



Bordeaux, le 31 juillet 2018

Le vice-président

Dossier suivi par :

Nathalie Doublet, greffière de la 3<sup>ème</sup> section

T. : 05 56 56 47 00

Mel. : [nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr](mailto:nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr)

Contrôle n° 2017-0296

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de l'EPCC de l'Abbaye Royale de Saint-Jean-d'Angély.

P.J. : 1 rapport

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

à

Monsieur Cyril CHAPPET,  
président par intérim du conseil d'administration de  
l'EPCC de l'Abbaye royale de Saint-Jean-d'Angély  
Rue de l'Abbaye  
17400 SAINT-JEAN –D'ANGÉLY

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion de l'EPCC de l'Abbaye Royale de Saint-Jean-d'Angély concernant les exercices 2015 jusqu'à la période la plus récente ainsi que les réponses qui y ont été apportées.

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

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

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

Conformément à l'article L. 243-8 du code précité, le présent rapport d'observations définitives sera transmis par la chambre, dès sa présentation à votre assemblée délibérante, aux ordonnateurs des collectivités membres, qui inscriront son examen à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante.

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

Jean-Noël Gout



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

## ETABLISSEMENT PUBLIC DE COOPERATION CULTURELLE ABBAYE ROYALE DE SAINT-JEAN D'ANGELY (Département de la Charente-Maritime)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre régionale des comptes le 25 avril 2018.

## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE .....	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	8
1 LA CREATION DE L'EPCC « ABBAYE ROYALE ».....	9
1.1 Présentation de l'EPCC.....	9
1.2 La reprise des activités et des personnels de l'association C.....	10
1.3 La préfiguration de l'EPCC .....	12
1.4 Les statuts de l'établissement.....	13
1.5 La nomination tardive de l'agent comptable et ses conséquences sur les circuits comptables .....	13
1.5.1 Opérations financières portées par la ville de Saint-Jean d'Angély .....	14
1.5.2 Opérations financières portées par l'association C.....	15
1.5.3 Opération financière portée par l'association PA .....	17
1.6 Synthèse relative au chapitre 1 : création de l'EPCC .....	18
2 GOUVERNANCE DE L'EPCC : LE CONSEIL D'ADMINIS-TRATION .....	19
2.1 La mise en place du conseil d'administration.....	19
2.2 Le fonctionnement du conseil d'administration .....	20
2.2.1 Le déroulement des réunions .....	20
2.2.2 Participation du CA à la stratégie d'établissement et à la définition des missions.....	21
2.3 Synthèse relative au chapitre 2 : gouvernance de l'EPCC, le conseil d'administration.....	23
3 LA DIRECTION DE L'ÉTABLISSEMENT.....	24
3.1 Le recrutement du directeur .....	24
3.1.1 L'appel à candidatures.....	24
3.1.2 L'établissement de la liste des candidats .....	24
3.1.3 Le choix du candidat et sa nomination .....	24
3.2 Cumul d'activités accessoires .....	26
3.2.1 Autorisation d'un cumul d'activités accessoires à l'activité principale.....	26
3.2.2 L'impact de l'exercice de ces activités accessoires sur l'activité principale du directeur.....	27
3.2.3 Cumul d'activités accessoires ne faisant pas l'objet d'une autorisation administrative .....	28
3.3 L'exercice des missions administratives confiées au directeur .....	29
3.4 Synthèse relative au chapitre 3 : la direction de l'établissement .....	30
4 L'ABSENCE DE PILOTAGE BUDGÉTAIRE ET UNE SITUATION FINANCIÈRE OPAQUE.....	31
4.1 La structuration du budget .....	31
4.2 Les régies .....	31
4.3 Une information financière lacunaire apportée aux membres du conseil d'administration .....	32
4.4 La méconnaissance de plusieurs grands principes budgétaires .....	33
4.5 Un établissement de nature industrielle et commerciale fortement subventionné.....	36
4.6 Synthèse relative au pilotage budgétaire et à la situation financière de l'établissement.....	37

5	LA GESTION DU PERSONNEL DE L'EPCC.....	38
5.1	Les conditions de recrutement des personnels.....	38
5.1.1	Le directeur.....	38
5.1.2	Le recrutement de Mme M.....	38
5.1.3	Autres cas de recrutement.....	40
5.2	Le rattachement des personnels à la convention collective nationale de l'animation ..	41
5.3	Une gestion des ressources humaines caractérisée par de nombreux ordres de réquisition de l'ordonnateur.....	41
5.4	Les frais de mission.....	42
5.5	Synthèse relative au chapitre 5 : gestion du personnel.....	42
6	LA GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE.....	43
6.1	L'organisation de la procédure de passation des marchés.....	43
6.2	Le contrôle de la passation et de l'exécution des marchés.....	44
6.2.1	L'achat du logiciel comptable.....	44
6.2.2	Les prestations de traiteur.....	45
6.2.3	Prestations d'accompagnement administratif.....	47
6.3	Synthèse relative au chapitre 6 : gestion de la commande publique.....	49
7	LA GRATUITE DE PRESTATIONS DE SERVICES DE L'ÉTABLISSEMENT ACCORDÉES A DES TIERS.....	49
7.1	Gestion administrative de la gratuité des prestations de service.....	50
7.2	Catégories de bénéficiaires de prestations gratuites.....	51
7.2.1	Au profit des administrateurs et personnels de l'établissement.....	51
7.2.2	Au profit des membres de l'association C.....	51
7.2.3	Au profit de tiers par voie de conventionnement avec l'association A.....	52
7.2.4	Au profit d'autres tiers.....	52
7.2.5	Au profit de participants des rencontres professionnelles du documentaire animé organisées par l'association N.....	53
7.3	Synthèse relative au chapitre 7 : La gratuité de prestations de services de l'établissement accordées à des tiers.....	54
	ANNEXES.....	55

## SYNTHÈSE

Créé en 2015, l'établissement public de coopération culturelle « Abbaye Royale de Saint-Jean d'Angély » a pour objet de conduire un projet culturel destiné à valoriser l'Abbaye Royale de Saint-Jean d'Angély et le territoire des Vals de Saintonge, soutenir la création et la diffusion artistique et participer à la formation de jeunes européens et des professionnels.

