



Syndicat
Intercommunal d'Énergie
et de Communication de l'Ain

CHAMBRE RÉGIONALE
DES COMPTES

16 SEP. 2016

ARRIVÉE

Madame la Présidente
de la Chambre Régionale des Comptes
Auvergne, Rhône-Alpes
124, boulevard Vivier Merle
CS 23624
69503 LYON CEDEX 3

Bourg en Bresse, le 14 septembre 2016

CRC Auvergne, Rhône-Alpes

KAR A162016 KJF

16/09/2016

Nos réf. : CDLV-SL n°2016-2547

Objet : Rapport d'observations définitives sur la gestion 2009-2014

Madame la Présidente,

Par courrier en date du 12 août 2016 reçu le 16 août par mes services, vous avez porté à ma connaissance le rapport d'observations définitives concernant la gestion du syndicat au cours des exercices 2009 à 2014.

Ce dernier appelle de ma part les quelques observations suivantes.

A titre liminaire toutefois, je souhaite attirer votre attention sur le fait que les faits survenus en 2015 sont postérieurs à la période sous-revue et ne devraient pas être mentionnés dans le présent rapport.

SUR LES DOMAINES D'INTERVENTION DU SYNDICAT ET LEURS MODALITES

2.1- Les compétences du syndicat (page 8)

Le **SIQA** confirme avoir commencé à procéder aux corrections et mises à jours nécessaires et entend poursuivre cette démarche à bref délai.

Toutefois, le **SIQA** rappelle que les règles juridiques qui régissent les compétences optionnelles sont différentes des règles relatives aux compétences obligatoires. Les principes applicables et le régime juridique qui en découle sont par suite très différents.

Un syndicat de commune comme le **SIQA** est ainsi parfaitement libre de définir la durée et les modalités de reprise des compétences optionnelles, comme le font d'ailleurs bon nombre de syndicats (SDESM, SDE22, SEDI etc...). Les communes ont d'ailleurs librement accepté cette disposition lorsqu'elles ont adopté les statuts du syndicat.

En effet, le régime juridique applicable aux syndicats de communes à compétences optionnelles, qui sont obligatoirement prévues et listées par les statuts, laisse aux collectivités membres du syndicat, par la rédaction des statuts (ou décision institutive), une grande liberté. A cet égard, l'article L. 5212-16 du CGCT applicable aux syndicats de communes dispose seulement que :

« Une commune peut adhérer à un syndicat pour une partie seulement des compétences exercées par celui-ci.

La décision d'institution ou une décision modificative détermine en ce cas la liste des communes membres du syndicat, la liste des compétences que le syndicat peut exercer et les conditions dans lesquelles chaque commune membre transfère au syndicat tout ou partie des compétences que celui-ci est habilité à exercer. Le syndicat exerce chacune de ses compétences dans les limites du territoire des communes lui ayant délégué cette compétence. »

Il résulte ainsi de cet article qu'il renvoie à la seule rédaction des statuts du syndicat de communes - et donc à la liberté desdits syndicats - les modalités d'adhésion des communes aux compétences optionnelles du **SIQA**.

C'est d'ailleurs bien l'intérêt des « *durées minimales* » d'adhésion à une compétence optionnelle prévues dans de nombreux syndicats à compétences optionnelles, qui seraient dépourvus d'intérêt si le comité syndical devait se prononcer à chaque adhésion et à chaque reprise de compétence.

La doctrine confirme cette interprétation en précisant que l'adhésion d'une commune à une compétence optionnelle relève bien de sa seule décision, sans qu'il ne soit exigé de décision particulière du syndicat :

- *« A la différence des autres syndicats, dans ceux régis par le présent texte, les communes peuvent modifier la liste des compétences qu'elles délèguent, sans qu'il soit nécessaire de modifier l'arrêté de création, dès lors que la compétence nouvelle fait partie de celles qui ont été confiées au syndicat. Cette souplesse ne doit toutefois pas se retourner contre la coopération intercommunale, comme cela serait le cas si les communes modifiaient trop souvent leur « carte », au gré des humeurs ou des éventuels conflits d'intérêt. Une certaine stabilité reste indispensable pour garantir un développement harmonieux et durable du secteur couvert par l'établissement ».* (CGCT commenté, article 5212-16, Ed. Le Moniteur, 5.21.210).

