur scolaire constitue pourtant une exception¹⁹. En outre, la CDCI a validé la création d'un futur syndicat mixte, entre la CAC et la communauté de communes de la Baie du Cotentin, chargé ponctuellement d'assurer la gestion de la protection contre la mer, par un système d'endigement, sur une portion d'une dizaine de kilomètres sur la façade maritime est de la péninsule.

5 - Un coefficient d'intégration fiscale qui traduit ces équilibres

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF), qui témoigne du rapport entre les recettes fiscales communautaires et l'ensemble de celles levées sur le territoire, diminue sur la période examinée, en raison des restitutions de compétences.

En 2019, le CIF de la CAC est inférieur à celui observé au niveau national (0,40).

Tableau n° 4 : Evolution du taux de coefficient d'intégration fiscale

2017	2018	2019	2020
0,46	0,38	0,35	0,34

Source : données de la DGCL

Cet écart défavorable est observé en dépit du choix d'imputer sur les attributions de compensation le coût des très importants services communs (cf. *infra*), mécanisme qui augmente mécaniquement le CIF.

B - Le pacte financier et fiscal, arbitrage entre neutralité et solidarité

Le pacte financier et fiscal de la communauté d'agglomération, adopté par délibération du 7 décembre 2017, affiche une volonté de « *neutralité fiscale pour les ménages et budgétaire pour les communes* », par les attributions de compensation et l'ajustement des taux de fiscalité, tout en évoquant un mécanisme de « *solidarité et de péréquation financière* » au travers de la dotation de solidarité communautaire, mais aussi des fonds de concours.

Tableau n° 5 : Evolution des montants et proportions de l'AC et de la DSC

	2017		2018		2019		2020	
Dépenses de fonctionnement	106 709 609		129 113 165		136 810 503		140 682 012	
Reversement d'attribution de compensation	51 634 272	48,4 %	53 989 569	41,8 %	46 199 423	33,8 %	46 342 434	32,9 %
Reversement du BP au BA "services communs" par contraction					9 708 122	7,1 %	9 990 835	7,1 %
Dotation de solidarité communautaire	1 801 179	1,7 %	3 648 302	2,8 %	4 538 984	3,3 %	5 429 677	3,9 %

Source : CRC, d'après les comptes administratifs et les éléments de la CAC

1 - Une attribution de compensation fixée en partie librement

Une commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) a été mise en place par la délibération du 21 janvier 2017, puis renouvelée le 13 juillet 2020.

¹⁹ Un syndicat intercommunal scolaire, regroupant les communes d'Hardinvast et de Saint-Martin-le-Gréard, a été créé par arrêté du 29 avril 2019 et un autre projet de création de syndicat scolaire, prévu à l'horizon 2023, est en cours d'étude. D'autres pourraient être engagés dans les années à venir.

a - Le mécanisme des trois enveloppes de l'attribution de compensation

Si, classiquement, le transfert de compétences est imputé sur l'attribution de compensation (AC), tandis qu'une restitution donne lieu à une majoration de l'AC, la CAC a adopté le principe de « libre fixation », prévu par l'article 1609 nonies C (V 1° bis du code général des impôts (CGI)). Seule l'AC de droit commun est attribuée lorsque les communes votent contre cette libre fixation²⁰.

L'intercommunalité a posé un principe de non-rétroactivité, sans corriger les flux financiers passés.

Les montants de l'AC sont déterminés pour la CAC en trois enveloppes, « de droit commun », « libre » et « de transfert de charges » :

- la première s'appuie sur les dispositions de l'article 1609 nonies C du CGI. Il reprend l'AC de l'année précédente pour les anciennes communautés à fiscalité professionnelle unique (sauf celle de La Hague et en incluant Cherbourg-en-Cotentin) et compense le transfert du produit post-taxe professionnelle transféré à la communauté pour les communes appartenant aux autres anciens EPCI, sans fiscalité professionnelle unique ;
- la deuxième (ou composante complémentaire) comprend des mécanismes complémentaires de neutralisation des effets fiscaux et de garantie des ressources communales ;
- la troisième (V de l'article 1609 nonies C du CGI) constitue une attribution spécifique des « charges de fonctionnement » pour la commune nouvelle de La Hague, permettant une sanctuarisation dérogatoire de ses ressources.

Ce socle d'AC, établi la première année de la CAC, traduit la très forte polarité du territoire, puisque les communes de Cherbourg-en-Cotentin et La Hague perçoivent 88 % des reversements d'AC de la CAC, une fois inclus les transferts de charges. Seule Valognes dépasse également le million d'euros, et trois communes les 500 000 € (Bricquebec, Tollevast et Sottevast).

Tableau n° 6 : Montant des principaux versements d'AC

Montant incluant les transferts de charges	2016	2017		2020	
	874 337	50 692 475	100 %	54 681 824	100 %
La Hague	216 588	12 460 144	25 %	9 924 829	18 %
Cherbourg-en-Cotentin	0	31 739 414	63 %	24 663 367	45 %
Valognes	1 612 358	2 278 489	4 %	2 493 069	5 %
Les Pieux	-236 954	-28 183	0 %	3 013 104	6 %
Montebourg	0	-21 568	0 %	1 686 819	3 %
Total	1 591 992	46 478 047	92 %	41 781 188	76 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

En 2020, deux communes supplémentaires reçoivent plus d'un million d'euros d'AC, Les Pieux et Montebourg, tandis que la part de Cherbourg et de La Hague diminue nettement, en valeur (35 M€ contre 44 M€ en 2017) comme en proportion (63 % contre 88 %).

²⁰ En 2017, ce fut le cas pour Neuville-en-Beaumont et Joganville, et en 2018 seulement pour Flamanville. En 2019, quatre communes (Flamanville, Pierreville, Hêmevez et Fresville) étaient concernées.

C'est lors de l'année 2019, avec le mouvement de mutualisation de compétences restituées, que ces équilibres de charges ont été modifiés.

b - Une réévaluation des charges tous les ans

Les montants des charges transférées établies par la CLECT au titre de 2017 ont fait l'objet d'une réévaluation dès 2018, puis en 2019 et 2020.

En 2019, une attribution non pérenne, au titre des AC libres, a permis de corriger des « services faits » au sein des services communs (rattachements de charges ou de produits qui correspondent à des imputations de dépenses engagées qui auraient dû être communautaires). Cette catégorie présente désormais un caractère tout à fait différent : il s'agit d'un correctif à une attribution erronée, en lien avec les contestations de certaines communes.

c - La forte proportion de l'attribution de compensation dans le budget intercommunal

En 2017, l'AC atteignait *stricto sensu* plus de 48 % des dépenses de fonctionnement du budget principal de la communauté d'agglomération. Cette part chute à 32 % en 2020, en raison de la réduction de l'AC versée aux communes qui bénéficient des services communs.

Cette proportion demeure néanmoins très élevée au regard des autres communautés d'agglomération. Elle corrobore la faible intégration communautaire, illustrée par le coefficient d'intégration fiscale.

2 - La dotation de solidarité communautaire

La dotation de solidarité communautaire (DSC) de la CAC, dont la détermination est complexe, inclut :

- une première enveloppe, dite « de neutralité », qui entend compenser la baisse des dotations nationales (notamment la dotation globale de fonctionnement [DGF]) et prendre en compte les montants négociés des anciens EPCI de La Hague et des Pieux ;
- une deuxième enveloppe, « forfaitaire », répartie équitablement entre les communes de manière à éviter de privilégier les communes les plus peuplées ;
- une troisième, « de péréquation », qui s'appuie sur les critères de répartition des dotations, en référence aux strates nationales. Il est indiqué qu'elle doit être « prépondérante », conformément aux textes.

En 2018, l'EPCI indique que la neutralisation se porte préférentiellement sur la DSC et non plus sur l'AC, afin de ne pas majorer le potentiel fiscal des communes qui perdent le plus de DGF.

Avec 38 % du montant total en 2018, la « DSC de neutralité » (première enveloppe) représente, pour la commune de La Hague, un montant total de 482 930 € (soit presque 35 % des sommes versées à ce titre), tandis que Cherbourg-en-Cotentin verse en retour 195 446 €. La troisième enveloppe, qui repose sur trois critères (potentiel fiscal par habitant, revenu par habitant et effort fiscal), s'élève à 1 950 000 €, soit 53 % du total de la DSC.

A partir de 2019, le détail du calcul, et par voie de conséquence la répartition des enveloppes, évoluent :

- le montant de la première enveloppe atteint 2 281 971 € en 2019 (50,3 % du total), puis 3 051 998 € en 2020 (56 % du total) ;
- parallèlement, l'enveloppe de péréquation ne représente plus que 43 % des montants versés en 2019 et 36 % en 2020.

De surcroît, l'article L. 5211-28-4 du CGCT dispose que la DSC doit tenir compte « majoritairement » de l'écart de revenu des habitants de la commune avec la moyenne de l'EPCI et de l'insuffisance du potentiel fiscal ou financier par habitant au regard de la moyenne. En appliquant un mode de calcul majoritairement fondé sur d'autres critères, l'EPCI contribue à maintenir figées des disparités préexistantes.

Sur ce point, la CAC répond à la chambre que 37,6 % de la dotation communautaire correspondent aux critères du « potentiel fiscal » et du « revenu par habitant », soit davantage que les 35 % posés.

Or une confusion se fait jour ici entre deux principes, car l'objectif de péréquation doit rester dans tous les cas « majoritaire » au sens de l'article précité, par l'adjonction des critères complémentaires.

Ainsi, l'évolution du dispositif de péréquation paraît contraire non seulement aux modalités du pacte financier et fiscal de l'EPCI mais également aux objectifs déterminés par la loi.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que dans le cadre du prochain pacte, la démarche adoptée par la CAC sera confortée en prévoyant une nouvelle péréquation redistributive dès lors que les recettes fiscales issues de l'exploitation de l'EPR seront perçues.

La chambre ne peut que confirmer que cette évolution du dispositif de péréquation de la DSC reste contraire à la loi et invite la CAC à se conformer aux objectifs de cette dernière.

IV - LE PROJET TERRITORIAL ET LES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES

A - Évaluation du projet territorial de la CAC

Dès son préambule, la charte communautaire, adoptée le 21 janvier 2017, présente la solidarité territoriale et les projets de développement partagé comme les principes fondateurs de la communauté d'agglomération, sous l'expression de « développement équilibré ».

La mise en œuvre du projet territorial formalisé en 2018 peut être analysée sur le fondement, notamment, de l'évaluation menée en 2020 par l'EPCI ainsi que des éléments de comptabilité fonctionnelle des comptes administratifs (qui indiquent la nature des dépenses effectuées).

1 - Le recul mesurable de la sphère communautaire

a - Ordres de grandeur du budget principal

Un premier élément de comparaison des charges de gestion, d'une part, et des dépenses d'équipement, d'autre part, entre les anciens EPCI en 2016, plus la communauté urbaine de Cherbourg en 2015, permettent de cerner l'ampleur du recul communautaire.

Tableau n° 7 : L'effet de décommunautarisation - comparaison des périmètres de charges de gestion et des dépenses d'équipement à la création de la CAC, puis sur la période considérée

	Différence estimée 2016-2017			Différence 2017-2020		
	EPCI ²¹	COMMUNES	ENSEMBLE	EPCI	COMMUNES	ENSEMBLE
Evolution des charges de gestion en volume	-55 219 613	66 317 247	11 097 634	43 930 120	-22 762 149	21 167 971
Evolution des dépenses d'équipement en volume	-26 947 895	11 381 961	-15 565 934	-5 352 883	1 047 433	-4 305 450
Evolution des charges de gestion en pourcentage	-42,3 %	42,3 %	3,9 %	58 %	-10 %	7 %
Evolution des dépenses d'équipement en pourcentage	-56,5 %	25,0 %	-16,7 %	-26 %	2 %	-6 %

Source : CRC, comptes de gestion – tous budgets

On peut estimer à environ 130 M€ les charges de gestion communautaires avant la création du nouvel EPCI (agrégation des comptes des anciennes intercommunalités du territoire, tous budgets confondus). Ces dépenses ont fortement diminué, lors de la création de la CAC en 2017, pour atteindre 75,2 M€ (soit - 42,3 %). L'augmentation concomitante de 66,3 M€ des charges de gestion des communes (pour l'essentiel, concernant les deux communes nouvelles) traduit ce mouvement de report initial massif.

Durant la période contrôlée, les charges de gestion paraissent remonter de près de 44 M€, notamment du fait de la communautarisation de l'eau et de l'assainissement, mais sont loin de retrouver leur niveau antérieur. Pourtant, la diminution parallèle – en volume – des mêmes charges au sein des communes du territoire n'est que de 22,7 M€. En effet, la mise en place des services communs en 2019 contribue à rehausser le niveau des charges de gestion, mais la différence correspond à des compétences communales mutualisées et non communautaires. Au total, les charges de gestion du bloc communal, que l'on peut évaluer à 287 M€ en 2016, ont crû de 32 M€ sur le territoire de la CAC.

