

Le temps de travail effectif des agents ne respecte pas la durée légale annuelle en raison des jours de congés supplémentaires accordés sans base légale.

L'absentéisme est élevé, il évolue de façon défavorable et inquiétante, notamment pour ce qui concerne les absences consécutives aux accidents du travail. En 2020, le phénomène d'ensemble représentait l'équivalent du temps de travail de 10,4 agents exerçant à temps plein pour un coût estimé à 0,4 M€, soit 10 % des dépenses de personnel.

7 LA COMMANDE PUBLIQUE

En 2020, la communauté de communes du Sud Corse a attribué 8 marchés, pour un montant total de 475 452 € HT. Ce volume est inférieur à celui des années précédentes car en moyenne, plus d'une vingtaine de procédures sont menées chaque année.

Les opérations examinées par la chambre concernent les contrats de marchés publics portant sur la rénovation et la mise aux normes de la piste d'athlétisme du stade Claude Papi, situé à Porto-Vecchio, ainsi que la réalisation d'un terrain en gazon synthétique homologué rugby au stade de Lecci.

7.1 L'organisation et le pilotage de la fonction achat

Comme le prévoit l'article L. 2111-1 du code de la commande publique, la préparation d'un marché impose de définir le besoin avec précision et de prendre en compte les dimensions à la fois économique, sociale et environnementale de l'achat. La fonction achat requiert une organisation efficiente et un pilotage renforcé.

7.1.1 L'organisation du service de la commande publique

La communauté des communes s'est dotée d'un service dédié à la commande publique en 2021. L'organigramme mentionne le service de la commande publique qu'il situe au sein de la direction des affaires juridiques et des assemblées, elle-même rattachée au pôle administration générale, ressources et moyens. Le service est composé d'un agent de catégorie A (cadre), du corps des ingénieurs territoriaux.

Jusqu'alors, les procédures, incluant la définition du besoin jusqu'à la notification du marché, étaient engagées et suivies au sein des différents services de l'établissement, en vue de répondre à un besoin spécifique.

La computation des seuils⁷⁴ à l'échelle de l'établissement relevait de chaque service qui procédait par rapprochement avec la direction de la comptabilité pour les marchés de fonctionnement et de la direction des finances pour les opérations d'investissement. En conséquence, la communauté de communes ne dispose pas d'outils (tableaux de bord) consolidant le suivi des procédures et de l'exécution des marchés.

Le règlement interne de la commande publique, document de formalisation des procédures, a été adopté par délibération du 16 décembre 2020. La procédure de passation des marchés est prise en charge par le service de la commande publique à partir du seuil de 40 000 € HT. En deçà de ce montant, la direction concernée est libre de se faire assister ou non par le service de la commande publique.

Si la procédure est gérée par l'un des services de l'EPCI, le service de la commande publique doit être tenu informé des actions lancées pour incrémentation dans la base de données des marchés et pour assurer la computation des seuils à l'échelle de l'établissement.

Recommandation n° 2 : poursuivre dès 2022 la structuration du service de la commande publique afin de sécuriser les procédures de passation et d'exécution des marchés.

7.1.2 Le pilotage des achats

La communauté de communes n'a pas formalisé sa politique d'achat dans un guide ni établi de tableau de bord de suivi d'activité. Les achats ne sont pas répertoriés selon des critères spécifiques, comme la cartographie des achats, procédure pourtant utile à l'amélioration de la performance de l'achat.

Le recours à l'union des groupements d'achats publics (UGAP) est régulier sans toutefois qu'une stratégie soit arrêtée pour prévoir le recours à l'opérateur. La communauté de communes n'a pas mené de réflexion sur l'opportunité de créer des groupements de commandes, notamment avec les communes membres.

Jusqu'en 2020, le président disposait d'une délégation du conseil communautaire lui permettant de prendre toutes décisions en matière de commande publique, sans limitation de montant. À la suite de la délibération du 16 décembre 2020, le président a conservé la délégation pour les marchés publics passés en procédure adaptée. La délégation a été donnée au bureau pour ce qui concerne les procédures formalisées⁷⁵.

Les marchés de travaux, dont le montant s'élève à 1 317 551 € pour la rénovation de la piste d'athlétisme du stade de Porto-Vecchio et à 1 004 638 € pour les travaux du stade de Lecci, ont été attribués par le président, dans le cadre du dispositif qui prévalait jusqu'en décembre 2020.

⁷⁴ En application de l'article R. 2121-4 du code de la commande publique.

⁷⁵ Le seuil de procédure formalisée applicable du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2021 aux marchés publics de travaux est de 5 350 000 € HT.