Sa création est marquée par d'importantes difficultés, qu'il s'agisse de l'absence de comptable public pendant plusieurs mois, qui l'a conduit à mettre en place des circuits financiers parallèles, ou l'insuffisante autonomie organique de cet établissement vis à vis d'une association dont il a repris les missions et personnels. A cela s'ajoutent divers dysfonctionnements de sa gouvernance : absence de fixation, dans les statuts, des montants des contributions minimales des collectivités membres, source de fragilisation de son existence et de son développement ; absence de règlement intérieur nécessaire à la qualité des travaux du conseil d'administration ; non-respect des compétences de ce conseil en matière de recrutement du directeur ou de commande publique. Le rôle du conseil d'administration paraît surtout amoindri par ses faibles prérogatives en matière d'information et de contrôle de la direction générale. Plusieurs situations d'opacité entourent des décisions du président ou du directeur, qu'il s'agisse de l'information tardive d'une situation de cumul d'activités du directeur, accordé dans des conditions juridiques fragiles, ou la mise à disposition gratuite à des tiers de prestations de services de l'établissement.

Le démarrage des activités de l'établissement a été affecté par plusieurs difficultés liées à la méconnaissance, par la direction générale, des fonctions administratives d'un établissement public. Le domaine des ressources humaines est particulièrement concerné : régularisations multiples de dossiers de paye, gestion délicate d'un dossier de détachement faisant apparaître une dette de l'établissement vis-à-vis de la collectivité ayant détaché l'agent concerné. Les irrégularités potentielles qui en découlent sont d'autant plus préoccupantes qu'elles sont de nature à exposer l'établissement à des risques contentieux si elles venaient à se renouveler. De même, le pilotage budgétaire n'est pas maîtrisé : atteintes à certains des grands principes budgétaires qui gouvernent l'élaboration et l'exécution des budgets des établissements publics de coopération culturelle ; comptabilité d'engagement embryonnaire qui ne permet pas d'établir le niveau des droits et obligations de l'établissement vis-à-vis des tiers. Des anomalies ont été relevées lors de l'examen de quelques procédures de passation de marchés publics. Le contrôle des régies gagnerait également à être renforcé.

Ces dysfonctionnements ont été aggravés par une collaboration institutionnelle de la direction générale avec les autres organes de gouvernance qui, selon les cas, fut tendue, maladroite ou inappropriée. En premier lieu, le conseil d'administration (CA) n'a pas été associé de manière satisfaisante à la gestion des dossiers de ressources humaines notamment : saisine tardive conduisant ce dernier à adopter des délibérations avec effet rétroactif, saisine inutile pour régler des situations de gestion incombant au directeur, confusion parfois des fonctions entre le CA et l'administration. En second lieu, de vives tensions sont apparues entre le conseil d'administration et la direction générale lors de l'adoption du budget primitif 2017 et ne paraissent pas apaisées à la fin mai 2017. Enfin, les relations nouées entre l'ordonnateur et le comptable ont été délicates ainsi que l'illustrent les nombreux ordres de réquisition pris pour régler des dépenses de fonctionnement.

Au final, la création de l'établissement a pâti, dès sa création, d'un défaut d'anticipation qui a lourdement affecté son fonctionnement. L'absence de stratégie en matière culturelle,

conjuguée aux carences de pilotage de sa direction, n'ont pas permis à l'établissement de nouer une relation de confiance avec l'ensemble des collectivités parties prenantes et d'amorcer la valorisation du site de l'abbaye royale de Saint-Jean d'Angély.

En avril 2018, la situation de l'établissement paraît fragilisée. Quatre des cinq collectivités membres se sont retirées de l'établissement ainsi que le permet l'article R.1431-9 du code général des collectivités territoriales, à savoir l'Etat, la région, le département de la Charente-Maritime et la communauté de communes Vals de Saintonge. Le président du conseil départemental de la Charente-Maritime a expliqué cette décision par l'absence de convergence de vue, tant au plan financier que culturel, entre les attentes des membres institutionnels et la stratégie défendue par le président et le directeur de l'établissement.

A cela s'ajoutent les démissions du président du conseil d'administration et du directeur de l'établissement intervenues respectivement les 15 et 29 décembre 2017.

Le maintien de ces recommandations n'aurait plus de sens dès lors que la dissolution de l'établissement serait prononcée, ce que le président par intérim du conseil d'administration laisse entendre dans son courrier du 11 juillet 2018 adressé en réponse au rapport d'observations définitives notifié le 19 juin 2018.

## RECOMMANDATIONS

- Recommandation n° 1 :** La chambre régionale des comptes recommande l'adoption de nouvelles dispositions statutaires afin de séparer plus nettement les actions entre l'association C et l'EPCC « Abbaye royale de Saint-Jean d'Angély » et préserver l'autonomie fonctionnelle de cet établissement.
- Recommandation n° 2 :** La chambre régionale des comptes invite l'ordonnateur à présenter au conseil d'administration une modification de l'article 30 des statuts de l'EPCC afin d'y ajouter le montant des contributions des collectivités membres.
- Recommandation n° 3 :** La chambre régionale des comptes suggère que la modification de l'article 30 des statuts, relatif aux concours des collectivités membres de l'établissement, s'accompagne d'un rééquilibrage des votes en fonction du poids de leurs contributions respectives.
- Recommandation n° 4 :** La chambre régionale des comptes rappelle à l'ordonnateur la nécessité de soumettre, à l'avenir, au conseil d'administration un projet de délibération entérinant le nom des représentants du personnel siégeant en son sein.
- Recommandation n° 5 :** Compte tenu des dysfonctionnements relevés et ainsi qu'en disposent l'article R. 1431-7 du CGCT et l'article 14 des statuts de l'établissement, la chambre régionale des comptes invite l'établissement à soumettre un projet de règlement intérieur au conseil d'administration dans les meilleurs délais.
- Recommandation n° 6 :** La chambre régionale des comptes recommande que le conseil d'administration puisse délibérer sur les orientations stratégiques de l'établissement, ainsi qu'en dispose l'article R. 1431-7 du CGCT précité et que, sur cette base, le directeur puisse établir un projet culturel susceptible de recueillir son accord.
- Recommandation n° 7 :** La chambre régionale des comptes rappelle à l'ordonnateur les obligations qui découlent de l'article 17 du statut concernant l'installation de ce conseil.