Pour leur part, les dépenses d'équipement communautaires se sont rétractées de 27 M€ entre 2016 et 2017 (après la fusion), puis encore de 5,3 M€ entre 2017 et 2020. L'augmentation simultanée de 11,3 M€ puis de 1 M€ des dépenses d'équipement des communes ne compense pas cette baisse. Les dépenses d'équipement globales du bloc communal ont donc diminué de 19,9 M€ entre 2016 et 2020.

La création des communes nouvelles de Cherbourg-en-Cotentin puis de La Hague jointe à la restitution de compétences aux communes, ont entraîné une « décommunautarisation » des dépenses de la CAC mais également un accroissement global de ses dépenses de fonctionnement et une baisse de l'investissement.

2 - Un projet de territoire défini

Le projet de territoire, qui structure la mise en œuvre des compétences, a été établi en 2018. Le conseil de développement du Cotentin a été pleinement associé aux travaux d'élaboration de cette « feuille de route stratégique ».

Le projet s'articule autour de quatre axes, qui correspondent de manière effective aux compétences exercées et font écho aux priorités territoriales de l'agglomération et à sa

²¹ La part EPCI pour la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin a été estimée selon la répartition communauté urbaine/ville en 2015.

phase de mise en place. Chacun d'entre eux est divisé en trois ou quatre orientations, regroupant 160 actions, de natures différentes, quelques-unes étant précises et ciblées. Certaines correspondent d'ailleurs plutôt à des objectifs, voire des principes généraux (par exemple « *maintien d'une qualité architecturale urbanistique et paysagère cohérente avec l'existant* »).

Le « bilan de mandature 2017-2020 » de l'établissement réalise un point d'avancement des actions, montrant une réalisation inégale en fonction des politiques communautaires : 16 ne sont pas engagées, 63 sont engagées mais non réalisées, 81 sont considérées comme réalisées, avec un niveau de réalisation très différent par politique publique.

L'absence d'indicateurs associés au projet rend néanmoins l'appréciation subjective et parfois difficile à cerner. Une évaluation plus précise, avec des indicateurs de réalisation, du nouveau projet adopté en 2021 « *Le Cotentin, un cap pour 2030* » constituerait donc une évolution souhaitable.

3 - Des actions de planification nombreuses

L'émergence du nouvel ensemble intercommunal et son projet territorial ont rendu prioritaire l'élaboration des divers documents de planification.

Les principaux parmi ceux-ci ont bénéficié d'une assez longue gestation, aucun n'étant adopté durant la période. La situation est d'autant plus préjudiciable que la CAC a décidé d'attendre leur achèvement avant d'engager nombre d'actions communautaires. On relève toutefois une accélération des processus en 2021.

a - Des documents principaux non encore adoptés fin 2020

La révision du schéma de cohérence territoriale (SCoT), initialement établi en 2011, relève d'un syndicat mixte distinct, qui réunit la CAC et la communauté de communes de la Baie du Cotentin. L'évaluation avait été présentée en avril 2017, conformément au délai de six ans, prévu par l'article L. 143-28 du code de l'urbanisme. Il a finalement été soumis à enquête publique en septembre et octobre 2021. L'échéance a donc été repoussée, pour une entrée en vigueur en juillet ou en août 2022.

De plus :

- lancé en 2017, le projet de plan de déplacement urbain du Cotentin (dit « PDC ») a été validé en décembre 2020 avant d'être soumis aux avis requis par l'article L. 1214-15 du code des transports (voir *infra*, la partie consacrée à la politique de transports) ;
- l'élaboration de sept plans locaux d'urbanisme infracommunautaires a, conformément aux dispositions de l'article L. 154-1 du code de l'urbanisme, été autorisée par le préfet le 21 septembre 2017. En 2020, toutefois, l'architecture institutionnelle du projet a été remaniée. Le calendrier d'adoption est désormais pour partie repoussé à 2023 ;
- le programme local de l'habitat (PLH), dont la préparation a également été engagée en 2017, a été ralenti, selon l'administration intercommunale, par l'importance des travaux à mener avant d'être adopté le 1^{er} mars 2022 ;
- le plan climat-air-énergie territorial (PCAET), dont la rédaction a été engagée en 2018, a vu son plan d'actions tardivement approuvé, en 2021²².

²² Il aurait dû l'être dans un délai de deux ans à compter de la création de l'EPCI (cf. dispositions de l'article L. 229-26 du code de l'environnement).

b - De nombreux plans sectoriels

Dans le champ économique ou de la formation, plusieurs documents d'orientation ont été adoptés, dont la définition d'une stratégie d'aménagement commercial en 2019, un schéma local de l'enseignement supérieur et de la recherche en juin 2019, un plan « croissance bleu », la stratégie de développement touristique du Cotentin en février 2019, ainsi qu'un schéma directeur des sentiers de randonnée et un schéma d'accueil des entreprises.

Plusieurs documents de planification dans le champ de l'environnement ont été réalisés, notamment le projet territorial de développement durable ou le programme de prévention des déchets ménagers et assimilés et le schéma directeur d'alimentation en eau potable de l'agglomération. Un diagnostic de santé a été mené, accompagnant la création d'un conseil de santé et d'un conseil des professionnels de santé du Cotentin en 2018.

En revanche, le travail d'identification des grands équipements manquants n'a pas encore abouti.

Ce foisonnement de plans sectoriels, correspondant à des actions envisagées dans le projet territorial, contraste avec les démarches de planification plus structurantes, qui connaissent des retards significatifs.

B - Des priorités assumées entre politiques communautaires

L'évaluation du projet territorial montre que la CAC a fait le choix de privilégier durant ces quatre années l'exercice de certaines compétences. L'EPCI ne s'est pas emparé de certaines missions comme l'habitat tandis que le champ du tourisme a connu des actions significatives.

1 - Une compétence en matière d'habitat et de logement non exercée

En dépit du caractère déjà restrictif de la définition de la compétence en matière d'habitat et de logement, l'évaluation du projet territorial et l'examen des dépenses liées à ce champ fonctionnel témoignent de l'absence de mise en œuvre d'une politique en la matière, exception faite du processus de rédaction du plan local de l'habitat.

Sur les 13 actions prévues par le projet territorial, deux seulement ont été réalisées²³. Les comptes de la communauté ne présentent d'ailleurs aucune dépense d'investissement significative en matière de logement. C'est seulement en septembre 2019 qu'un office public chargé de l'habitat à loyers modérés a été transféré à l'agglomération.

L'achèvement du PLH, ainsi que plusieurs documents-cadres adoptés le 1^{er} mars 2022 contribuant à le décliner doivent permettre à l'agglomération d'engager la prise en charge d'une compétence pour le moment non exercée.

2 - La politique touristique, une composante essentielle des actions du développement économique

L'axe du projet territorial intitulé « *développer l'économie, les filières d'innovation et soutenir l'emploi* », qui correspond à la compétence obligatoire du développement et de l'aménagement économique, recouvre trois objectifs dans le projet territorial, dont l'un d'eux,

²³ Mise en place de la conférence intercommunale sur le logement, co-présidée par le représentant de l'État et dont la première réunion a eu lieu le 29 juin 2017, et soutien à l'intégration d'activités dans les quartiers de la politique de la ville, dans le cadre d'un contrat de ville signé depuis 2015 puis repris par la CAC.

« *promouvoir et structurer la destination Cotentin* », montre une dimension particulièrement significative.

Le volet « action économique », qui représentait en 2020 5,8 % des dépenses de fonctionnement du budget principal, comporte une part importante d'aides au tourisme (4,6 %, soit 6 689 693 €). En investissement, de très nombreuses subventions sont versées, portant, en particulier, sur la rénovation de la Cité de la mer.

La mise en œuvre s'effectue principalement au travers de deux sociétés au sein desquelles la CAC détient la majorité au conseil d'administration et qui se voient confier une délégation de service public (DSP).

a - La création d'une société publique locale (SPL) de développement touristique

La délibération n° 2017-245 du 7 décembre 2017 confie à la SPL de développement touristique les missions de l'office de tourisme communautaire par une convention de délégation de service public (renouvelée en 2021), en contrepartie d'une compensation de charges évaluée à 3 685 309 € (3 628 512 € versés au titre de 2019 et 3 032 150 pour 2020), et du reversement de la taxe de séjour.

La création de la SPL touristique du Cotentin, le 1^{er} janvier 2018, rassemble 11 anciennes structures, 10 offices de tourisme gérant 20 bureaux et un pays d'accueil touristique²⁴.

La CAC détient 65 % du capital (avec un apport initial de 492 000 €)²⁵, aux côtés de la communauté de communes de la Baie du Cotentin, des quatre communes classées de tourisme (La Hague, Cherbourg-en-Cotentin, Saint-Vaast la Hougue, Barneville-Carteret) ainsi que vingt et une autres.

Son champ d'action est élargi à la promotion, à la coordination et à l'élaboration de services touristiques²⁶ mais aussi l'exploitation d'équipements touristiques et la mise en œuvre d'animations ou de manifestations. La société, qui gère en outre plusieurs équipements²⁷, emploie 78 salariés, dont 21 saisonniers, pour 52,08 ETP (données 2020).

Cette mutualisation des moyens a permis de développer un ensemble d'actions et d'événements sous la marque commerciale « *Cotentin, unique par nature* », donnant une visibilité forte au territoire et conduisant à qualifier l'organisme de plus gros « office de tourisme de Normandie », avec un budget prévisionnel de 4,3 M€ en 2020.

b - La gestion de certains équipements

L'équipement touristique le plus important est la « Cité de la mer », qui relève d'une société d'économie mixte (SEM) dont l'EPCI est désormais actionnaire majoritaire.

Par délibération du 28 juin 2018, le conseil communautaire a décidé de faire de la « Cité de la mer » un équipement culturel d'intérêt communautaire, dont le transfert serait effectif au 1^{er} janvier 2019. Puis, par délibération du 20 décembre 2018, il a autorisé l'entrée

²⁴ Un pays d'accueil touristique est un regroupement de collectivités locales, à l'échelle d'un territoire à l'identité marquée (patrimoine naturel, culturel et architectural) dont le but est de conduire une politique de développement de l'économie touristique.

²⁵ La CAC dispose de dix sièges au conseil d'administration, sur un total de dix-sept dont un élu de « l'assemblée spéciale » et un représentant du monde socio-professionnel.

²⁶ Les actionnaires de la SPL ont la possibilité de confier à la société des contrats pour la réalisation de certaines missions (par exemple, les visites guidées organisées par les villes de Cherbourg-en-Cotentin et de La Hague).

²⁷ Le phare de Carteret, un moulin à vent et un mini-golf.

de la CAC au capital de la SEM du Cotentin, par le rachat d'actions de Cherbourg-en-Cotentin et de La Hague²⁸.

La délégation de service public, qui avait été confiée à la SEM par la ville de Cherbourg-en-Cotentin (à partir du 1^{er} juillet 2018, pour une durée de cinq ans) afin d'assurer l'exploitation des équipements ouverts au public, a été reprise par la CAC le 1^{er} janvier 2019.

Un avenant du 27 juin 2019 prévoit notamment un plan d'investissement sur cinq ans, un ajustement des tarifs préférentiels et le renforcement des opérations de communication. Il porte à 916 949 € le versement annuel par la CAC de la contribution financière forfaitaire (CFF) correspondant aux « *contraintes imposées par l'autorité délégante* », très succinctement exposées.

Ce montant est proche de celui de la somme (1 092 949 € en 2015) que la chambre avait qualifiée dans son rapport sur la Cité de la Mer de 2017, sous l'empire de l'ancienne délégation, de subvention d'équilibre irrégulière.

La seule convention conclue ne permet toujours pas de connaître la nature exacte des sujétions concernées. La CFF représente 19,5 % des produits enregistrés en 2019 (près de 5 600 000 €), pour l'essentiel issus des recettes de billetterie et des ventes de la boutique. Toutefois, une redevance d'occupation du domaine public est désormais versée par le délégataire, d'un montant de 19 840 € par an, et l'autorité concédante peut percevoir un intéressement, en fonction des écarts constatés entre le résultat prévisionnel contractuel de l'année précédente et le résultat définitif constaté. Il n'y a pas eu de reversement en 2019 mais un reversement de 112 667 € a été perçu par la CAC en 2020.

C - La politique des transports

1 - Le plan de déplacement urbain de 2020

La CAC a engagé la démarche de plan de déplacement urbain par délibération du 29 juin 2017, dénommée plus spécifiquement « plan de déplacement du Cotentin » (PDC). Celui-ci a finalement été arrêté le 26 février 2020.

a - Des orientations stratégiques claires

Le document final contient une évaluation précise et une réflexion stratégique complète sur la question de la mobilité. La réduction de la place de l'automobile, l'articulation des modes de transport (intermodalités) et les questions du maillage et du désenclavement du territoire y apparaissent centrales.