7.2 Les procédures de passation des marchés

7.2.1 Le fractionnement de l'opération du stade Claude Papi

Le stade a été construit et mis en service en 1971. L'équipement présente une capacité d'accueil de 1 200 personnes en tribune.

Hormis les travaux courants de réparations et de maintenance, trois projets ont été étudiés, programmés, délibérés, financés et réalisés par la communauté de communes entre 2017 et 2020. Ils portent sur :

- la création de sanitaires accessibles aux personnes à mobilité réduite (PMR), la mise en accessibilité de la tribune aux PMR et la modernisation des locaux. Les travaux ont été réceptionnés pour un montant de 118 263 € HT ;
- la sécurisation et la mise aux normes de la partie haute de la tribune. Les travaux ont été réceptionnés pour un montant de 267 148 € HT ;
- la rénovation et la mise aux normes de la piste d'athlétisme. Les travaux ont été réceptionnés pour un montant de 1 462 470 € HT.

Les travaux ont été considérés par l'EPCI comme des opérations distinctes et ont donc nécessité le lancement de trois procédures adaptées entre septembre 2017 et mars 2018.

L'article 21 du code des marchés publics alors en vigueur⁷⁶ précisait qu'il y a opération de travaux lorsque l'acheteur prend la décision de mettre en œuvre, dans une période de temps et un périmètre limité, un ensemble de travaux caractérisé par son unité fonctionnelle, technique ou économique.

La chambre observe que la communauté de communes aurait dû appréhender le projet comme une seule et même opération. Les délibérations des 5 janvier 2017, 24 janvier 2017 et 16 mars 2017, montrent que l'EPCI a décidé de réaliser un ensemble de travaux et a voté un plan de financement commun aux trois opérations. Les conditions de l'article précité étaient donc réunies pour conduire l'établissement à lancer une seule consultation allotie de manière différente et ainsi susciter d'autres candidatures.

Rappel du droit n° 7 : déterminer le périmètre des opérations de travaux ainsi que la valeur du besoin conformément à l'article R. 2121-5 du code de la commande publique.

7.2.2 La passation des marchés relatifs au stade Claude Papi

Le contrôle de la chambre porte sur l'opération de rénovation et de mise aux normes de la piste d'athlétisme, décidée par délibération du 24 janvier 2017.

⁷⁶ Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics. Les mêmes dispositions ont ensuite été reprises dans le code de la commande publique à l'article R. 2121-5.

Le marché de maîtrise d'œuvre

Un premier marché d'un montant de 14 300 € HT a été passé pour une mission partielle jusqu'à l'élément⁷⁷ VISA (AVP ; PRO ; ACT ; VISA). Le suivi des travaux (DET ; AOR) a été effectué en interne.

Un marché a également été passé avec un bureau de contrôle spécialisé dans les équipements sportifs, en vue d'une assistance technique et du suivi de chantier pour un montant de 24 630 € HT.

Ces deux marchés ont été passés les 14 juin et 18 octobre 2017 sur devis, sans publicité ni mise en concurrence⁷⁸. Les deux marchés se rattachant à une seule et même opération auraient dû faire l'objet d'une même procédure et d'une publicité.

Les marchés de travaux

La procédure adaptée a été retenue pour la consultation du marché de travaux.

La procédure adaptée, définie à l'article 27 du code des marchés publics alors en vigueur, autorise l'acheteur à déterminer librement les modalités de passation en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat.

L'avis de publicité a été diffusé sur le profil acheteur de la communauté de communes et a été publié le 29 mars 2018 au journal d'annonces légales du quotidien régional. La date limite de remise des offres est fixée au 26 avril 2018 ; la consultation n'a pas été allotie.

Une publicité susceptible de toucher le secteur économique visé est regardée comme une publicité adaptée. Il incombe à l'acheteur d'apprécier si le marché public qu'il entend passer est un marché public d'intérêt local ou national et de réaliser la publicité appropriée. Le BOAMP⁷⁹ est un vecteur reconnu pour son spectre national.

⁷⁷ Un marché de maîtrise d'œuvre est décomposé en différents éléments de mission parmi lesquels : AVP : études d'avant-projet ; PRO : études de projet ; ACT : assistance à la passation des contrats de travaux ; VISA : visa des études d'exécution et de synthèse réalisées par les entreprises ; DET : direction de l'exécution des contrats de travaux ; AOR : assistance aux opérations de réception.

⁷⁸ Le décret n° 2019-1344 du 12 décembre 2019 modifiant certaines dispositions du code de la commande publique relatives aux seuils et aux avances, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2020, a notamment relevé le seuil de dispense de procédure pour la passation des marchés publics à 40 000 € HT.

⁷⁹ BOAMP : bulletin officiel d'annonces des marchés publics.