La rédaction retenue par le **SIQA** dans ses statuts tant sur la durée d'adhésion que sur les modalités de reprise des compétences optionnelles est ainsi parfaitement conforme aux textes et à la doctrine et ne nécessite aucune modification.

2.2- Les interventions en qualité de prestataires

En ce qui concerne l'observation mentionnée, en page 12 § 3 selon laquelle certaines interventions du **SIQA** seraient peu précises quant à leur objet et leur champ d'intervention notamment en ce qui concerne « *l'utilisation rationnelle de l'énergie ou la réalisation d'études techniques* », le **SIQA** rappelle que, compte tenu de ses activités de distribution d'électricité, de gaz, de réseaux de chaleur et d'exploitation des installations et réseaux d'éclairage public, il est le mieux à même de connaître les équipements, infrastructures, matériaux et méthodes énergétiquement efficaces et de faire bénéficier les tiers de son expérience.

Ainsi, l'objet et le champ d'intervention des activités accessoires relèvent de leur intitulé même. Une modification des statuts n'est en conséquence ni nécessaire ni souhaitable.

2.4- Les contributions communales

2.4.1- Des modalités contributives clarifiées

En page 16 du rapport, il est retenu que : « *Contrairement aux exigences de l'article L. 5212-16 du CGCT, ces contributions ne couvrent cependant pas les dépenses correspondant aux compétences que les communes ont transférées, le **SIQA** finançant majoritairement ces dépenses – ainsi que celles relatives à l'administration générale – par la taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE). Or la loi du 7 décembre 2010 portant organisation du marché de l'électricité, dite loi **NOME**, considère que la TCFE doit être affectée de plein droit*

à l'autorité organisatrice de la distribution et, par construction, au seul financement des réseaux (extension, renforcement), ce qui n'est pas le cas en l'espèce. ».

Contrairement à la remarque de la CRC, la lecture de l'article L. 5212-16 du CGCT doit se faire à la lumière combinée des dispositions financières applicables audit syndicat.

En effet, si l'article L. 5212-16 du CGCT dispose bien que « *Chaque commune supporte obligatoirement, dans les conditions fixées par la décision d'institution, les dépenses correspondant aux compétences qu'elle a transférées au syndicat ainsi qu'une part des dépenses d'administration générale* », l'article L. 5212-20 du CGCT précise que « *La contribution des communes associées mentionnée au 1° de l'article L. 5212-19 est obligatoire pour ces communes pendant la durée du syndicat et dans la limite des nécessités du service telle que les décisions du syndicat l'ont déterminée* ».

Autrement dit, la contribution des communes membres aux dépenses correspondant aux transferts de compétence et aux dépenses d'administration générale, est fixée par le syndicat en fonction des nécessités du service et n'est donc pas systématiquement intégrale ou majoritaire.

Au contraire, il appartient au syndicat de déterminer la part de la contribution des communes membres et ses modalités de calcul. Pour ce faire, il peut tenir compte des autres recettes perçues par lui parmi lesquelles figure la taxe communale sur la consommation finale d'électricité en vertu de l'article L. 5212-24 du CGCT.

Au surplus, si le **SIQA** est d'accord avec le fait que le produit de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité est perçue de plein droit par le syndicat, en revanche aucune des dispositions de la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 n'impose à ce dernier une affectation de cette recette. **En conséquence, le SIQA confirme sa position sur cette question.**

SUR LA GOUVERNANCE DU SYNDICAT

3.1.- Le comité syndical (page 15)

3.1.1. Les délégués au comité

Il est à nouveau relevé page 15 § 5 que : « *Le syndicat n'a ainsi pas usé de la faculté, instituée par l'article L.5212-8 du CGCT, de constituer des collèges d'électeurs désignant un représentant au comité* ». Dans la mesure où il s'agit d'une faculté, le **SIQA** rappelle qu'aucune irrégularité n'a ainsi été constituée.