Trois enjeux sont identifiés : « mailler le Cotentin par une desserte efficace en transports en commun », « rééquilibrer la place des différents modes de déplacement au service de l'équité territoriale et de la qualité de vie » et « accompagner les habitants et les acteurs du territoire dans l'évolution de leurs pratiques de mobilité ». Douze orientations sont dégagées, qui permettent de dessiner les orientations, déclinées dans des actions précises ou des intentions.

²⁸ La CAC détient 56 % des actions (858 229 €) et huit sièges sur treize au conseil d'administration. Les autres sièges sont répartis entre Cherbourg-en-Cotentin, pour quatre sièges, et La Hague, pour un siège.

b - La question de l'articulation avec la compétence en matière de voirie

Des éléments majeurs du plan d'actions, comme la requalification des principaux axes routiers de Cherbourg-en-Cotentin, la mise aux normes autoroutières de la route nationale 13, le développement de solutions de stationnement ou d'aménagements urbains ne dépendent pas que de la CAC, qui a rétrocedé la compétence en matière de voirie.

D'autres projets sont en lien avec cette compétence, à commencer par les « bus nouvelle génération » (BNG) et les pôles intermodaux. Le plan de déplacement précise d'ailleurs que sept déplacements sur dix dans le Cotentin se font en voiture, avec un usage global de 5 % seulement des transports collectifs.

Dans une communauté d'agglomération avec de telles caractéristiques, cette répartition de compétences constitue une limite importante.

c - Une réalisation et un coût associés difficiles à évaluer

Le plan est décliné en 37 actions, qui ne permettent pas toutes de cerner la nature exacte et les échéances, en particulier en termes d'investissements à venir. Il précise d'ailleurs lui-même que « *à l'instar de l'orientation 4 (mettre en place une hiérarchisation fonctionnelle du réseau routier du Cotentin), certaines mesures ne seront pas réalisées avant 2030, et seront à approfondir dans le cadre de la prochaine révision du plan de déplacements du Cotentin* ».

Le PDC indique par ailleurs que seules six orientations sur douze ont un coût évalué et que l'échéance de la nouvelle DSP n'étant alors pas connue, il n'est pas possible d'avoir des chiffrages précis. Il mentionne néanmoins, « *en l'état, le coût global du PDC, lissé sur 10 ans, est estimé à 2,61 M€* ».

Le projet de mandature 2021-2026 paraît moins ambitieux que le champ couvert par le PDC. Il est centré sur le déploiement de l'offre de services « Cap Cotentin » : il évoque le maillage renforcé des lignes, les BNG, les pôles d'échange multimodaux de Cherbourg, puis de Valognes, une application mobile et internet, 500 arrêts de transport à la demande en 2023, un tarif unique et un titre de transport unique.

2 - La compétence d'autorité organisatrice de la mobilité

Une délibération du 29 juin 2017 a précisé les modalités de la compétence d'« autorité organisatrice de la mobilité ». L'organe délibérant a décidé de reporter d'un an, au 1^{er} janvier 2018, la prise de compétence en matière de transports non urbains, réguliers ou à la demande. La délibération du 1^{er} février 2018 a pris finalement acte de ce transfert. Les modalités de mise en œuvre caractérisent cependant un exercice partiel de la compétence, jusqu'en 2021.

a - Les transports urbains de Cherbourg-en-Cotentin

Les transports urbains de la ville de Cherbourg-en-Cotentin sont les seuls, durant la majeure partie de la période contrôlée, à être organisés directement par l'EPCI. À sa création, ce dernier a repris la délégation de service public (DSP) gérée antérieurement par la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin.

La délégation de gestion du réseau, dont le bénéficiaire était la société Keolis, avait été conclue le 1^{er} septembre 2014 et courait jusqu'au 31 décembre 2020, jusqu'à sa prolongation de six mois, au 30 juin 2021. Pas moins de six avenants ont été conclus sur la



période, portant notamment sur les modalités d'évaluation des charges prises en compte dans la subvention de fonctionnement allouée au délégataire.

1) *Activité et conditions d'exécution*

Le service de dix lignes de bus est assuré, tandis qu'un service de transport à la demande (Itinéo) est proposé par un sous-traitant, pour onze parcours. Le nombre de voyages assurés a augmenté modérément sur la période, si on excepte l'année 2020, pendant laquelle la baisse de 20 % de la fréquentation est associée à la situation épidémique. Cette augmentation est principalement due au nombre d'abonnements payants (+ 211 507 entre 2017 et 2019).

La quasi-totalité des équipements, locaux et matériels sont mis à disposition par la collectivité, puis l'établissement public. Les documents de passation de la convention suivante font état de 54 bus, dont 42 standards.

La programmation des investissements, à la charge de l'agglomération, consiste principalement dans le renouvellement de onze bus, prévu sur la période.

2) *Equilibre financier de la convention*

L'ordonnateur estime que les relations financières entre l'autorité délégante et le délégataire sont équilibrées au regard des engagements pesant sur ce dernier.

La chambre ne partage pas cette analyse

Une « subvention globale et forfaitaire d'exploitation » (dite SFE), prévue à l'article 29 de la convention de délégation, est versée par l'autorité délégante pour compenser des charges d'exploitation sur lesquelles le délégataire est engagé. Or le calcul de la SFE est sans lien avec le niveau des recettes ou des résultats d'exploitation réalisé, sur lequel ce dernier est aussi engagé par ailleurs.

Tableau n° 8 : Versements au délégataire, notamment via la subvention globale et forfaitaire d'exploitation (dite SFE) et recettes perçues sur les usagers

	2017	2018	2019	2020
Comptes administratifs de la CAC				
Versements transport perçus	7 843 084	7 940 827	8 998 081	8 590 303
Modifications contractuelles par année	Avenant n° 4	Avenant n° 5	Avenants n° 6 et 7	Avenants n° 8 et 9
Versements à KEOLIS	7 413 039	7 561 623	7 928 044	7 308 022
dont SFE - valeur contractuelle de 2013 avec prise en compte des avenants	7 051 369	7 069 073	7 141 116	6 914 222
Rapports d'activité du délégataire				
Montant de SFE	7 126 492	7 320 419	7 848 898	7 307 929
Recettes perçues sur les usagers	1 997 446	2 086 459	2 120 612	1 631 339

Source : convention et avenants de la DSP ; comptes administratifs

Cette SFE est la principale dépense de la communauté d'agglomération en matière de transports. Elle atteint des montants très substantiels (7,9 M€ en 2019, 7,3 M€ en 2020). Elle évolue de façon marginale au gré des avenants qui émaillent la période, l'essentiel de la somme est défini de manière forfaitaire dans la convention originelle, qui entend couvrir des charges non détaillées, afin de « *contribuer à l'équilibre financier du contrat* ».

Cependant, la convention initiale ne précise pas pour quel motif des charges sont compensées de manière pérenne et aussi importante par le budget intercommunal.

Les produits perçus sur les usagers demeurent stables, à un niveau presque quatre fois inférieur au montant de la SFE en 2018 et 2019, soit environ 20 % des produits.

L'article L. 1121-1 du code de la commande publique rappelle que le concessionnaire « assume le risque d'exploitation », avec « une réelle exposition aux aléas du marché ». En outre, l'article L. 2224-2 du CGCT dispose que « lorsque le service a été délégué, la part prise en charge par le budget propre ne peut excéder le montant des sommes données au délégataire pour sujétions de service public et représenter une part substantielle de la rémunération de ce dernier. »

Le « rapport sur le mode de gestion » – établi en 2013 par un cabinet de conseil spécialisé et transmis par la CAC – montre que le choix du mode d'exploitation proposé alors à l'assemblée délibérante de Cherbourg s'est fondé sur le motif de la répartition des risques, sans prendre en considération les réalités financières, pourtant déterminantes dans la définition juridique d'une DSP.

Ces constats sont de nature à mettre en cause la régularité, voire la qualification juridique, de cette DSP, qui a pris fin en juin 2021. Or la nouvelle convention reprend et amplifie ce déséquilibre (voir *infra*).

La chambre demande donc à la CAC de redéfinir la nature de ses rapports avec le délégataire des transports publics conformément à la loi, le cas échéant dans le cadre d'un marché public.

b - Une délégation illégale à la région des transports non urbains

La délibération du 1^{er} février 2018 portant « délégation de compétence et partenariat en matière de transports publics non urbains routiers, réguliers ou à la demande, de voyageurs, y compris les transports scolaires non urbains », conclue entre la CAC et la région Normandie, prend effet le 1^{er} septembre 2017 pour les transports scolaires non urbains, puis le 1^{er} janvier 2018 pour les autres transports non urbains et court jusqu'au 4 juillet 2020. La CAC rembourse les dépenses engagées par la région, ce qui représente, en 2019 (dernière année pleine), un montant total de 6 155 259 €.

Si la possibilité d'une délégation entre collectivités est prévue par l'article L. 1111-8 du CGCT, elle n'est par principe pas ouverte aux EPCI, dotés d'une compétence fonctionnelle spécialisée, déterminée par la loi. Seules les dispositions de l'article L. 3111-9 du même code permettent à « l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains [de] confier, dans les mêmes conditions, tout ou partie de l'organisation des transports scolaires à la région » et s'appliquent donc aux EPCI.

Dès lors, si la délégation octroyée était régulière s'agissant des transports scolaires, elle ne l'était pas pour les autres transports non urbains. Le contexte de transition, particulièrement long, et le choix de privilégier la continuité des services ont été avancés en réponse par les deux collectivités, en considérant en particulier la difficulté de scinder certains lots de marchés préexistants en cours d'application à l'époque et dont les dessertes ne relevaient plus, après le transfert de la compétence, d'une seule et même autorité organisatrice.

La convention indique « les compétences déléguées sont, pendant la durée de la présente convention, exclusivement exercées par la région ». Il est prévu qu'un comité de suivi de cette délégation se tienne tous les ans et qu'un rapport de délégation soit transmis. Or selon la région, aucun rapport ne lui a été demandé pour être présenté au conseil

communautaire, qui s'est ainsi trouvé dépourvu de toute information sur l'exécution de cette délégation.

Enfin, l'article L. 1231-1-1 du code des transports définit depuis 2019 le périmètre de compétence des autorités organisatrices de la mobilité, auquel la CAC s'est – pour une large part – soustraite jusqu'en 2020. L'organisation directe des seuls transports urbains de la ville de Cherbourg-en-Cotentin revient en outre à scinder la compétence entre transports urbains et non urbains.

Ce n'est donc que tardivement – en 2020 – que la CAC a repris l'exercice effectif et entier de la compétence obligatoire d'autorité organisatrice de la mobilité.

c - Une nouvelle délégation de service public unifiée

En prévision de l'expiration de la convention de gestion avec la région, la CAC a décidé, pour une durée transitoire d'un an, de modifier ces modalités en publiant un marché pour l'exécution du marché de service de transports publics routiers non urbains de voyageurs, pour les lignes régulières comme scolaires.

L'échéance concomitante de ce marché transitoire et de la délégation des transports urbains, prolongée, correspond à la mise en œuvre d'une nouvelle DSP dénommée « Transports Cotentin », conclue à compter du 1^{er} juillet 2021.

Cette dernière a vocation à assurer la gestion d'un réseau unique et d'une offre complète sur le territoire, mettant fin à la division entre transports urbains et interurbains. Elle est incarnée par une identité commerciale unique, « Cap Cotentin », depuis août 2021²⁹. Il s'agit donc d'une étape importante pour cette politique de la CAC.

Le conseil communautaire a retenu le principe d'une délégation par délibération du 12 décembre 2019. Une délibération du 6 avril 2021 retient la proposition de la société Transdev. La procédure, pour la partie réalisée durant la période contrôlée par la chambre, semble avoir permis d'assurer une réelle concurrence entre les offres et de les faire évoluer dans le sens des projets et des intérêts de l'EPCI.

Conclue pour sept ans, la DSP correspond à un montant estimé à 150 M€. Elle couvre le réseau urbain de Cherbourg-en-Cotentin, plus huit lignes territoriales et 135 circuits scolaires supplémentaires. Si le réseau avait peu évolué pendant la période contrôlée, le projet est d'augmenter le nombre de dessertes, afin de passer à 94 allers-retours en 2020, puis à 114 en 2023.

L'équilibre prévisionnel du contrat reste essentiellement appuyé sur un financement de la CAC avec, en moyenne sur la durée du contrat, une contribution de 16 578 120 € sur 19 727 393 € de charges contractuelles. L'irrégularité qui avait été constatée précédemment est donc prolongée par la nouvelle convention.

d - Une source de financement issue du versement transport et de subventions

En 2019, la CAC perçoit près de 9 M€ de recettes au titre du versement transport, puis 8,6 M€ en 2020.

La délibération du 6 avril 2017 en fixe le taux à 1,1 % pour le seul territoire de la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin (qui avait déjà mis en place précédemment cette recette). Sur le reste du territoire, il est fixé à 0 %, en raison d'une opposition des élus à

²⁹ Elle remplace désormais les dénominations des réseaux urbains « Zéphir » de la ville de Cherbourg-en-Cotentin et interurbains « Manéo ».

son extension. En 2021, le versement a été généralisé sur tout le territoire, mettant fin à cette disparité.