- Recommandation n° 8 :** La chambre régionale des comptes demande, d'une part, à ce que la réglementation relative au cumul d'activités soit appliquée avec plus de rigueur, de célérité et de transparence et, d'autre part, à ce que les prérogatives de l'assemblée délibérante en matière d'information et d'autorisation soient respectées.
- Recommandation n° 9 :** La chambre régionale des comptes demande la suppression de l'article 21 des statuts, relatif à l'état prévisionnel des recettes et des dépenses.
- Recommandation n° 10 :** La chambre régionale des comptes rappelle à l'ordonnateur la nécessité d'assurer régulièrement le contrôle des régies ainsi qu'en dispose l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et recommande à l'établissement de profiter de la nomination d'un nouveau comptable pour faire un point sur le fonctionnement des régies de recettes et d'avances, renforcer leur pilotage et fiabiliser leur comptabilité.
- Recommandation n° 11 :** La chambre régionale des comptes recommande à l'équipe de direction de respecter, à l'avenir, de manière plus rigoureuse ces grands principes budgétaires ainsi que les règles comptables qui leur sont attachées.
- Recommandation n° 12 :** La chambre régionale des comptes invite l'EPCC à actionner à l'avenir tous les leviers lui permettant de rehausser le niveau de ses ressources propres, en particulier sa politique tarifaire.
- Recommandation n° 13 :** La chambre régionale des comptes recommande à l'ordonnateur de veiller à ce que le traitement des situations individuelles puisse s'opérer avec plus de rigueur compte tenu des risques juridiques qui sont liés.
- Recommandation n° 14 :** La chambre régionale des comptes demande à l'ordonnateur de veiller au respect de la séparation des compétences en matière RH entre lui-même et le conseil d'administration.
- Recommandation n° 15 :** La chambre régionale des comptes recommande de soumettre au conseil d'administration, comme s'y engage l'ordonnateur, de nouvelles délibérations clarifiant les conditions générales de passation des contrats, conventions et marchés et d'acquisition de biens culturels ainsi qu'en dispose l'article R. 1431-7 du CGCT.
- Recommandation n° 16 :** La chambre régionale des comptes recommande d'apporter une attention particulière à la fixation des délais de procédure et de définir, en amont, un rétro-planning permettant un déroulement optimal des différentes étapes de passation des marchés, comme s'y engage l'ordonnateur.
- Recommandation n° 17 :** La chambre régionale des comptes recommande à l'établissement de saisir son conseil d'administration afin qu'il définisse un cadre juridique général concernant la gratuité des prestations et qu'il soit destinataire une fois par an d'un bilan financier afin d'en modifier le périmètre le cas échéant.



**Recommandation n° 18 :** La chambre régionale des comptes recommande à l'établissement de se doter d'outils lui permettant d'assurer un suivi rigoureux des réservations et de la facturation de l'ensemble de ses prestations de service, y compris celles qui sont attribuées gratuitement à des tiers.

## INTRODUCTION

Le contrôle a été effectué dans le cadre du programme 2017 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine.

L'ouverture du contrôle a été notifiée à Monsieur Xavier Kawa-Topor, directeur et ordonnateur en fonction par lettre du 17 janvier 2017 et remise le 19 janvier 2017. De même, l'ouverture du contrôle a été notifiée au président du conseil d'administration, Monsieur Jean-Louis Bonnin, par lettre du même jour, remise également le 19 janvier 2017.

Il est précisé qu'aucun ordonnateur n'a été nommé dans la période allant de la création de l'établissement le 9 septembre 2015 jusqu'au 31 décembre 2015.

Il est également indiqué que le président du conseil d'administration et l'ordonnateur dénommés dans le présent rapport concernent les personnes en fonction au sein de l'établissement jusqu'en décembre 2017.

Un entretien de début de contrôle a eu lieu le 27 janvier 2017 avec l'ordonnateur en fonction. L'entretien de fin de contrôle, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est tenu le 15 mai 2017.

Lors de sa séance du 12 septembre 2017, la chambre régionale des comptes a formulé ses observations provisoires notifiées le 5 décembre 2017.

Lors de sa séance du 24 avril 2018, la chambre régionale des comptes a formulé les observations définitives qui suivent.

# 1 LA CREATION DE L'EPCC « ABBAYE ROYALE »

## 1.1 Présentation de l'EPCC

Depuis 2011, les différentes équipes municipales de Saint-Jean d'Angély ont souhaité accélérer le développement patrimonial, culturel et économique de la ville en mettant en valeur une abbaye du XVII<sup>ème</sup> siècle classée monument historique et inscrite au patrimoine mondial de l'Unesco comme étape des Chemins de Saint-Jacques de Compostelle. Pour mener ce projet de développement, la ville a encouragé, en 2014, la création d'un établissement public de coopération culturelle (EPCC) qui, selon son président, a recueilli le plein accord des élus et fonctionnaires de l'ancienne région Poitou-Charentes et de la direction régionale des affaires culturelles de cette même région.