De même, en ce qui concerne la remarque page 15 § 6 postérieure à la période sous revue qui précise que : « *L'examen de la liste des délégués et suppléants au SIQA sur la mandature actuelle, soulève diverses questions. La profession de certains délégués n'étant pas renseignée ou peu précise, l'appréciation des conditions d'éligibilité imposées par l'article L. 5211-7 ne peut être que partielle. Il apparaît cependant que le syndicat a méconnu les dispositions de l'article précité puisque certains délégués sont fonctionnaires des communes adhérentes* » le **SIQA** rappelle ainsi qu'il l'a déjà précisé qu'il entend appliquer, pour la présente mandature, l'état du droit en vigueur depuis le renouvellement des conseillers communautaires lors des élections du 23 et 30 mars 2014 et qu'il demande aux communes et aux personnes concernées, de vérifier leur situation et de procéder, le cas échéant, à de nouvelles désignations.

3.1.2. Les modalités de fonctionnement du comité

Il est relevé en page 17 § 1 que : « *Chaque délégué du comité possédant un vote par affaire délibérée, que sa commune soit adhérente ou non, le syndicat contrevient aux dispositions de l'article L. 5212-16 du CGCT. La majeure partie des communes-membres étant adhérentes à la plupart des compétences exercées par le syndicat, les conditions de l'article L. 5212-16 sont majoritairement respectées* ».

Le **SIQA** réaffirme et rappelle sur ce point que, dans les faits aucune irrégularité n'est commise. En effet, lors de chaque comité syndical, les délégués se voient remettre un carton de couleur par compétence transférée. Lorsqu'un vote ne concerne qu'une compétence, seuls les délégués ayant le carton de la couleur correspondante peuvent voter. Ainsi *de facto* les textes sont respectés et aucune irrégularité n'est commise. En tout état de cause et pour éviter tout malentendu le **SIQA** s'est engagé à prendre en compte dans ses nouveaux statuts (à l'article 5), les obligations issues de l'article L.5211-16 du CGCT.

Par ailleurs lorsque la CRC en page 17 § 4 appelle à la vigilance sur les modalités d'attribution des subventions, le **SIQA** entend rappeler que le Directeur adjoint de l'association concerné et délégué d'une commune membre du **SIQA**, n'a pas eu d'influence sur l'octroi de la subvention du SIEA à l'association.

Le **SIQA** ne peut ainsi qu's'opposer à l'observation selon laquelle la proximité entre l'ancien directeur du **SIQA** et le directeur adjoint de l'association lors de l'élaboration du budget primitif serait de nature à soulever des interrogations sur la neutralité et l'impartialité de ce dernier. Cette observation n'est en effet que de pure opportunité et ne repose sur aucun élément de fait

3.2- Le rôle prégnant du bureau syndical dans le processus décisionnel (page 18)

3.2.1. La présidence et la composition du bureau

Il est relevé page 18 § 3 que « *Chacun des présidents des deux mandatures a donné délégation de fonction à six vice-présidents. Leurs indemnités de fonctions (71k€ en 2014) ont été fixées par délibérations du bureau syndical, mais l'annexe obligatoire récapitulant l'ensemble des indemnités allouées n'est pas jointe aux délibérations contrairement aux exigences de l'article L. 5211-12 du CGCT* ».

Le **SIQA** rappelle que l'annexe obligatoire récapitulant l'ensemble des indemnités allouées était bien présente et déplore de devoir une nouvelle fois relever cet élément factuel (**Délibération du Bureau du 2 juin 2014 portant fixation des indemnités au Président et aux Vice-Présidents délégués**).