La communauté reçoit en outre presque 5,2 M€ de subventions en 2019 et 4,5 M€ en 2020, en grande majorité de la part de la région Normandie.

e - Les dépenses d'exploitation

La ligne « subventions exceptionnelles de fonctionnement » est le principal poste de dépense de l'EPCI dans le champ des transports (7,9 M€ en 2019), correspondant au financement de la DSP des transports urbains de Cherbourg-en-Cotentin, repris par la CAC.

Le second poste de dépenses consiste logiquement dans le remboursement à la région des charges issues de la convention signée avec elle, soit 6,2 M€ au titre de 2019 et 3,5 M€ pour les mois de janvier à juillet 2020.

A partir du lancement du nouveau marché transitoire de transports interurbains et scolaires, conclu en 2020, le compte 6247 retrace les dépenses à partir du mois d'octobre 2020 avec les deux prestataires transitoires, Transdev (Normandie Voyages SAS) et Colas Voyages, pour 2,8 M€ au total.

3 - Une période d'expérimentation et de lancement de projets

a - Les bus à haut niveau de service, dits de « nouvelle génération »

Le projet de bus de « nouvelle génération » (dits BNG) correspond au déploiement de la catégorie des « bus à haut niveau de service » (BHNS). L'objectif est d'améliorer la régularité du réseau et de proposer une fréquence et une amplitude horaire renforcées, ainsi qu'un niveau de confort plus important. Les correspondances entre dessertes et l'articulation avec les autres modes de transport sont recherchées tout particulièrement par l'EPCI.

Ce projet comporte deux lignes principales en « site propre », ce qui requiert des aménagements de voirie. L'objectif de desserte renforcée s'est heurté à la difficulté d'accord politique, avec une ampleur réduite à 2,5 kilomètres de voies affectées.

Les axes requalifiés pourront avoir vocation à accueillir les véhicules légers, pistes ou bandes cyclables, notamment à Cherbourg-en-Cotentin, assurant une continuité cyclable faisant défaut entre l'ouest et l'est de la ville et pour desservir des sociétés et d'autres grands sites d'accueil du public, la gare ferroviaire et l'hôpital.

En 2019, le choix a été fait d'inclure une partie importante du projet du pôle d'échange multimodal de Cherbourg-en-Cotentin dans le projet BNG, liant les calendriers et les modalités de réalisation.

b - Le pôle d'échange multimodal de Cherbourg

Le projet de pôle d'échange multimodal (PEM) de la gare de Cherbourg-en-Cotentin est un projet ancien, engagé en 2015, avec une convention entre la région Basse-Normandie, la communauté urbaine de Cherbourg, la commune de Cherbourg-Octeville et SNCF « Gares et Connexions », maître d'ouvrage de l'étude pré-opérationnelle. Mis en attente dans un contexte de fortes évolutions institutionnelles, le projet a été relancé en 2019.

Il s'agit d'un projet de réaménagement d'espaces publics, afin de créer une interface entre plusieurs modes de transports collectifs et individuels, notamment, désormais, des BNG en site propre, à l'horizon 2022 ou 2023. La gare routière reconfigurée, d'où

rayonneront ces lignes, constituera l'articulation des lignes de bus urbaines, interurbaines et le transport ferroviaire.

Si les secteurs relevant de la compétence de la voirie municipale ont été écartés de l'opération, un nombre important d'opérations semblent néanmoins liées à l'exercice de cette compétence et nécessitent d'examiner plus avant les modalités connues de réalisation et de financement.

c - Des modalités de réalisation qui lient étroitement les projets

Les études préliminaires et d'avant-projet menées en 2019 et 2020 ont conduit à intégrer la réalisation d'une partie importante du périmètre du PEM dans le cadre de l'opération BNG, notamment afin d'articuler les calendriers de réalisation. Les travaux devaient débuter en septembre 2022, avec un achèvement au deuxième trimestre 2024.

Le chiffrage du projet global reste encore imprécis à ce stade. 25 M€ seraient à la charge de la CAC contre 3 M€ pour la ville de Cherbourg-en-Cotentin (hors équipements roulants). L'extension du périmètre d'intervention du BNG au PEM a entraîné une augmentation du coût général de l'opération évaluée par la CAC à 2,1 M€ hors taxes au moment de la validation de l'avant-projet.

Par délibération du 8 novembre 2018, le conseil communautaire a accepté une convention de transfert de maîtrise d'ouvrage, sur le fondement de l'article 2 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 (disposition aujourd'hui reprise dans l'article L. 2422-12 du code de la commande publique). Cette convention a conduit à transférer, à titre gratuit, la maîtrise d'ouvrage à la CAC sur tous les équipements concernés et porte sur les « *travaux (voirie, stationnement, éclairage public, pistes cyclables) sur le domaine public communal, dans le périmètre du BNG* », la « *fourniture de tous éléments nécessaires à la bonne tenue du projet* », la « *maîtrise d'œuvre* » ainsi que les « *études complémentaires nécessaires* ».

L'article précité ne semble pourtant pas correspondre à un transfert de compétence, mais seulement à prévoir une conduite simplifiée des opérations de travaux. L'examen des opérations a montré que les interventions semblaient pour partie porter sur des opérations de voie publique. La répartition des contributions entre les deux organismes au regard des ouvrages prévus dans le projet n'a pas été précisée auprès de la chambre.

Dès lors et au-delà de l'enchevêtrement des compétences de transports collectifs et de la voirie que révèle ce projet, la question d'un possible report de charges non compensé, de la commune de Cherbourg-en-Cotentin vers la CAC, doit inviter cette dernière à réexaminer les dispositions de la convention du 8 novembre 2018.

V - LA SITUATION FINANCIERE ET LA QUALITE COMPTABLE

A - La situation financière

1 - Les différents budgets

La communauté d'agglomération est soumise à l'instruction budgétaire et comptable M14 pour son budget principal. Quatorze budgets annexes étaient actifs en 2021, dont dix relevaient de la nomenclature M4 en tant que services publics industriels et commerciaux (SPIC).

Certains budgets présentent un volume financier peu élevé. Une réflexion avec la trésorerie sur la réduction du nombre de budgets annexes est à conduire pour faciliter la

gestion comptable et la lecture des comptes. La CAC indique en réponse que ce travail a été engagé et a permis de clôturer deux budgets annexes au 31 décembre 2021, un troisième devant l'être fin 2022 selon l'ordonnateur.

2 - La place encore prépondérante des communes dans le bloc communal

En 2020, l'ensemble des produits de gestion du bloc communal³⁰ s'élève à 410,3 M€ pour 319,3 M€ de charges de gestion. L'EPCI concentre, dans des proportions similaires, environ 37,5 % des recettes et des dépenses. L'épargne brute consolidée se situe à 19,5 % des produits de gestion.

La fiscalité levée par le bloc communal atteint 186,3 M€ (partagée par moitié entre la communauté d'agglomération et les communes membres). L'EPCI reverse 43,8 M€ des produits fiscaux aux communes par le mécanisme de compensation³¹. Ainsi, seulement 19,7 % des recettes fiscales du territoire sont conservées par l'établissement intercommunal.

Les dépenses d'équipement consolidées s'élèvent à 73,3 M€ en 2020, dont 21 % sont réalisés par l'EPCI (15,4 M€). Les communes membres investissent 57,9 M€. Témoignage du niveau encore restreint des dépenses d'équipement, les recettes d'investissement du bloc communal sont majoritairement perçues par les communes membres. De même, elles concentrent la plus grande part des capacités d'autofinancement.

L'encours de dette du bloc communal s'élève à 156,4 M€ au 31 décembre 2020, dont le tiers est détenu par l'intercommunalité. Le niveau d'emprunt par habitant atteint 846 €.

Cependant, en lien avec les dépenses d'équipement effectuées, l'endettement varie de 0 à 2 305 € par habitant, selon les communes. Cela induit des disparités dans les capacités d'autofinancement et d'investissement. Ces éléments sont à prendre en compte dans le cadre du déploiement d'un programme d'investissement et d'une politique de solidarité à l'échelle intercommunale.

3 - La capacité d'autofinancement

a - Les produits de gestion

Tous budgets confondus, la communauté d'agglomération a cumulé 541,3 M€ de produits de gestion entre 2017 et 2020. La fiscalité nette des restitutions en concentre la plus grande part (49 % en moyenne), devant les ressources d'exploitation (36 % en moyenne), les dotations et participations (15 % en moyenne).

1) *Les recettes fiscales*

La CAC a fait de la neutralité fiscale un de ses principes cardinaux, avec un accord conclu pour ajuster les taux communaux de l'imposition des ménages aux éventuels poids supplémentaires issus des taux adoptés par l'EPCI. L'attribution de compensation inclut à ce titre une partie de garantie de ressources des communes.

L'EPCI a établi les taux des taxes pesant sur les ménages selon le principe posé par l'article 1638-0 bis du code général des impôts, qui prévoit de prendre le taux moyen de chaque taxe des anciens EPCI, pondéré par l'importance des bases respectives. La cotisation foncière des entreprises est fixée à 21,02 %, avec un délai de cinq ans pour réduire l'écart entre les communes (délibération du 6 avril 2017).

³⁰ Tous budgets des communes membres et de l'EPCI.

³¹ Attributions de compensation et dotations de solidarité communautaire.

Ces taux sont restés inchangés sur la période mais les ressources fiscales propres ont toutefois progressé de 2,2 % en moyenne par an, notamment grâce à la dynamique des bases, entre 2017 et 2020, dans un contexte de croissance économique et de rayonnement touristique. C'est ainsi que le montant des produits issus de la cotisation sur la valeur ajoutée progresse de 2 M€ sur la période. De même, le produit de la taxe de séjour a triplé.

Tableau n° 9 : Evolution de l'ensemble des produits fiscaux levés

	2017	2018	2019	2020
Communes membres	87 115 450	88 579 705	90 498 470	90 892 631
EPCI	91 265 929	92 323 136	94 085 686	95 422 746
Total	178 381 379	180 902 841	184 584 156	186 315 377

Source : comptes de gestions consolidés

La fiscalité reversée a fortement progressé entre 2016 et 2017 (de 17,3 M€ à 57,4 M€). Cette évolution est essentiellement due aux mécanismes de compensation mis en place dès la fusion des anciens EPCI et des deux communes nouvelles.

2) Les ressources d'exploitation

Entre 2017 et 2018, les ressources d'exploitation ont fortement augmenté (+ 13 M€) du fait du transfert complet de la compétence « eau et assainissement ». Elles ont continué à progresser en 2019 avec la création des services communs (2,4 M€) dont le chiffre d'affaires provient essentiellement des attributions de compensation directement versées par le budget principal et de la facturation des prestations des services périscolaires et d'enseignement aux communes concernées.

Les ressources d'exploitation comprennent aussi le remboursement inhérent à la mise à disposition de personnel (13,5 M€ en 2020), qui a progressé, en moyenne, de 4,9 % par an. Il s'agit des agents mis à la disposition des SPIC, de la SPL développement touristique et de la commune de Valognes.

3) Les dotations et participations

La comparaison des ressources institutionnelles perçues entre les intercommunalités historiques et la communauté d'agglomération permet de constater l'ampleur du mouvement de « décommunautarisation » du territoire, dès la création de la CAC, les ordres de grandeur étant profondément modifiés.

En premier lieu, la dotation globale de fonctionnement (DGF) perçue par les anciens EPCI peut être estimée³² à 14,1 M€ en 2016. En 2017, la CAC n'a perçu que 7,6 M€ (montant très proche de celui de 2020, avec 7,5 M€), soit une contraction très forte de 46 %.

En second lieu, la consolidation de ces données à l'échelle du bloc communal montre non une perte de ressources, mais un report vers les communes, en raison de la création des deux communes nouvelles, accompagnée d'une forte augmentation de l'enveloppe totale, soit 12,7 M€ entre 2016 et 2017. *In fine*, à l'opposé des analyses avancées par la CAC, c'est bien une augmentation de 6,2 M€ de DGF pour le bloc communal qui a eu lieu dans son périmètre. Si un repli est constaté durant la période sous revue, les communes perdant 3,7 M€, le montant perçu en 2020 demeure supérieur à la situation précédente.

³² La part « EPCI » pour la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin a été estimée selon la répartition CU/Ville en 2015.

C'est sur le caractère « préexistant » de l'ancienne communauté de communes de La Hague que se cristallisent les recours annuels intentés par l'EPCI contre les décisions d'attribution de DGF. La CAC est en désaccord avec le mode de calcul retenu par l'État de la dotation d'intercommunalité, considérant que l'absence de prise en compte de données fiscales de l'ancienne communauté de communes et un double prélèvement au titre de la contribution au redressement des finances publiques auraient conduit à minorer chaque année la DGF d'environ 3 M€. Ces procédures sont toujours pendantes. Aucune médiation n'a pu prospérer.

b - Les charges de gestion

Jusqu'en 2019, les charges de gestion ont fortement augmenté en raison des profondes modifications intervenues dans le champ des compétences exercées et avec la création des services communs.