Créé par arrêté préfectoral n° 129 du 9 septembre 2015, l'EPCC « Abbaye royale de Saint-Jean d'Angély » est constitué pour une durée illimitée et composé, à sa création, des collectivités suivantes : la ville de Saint-Jean d'Angély, la région Poitou-Charentes, le département de la Charente-Maritime, la communauté de communes des Vals-de-Saintonge et l'Etat.

Son objet est de conduire un « projet culturel ambitieux contribuant à la valorisation de l'Abbaye Royale de Saint-Jean d'Angély et du territoire des Vals de Saintonge, dans une dimension européenne et internationale ». Dans ce cadre, l'EPCC a vocation à « promouvoir et valoriser le patrimoine », « soutenir la création et la diffusion artistique », « participer à la formation de jeunes européens et des professionnels ».

Par ailleurs, l'établissement a engagé des démarches afin de disposer de la labellisation « Centres Culturels de Rencontre ».

Selon ses statuts, cet organisme constitue un établissement industriel et commercial relevant, conformément aux articles R. 1431-18 et R. 2221-36 du CGCT, de la nomenclature budgétaire et comptable M4 applicable aux établissements de cette catégorie.

La chambre régionale des comptes s'interroge sur le caractère industriel et commercial de cet établissement au regard de son activité réelle. En effet, à la faveur d'un recours contentieux, le juge administratif peut être amené à requalifier en service administratif un établissement public industriel et commercial. La jurisprudence considère que le caractère industriel et commercial d'un établissement est conditionné par plusieurs critères cumulatifs<sup>1</sup> : un objet et un fonctionnement analogue à celui d'une entreprise privée ; un financement assuré essentiellement par l'usager et une tarification couvrant le coût du service<sup>2</sup>. La Cour de cassation a par ailleurs indiqué que la reconnaissance du caractère industriel et commercial d'un service public est conditionné par l'existence de ressources qui ne proviennent pas en majorité de concours publics<sup>3</sup>. En réponse aux observations, le directeur a précisé que le choix du caractère industriel et commercial a été opéré par la ville de Saint-Jean d'Angély en concertation avec l'Etat, l'ancienne région Poitou-Charentes et le département sur la base d'une étude menée par un cabinet spécialisé.

Le fait, comme il est indiqué infra, que le financement de l'établissement soit assuré, pour l'essentiel, par le versement de contributions publiques, pourrait conduire le juge à requalifier l'établissement en service public administratif dans la mesure où les ressources commerciales de

---

<sup>1</sup> CE, ass., 16 nov. 1956, Union syndicale des industries aéronautiques : Rec. CE 1956, p. 434

<sup>2</sup> CE, 20 janv. 1988, n° 70719, SCI La Colline : JurisData n° 1988-605243 ; Rec. CE 1988, p. 21

<sup>3</sup> Cass. soc., 24 juin 2014, Chambre de commerce et d'industrie du Var, n° 13-11.142

l'EPCC sont marginales. Par ailleurs, cette structure de financement lui permet de se couvrir contre tout risque d'exploitation.

La chambre régionale des comptes a examiné le fonctionnement de l'établissement à l'aune des règles s'appliquant à la gestion d'un service public industriel et commercial. Toutefois, compte tenu du risque de requalification sus-évoqué, la chambre régionale des comptes attire l'attention de l'ordonnateur sur les conséquences, parfois très lourdes, qui en découleraient.

## **1.2 La reprise des activités et des personnels de l'association C**

L'établissement a repris une partie des missions jusque-là exercées par l'association C.

A l'origine, les liens organiques entre l'association et l'établissement sont établis dans plusieurs articles des statuts constitutifs: l'article 4.1 relatif à ses missions indique que le développement sur l'année du projet culturel et artistique s'articulera, de façon cohérente avec les activités de l'association C ; l'article 16-3 relatif aux attributions du directeur dispose que ce dernier assure la direction générale de l'établissement en s'appuyant notamment sur le directeur de l'association C ; l'article 27 dispose que l'établissement reprend les personnels employés par cette association dont l'objet et les moyens lui ont été intégralement transférés ; le 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 29 des statuts de l'EPCC relatif à la dévolution des biens précise que l'établissement est autorisé à recevoir les biens, propriétés de l'association C ainsi que les droits et obligations résultant des contrats et conventions conclus par cette association après délibération de son assemblée générale.

En réponse, la présidente de l'association C indique que la dissolution de celle-ci n'a jamais été envisagée. Prenant acte de la non-dissolution de l'association, l'ordonnateur a quant à lui proposé au conseil d'administration de l'EPCC de supprimer tout lien statutaire avec cette dernière.

Ces dispositions statutaires ont été complétées par la signature, le 31 décembre 2015, d'une convention de transfert des activités passée entre l'établissement et l'association C avec effet au 1er janvier 2016, étant précisé que le président de l'établissement a été autorisé à signer ce document par délibération n° 009-2015 du 18 décembre 2015. Le préambule de cette convention mentionne, de manière explicite, que l'établissement reprend l'ensemble des activités de l'association C.

La reprise par l'établissement des activités et des biens de l'association appelle les observations suivantes :

En premier lieu, les conditions de transfert des activités de l'association C vers l'EPCC « Abbaye royale de Saint-Jean d'Angély » illustrent un manque d'anticipation et de préparation de la part des instances de gouvernance car il ne leur était pas possible de procéder au transfert des missions, des apports, des biens et des personnels à la date de la création de l'établissement ainsi qu'en disposent les articles 5 et 7 de l'arrêté préfectoral n° 129 du 9 septembre 2015, précité. Interrogée, la présidente de l'association C a indiqué que l'association s'est efforcée d'assurer la continuité du versement des salaires des personnels durant cette période transitoire. De son côté, le président de l'établissement indique que la ville a confié, dès 2013, d'une part, la rédaction des statuts à un cabinet spécialisé et, d'autre part, diverses tâches relatives à la mise en place de l'organisme à une étudiante en stage de master.