3.2.2. Les modalités de fonctionnement du bureau

En ce qui concerne les délégations du Comité syndical au Bureau, le **SIQA** rappelle que, l'article L. 5211-10 du CGCT interdit au Comité Syndical de déléguer au Bureau ses attributions relatives au vote du budget. Cependant, **aucune disposition n'interdit au Comité de déléguer ses attributions relatives au vote des décisions ayant un impact budgétaire dans la mesure où des crédits suffisants ont été ouverts sur les lignes pertinentes du budget voté par le Comité Syndical. En conséquence, les arrêtés mentionnés ne sont pas, au regard du droit applicable, irréguliers.**

En tout état de cause, le **SIQA** a bien intégré les règles budgétaires susvisées et entend s'y conformer. Ainsi, lors du comité syndical du 9 avril 2016, le tableau des emplois permanents et ses modifications ont été soumis au vote et adoptés, ainsi que les modalités particulières de rémunération des trois emplois de direction.

Il est ensuite relevé page 19 § 2 que « *le **SIQA** déroge à l'article 15 de son règlement intérieur qui attribue compétence au comité syndical pour « former des commissions chargées d'étudier les questions qui lui sont soumises » puisque les seules commissions qui ont été instituées sont des commissions émanant du bureau. Ces commissions sont au nombre de sept (commissions finances – communications Electronique – réseaux concédés – éclairage public – énergie – systèmes d'information géographique – très haut débit). Elles rendent un avis sur les rapports présentés en bureau et servent de base aux décisions de ce dernier. Le bureau rend ensuite compte de ses travaux au comité conformément au dernier alinéa de l'article L.5211-10 du CGCT. Ce fonctionnement exclut les élus du comité syndical du processus décisionnel. La chambre invite le **SIQA** à ouvrir la composition de ses commissions aux membres du comité ainsi qu'il l'a récemment fait pour la commission Très haut débit* ».

Comme indiqué dans sa précédente réponse, le **SIQA** rappelle que l'article 15 du règlement intérieur dispose que le Comité peut créer des commissions chargées d'étudier les questions qui lui sont soumises.

En l'espèce, le Bureau est délégataire de l'ensemble des attributions du Comité à l'exception de celles ne pouvant faire l'objet d'une délégation (article L. 5211-10 du CGCT) et celles déléguées directement au Président.

Pour des raisons d'efficience, la création de ces commissions a été déléguée au Bureau car ce dernier est doté de larges attributions et les commissions lui permettent d'assurer pleinement et efficacement ses fonctions.

En conséquence, la création de ces commissions a été régulièrement déléguée au Bureau.

Concernant l'ouverture des commissions à l'ensemble des membres du Comité, à l'instar de la Commission Très Haut Débit, le SIQA réfléchit actuellement à la généraliser.

Le SIEA réaffirme qu'aucune irrégularité ne peut être soulevée sur ce point.

3.3- Le processus décisionnel (page 20)

3.3.1. L'absence régulière d'approbation par le comité syndical

En page 20 § 3 et suivants, il est constaté que « *De manière récurrente sur la période revue, le Président du SIQA a procédé à la mise en œuvre de décisions qui n'ont pas fait l'objet d'une délibération du comité alors qu'elles relevaient pourtant du champ décisionnel du comité. (...)* »

Le **SIQA** rappelle que des décisions ayant des conséquences financières peuvent parfaitement être déléguées au Bureau par le Comité Syndical.

Sur ce point, le **SIQA** s'en rapporte à ses précédentes remarques concernant les attributions pouvant ou ne pouvant pas être déléguées par le Comité Syndical au Bureau en application de l'article L. 5211-10 du CGCT.

Dans le cas du **SIQA**, le **Bureau Syndical** est parfaitement compétent en vertu de la délibération du 26 avril 2014 pour toutes les attributions du Comité à l'exception des attributions précitées et des attributions déléguées du Comité au Président ainsi que des compétences règlementaires du Président.