Entre 2019 et 2020, le périmètre d'intervention de la communauté d'agglomération s'est stabilisé mais les charges de gestion ont progressé de 1,5 %.

En particulier, les charges de personnel, qui concentrent 44 % des charges, ont augmenté de 4,6 %, en lien avec l'augmentation continue du nombre d'agents. Cette progression s'est même accentuée en 2021 (+ 6,7 %).

De même, les subventions de fonctionnement se sont accrues de 6,1 % en un an, notamment en faveur de la SPL pour le développement touristique.

Même si l'établissement public possède des marges de manœuvre, il devra veiller à la maîtrise de ses charges, notamment de personnel, qui progressent plus rapidement que les produits.

c - Les fonds de concours

L'EPCI prévoit de répartir à ce titre une enveloppe globale de 2,5 M€ par an. Un mécanisme de report permet d'attribuer aux exercices suivants les fonds non dépensés. Ainsi, la somme consacrée en 2020 était de 3 349 826 € (abondée des reliquats de 2018 et 2019).

La CAC a précisé que les charges de centralité n'avaient pas été évaluées lors de l'élaboration du pacte financier et fiscal.

L'enveloppe se répartit en trois axes définis par le règlement, en fonction de la nature des projets : « qui participent à l'atteinte des objectifs de la feuille de route stratégique de la CAC » (1 M€), « qui contribuent à l'exercice de compétences rétrocédées aux communes » (900 000 €) et « d'aménagement dans un souci d'équilibre du territoire » (600 000 €).

L'EPCI les voit comme un outil de péréquation, avec une priorité donnée aux petits projets d'un nombre important de communes. Les états récapitulatifs montrent ainsi une forte dispersion des attributions. En 2018 et 2019, une quarantaine de communes en sont, chaque année, bénéficiaires, puis cinquante et une en 2020. Les montants attribués sont donc faibles, ne dépassant jamais 200 000 € (la majorité étant même inférieure ou égale à 50 000 €).

4 - L'investissement et son financement

a - Les dépenses d'investissement

La communauté d'agglomération a consacré 79,5 M€ aux dépenses d'équipement entre 2017 et 2020, soit moins de 20 M€ en moyenne par an.

Le bilan du mandat établi en 2020 formule explicitement les choix d'investissement qui ont prévalu : « concernant les projets, la communauté d'agglomération n'a pour le moment fait que reprendre les projets déjà engagés par les anciennes communautés de communes. Il n'y a donc pas eu de réflexion stratégique approfondie sur des choix à faire en matière d'implantation d'équipements ».

Les opérations sur les immobilisations sont peu nombreuses. En 2017 et 2018, après l'achèvement du pôle socio-culturel de Saint-Pierre-Église (2,2 M€), la poursuite de la construction de locaux communs entre la communauté d'agglomération et la ville de Bricquebec, accueillant l'antenne de la maison de service au public, constitue le second grand projet (310 373 €). Les dépenses relatives aux piscines constituent l'essentiel de l'investissement en 2019 (931 481 € avec en particulier la construction du centre aquatique de Valognes). Essentiellement réalisée en 2020, la création du pôle de santé ambulatoire de Valognes a généré une dépense d'investissement de 1,9 M€.

Avec une dépense d'équipement de 107 € par habitant en moyenne par an, la CAC se situe au 52^e rang parmi les 73 communautés de France métropolitaine peuplées de 100 000 à 300 000 habitants (la moyenne se situant à 165 €). De même, les subventions d'équipement atteignent 13 € par habitant, situant la CAC au 63^e rang alors que la moyenne de la strate atteint 36 €.

b - Le financement de l'investissement

La communauté d'agglomération a dégagé 107,4 M€ de ressources propres entre 2017 et 2020. Plus de 80 % a été constitué par la capacité d'autofinancement nette (86,7 M€).

Au total, la CAC n'a pas eu à combler de besoin de financement. Au contraire, elle a dégagé 15 M€ de financement propre supplémentaire. Elle a cependant contracté de nouveaux emprunts pour un montant total de 3,6 M€ mais pour des projets spécifiques (eau-assainissement et développement économique).

La communauté d'agglomération a ainsi conforté son fonds de roulement, déjà abondant, de 18,6 M€. Il atteignait 74,5 M€ fin 2020, soit 268 jours de charges courantes.

Dans la prospective présentée lors de la réunion des maires le 22 novembre 2021, la communauté d'agglomération mentionne une perspective de dépenses d'investissement de 15 M€ par an, pour le seul budget principal et pour la période 2021-2026. Cette donnée est à comparer avec les 12,1 M€ dépensés en moyenne chaque année sur ce budget entre 2017 et 2020.

La CAC évoque aussi dans ce document l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement en 2022. La chambre ne peut que l'encourager dans cette voie. Il conviendrait d'inclure dans ce plan les projets nouveaux et les travaux de maintenance/réhabilitation du patrimoine ainsi que les investissements des budgets annexes notamment pour l'eau-assainissement, les transports et les déchets ménagers.

5 - La dette

a - L'évolution en volume

La forte progression de l'encours de la dette consolidée entre 2017 et 2018, passant de 28,5 M€ à 58,5 M€, soit un doublement, résulte principalement de l'intégration de la dette du budget assainissement (plus 18,9 M€) et du budget de l'eau (plus 9,4 M€).

S'ensuit à partir de 2018 une phase de désendettement modérée, soit 14 % de l'encours consolidée, qui se répartit sur la plupart des budgets, à l'exception de celui de

l'assainissement. Sur la totalité de la période, l'endettement du budget principal diminue de 5,5 M€ (soit plus de 30 %).

Avec une capacité de désendettement inférieure à deux ans, tous budgets compris, en 2019 et 2020, l'EPCI se situe très en deçà du plafond national de référence défini par l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018, fixé à 12 ans pour les communes et les EPCI à fiscalité propre.

Quinze contrats ont été souscrits au titre des budgets annexes de l'assainissement et de l'eau entre 2018 et 2020, respectivement pour un peu plus d'un million d'euros et pour 325 000 €, tous auprès de l'agence de l'eau Seine-Normandie. Ces contrats portant sur l'assainissement correspondent répondent à des projets de travaux sur les infrastructures. Le deuxième grand poste d'emprunt est lié aux budgets du développement économique, pour 2,2 M€ (dont 1,3 M€ pour le projet d'aménagement du parc d'activités d'Armanville).

b - Les caractéristiques de la dette

La CAC a repris, entre 2017 et 2019, 376 emprunts contractés par les organismes dissous, les anciens EPCI et certains syndicats et communes dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. 64 sont arrivés à expiration au cours de la période. Trois contrats ont été renégociés en 2019 et 2020.

Trois emprunts souscrits auprès du Crédit Agricole présentent des taux d'intérêt fixes élevés : deux d'entre eux courent jusqu'en 2042, pour un encours de près de 365 000 € à un taux de 5,67 % et le dernier pour 1 372 000 € environ, jusqu'en 2040, à un taux de 4,57 %.

Parmi les 87 autres contrats à taux fixe qui ont une date d'expiration entre 2030 et 2040, six emprunts de plus de 30 ans ont un taux de plus de 4 %.

Tous ces emprunts, qui relèvent du budget de l'assainissement, pourraient ainsi être avantageusement considérés dans une perspective de renégociation. La CAC indique à la chambre que les perspectives de renégociation ont été examinées en 2019 mais que, dans la plupart des cas, les conditions proposées ne constituaient pas des opportunités financières.

Les emprunts à taux variables ne présentent pas de risque identifié à ce stade.

c - La dette récupérable partagée avec la ville de Cherbourg-en-Cotentin

Une délibération du 28 juin 2018 a mis en place, dans le champ des compétences transférées, un dispositif de dette récupérable par convention entre la communauté d'agglomération et la ville de Cherbourg-en-Cotentin, dont les emprunts globalisés ne permettaient pas toujours une ventilation pour un seul investissement, voire pour un seul budget. La liste des emprunts a été modifiée par délibération du 8 novembre 2018 et un avenant à la convention.

En outre, ni les motifs de la délibération, ni la convention conclue, ni les éléments produits par la CAC ne permettent de vérifier que ce partage de dette avec la ville de Cherbourg-en-Cotentin correspond à une dette récupérable.

Sur ce point, l'EPCI indique que cette répartition a été déterminée sur le fondement du remboursement entre budgets annexes et budget principal de l'ancienne communauté urbaine, correspondant au rattachement fonctionnel.

Or les compétences globales ne sont connues que par les budgets concernés, transports, eau, assainissement, déchets (budget principal), abattoir, mais sans lien avec des équipements ou des opérations.

6 - La trésorerie

a - Le délai global de paiement des fournisseurs

La loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 et le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique, codifiés dans le code de la commande publique, fixent le délai de paiement à trente jours maximum pour les collectivités territoriales.

Durant la période contrôlée, le délai moyen de paiement des mandats par le comptable public n'a jamais excédé les 10 jours réglementaires. En revanche, le délai de mandatement de l'ordonnateur a commencé à dépasser 20 jours en 2019 si bien que le délai global de paiement a toujours été supérieur aux 30 jours réglementaires depuis cette date. Les retards de paiement font courir de plein droit les intérêts moratoires au profit du fournisseur.

L'inscription au budget et le paiement des intérêts moratoires consécutifs à des retards de paiement aux fournisseurs ne figurent pas dans la liste des dépenses obligatoires dressée par l'article L. 2321-2 du CGCT. Pourtant, le paiement de ces intérêts moratoires est de droit, en application de l'article R. 2192-10 du code de la commande publique. En l'espèce, les intérêts moratoires ont été peu mandatés (26 376 € entre 2016 et 2020) en l'absence de demande expresse des fournisseurs.

La chambre recommande à la CAC de revoir la chaîne de la dépense afin de raccourcir les procédures de mandatement des factures et de ramener les délais de paiement des fournisseurs dans les limites réglementaires. Elle demande à l'établissement public de procéder systématiquement au règlement des intérêts moratoires.

b - La trésorerie nette

Les retards de règlement sont d'autant moins explicables que la trésorerie de la CAC est pléthorique. Alors que le niveau de trésorerie généralement attendu est compris entre 30 et 90 jours de fonctionnement, la communauté d'agglomération affiche une trésorerie excédentaire équivalente à plus de 315 jours de fonctionnement fin 2020, soit près de 88 M€.

Tableau n° 10 : Niveau de trésorerie au 31 décembre

en €	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	58 693 802	56 296 175	68 144 373	74 545 539
- Besoin en fonds de roulement global	12 364 274	-15 765 018	-12 149 599	-13 330 499
=Trésorerie nette	46 329 527	72 061 193	80 293 972	87 876 038
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>261,9</i>	<i>287,8</i>	<i>292,6</i>	<i>315,8</i>

Source : CRC Normandie d'après les comptes de gestion

Cette trésorerie s'appuie également sur un besoin en fonds de roulement très largement négatif entre 2018 et 2020, qui constitue une ressource et résulte, d'une part, de la dégradation constatée dans les délais de paiement (cf. *supra*) et, d'autre part, du niveau anormalement élevé des recettes à classer.

*

En conclusion, la chambre estime que la CAC bénéficie d'une aisance financière mais qu'elle investit peu. Elle lui recommande de mener rapidement une prospective financière

fiable qui optimiserait l'emploi des ressources liées à l'exercice plein des compétences qui lui sont dévolues.

B - Les actes budgétaires

1 - Des taux de réalisation anormalement bas

Le taux de réalisation des dépenses de fonctionnement n'atteint, en moyenne et tous budgets, que 84 %³³. Il s'agit d'un taux très faible, s'agissant de dépenses largement prévisibles. Les crédits n'étant pas consommés, il en résulte des annulations de crédits qui s'élèvent chaque année, en moyenne, à 37,1 M€, alors que les recettes correspondantes, notamment fiscales, sont largement recouvrées.

En section d'investissement, le taux de consommation des crédits est encore plus faible, à un niveau moyen de 44 % en dépenses et 58 % en recettes. La plus grande part des crédits votés pour l'investissement est annulée, le budget s'apparente alors plus à un affichage qu'à une prévision.

La CAC confirme que le montant prévisionnel d'un investissement pluriannuel est inscrit au budget dès la première année pour sa totalité et reconduit les années suivantes. Le solde entre ce montant prévisionnel et les réalisations de l'année constitue alors le montant à reporter. Cette façon de procéder exclut toute vision pluriannuelle et gonfle artificiellement les dépenses prévisionnelles d'investissement, notamment en début de période. Pour les investissements pluriannuels les plus importants, une gestion en autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP), telle que prévue par l'article L. 2311-3 du CGCT, serait plus adaptée et améliorerait la sincérité des inscriptions budgétaires. Depuis 2022, la CAC entend réaliser ses opérations de plus de deux millions d'euros, et courant durant au moins deux exercices, dans le cadre de ce dispositif.