Le président du conseil d'administration a indiqué qu'il estimait que l'établissement serait en mesure de débiter son activité dès la parution de l'arrêté de création. Il a toutefois ajouté que l'absence de comptable public pendant les premiers mois de l'activité de l'établissement a

empêché son fonctionnement dès sa création, en dépit des démarches de recrutement entreprises pour le nommer rapidement. La chambre régionale des comptes conteste en partie cet argument dans la mesure où l'absence d'un comptable est sans incidence sur la préparation des opérations de transfert des biens et des activités entre les deux structures. Les pièces produites à la chambre régionale des comptes ne font état d'aucun dispositif de préparation avant le 9 septembre 2015.

En second lieu, la séparation des activités et des intérêts entre l'association et l'établissement ne paraît pas toujours établie. Certes, l'essentiel des relations entre ces deux entités ont donné lieu à un conventionnement préalable, qu'il s'agisse du transfert des activités ou de la prise en charge d'une partie des dépenses et des recettes de l'établissement en l'absence de nomination d'un comptable public. Dans sa réponse, l'ordonnateur a rappelé les termes de la délibération n° 084-2016 qui supprime, selon lui, tout lien statutaire entre les deux entités. Toutefois, malgré une séparation des fonctions entre les deux entités, établie par les statuts de l'établissement, la chambre régionale des comptes maintient son analyse initiale car elle constate dans les faits que les instances de gouvernance de l'EPCC ne disposent pas des garanties d'indépendance nécessaires vis-à-vis de l'association C, plusieurs administrateurs de cette dernière étant également membres du conseil d'administration de l'établissement. Dans sa réponse, la présidente de l'association C considère, tout comme l'ordonnateur, que les membres nommés l'ont été à titre individuel en qualité de personnalités qualifiées désignées par le conseil d'administration de l'EPCC, ce qui justifie à ses yeux que l'une d'entre elles ait pu se maintenir au sein du conseil d'administration de l'EPCC après sa démission de ses fonctions de présidente de l'association C. La chambre régionale des comptes considère que cette précision demeure sans incidence sur la double participation effective de ces personnes aux instances de gouvernance de ces deux entités, ce que confirme au demeurant l'ordonnateur dans sa réponse puisqu'il reconnaît que des administrateurs de l'établissement se sont trouvés en situation intéressée à titre transitoire pendant quelques mois. Il rappelle toutefois que cette anomalie ne se serait pas produite si le projet de création d'un établissement public culturel porté par la ville de Saint-Jean d'Angély avait abouti. La chambre régionale des comptes conteste cette argumentation et rappelle que la délibération n° 002-2015 du 19 octobre 2015 portant installation des personnalités qualifiées au sein du conseil d'administration mentionne que l'intéressée siège au sein de cette enceinte en sa qualité de secrétaire générale de l'association C.

De son côté, l'ordonnateur reconnaît que des administrateurs de l'établissement se sont trouvés en situation intéressée à titre transitoire pendant quelques mois. Il rappelle toutefois que cette anomalie ne se serait pas produite si le projet de création d'un établissement public culturel porté par la ville de Saint-Jean d'Angély avait abouti. Il considère que la dernière administratrice de l'association C qui est encore membre du conseil d'administration de l'établissement ne représente pas l'association mais siège en qualité de personnalité qualifiée. La chambre régionale des comptes conteste cette argumentation et rappelle que la délibération n° 002-2015 du 19 octobre 2015 portant installation des personnalités qualifiées au sein du conseil d'administration mentionne que l'intéressée siège au sein de cette enceinte en sa seule qualité de secrétaire générale de l'association C.

La chambre régionale des comptes considère que ces administrateurs se sont placés, à deux reprises, en situation intéressée dans l'exercice de leur mandat de membre du conseil d'administration de l'établissement.

D'une part, l'adoption de la délibération n° 016-2016 du 24 février 2016, relative à la lettre d'engagement passée entre l'établissement et cette association, a conduit deux administrateurs à se placer dans une situation intéressée ; le premier en sa double qualité de président du conseil d'administration de l'établissement et de vice-président de l'association C ; le second en sa double

qualité d'administrateur de cette association et de membre du conseil d'administration de l'établissement comme personnalité qualifiée. Si le président de l'établissement affirme que les membres du CA sont intervenus à titre individuel sur la seule base de leur expertise et indépendamment de leur appartenance à l'association C, l'administrateur ne sous-estime pas quant à lui les risques juridiques liés à cette position d'intéressement.

D'autre part, l'adoption de la délibération n° 033-2016 du 6 avril 2016, relative à l'avenant à la lettre d'engagement passée entre l'établissement et cette association, a été votée par un administrateur de cette association siégeant au conseil d'administration de l'EPCC en qualité de personnalité qualifiée et représenté lors de cette séance par le président de l'établissement. Ce dernier, à cette date, avait démissionné de ses fonctions de vice-président de l'association.

Si le président de l'établissement affirme s'être abstenu d'assister aux réunions du bureau et du conseil d'administration de l'association C dès la création de l'établissement, il relève le faible nombre des membres de l'association C au sein de l'assemblée délibérante de l'établissement ainsi que la rareté de l'expertise de personnes qualifiées sur un petit territoire comme celui du pays Angérien.

La chambre régionale des comptes attire l'attention sur les risques juridiques afférents si ces situations venaient à perdurer.

Cependant, la délibération n° 084-2016 du 16 décembre 2016 adoptée lors de la réunion du conseil d'administration du 7 décembre 2016, a introduit de nouvelles dispositions tendant à renforcer l'autonomie de gestion de l'établissement par rapport à l'association. Pour cela, une nouvelle rédaction de l'article 16 renforce les attributions du directeur. De même, l'alinéa de l'article 29 relatif à la dévolution des biens de l'association C est supprimé. Cette modification est d'autant plus justifiée que l'établissement n'est plus désormais dans l'obligation d'assumer les droits et obligations résultant des contrats et des conventions conclues par l'association C dans l'hypothèse où cette dernière serait dissoute.