La publicité d'un marché de travaux estimé à 1 325 000 € HT sur le site internet de la communauté de communes du Sud Corse et dans un avis publié dans un organe de presse régional apparaît insuffisante et non adaptée, comme en témoigne une jurisprudence constante⁸⁰.

La chambre observe que la publicité aurait dû être diffusée plus largement afin de garantir les meilleures conditions de concurrence au regard de l'estimation du marché.

L'ordonnateur indique que le règlement interne de la commande publique adopté en décembre 2020 prévoit désormais la diffusion systématique de la publicité au BOAMP pour tous les marchés dès 40 000 € HT.

7.2.3 La passation des marchés relatifs au stade de Lecci

Les marchés de travaux

La procédure adaptée a été retenue pour la consultation du marché de travaux d'une opération estimée à 1 090 000 € HT. La consultation a été décomposée en trois lots : voirie et réseaux divers (VRD), mise en œuvre du système engazonné, éclairage. Un avis de publicité a été publié le 12 avril 2018 au journal d'annonces légales du quotidien régional fixant la date limite de remise des offres au 26 avril 2018. Les entreprises disposaient ainsi de moins de quinze jours pour répondre⁸¹ à l'avis.

Les délais de remise des offres doivent permettre aux candidats potentiels de concourir, en tenant compte du montant du marché, de la complexité des prestations et de la nécessité éventuelle d'une visite des lieux⁸².

La chambre observe que le délai réservé aux entreprises est anormalement court pour une opération de cette envergure.

⁸⁰ Dans un considérant de principe, le Conseil d'Etat a jugé que : « Les marchés passés selon la procédure adaptée [...] sont soumis, et ce, quel que soit leur montant, aux principes généraux [...] selon lesquels les marchés publics respectent les principes de liberté et d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures [...] par la définition préalable des besoins de l'acheteur public, le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence et le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse ; que si la personne responsable du marché est libre, lorsqu'elle décide de recourir à la procédure dite adaptée, de déterminer, sous le contrôle du juge administratif, les modalités de publicité et de mise en concurrence appropriées [...], ce choix, toutefois, doit lui permettre de respecter les principes généraux précités qui s'imposent à elle » (Conseil d'Etat, 7 octobre 2005, Région Nord-Pas-de-Calais, req. N° 278732).

⁸¹ Par son arrêt du 5 août 2009, Région Centre n° 307117, le Conseil d'État a considéré que le délai de remise des plis est calculé à partir de la date de publication de l'avis de marché et non à compter de la date d'envoi à l'organe assurant la publicité, le 9 avril en l'espèce.

⁸² Bien que la visite du site ne soit pas déclarée comme obligatoire dans les documents de la consultation, le cahier des charges précisait que l'entrepreneur prendra connaissance des lieux, notamment des accès et zones de stockage potentiels. Enfin, des échantillons étaient demandés aux candidats.

7.3 Les modifications contractuelles

7.3.1 Les marchés du complexe Claude Papi

Le marché pour la réfection de la piste d'athlétisme a été attribué le 22 mai 2018 pour un montant de 1 317 551 € HT. Les travaux ont été réceptionnés définitivement le 16 novembre 2020 pour un montant total de 1 462 470 € HT. De nombreuses modifications sont intervenues, entraînant des conséquences aux plans juridique et financier.

Les modifications du marché

Des travaux supplémentaires ont été décidés d'un montant de 148 009 € HT, soit une augmentation de 11 % du montant initial. Un avenant au marché a été passé le 6 décembre 2019, qui a également eu pour effet de revoir le périmètre des travaux. Un cabinet spécialisé a en effet constaté que la couche d'enrobé de la piste était dans un bon état général, ce qui remettait en cause la décision de réfection complète de l'infrastructure.

Cependant, le marché initial avait pour objet les opérations de démolition et reconstruction de la piste⁸³. Au regard du droit de la commande publique, l'avenant portait donc une modification substantielle de nature à bouleverser l'économie générale du contrat et à remettre en cause les conditions initiales de mise en concurrence.

En outre, une commande supplémentaire pour la pose d'une clôture sur un linéaire de 107 mètres a été passée le 3 février 2020 pour un montant de 23 615 € HT, en l'absence de mise en concurrence.

La communauté de communes a considéré qu'il s'agissait d'une opération distincte alors que la commande fait partie de l'opération initiale et aurait dû faire l'objet d'un lot, permettant à d'autres opérateurs économiques de se positionner.

Les modifications du plan de financement du projet

Les opérations de démolition et reconstruction de la piste d'athlétisme ont été estimées en 2014 à 1 050 000 € HT. Par délibération du 24 janvier 2017, le conseil municipal a arrêté un plan de financement de 1 250 000 €, dont 130 000 € pour les études et 1 120 000 € pour les travaux. Les dépenses devaient être subventionnées à 80 %, soit 1 M€ HT.