De plus, au budget principal de 2020, les restes à réaliser portés en recettes d'investissement (2,85 M€) sont insincères. Les subventions, qui en constituent la part essentielle, ne sont pas gérées en respectant le principe de l'annualité budgétaire.

Enfin, les pratiques de la CAC en matière de restes à réaliser conduisent à donner une image faussée du budget annexe des transports. En recettes, sont reportées d'exercice en exercice des subventions attribuées mais non engagées, issues de conventions parfois anciennes avec la communauté urbaine de Cherbourg (convention de 2014 de l'État pour 3,17 millions d'euros, crédits européens Feder de 10 millions d'euros attribués en 2015 également à la ville) ou avec la CAC (convention « territoire à énergie positive » de 2017 pour 1,561 million d'euros). En dépenses, le marché de maîtrise d'œuvre de l'opération des bus de nouvelle génération, notifié le 22 mars 2019 et évalué dans l'avenant de décembre 2019 à près de 3,1 millions d'euros, est inclus dans sa totalité, alors que l'accord-cadre est conclu pour 60 mois. De même, sa déclinaison dans le nouveau dispositif d'AP/CP permettra de faire correspondre les inscriptions de crédits à la réalité de la déclinaison des opérations pluriannuelles.

2 - L'absence de plan pluriannuel d'investissement

A la différence d'autres EPCI, le pilotage des investissements de la CAC ne repose pas sur une programmation pluriannuelle adoptée par l'organe délibérant.

³³ Ces taux sont calculés sur l'ensemble des crédits votés à l'exception des dépenses imprévues (chapitres 020 et 022), des virements à la section d'investissement (chapitres 023 et 021) et des soldes d'exécution reportés (chapitres D002, R002, D001 et R001).

La communauté d'agglomération envisage cependant, à l'appui du contrat de territoire adopté en 2021 qui prévoit une trajectoire d'investissement ascendante, l'adoption d'un plan pluriannuel d'investissement en bonne et due forme courant 2022.

A défaut, c'est la feuille de route du mandat qui tient lieu de document permettant aux élus de projeter sur plusieurs années la stratégie d'investissement de l'EPCI. En l'absence de gestion en AP/CP, les décisions modificatives qui, globalement, génèrent un supplément de crédits pourraient ajuster en cours d'année les prévisions du budget primitif pour une meilleure information des élus.

La chambre demande à la communauté d'agglomération d'améliorer la fiabilité de ses prévisions budgétaires, lors du vote du budget primitif et des décisions modificatives.

3 - La qualité des annexes budgétaires

Les états annexés aux comptes administratifs sont parfois divergents. Les budgets principal et annexe de l'assainissement non collectif sont les seuls à inclure des dépenses de personnel en propre. Plusieurs autres budgets disposent pourtant d'effectifs mis à disposition par le budget principal, dont le budget des services communs (166 ETP en 2020, soit environ 7,7 M€).

Le nombre des emplois budgétaires à temps complet reste sensiblement éloigné de celui des emplois effectivement occupés³⁴.

La chambre considère que la CAC doit établir des documents exacts, régulièrement mis à jour s'agissant des emplois permanents réellement ouverts, afin de redonner un sens à l'autorisation budgétaire et de permettre une information et un contrôle effectif par le conseil communautaire.

C - La fiabilité des comptes

1 - L'apurement des comptes d'attente

Les différentes instructions comptables applicables à l'EPCI précisent que « les opérations qui ne peuvent être imputées de façon certaine ou définitive à un compte déterminé au moment où elles doivent être enregistrées, ou qui exigent une information complémentaire ou des formalités particulières, sont inscrites provisoirement au compte 47. Ce compte doit être apuré dans les délais les plus brefs par imputation au compte définitif. »

C'est en particulier le cas pour les recettes ou les dépenses à classer ou à régulariser (comptes 471* et 472*), qui correspondent à des encaissements ou des décaissements sans émission de titres ou de mandats.

Depuis la création de la CAC, le solde de ces comptes d'attente ne cesse d'augmenter en dépit des nombreuses relances du comptable public pour que l'EPCI procède à l'émission des titres ou des mandats régularisant la situation. En fin de période, il atteint des niveaux anormalement élevés en dépenses (environ 4,4 M€) comme en recettes (plus de 16,2 M€).

S'il s'agit d'opérations de fonctionnement, les montants ne sont pas inscrits dans les comptes de classes 6 ou 7 et le résultat s'en trouve ainsi faussé. S'il s'agit d'opérations d'investissement, c'est le bilan qui est affecté et plus particulièrement le fonds de roulement.

³⁴ En 2019, 555 emplois inscrits au budget principal et 168 au budget annexe de l'assainissement collectif, soit 723 emplois. En 2020, 771 au budget principal et de 231 audit budget annexe, soit 1 002 emplois.

La communauté d'agglomération devra procéder très rapidement à l'apurement des comptes d'attente, en étroite collaboration avec le comptable public, afin d'améliorer la sincérité de son résultat et de son fonds de roulement.

2 - La connaissance du patrimoine

La sincérité du bilan repose sur une connaissance précise du patrimoine et des modalités d'actualisation régulières et formalisées. Le suivi attentif du patrimoine est également un préalable à une juste programmation de son entretien.

a - La tenue de l'inventaire

La communauté d'agglomération tient un inventaire comptable établi à partir des états de l'actif historiques des anciens EPCI.

La désignation du bien y est parfois imprécise : elle indique simplement un numéro de facture ou de mandat. Dans ces conditions, si l'état de l'actif permet d'avoir une estimation des valeurs brutes et nettes des immobilisations, il ne constitue pas un outil de connaissance du patrimoine.

Néanmoins, un recensement physique des bâtiments a été entrepris en 2020 mais il n'a pas été l'occasion de réaliser un état des lieux ou un diagnostic technique.

b - Les immobilisations en cours

Selon les instructions comptables, lorsque les immobilisations sont mises en service, elles doivent être inscrites aux comptes d'immobilisations correspondants (20 ou 21, immobilisations incorporelles ou corporelles).

Au 29 octobre 2021, la CAC détient 78,4 M€ d'immobilisations en cours, enregistrées dans les comptes de classe 23. 29 % d'entre elles, d'une valeur comptable de 22,5 M€, datent d'avant 2017, année de la création de la communauté d'agglomération. Par ailleurs, la quasi-intégralité des immobilisations en cours de 2017 sont en fait des intégrations de travaux présents dans les comptes des organismes fusionnés au 1^{er} janvier 2017. Au total, ces inscriptions anciennes, qui représentent près de la moitié du stock des immobilisations en cours, n'ont pas encore été apurées.

La chambre recommande à la communauté d'agglomération de constater comptablement l'achèvement des travaux. L'EPCI a indiqué avoir engagé cette régularisation, qui est indispensable pour permettre le calcul des amortissements correspondants, et donc la sincérité du bilan.

3 - Les amortissements

Les amortissements effectués ne sont pas toujours conformes à la réglementation ou aux décisions de l'organe délibérant. C'est ainsi que des biens de moins de 500 € continuent d'être amortis alors que le conseil communautaire a décidé d'en faire le seuil unitaire en deçà duquel les immobilisations de faible valeur s'amortissent en un an.

De même, l'organe délibérant a voté une durée d'amortissement de cinq ans pour les subventions d'équipement aux personnes de droit privé. Cette disposition ne respecte pas les dispositions de l'article R. 2321-1 du CGCT car les durées d'amortissement des subventions d'équipement ne dépendent plus, depuis 2012, du statut du bénéficiaire mais de la nature du bien subventionné. Par ailleurs, seulement six immeubles de rapport sur

trente-deux font l'objet d'un amortissement, contrairement aux dispositions de l'article précité du CGCT.

La communauté d'agglomération devrait examiner, en lien avec la trésorerie, l'amortissement des immobilisations figurant à l'état de l'actif afin de procéder éventuellement à des corrections.

Sur ce point, la chambre prend acte de l'engagement pris par l'ordonnateur de faire adopter une nouvelle délibération le 1^{er} janvier 2023 fixant les durées d'amortissement.

4 - Les provisions

Sur la période 2017-2020, la collectivité a constitué des provisions au compte 6815 « dotations aux provisions pour risques et charges de fonctionnement » pour un montant total cumulé s'approchant des 850 000 euros, sans qu'il soit toujours possible d'en effectuer le détail par nature de provision au regard de l'annexe des comptes administratifs.

La collectivité devrait, d'une part, expliciter la nature des provisions dans les annexes des comptes administratifs spécifiques et, d'autre part, recourir aux reprises sur provisions lorsque le risque se réalise ou disparaît.

*

En conclusion, la CAC doit mobiliser tous les moyens nécessaires pour améliorer la tenue de ses comptes, notamment en matière de connaissance du patrimoine et d'apurement des comptes d'attente, en collaboration avec le comptable public.

VI - LES FONCTIONS DE GESTION

A - La gestion du personnel, une fonction mutualisée

Des lignes directrices de gestion ont été adoptées le 18 décembre 2020, conformément aux dispositions de l'article 30 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019. Elles couvrent l'ensemble des thématiques de gestion en matière de ressources humaines.

Le bilan social³⁵ est produit chaque année mais apparaît succinct, les grands équilibres qu'il retrace ne suffisant pas à comprendre toute la portée des questions relatives au personnel en l'absence d'analyse de la plupart des données. Le rapport social unique pour 2021 apporte des premières améliorations, sans toutefois proposer une analyse suffisante des évolutions des indicateurs.

La CAC possède des outils simples de gestion des emplois et des compétences, en particulier un tableau récapitulatif des départs en retraite et remplacements à envisager et un second sur les prévisions des surcoûts, liés notamment au glissement vieillesse et technicité et à des mesures nouvelles.

La gestion des temps de service des agents ne peut encore s'appuyer sur un système d'information, dont le déploiement est prévu progressivement, entre juin 2022 et janvier 2023, soit plus de six ans après la création de la CAC.

³⁵ Tous les deux ans, les collectivités territoriales et les établissements publics devaient établir leur rapport sur l'état de la collectivité (REC), communément appelé bilan social, et le présenter au comité technique. À partir du 1^{er} janvier 2021, ce REC est remplacé par le rapport social unique (dispositions reprises aux articles L. 231-1 à L. 231-4 du code général de la fonction publique).

1 - Effectifs et grades

a - Une stabilisation des effectifs

En application de l'article L. 5211-41-3 du CGCT, l'ensemble des personnels des EPCI fusionnés de la communauté d'agglomération relèvent du nouvel EPCI à partir du 1^{er} janvier 2017, dans les conditions de statut ou de contrat qui étaient les leurs.

Dans un second temps, 168 agents permanents ont été transférés à la CAC au 1^{er} janvier 2018, à la suite, d'une part, de la reprise des compétences de l'eau et d'assainissement et de l'exercice de la nouvelle compétence obligatoire « GEMAPI » et, d'autre part, des équipes assurant le suivi du programme local de l'habitat et d'agents du syndicat mixte du Cotentin. Il s'agit du plus important mouvement durant la période examinée.

En dépit des importantes restitutions de compétences, la masse budgétaire évolue très peu à partir de 2018, du fait de l'instauration des services communs en 2019, composés de personnels demeurant à statut communautaire (cf. *supra*). Les mouvements de transfert de personnels hors de la CAC sont très limités³⁶.

Ainsi, du fait de la création de ces services communs, l'effet des restitutions de compétences sur les effectifs communautaires a été limité, les emplois permanents globaux passant de 840 en 2018 à 875 en 2019, puis à 899 en 2020.

On comptabilise enfin 48 agents transférés en 2019, dans le cadre de la reprise en régie de la gestion de certains équipements (comme la piscine Océalis et le planétarium Ludiver) et de services (comme l'animation du « Pays d'Art et d'Histoire » ou encore la création d'une direction « géomatique et connaissance du territoire »).

Tableau n° 11 : Effectifs de l'EPCI, par statut

	2017	2018	2019	2020	Part sur total des agents en 2020
Titulaires	605	700	757	755	67 %
Stagiaires	0	69	39	55	5 %
Contractuels permanents	54	71	79	89	8 %
Total agents permanents	659	840	875	899	80 %
ETP	542,16	764,16	801,03	824,83	
Contractuels non permanents	151	160	212	219	20 %
Emplois aidés et apprentis	11	2	3	4	0 %
Total agents non permanents	162	163	215	223	20 %
Total des agents	821	1003	1090	1122	100 %
<i>Transferts de personnels</i>	<i>NC</i>	<i>168</i>	<i>48</i>	<i>0</i>	

Source : CRC, d'après bilans sociaux de l'EPCI

³⁶ Seuls 7 agents en 2019 ont été transférés vers les collectivités pour accompagner des compétences non mutualisées.

b - Une répartition des emplois à lire à la lumière des « services communs »

1) *La ventilation par filières d'emploi reflète la mutualisation de compétences restituées aux communes*

On relèvera que les agents se répartissent très majoritairement en 2020, entre la filière technique (61 % des effectifs) et la filière administrative (22 % des effectifs).