Toutefois, ces dernières modifications paraissent en l'état insuffisantes pour assurer une séparation nette des fonctions et des intérêts entre les deux entités.

La chambre régionale des comptes recommande l'adoption de nouvelles dispositions statutaires afin de séparer plus nettement les actions entre l'association C et l'EPCC « Abbaye royale de Saint-Jean d'Angély » et préserver l'autonomie fonctionnelle de cet établissement.

### **1.3 La préfiguration de l'EPCC**

Deux études, financées par la ville de Saint-Jean d'Angély, ont été menées pour définir à la fois le cadre juridique de cet organisme. Dans sa réponse, l'ordonnateur précise qu'il a contribué, au titre de ses missions pour une autre entité et sans rétribution spécifique, à la réalisation d'une pré-étude programmatique pour la ville de Saint-Jean d'Angély. Il ajoute qu'à ce moment-là, il n'envisageait pas de candidater pour le poste de directeur du futur établissement.

La chambre régionale des comptes constate qu'une réunion dite du « conseil d'administration constitutif » s'est tenue le 26 juin 2015 alors que l'établissement n'était pas encore créé. Pourtant, il a été procédé à l'élection de son président et de son vice-président. Le directeur a précisé à la chambre régionale des comptes qu'il n'était plus en mission auprès de la ville de Saint-Jean d'Angély ni à cette date ni, a fortiori, au moment de la rédaction des statuts et de leur dépôt.

Au-delà de l'irrégularité et des conséquences que ces initiatives emportent sur les décisions subséquentes, en particulier la nomination du directeur qui est analysée infra, l'installation de ces instances de gouvernance paraît totalement improvisée. Leur caractère précipité est d'autant plus avéré que l'élection du président, du vice-président ainsi que l'installation des membres du conseil d'administration ont fait l'objet de délibérations, en bonne et due forme après la création de l'établissement.

#### **1.4 Les statuts de l'établissement**

La chambre régionale des comptes observe que l'article 30 des statuts de l'établissement relatif aux apports et aux contributions des collectivités membres de l'organisme, n'est pas conforme avec l'article R.1431-2 du CGCT qui dispose que les statuts prévoient « les apports respectifs et la part respective des contributions financières » de chacune d'elles. L'article 30 ne fait apparaître aucun montant des contributions de chacune d'elles. Si le directeur a indiqué ne pas avoir été en fonction au moment de l'adoption des statuts, il a précisé que cette situation avait rapidement mis l'établissement en difficulté. A ce titre, il ajoute que le président du conseil d'administration a transmis aux collectivités membres au cours de l'été 2016 une proposition de budget pluriannuel pour engager ensuite un tour de table qui, par la suite, n'a pu aboutir. Selon l'ordonnateur, ce blocage a fragilisé le projet, la gestion l'établissement et la montée en compétence des personnels. Il ajoute que l'établissement a dû fonctionner sans l'appui d'un administrateur.

De son côté, le président du CA a indiqué que les financeurs souhaitaient attendre la fin du premier exercice avant d'ajuster, le cas échéant, le montant des contributions et de modifier la représentativité des tutelles en fonction de leur engagement financier. Enfin, le président du conseil régional a précisé que les difficultés rencontrées dans la gestion administrative et financière de l'établissement ont amené les financeurs publics à reporter cette modification statutaire. Il ajoute que trois des cinq membres fondateurs ont pris la décision de se retirer de l'établissement au 31 décembre 2017.

Les financeurs n'ont toujours pas statué sur le montant de leur engagement alors que le délai, qu'ils s'étaient eux même fixés pour y procéder, est dépassé. L'absence de mention de ces montants constitue la cause principale de la fragilité du financement et empêche toute perspective de fonctionnement et de développement à moyen terme de l'établissement ainsi qu'il est développé infra.

La chambre régionale des comptes invite l'ordonnateur à présenter au conseil d'administration une modification de l'article 30 des statuts de l'EPCC afin d'y ajouter le montant des contributions des collectivités membres.

#### **1.5 La nomination tardive de l'agent comptable et ses conséquences sur les circuits comptables**

L'agent comptable de l'établissement n'a été nommé et installé que le 1er avril 2016, soit plus de six mois après la création de l'établissement.

Le procès-verbal de la réunion du « conseil d'administration constitutif » du 26 juin 2015 indique qu'en application de l'article 28 des statuts, le comptable de l'établissement est le comptable direct du Trésor de la ville de Saint-Jean d'Angély. Cette mention s'avère erronée dans la mesure où ledit article 22 des statuts, joints à l'arrêté préfectoral de création de l'établissement,

indique au contraire que le comptable de l'établissement est un agent comptable spécifique, ce qui devait empêcher sa nomination.

La délibération n° 008-2015 du 19 octobre 2015 adoptée lors de la première réunion du conseil d'administration le 10 octobre 2015 confirme la nomination du comptable direct du Trésor de la ville de Saint-Jean d'Angély en méconnaissance des dispositions de l'article 22 des statuts qui sont pourtant mentionnés dans les visas. La délibération n° 015-2016 du 24 février 2016 précise que le comptable direct du Trésor pressenti n'a pu être nommé.

Interrogé, le président du conseil d'administration a indiqué que le conseil d'administration n'a eu connaissance que tardivement des statuts prévoyant la nomination d'un comptable public en lieu et place d'un agent comptable spécifique. Il indique que c'est le comptable public, après sa désignation par le CA, le 19 octobre 2015, qui a signifié que sa nomination était non conforme avec les statuts. Suite à cela, l'EPCC a cherché à recruter, sans succès, un nouvel agent comptable.