En 2018, le bureau d'études a actualisé le dossier de consultation à hauteur de 1 325 000 € HT. La communauté de communes, devenue compétente, n'a pas souhaité réajuster son plan de financement. Le marché a finalement été attribué le 22 juin 2018 pour un montant de 1 317 551 € HT. Les travaux, d'un montant total de 1 501 400 € HT pour une estimation initiale de 1 250 000 € HT, ont été réceptionnés le 16 novembre 2020.

⁸³ En novembre 2012, la commune de Porto-Vecchio a fait réaliser un diagnostic par un laboratoire spécialisé. Les conclusions préconisaient une démolition / reconstruction intégrale de la structure de la piste de course. Un avant-projet réalisé en janvier 2014 par un bureau d'études chiffrait l'investissement à 1 050 000 € HT.

Les aléas constatés par la chambre témoignent d'une carence dans la définition initiale des besoins.

7.3.2 Les marchés du stade de Lecci

Par délibération du 10 juillet 2017, le conseil communautaire a arrêté un plan de financement à hauteur de 840 000 € HT, subventionné à hauteur de 70 % soit 588 000 €. En février 2018, le plan de financement du projet a été porté à 1 090 000 € HT.

Les marchés ont été attribués le 17 mai 2018 pour un montant total de 1 004 638 € HT décomposé comme suit :

- Lot n° 1 : VRD (424 838 € HT) ;
- Lot n° 2 : mise en œuvre système engazonné (541 200 € HT) ;
- Lot n° 3 : éclairage (38 600 € HT).

Un avenant pour travaux supplémentaires⁸⁴ d'un montant de 42 049 € HT a été passé pour le lot n° 1, représentant une augmentation de 9,9 % du marché initial.

Les travaux ont été achevés le 24 janvier 2019, pour un montant de 1 151 275 € HT soit un dépassement de 5,3 % de l'estimation initiale.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'organisation et le pilotage des procédures de la commande publique ont longtemps fait défaut et nécessitent d'être renforcés.

Les deux projets significatifs menés par la communauté de communes, relatifs aux stades de Porto-Vecchio et de Lecci, montrent que la réglementation en matière de marchés publics n'a pas été toujours respectée. Plusieurs marchés ont été passés sans tenir compte du montant global de l'opération et leur exécution témoigne d'une définition incomplète du besoin.

Le règlement interne de la commande publique, adopté en décembre 2020, prévoit désormais des mesures de publicité renforcées pour les marchés d'un montant supérieur à 40 000 € HT.

⁸⁴ Les travaux ont été demandés par le bureau de contrôle pour conformité à la norme « sols sportifs, terrains de grands jeux en gazon synthétique ».

8 POUR CONCLURE

La communauté de communes du Sud Corse a principalement élargi son périmètre de compétences sous l'effet des transferts prévus par la loi. Le bilan des actions engagées reste modeste, notamment dans le champ des compétences obligatoires, développement économique et aménagement de l'espace et des compétences facultatives, décidées par l'EPCI.

L'intégration de l'établissement pourrait être renforcée notamment par un recours plus actif aux dispositifs de mutualisation, dans le but d'opérer des réductions de coûts mais aussi d'améliorer le service rendu aux habitants.

La situation financière est satisfaisante et permet à la communauté de communes d'envisager les investissements à venir. Cependant, les dépenses de fonctionnement du service des déchets, qui représentent 62 % des dépenses totales, connaissent une augmentation soutenue susceptible de remettre en cause, à court terme, les équilibres financiers de l'EPCI.

Les dépenses de personnel ont augmenté en moyenne annuelle de 9,9 % au cours des trois dernières années en raison des recrutements venus s'ajouter aux transferts de personnel, intervenus concomitamment à l'élargissement des compétences. L'évolution du régime indemnitaire accordé aux agents contribue également à la hausse de la dépense globale. Le taux d'absentéisme est élevé et son évolution préoccupante appelle une réaction rapide et adaptée de la part de l'établissement.

La communauté de communes doit renforcer le pilotage de ses achats et structurer son service en charge de la commande publique, encore sous-dimensionné. Enfin, l'analyse des deux projets majeurs menés sur les infrastructures sportives témoigne d'une définition approximative du besoin initial. La chambre observe également que les obligations de mise en concurrence et de passation des avenants aux marchés notifiés ne sont pas entièrement respectées. Elle appelle l'attention de l'établissement sur ce point. Les mesures de publicité prévues dans le règlement interne de la commande publique, adopté en décembre 2020, constituent une première avancée.