Ce chiffre, pour être cohérent avec les compétences exercées, doit toutefois être mis en perspective avec le fait particulier que les personnels communautaires affectés à des missions communales, restituées mais mutualisées, composent en totalité (ou en majeure partie) les effectifs des filières sociale et médico-sociale, d'animation ou culturelle. La lecture s'en trouve donc déformée.

2) *La répartition en miroir de certains grades de catégorie A*

L'analyse des grades de catégorie A illustre particulièrement la question de la vision en miroir que donnent les services communs de la CAC et ceux portés par la ville de Cherbourg-en-Cotentin.

Les effectifs ont augmenté de près de 40 ETP des agents dans un grade de catégorie A depuis la création de la CAC, notamment près de 10 ETP entre 2019 et 2020.

Après la phase initiale, les modalités de mise en place des services communs gérés par l'EPCI expliquent qu'il n'y ait pas d'évolution à la baisse à partir de 2019. On note en particulier le maintien de postes de puéricultrices et d'éducateurs, qui restent de statut communautaire, en dépit de la restitution des compétences « enfance » et « petite enfance » (11,46 ETP). En 2020, la création du poste de directeur général des services (pour mémoire précédemment mutualisé avec Cherbourg-en-Cotentin) et de ceux de collaborateurs de cabinet contribue, avec l'augmentation de la part des attachés et ingénieurs territoriaux, à porter à 90,3 ETP le nombre d'agents de catégorie A.

Outre les emplois fonctionnels créés par la délibération du 6 avril 2017, celui de directeur général des services et six directeurs généraux adjoints, les « emplois de direction » sont évalués à 27,3 ETP en 2019 (29 emplois selon les intitulés de fiches de poste) et 26,3 ETP en 2020 par l'agglomération, ce qui paraît en revanche assez important.

On peut y voir (outre le nécessaire reclassement des agents des anciens EPCI dans des emplois équivalents) le produit de l'organisation déconcentrée, avec six directeurs qui occupent les fonctions de directeurs territoriaux des pôles de proximité, contribuant au maintien dans le temps d'un nombre important d'agents de direction

2 - Le suivi des emplois par l'EPCI

Les emplois budgétaires ouverts, figurant dans les tableaux des emplois soumis aux différentes délibérations du conseil communautaire, n'ont plus de lien avec les effectifs réellement occupés au sein de l'agglomération. En 2020, le nombre des emplois dépassait de plus de 80 % les effectifs réels.

Tableau n° 12 : Effectifs budgétaires et postes occupés (emplois permanents)

	2017	2018	2019	2020
Délibérations (décembre de chaque année)	2017-286	2018-246	2019-167	2020-216
Emplois budgétaires	1031	1146	1318	1648
Postes occupés	687	879	906	905

Source : délibérations afférentes

Le nombre des emplois n'est pas actualisé et s'appuie sur les effectifs historiques issus des anciens EPCI. De surcroît, la pratique consiste à demander la création de postes dans plusieurs grades, en prévision d'un seul recrutement dont le profil n'a pu être anticipé, et de ne pas les supprimer par la suite, contribuant ainsi à aggraver l'écart constaté.

Près de 200 agents occupent un emploi à temps non complet en 2020, soit 22 % du nombre total d'agents de la CAC et 15 % des emplois théoriquement ouverts.

La majorité de ces emplois (130) relèvent de la filière technique, dont 48 postes d'adjoints techniques à temps non complet et 43 d'adjoints techniques principaux de 2^{ème} classe. Pourtant, le dernier alinéa de l'article 5 du décret n° 91-298 du 20 mars 1991, alors applicable, indiquait que « le nombre d'emplois à temps non complet créés dans un grade pour l'exercice des fonctions relevant d'un cadre d'emplois ne peut être supérieur à cinq ».

Tableau n° 13 : Emplois à temps non complet

	2017	2018	2019	2020
ETP représentés par les postes à temps non complet	191,28	122,48	115,48	113,53
Nombres d'agents concernés	255	219	203	199
Postes à temps non complet ouverts	251	203	193	255

Source : tableaux de suivi et délibérations

Un certain nombre de ces emplois se trouvent au sein des services communs des pôles de proximité. On dénombre 46 emplois ouverts pour la filière d'animation (ou 35 pour la filière sanitaire et sociale), qui correspondent des emplois adossés aux compétences communales, assurés par l'EPCI au sein des services communs, hors donc du champ communautaire. Le nombre d'agents concernés diminue peu depuis 2018, année de stabilisation des effectifs, avec 219 agents (et 199 agents en 2020).

L'organisation mise en place par l'établissement public n'a pas conduit à diminuer significativement le nombre des agents à temps non complet, alors même que ces derniers sont amenés, pour la moitié d'entre eux, à effectuer des heures complémentaires (cf. *infra*).

*

L'exercice de missions sur un nombre important de sites, avec une autonomie de gestion au sein de chaque pôle, pose question. A défaut d'évolution immédiate des périmètres des pôles de proximité, la polyvalence accrue de certains agents, par le truchement d'équipes communes, pourrait contribuer à remédier à ces constats.

3 - Un régime indemnitaire harmonisé partiellement mais non mis en œuvre

a - L'institution du RIFSEEP

Par délibération du 29 juin 2017, la communauté d'agglomération a institué un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), dans des modalités qu'elle a qualifiées d'abord de « transitoires ».

Le 27 septembre 2018, le conseil communautaire a adopté une nouvelle délibération, qui a réparti les agents par groupe de fonctions selon leur positionnement hiérarchique dans l'organigramme des services. Le régime s'applique aux titulaires comme aux agents contractuels sur poste permanent ou en contrat de projet. La CAC actualise régulièrement la liste des agents bénéficiaires de ce régime indemnitaire, au fur et à mesure de leur éligibilité au dispositif du RIFSEEP.

En ce qui concerne le complément indemnitaire annuel (CIA), la collectivité a décidé de son principe et de ses modalités, mais ne l'applique pas, se privant ainsi d'un levier de management.

L'EPCI évoque une volonté d'harmonisation des régimes précédents, autour de la convergence vers un niveau médian. Cependant, la persistance d'un régime indemnitaire parallèle pour une moitié des agents dévie très sensiblement de cet objectif affiché.

b - Des primes irrégulières, sans information du conseil communautaire

1) *L'exclusivité du RIFSEEP est rappelée dans les délibérations communautaires*

La délibération précitée du 29 juin 2017 rappelle que le RIFSEEP « a vocation à remplacer l'ensemble des primes et indemnités de même nature, à l'exclusion de primes liées à l'activité, dans une logique de simplification de la rémunération des agents ». Un point E de la délibération, intitulé « exclusivité du RIFSEEP », énumère les accessoires de rémunérations compatibles, rappelant que « l'IFSE est exclusive de toute autre indemnité liée aux fonctions ».

Une délibération du 21 septembre 2017 a décidé de « maintenir les montants actuels de régime indemnitaire perçus par les agents qui bénéficient d'un régime indemnitaire plus important que le montant de référence déterminé pour leur grade dans la présente délibération ». Cette décision n'apporte pas davantage de précisions sur les modalités de maintien, seule la question du « montant » ayant été évoquée. On peut toutefois établir un lien direct avec l'indemnité compensatoire, « composante de l'IFSE », qui vise précisément à atténuer, jusqu'à sa résorption, la différence de rémunération avec celle constatée lors de l'année 2016, prise comme référence. Elle apparaît sur les bulletins de paie comme une « IFSE compensatoire », qui répond à ce souhait de convergence.

Aucune autre prime liée aux fonctions ou aux résultats n'a été portée à la connaissance de l'assemblée délibérante.

2) Des primes parallèles non conformes, versées à la moitié des agents communautaires

Pourtant, depuis sa création, l'EPCI continue de servir des accessoires de rémunérations – dénommés « prime annuelle » (à 228 agents) ou « prime de fin d'année » (à 240 agents)³⁷ – de même nature que l'IFSE.

Le versement de ces primes représente un coût annuel moyen de 437 320 € entre 2017 et 2020.

Tableau n° 14 : Evolution du montant de la prime annuelle

	2017	2018	2019	2020
Montant (en euros)	422 862	472 946	435 552	417 921
Nombre d'agents	472	524	468	444
Montant moyen (en euros)	896	903	931	941

Source : état de l'EPCI

Ces primes entrent en contradiction avec le principe du RIFSEEP, tel que défini par la loi, mais aussi décliné par l'organe délibérant de la CAC, qui n'en a d'ailleurs pas officiellement connaissance.

En outre, en application de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération peuvent être maintenus à la double condition qu'ils aient été décidés et mis en place par la collectivité avant l'entrée en vigueur de la loi et qu'ils soient pris en compte dans le budget de la collectivité.

La CAC a communiqué à la chambre sept délibérations – correspondant à quatre régimes différents, établis entre 1989 et 2015 – qui ne correspondent pas à cette définition. Ces primes, qui perdurent sous deux dénominations, sont donc non seulement contraires au régime indemnitaire fixé par la délibération du 29 juin 2017 mais encore irrégulières.

Pour répondre à la préoccupation de la chambre, une délibération du conseil communautaire, en date du 28 juin 2022, a refondu le RIFSEEP, l'ordonnateur précisant que les primes précitées n'étaient plus versées depuis 2022.

Toutefois, la mention explicite de l'incompatibilité du versement de ces primes avec le RIFSEEP s'impose, afin d'établir un nouveau cadre clair et incontestable.

4 - L'attribution d'une bonification indiciaire non systématiquement actualisée

Le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 établit la liste des emplois ouvrant droit à l'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI). En 2019, la NBI est attribuée à 120 agents de l'EPCI, 89 figurant dans le tableau des emplois du budget principal et 31 dans celui de l'assainissement collectif.

Au moins douze arrêtés individuels d'attribution sont antérieurs à la création de la communauté d'agglomération. L'attribution de points de NBI devant reposer sur le constat de l'occupation de fonctions d'une certaine nature, liées à une organisation et à un moment donné, ce versement est indu, ne reposant sur aucune décision valide. Par ailleurs,

³⁷ « Prime annuelle » et « prime de fin d'année » sont attribuées à des agents différents et ne sont jamais cumulées.

quatre décisions ne sont pas motivées par la fonction occupée par les agents, et, pour trois d'entre eux, la CAC n'a pas produit d'arrêté attributif.

De manière plus spécifique, dix agents bénéficient d'une NBI pour les fonctions de régisseurs, dont quatre se voient attribuer 20 points. Le décret précité ne prévoit l'attribution de la NBI qu'aux seuls régisseurs d'avances, de dépenses ou de recettes dont le montant mensuel des régies est compris entre 3 000 € et 18 000 € (15 points) ou davantage (20 points). Certaines décisions attributives précèdent la création de la CAC, alors qu'il ne s'agit plus des mêmes régies, qui ont été clôturées, mais d'autres, similaires dans leurs modalités, qui ont été de nouveau instituées. Certains flux nécessiteraient également d'être réévalués.

L'EPCI devra veiller à ce que les décisions attributives de NBI soient toutes prises par l'autorité investie du pouvoir de nomination et correctement réévaluées en fonction des évolutions de l'organisation ou de l'activité.

5 - La gestion des temps

C'est dans ce domaine que l'absence d'application-métier, évoquée *supra*, représente non seulement un surcroît important de travail de saisie par les agents (qui suivent ces informations sur de simples tableurs) mais constitue aussi un risque d'erreur plus important. En outre, le contrôle centralisé du temps de travail se révèle dès lors plus difficile à mettre en œuvre.

Le dispositif de pointage des agents ne sera déployé qu'en 2022, la CAC n'en possédant pas, pour l'heure, en dépit de la dispersion des lieux d'exercice entre pôles territoriaux.

a - Le temps de travail

Les règles relatives au temps de travail des agents de l'établissement public sont conformes aux dispositions du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001. La durée annuelle de travail effective est fixée à 1 607 heures à partir du 1^{er} janvier 2019. Quatre cycles possibles de travail ont été définis.

Si ce régime est conforme aux textes, sa mise en œuvre, dans le cadre d'une gestion manuelle, apparaît complexe.

La loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 a déterminé la durée de travail à 1 607 heures au lieu de 1 600 heures, dans le cadre de l'instauration de la « journée de solidarité ».

La communauté d'agglomération a fixé trois modalités, au choix des agents, dans lesquelles cette journée doit s'accomplir, conformément à l'article 6 de ladite loi : le service lors d'un jour férié chômé autre que le 1^{er} mai, la perte d'un jour de réduction du temps de travail ou la possibilité de fractionner la journée de solidarité en demi-journées ou en heures uniquement.

En 2019, selon les éléments transmis par les services, cette journée a été accomplie par le travail d'un jour férié pour 223 agents tandis que 617 agents ont choisi de fractionner la réalisation de la journée en heures. La communauté d'agglomération a précisé qu'aucun agent ne compensait la journée de solidarité par le travail d'un jour férié.