En l'absence de nomination d'un comptable pendant plus de six mois, l'ensemble des flux financiers de recettes et de dépenses de l'établissement ont été assurés par des organismes tiers, en l'occurrence la ville de Saint-Jean d'Angély, l'association C et l'association PA. Selon l'ordonnateur, malgré cette situation préjudiciable dont il ne s'estime pas responsable, l'établissement a tout mis en œuvre pour éviter une situation de blocage. Il indique avoir accompagné la ville dans la mise en œuvre du projet de réhabilitation et précise avoir respecté l'échéancier lui permettant de développer ses ressources propres.

### **1.5.1 Opérations financières portées par la ville de Saint-Jean d'Angély**

La ville de Saint-Jean d'Angély a assuré l'avance de la rémunération du directeur de l'établissement de janvier à mars 2016. Par délibération n° 3 du 4 février 2016, le conseil municipal de Saint-Jean d'Angély a approuvé un projet de convention passée entre la ville et l'établissement autorisant la ville à avancer le versement des rémunérations du directeur pour la période précitée. La convention précise que les charges afférentes seront couvertes par des recettes dont la nature n'est pas précisée. La délibération autorise également le receveur municipal à verser les salaires et charges correspondantes. Elle précise que le solde des recettes nettes sera versé sur le compte de l'agent comptable de l'établissement dès son installation. Enfin, la délibération autorise la maire à signer tous les documents nécessaires à la réalisation de cette opération. Le président du CA n'a pas indiqué qui, au sein de l'établissement, a demandé le concours de la ville pour procéder à ces mouvements financiers.

De son côté, par délibération n° 017-2016 du 24 février 2016, le conseil d'administration de l'établissement a autorisé le président à signer cette convention avec la ville de Saint-Jean d'Angély.

Un avenant à cette convention, autorisant le versement de la rémunération du directeur pour le mois d'avril 2016, a été signé le 5 avril 2016, étant précisé qu'il a été validé par les deux parties, à savoir la délibération du conseil municipal n° 38 du 31 mars 2016 et la délibération n° 34-2016 du 6 avril 2016 du conseil d'administration de l'établissement. L'ordonnateur a expliqué que cet avenant n'avait pas été mis en œuvre, l'agent comptable ayant pris ses fonctions au 1er avril 2016.

La chambre régionale des comptes a été en mesure de reconstituer l'ensemble des écritures comptables concernées. A la date de la nomination de l'agent comptable, le montant de la créance de l'établissement sur la ville s'élevait à 87 966 €. Cette opération est à ce jour régularisée et intégrée dans la comptabilité de l'établissement.



Les deux délibérations précitées sont entachées par des irrégularités formelles : la délibération n° 017-2016 précitée est rétroactive car les premiers mouvements comptables passés par la ville pour le compte de l'établissement datent du 19 novembre 2015 ; la délibération n° 34-2016 du 15 avril 2016 votée lors de la séance du 6 avril 2016 autorise le président à signer l'avenant à la convention passée avec la ville qui, en la forme, était déjà signée à cette date. En outre, la délibération n° 34-2016 du 15 avril 2016 a été prise alors que l'agent comptable de l'établissement a été nommé en mars 2016 et installé le 1er avril 2016<sup>4</sup>. Elle a donc été sans effet puisqu'aucune opération comptable n'a été passée par la ville après cette date. En réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes, l'ordonnateur a indiqué que l'absence d'agent comptable a conduit à la mise en place d'une solution d'urgence pour procéder au paiement des dépenses mais qu'il s'est attaché à soumettre préalablement les projets de délibération à l'agent comptable dès que ce dernier a été installé. Il ajoute d'ailleurs qu'au cas d'espèce, les deux délibérations n° 19 et n° 34 auraient été établies en accord avec l'agent comptable. La chambre régionale des comptes ne peut qu'émettre des réserves sur cette allégation en l'absence d'éléments justificatifs à l'appui de la réponse, d'autant que la date d'installation de l'agent comptable rendait difficile son appréhension des délibérations évoquées.

### **1.5.2 Opérations financières portées par l'association C**

L'association C a accepté d'assurer le paiement des charges de personnel de l'ensemble des effectifs transférés à l'établissement le 1er janvier 2016, les charges de fonctionnement courant ainsi que les produits d'hébergement et de location d'espaces pour la période allant de janvier à avril 2016. Ce circuit comptable est identique à celui qui lie l'établissement à la ville de Saint-Jean d'Angély : par délibération n° 016-2016 du 24 février 2016, le conseil d'administration a autorisé son président à signer une lettre d'engagement avec cette association qui permet de procéder aux avances de traitement des personnels, des charges courantes ainsi que ces recettes encaissées. La délibération précitée indique que l'absence de nomination de l'agent comptable oblige l'établissement à solliciter l'association afin qu'elle puisse procéder à ces opérations comptables pour son compte. La lettre d'engagement, dont la version signée par les deux parties n'est pas datée, apporte des précisions sur les montants prévisionnels de dépenses et de recettes à engager pour le compte de l'établissement ainsi que sur les dates d'écriture de caisse.

La délibération n° 033-2016 du 6 avril 2016 autorise le président à signer un avenant à cette lettre d'engagement afin de permettre à l'association de prolonger la prise en charge de ces opérations comptables jusqu'en mai 2016 du fait de la nomination retardée de l'agent comptable.