En conséquence, le Bureau est compétent pour prendre des décisions ayant une incidence financières, dès lors qu'elles restent dans la limite des crédits inscrits au budget adopté par le Comité Syndical. De même, le Président est compétent pour les exécuter.

Quant au protocole transactionnel avec la société Orange, signé le 17 avril 2014, une délibération du 15/2/2014 en Comité Syndical avait : « *approuvé les principes de l'accord envisagé avec Orange France Télécom et donné mandat au Bureau Syndical pour conduire ces négociations à leur terme dans le cadre indiqué et autorisé le président à signer le ou les documents s'y rapportant.* »

L'ensemble de ces remarques n'est donc pas fondé.

3.3.3. Des restitutions au comité syndical à améliorer

Comme indiqué dans sa précédente réponse, le **SIQA** a bien pris acte de cette remarque et en tiendra compte pour l'établissement de ses prochains rapports d'activités.

SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.1- L'organisation et les effectifs du SICA (page 21)

4.1.2. Une forte proportion de contractuels (page 22 § 3)

D'après les chiffres du rapport 2015 de la DGAFP sur l'état de la fonction publique territoriale, les ratios du SICA sont comparables contrairement aux remarques de la CRC avec la grande majorité des établissements similaires. En effet, la fonction publique territoriale comptait en moyenne, au 31 décembre 2013, près de 26% d'agents contractuels, certaines catégories d'établissements publics locaux comptant 54% d'agents contractuels.

4.1.3 – Les modalités de recrutement

En page 23 § 4, sont formulées des remarques sur les modalités de recrutement du SICA.

Comme l'a reconnu la CRC, le SICA s'est engagé à élaborer une nouvelle procédure de gestion des vacances de postes.

Toutefois, en se référant à un simple « échantillon » la CRC ne précise pas quelles candidatures n'auraient pas bénéficié du délai raisonnable défini par la jurisprudence, alors que le SICA a présenté à la chambre des déclarations de vacance suivies d'un délai de plus d'un mois avant la nomination d'un agent sur son poste en CDI.

De plus, en page 24 § 2, sont émises des remarques sur les modalités de recrutement des agents fonctionnaires de catégorie A sur des emplois permanents et l'application des dérogations à ces modalités de recrutement.

Or l'article 41 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 n'impose pas *stricto sensu* une obligation de procéder à une déclaration de vacance du poste en cas de renouvellement des contrats.

Tous les exemples relevés sont donc loin d'être constitutifs d'irrégularités.

Toutefois, comme l'a reconnu la CRC, le SICA assure que pour l'avenir les déclarations de vacances seront régulièrement effectuées, y compris en cas de renouvellement de contrats de travail.

4.1.4 – Les modalités de gestion des ressources humaines (page 24)

En page 24 § 7, sont formulées des remarques sur l'absence de bilan social du SICA : « L'ordonnateur a produit un questionnaire de bilan social renseigné au 31 décembre 2009, mais aucun pour les années 2011 et 2013. Ce questionnaire permet au centre de gestion de la fonction publique territoriale de l'Ain auprès duquel est placé le syndicat d'élaborer le rapport biennal sur l'état de la collectivité à travers la synthèse et l'analyse des données. Le fait que le SICA soit une collectivité affiliée ne l'exonère pas de cette obligation posée par l'article 33 de la loi n° 84-53. »

Le SICA utilise les comités techniques du CDG 01. Il respecte ainsi parfaitement le droit applicable.

Dès lors qu'il emploiera au moins 50 agents – et uniquement lorsque ce nombre sera atteint – un comité technique sera constitué en interne. Dès lors, c'est à tort que la CRC prétend qu'existerait une obligation de création d'un comité technique.

Toutefois, comme l'a reconnu la CRC, le SICA s'est engagé à déployer de nouveaux outils de gestion des ressources humaines. Le SICA a ainsi recruté un agent fonctionnaire territorial de catégorie A sur un poste de Directeur « ressources » adjoint au DGS afin de mettre en œuvre et d'accompagner ce déploiement.