Cette mise en œuvre particulièrement complexe illustre la difficulté d'une transmission non automatisée afin d'effectuer les vérifications des obligations de service des agents. La direction des ressources humaines précise qu'à partir du mois de septembre de chaque année, elle alerte l'encadrement pour identifier les agents qui n'auraient pas encore réalisé leur journée de solidarité.

b - Les heures complémentaires

Le premier tempérament au temps normal de service est la pratique importante des heures complémentaires par les agents à temps non complet. D'après les éléments produits par la CAC, 128 agents en 2019 (174 agents en 2020) sont en effet tenus d'en réaliser, soit environ la moitié des agents à temps non complet. Ainsi, le nombre d'heures moyen par agent oscille entre 50 heures et 62 heures annuelles, en augmentation constante.

L'ampleur du recours aux heures complémentaires, outre le nombre des emplois concernés, et leur augmentation sur la période mettent en lumière les difficultés qui s'attachent à l'organisation dispersée de la CAC (voir point 2, *supra*).

c - Les heures supplémentaires

1) *Un nombre d'agents concernés très important*

Par délibération du 23 février 2017, le conseil communautaire a institué une indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS), ouverte aux fonctionnaires stagiaires et titulaires ainsi qu'aux agents contractuels de catégorie B et C.

Le dispositif de l'indemnisation des travaux supplémentaires bénéficie à un nombre très important d'agents : plus de 500 en 2020, soit près de la moitié de l'effectif total.

Le montant cumulé de ces indemnités horaires pour travaux supplémentaires s'élève à plus de 383 000 € en 2020, soit un montant annuel moyen théorique perçu par agent concerné de 760 €.

En outre, les heures supplémentaires récupérées représentent, en 2019 et en 2020, entre le tiers et le quart du volume global, soit respectivement 36,64 % et 26,67 %, auquel elles se rajoutent donc.

Tableau n° 15 : Evolution des heures supplémentaires rémunérées

	2017	2018	2019	2020
Nombre d'heures supplémentaires réalisées	9 582,78	16 501,38	19 022,42	19 569,00
Montant des IHTS (en euros)	194 496	325 825	371 302	383 644
Nombre d'agents concernés	267	426	490	505
Nombre d'heures moyen par agent concerné	36	39	39	39

Source : CRC à partir des données transmises par la CAC

La CAC devrait évaluer plus précisément ses besoins réels afin de limiter le nombre de bénéficiaires et de refondre les organisations les plus consommatrices d'heures supplémentaires.

2) *Une illustration de l'insuffisance du contrôle interne*

Le processus décrit par la direction des ressources humaines montre qu'il n'existait pas, durant la période 2017-2020, d'autre contrôle que hiérarchique. Jusqu'à la fin de l'année 2020, l'état récapitulatif était complété et signé par le supérieur direct de l'agent concerné et adressé chaque mois au gestionnaire de la rémunération. Un contrôle du dispositif de rémunération des heures supplémentaires n'a été mis en place que depuis janvier 2021.

Néanmoins, la délibération n° 2021-017 du 22 avril 2021 précise que le versement des IHTS « est subordonné à la mise en place de moyen de contrôle automatisé ou d'un décompte déclaratif des heures supplémentaires », ce qui n'est pas conforme aux termes de

l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002³⁸. Une telle carence devrait trouver une réponse dans la mise en place généralisée d'un dispositif de pointage en 2022. De même, l'automatisation du suivi en facilitera le contrôle.

La chambre a toutefois relevé une situation particulière, pour laquelle le nombre maximum d'heures supplémentaires autorisées, 25 heures dans le mois, est systématiquement attribué à deux chefs d'équipe du service « équipe collecte nord ».

Les cas de dépassement du plafond des 25 heures mensuelles sont en revanche rares et d'une ampleur limitée.

B - L'organisation de la fonction achat

1 - Une organisation déconcentrée sur un nombre réduit de services

À la différence d'autres fonctions support, organisées en services communs avec la commune de Cherbourg-en-Cotentin, la CAC a fait le choix de ne pas mutualiser la fonction « achat » et n'envisage pas d'évolution sur ce point.

La direction des achats et de la commande publique (DACP), qui appartient au pôle affaires générales et moyens généraux mais est distincte tant de la direction des affaires juridiques que de la direction des finances, comprend une équipe de sept personnes en plus de son directeur, dont les effectifs ne sont complets que depuis fin 2021.

Hors DACP, douze agents sont identifiés comme susceptibles de passer des marchés dans six des huit services communautaires qui pilotent des marchés en propre.

Ainsi, les marchés sont concentrés sur un nombre limité de services principalement techniques et associés à une compétence particulière, le reste des procédures étant assuré par la DACP.

2 - Les procédures internes

Si les procédures à partir de 25 000 € HT sont maîtrisées par la DACP et font l'objet d'une signature par un élu, les délégations de signature laissent une grande autonomie à la plupart des chefs de service et autres responsables pour engager la communauté d'agglomération sur des commandes individuelles inférieures à ce seuil de 25 000 € sans contrôle a priori de la direction chargée des achats, alors que plus de 40 délégations de signature coexistent pour ces commandes en 2020.

La forte déconcentration des achats sous le seuil de 25 000 € a conduit la CAC à mettre en place des marchés d'approvisionnement transversaux mais également à renforcer et diffuser des procédures internes pour les petits MAPA, applicables dès 2 000 € HT.

Plusieurs points appellent cependant à la vigilance :

- il est difficile de rapprocher le tableau des marchés de la nomenclature, en raison des différences d'intitulés des familles d'achat et l'absence de codes et familles d'achat couverts par un marché dans la nomenclature ;
- le système d'information financier a été paramétré pour limiter les engagements par code de nomenclature, mais les codes sont paramétrés par défaut à 190 000 € HT pour le seuil d'alerte et 207 000 € HT pour le seuil maximal, ce qui ne correspond ni aux seuils internes

³⁸ Cf. article 2 : « [...] S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10. [...] ».

de contrôle (25 000 €), ni au seuil national de dispense de procédure (40 000 € HT), ni encore au seuil national imposant un formalisme supplémentaire de publicité et de dématérialisation (90 000 €). Ces seuils limitatifs sont donc inutiles lorsque le besoin est couvert par un marché et inopérants pour limiter les achats hors marché ;

- les bons de commande ne sont pas uniformisés, chaque service a sa propre procédure.

Pour remédier à ces lacunes, la chambre préconise :

- une meilleure coordination des outils, en articulant le tableau des marchés avec la nomenclature des achats et le système d'information financier ;
- de flécher les codes de nomenclature d'achat, au besoin par famille, sur des marchés en cours ;
- de revoir à la baisse le paramétrage des seuils d'alerte et de blocage dans le système d'information pour les codes qui ne seraient pas fléchés sur des marchés ;
- d'étudier l'extension de la nomenclature aux travaux ;
- de sécuriser le circuit des bons de commande pour en permettre le traçage et le contrôle.

En réponse, la communauté d'agglomération indique que le tableau des marchés a été revu pour une meilleure appropriation par les utilisateurs, l'extension aux travaux de la nomenclature des achats est prévue pour 2023 et les réflexions sont en cours pour optimiser les fonctionnalités du système d'information financier, en vue d'améliorer les contrôles.

3 - Stratégie et programmation

a - Les objectifs stratégiques

La communauté d'agglomération indique, concernant la fonction achat, sept objectifs stratégiques.

A l'exception de la « politique d'achat socialement responsable et tenant compte du développement durable », qui figure dans la délégation consentie au conseiller chargé de la commande publique, ces objectifs ne sont déclinés dans aucun document spécifique. La CAC entend rattacher une déclinaison stratégique au projet de territoire « un cap pour 2030 » visant à « renforcer la sécurité juridique de l'agglomération ». Elle indique que la plupart des objectifs stratégiques seront déclinés dans le schéma de promotion des achats socialement responsables, avec un horizon à 2024.

Si la communauté d'agglomération formule des objectifs stratégiques en matière de commande publique, elle n'a pas formalisé de stratégie globale, par famille d'achats ou pour les achats sensibles, associant les services prescripteurs et consommateurs et basée sur une bonne connaissance de ses besoins et consommations.

b - Le défaut de programmation

Le respect de la réglementation impose, pour l'ensemble des besoins et en particulier les besoins récurrents ou réguliers, de programmer annuellement les achats correspondant à un besoin homogène.

Or, si la CAC collecte ponctuellement leurs besoins auprès des services, lors de la mise en place ou du renouvellement de marchés transversaux, elle n'organise pas de campagne annuelle de remontée des besoins. Elle procède à des revues de consommation ponctuelles en vue de certaines consultations.

La CAC n'a pas mis en place de démarche de programmation fine de ses besoins, tel que requise par la réglementation³⁹. Ce faisant, elle s'expose à un défaut de computation des seuils sur ses achats (en particulier sur les achats hors marchés en cours). En réponse, la CAC indique avoir procédé en 2022, postérieurement à l'instruction, à une première campagne de recensement des besoins auprès de ses services.

4 - Cartographie, pilotage et suivi

La CAC ne s'est pas dotée d'outils de pilotage des achats et, en premier lieu, n'a pas établi de cartographie de ses achats. Elle n'opère pas non plus de bilan de ses achats, consommations, ni même de ses procédures.

Ce défaut de pilotage a été également pointé par un audit sur la mise en place des marchés transversaux réalisé par un cabinet de conseil en 2020. Le rapport du consultant préconise un renforcement des outils en phase amont (prévision des achats et programmation) et aval (mettre en place un processus unique et partagé pour les commandes, ainsi qu'une restitution).

En réponse à ces constats, et dans le cadre de l'objectif de sécurisation juridique de son action, la CAC indique avoir engagé en 2022 une démarche d'amélioration de ses outils de pilotage des achats, en particulier une cartographie et une programmation. Il lui conviendrait de conduire ces étapes indispensables dans les meilleurs délais.

5 - Examen des achats : analyse de procédures par échantillon

a - Bilan global

Comme indiqué *supra*, la CAC ne réalise ni ne produit de bilan annuel ou global de ses achats et procédures. Néanmoins, elle tient un tableau des contrats en cours qui distingue les contrats passés selon les grands types de procédures (formalisées, marchés passés en procédure adaptée [MAPA] ou sans publicité ni mise en concurrence).

Tableau n° 16 : Nombre de contrats en cours en 2021, notifiés par la CAC entre 2017 et 2020

Année de notification	2017	2018	2019	2020	total généra
Procédure adaptée	38	20	56	66	180
Procédure formalisée	13	14	59	52	138
Marché passé sans publicité ni mise en concurrence	2	2	8	18	30
Total général	53	36	123	136	348

Source : CAC - retraitements CRC (hors marchés passés par la ville de Cherbourg-en-Cotentin)

Les données de fichiers de mandats mentionnant la nomenclature achat, permettent de mettre en évidence la part des achats qui ne sont pas associés à un numéro de marché, dans les fournitures, services et travaux. Ces achats sont en principe des achats de faible montant, non récurrents, effectués sur devis ou bon de commande. Ils restent majoritaires dans les fournitures et se maintiennent entre 20 et 26 % dans les services.

³⁹ Pour garantir la juste computation des seuils, la réglementation impose, préalablement à un achat et pour en déterminer le niveau de publicité et de mise en concurrence, de procéder au calcul de la valeur estimée du besoin, en tenant notamment compte des reconductions, et interdit de scinder les achats en utilisant des modalités de calcul autres que celles qu'elle prévoit (articles R. 2121-1 et R. 2121-4 du code de la commande publique).

Le taux de couverture des achats par des marchés numérotés plafonne autour de 70 % sur la période contrôlée, une fois isolées les dépenses réalisées auprès de personnes publiques ou de centrales d'achat.

Alors que l'objectif de sécurisation des achats reste la priorité de la CAC, la part des petits achats qui ne sont pas associés à un numéro de marché, toutes familles d'achat confondues, se maintient à un niveau encore trop élevé pour un organisme de la taille de la CAC (30 % des achats, pour plus de 10 M€ annuels).

b - Examen de la passation de contrats

L'examen de régularité a porté sur quatre contrats conclus dans le domaine du conseil : un important marché de communication et trois marchés conclus avec le même prestataire de conseils en finances publiques (dont deux passés sans publicité ni mise en concurrence).

Les vérifications effectuées sur les trois marchés de conseils en finances publiques n'ont pas conduit à relever d'irrégularité.

Pour le marché de communication, la phase de négociation a toutefois pu souffrir du délai trop court laissé aux candidats (entre un et trois jours) entre l'invitation à négocier et leur audition, sur les points précis portés à leur connaissance. Une attention particulière aurait dû être portée à la tenue rigoureuse des procès-verbaux et feuilles d'émargement. Par ailleurs, la formule de calcul de tous les sous-critères du prix aurait dû être portée à la connaissance des candidats, dans les documents de la consultation. L'examen des offres finales aurait également dû être mieux formalisé dans les documents d'analyse préparés pour éclairer la décision de la commission d'appel d'offres.

Rappel des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières :

...

Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

...

Réponse de M. David MARGUERITTE