4.2- Les facteurs de croissance de la masse salariale

4.2.4. Des niveaux de recrutement élevés peu en rapport avec les qualifications des intéressés et les missions exercées

En page 30 § 5 et suivants, il est relevé que le niveau de recrutement des agents contractuels serait trop élevé.

Le **SIQA** a déjà démontré que le calcul de leur rémunération a respecté le principe de parité. Il confirme qu'aucune irrégularité n'a été commise.

4.2.6- Une procédure d'évaluation sans traçabilité (page 31 § 6)

Une nouvelle fois, le **SIQA** précise qu'une procédure de notation a été mise en œuvre conformément à l'article 76 de la loi n°84-53 dans sa version en vigueur du 27 janvier 1984 au 1er janvier 2015.

4.2.8- Des frais professionnels et avantages en nature irrégulièrement attribués

En ce qui concerne les remarques, en page 33 § 3 et 4, le **SIQA** ne conteste pas que la première classe ne saurait être considérée comme le tarif le moins onéreux.

Pour autant, lorsque l'intérêt du service l'exige, l'administration peut choisir le moyen de transport le plus adapté. Or il n'est pas contestable que des voyages en 1^{ère} classe pour des directeurs et responsables de service, contraints de continuer à travailler pendant la durée du transport, constituent les moyens de transports les plus adaptés à la bonne réalisation de leurs fonctions.

Enfin en ce qui concerne la voiture de service du directeur en fonction ce point a été revu.

4.3- L'organisation du travail et ses modalités de gestion

4.3.1-L'organisation du temps de travail et le règlement intérieur

En page 34, il est fait état d'incohérences dans la rédaction du règlement intérieur avec les textes réglementaires et les délibérations de l'assemblée délibérante :

Le **SIQA** s'étonne des observations formulées par la CRC dès lors que la rédaction du règlement intérieur n'est qu'une reprise de la délibération du 11 janvier 2002 dont le contenu a été validé par la CRC elle-même.

De même, la remarque selon laquelle « *un aménagement des jours de RTT non conforme s'agissant de jours de récupération d'heures effectives travaillées, la suppression d'une demi-journée par semaine d'absence devant s'appliquer sur toute l'année et non uniquement sur la période estivale de juin à août* » ne correspond pas aux textes en vigueur.

En revanche, le **SIQA** a pris acte que les contrats de travail ne devront plus stipuler une durée de travail hebdomadaire de 35 heures et que l'article 11 du règlement intérieur doit être modifié afin que le nombre de tickets restaurant octroyés corresponde au nombre de jours travaillés effectivement. Une nouvelle formulation du règlement intérieur va être faite en ce sens en vue d'une meilleure lisibilité des règles applicables.

Pour autant, le **SIQA** tient à préciser que cette rédaction n'est pas en soi irrégulière dès lors que cet article 11 indique que « *l'agent peut bénéficier d'un maximum de 20 tickets par mois, pendant 11 mois* ». Ainsi, cette rédaction ne signifie pas que les agents perçoivent effectivement et systématiquement 220 tickets par an, point qui n'a d'ailleurs pas pu être démontré par la CRC.

4.3.3. Une gestion des comptes épargne-temps non réglementaire

Il est relevé, page 35 § 7, que : « certains agents ont cumulé des jours sur la période sous revue au-delà du plafond réglementaire de 60 jours imposé par l'article 7-1 du décret de 2010 ».

Le **SIQA** indique à la CRC qu'une régularisation sur ce point est actuellement en cours.

En ce qui concerne la page 36 § 1, le **SIQA** confirme absolument ses précédentes écritures : la situation a été régularisée par l'émission, le 10 juin 2016, d'un titre de recette d'un montant de 10.177,50 € adressé à M. Patrick CHAIZE et à la Paierie Départementale.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'assurance de ma haute considération.

Le Président,

Charles de la Verpillière
Député de l'Ain