L'ensemble des opérations financières passées par l'association pour le compte de l'établissement dépourvu d'agent comptable ont fait apparaître une dette financière de l'établissement vis-à-vis de l'association dont le montant a fait l'objet d'importantes fluctuations. Ainsi, la délibération n° 82-2016 du 7 décembre 2016 a adopté l'état définitif des produits et des charges passées dans les écritures de l'association pour le compte de l'établissement. La compensation de ces produits et charges fait apparaître que l'établissement est débiteur, vis-à-vis de l'association, d'un montant de 6 735 €. De son côté, l'agent comptable a indiqué dans un courrier daté du 14 février 2017 que, sous réserve de justificatifs, le montant estimé par l'EPCC, du solde des comptes avec l'association C, fait apparaître une créance de 32 161 € et une dette de 61 234 €, soit une dette nette de 29 073 €.

---

<sup>4</sup> Procès-verbal de remise de service en date du 1er avril 2016

L'ordonnateur indique qu'un état liquidatif a été présenté et voté au conseil d'administration de l'établissement le 14 novembre 2017. Il conteste le montant évalué par l'agent comptable de la dette précitée, sans pour autant apporter d'éléments de justification.

L'ensemble de ces écritures passées par les comptes de l'association C appelle les observations suivantes :

Les opérations financières passées par l'association pour le compte de l'EPCC n'étaient pas, à la fin mai 2017, réintégrées dans les écritures de l'établissement alors que la lettre d'engagement précitée prévoit que le remboursement des sommes dues par l'établissement au profit de l'association interviendrait fin avril 2016. Dans sa réponse, l'ordonnateur a précisé que le remboursement de cette dette aurait dû intervenir à la clôture de l'exercice 2017.

En l'absence de communication des comptes de ladite association, plusieurs éléments d'information demeurent sans réponse. Ainsi, à l'exception du versement de la subvention de 40 000 € du conseil départemental à l'association C qui, à l'origine, était destinée à l'EPCC, il n'est pas possible de savoir quelles ont été les ressources complémentaires mises à la disposition de l'association pour régler la totalité de ces avances de charge. Sur ce point, la présidente de l'association C a précisé que cette subvention, versée par le conseil départemental au profit de cette association, avait pour objet de financer la paye de ses personnels en attente de transfert à l'établissement. Par ailleurs, l'état définitif des produits et des charges constatées par l'association pour le compte de l'établissement fait apparaître que des opérations comptables ont été passées après la nomination de l'agent comptable. Il est ainsi relevé que l'association a encaissé 63 076 € de recettes entre les mois d'avril et juin 2016. Sur ce point, l'ordonnateur a précisé que l'association a perçu, pour le compte de l'établissement, le produit de l'ensemble des prestations d'hôtellerie, de location de salles ainsi que les subventions européennes. En la forme, cet état liquidatif n'est revêtu d'aucune mention de certification puisqu'il n'est ni daté, ni signé par la présidente de l'association, ou une personne déléguée.

En outre, l'information des membres du conseil d'administration a été tardive, étant intervenue lors de la réunion du 24 février 2016 alors que des opérations comptables ont eu lieu dès janvier 2016. Il y a lieu de penser que cette information aurait pu être donnée aux membres du conseil d'administration dès la réunion du 9 décembre 2015, étant là encore observé que le compte rendu de cette réunion ne fait apparaître aucune information sur ce point. Interrogé, l'ordonnateur rappelle qu'il n'était pas en responsabilité le 9 décembre 2015 mais que, toutefois, le caractère lacunaire de la rédaction de ce compte rendu ne permet pas d'établir que l'information des membres du conseil d'administration n'a pas été réalisé sur ce point. Enfin, il précise que la prise de fonction de l'agent comptable était encore incertaine en décembre 2015.

La chambre régionale des comptes conteste ce point de vue car les justifications apportées par l'ordonnateur concernant l'information donnée aux membres du conseil d'administration porte sur les opérations financières de la ville de Saint-Jean d'Angély et non sur celles que devait porter l'association C. Par ailleurs, l'incertitude pesant sur la date effective de prise de fonctions de l'agent comptable ne saurait justifier l'absence d'initiative en matière d'information qu'il était indispensable de donner au conseil d'administration sur la mise en place de nouveaux circuits comptables provisoires.

De plus, l'ordonnateur précise que le caractère lacunaire des comptes rendus des conseils d'administration ne permet pas de considérer que l'information a été donnée.

Enfin, la chambre régionale des comptes observe que la lettre d'engagement signée entre l'établissement et l'association C, d'une part, ne se réfère à aucun texte susceptible de fonder sa légalité et, d'autre part, n'est en la forme pas datée, ne permettant pas de s'assurer de sa signature

par le président postérieurement à l'accord qui lui a été donné par le conseil d'administration le 24 février 2016.

### **1.5.3 Opération financière portée par l'association PA**

La délibération n° 006-2015 avait fixé la date de nomination du directeur au 1er décembre 2015. Selon ce dernier, l'absence de comptable public à cette date ne permettait pas que sa rémunération ainsi que celle de la conservatrice du patrimoine, détachée de la région, puissent leur être versées. Aussi, par délibération n° 014-2015 du 9 décembre 2015, le conseil d'administration a décidé de décaler cette nomination au 1er janvier 2016.

Toutefois, le directeur a indiqué qu'il a effectivement pris ses fonctions le 1er décembre 2015. Il a précisé à la chambre régionale des comptes qu'il a été employé par l'association PA en qualité de conseiller en développement culturel au sein de l'établissement pour la période allant du 10 décembre 2015 au 30 décembre 2015. Le directeur a adressé à la chambre régionale des comptes le contrat de travail et le bulletin de paye concernés.

A la demande de la chambre régionale des comptes, l'intéressé a aussi communiqué un ensemble de courriels dont le contenu révèle l'ensemble des dossiers traités par M. Kawa-Topor durant la période. Le compte rendu de la réunion du conseil d'administration du 9 décembre 2015 fait d'ailleurs mention d'interventions orales dudit directeur au cours des débats.

Malgré la demande de la chambre régionale des comptes, le président du CA n'a pas précisé qui, au sein de l'établissement, a demandé à cette agence de procéder à ce montage financier. Dans une note du 21 février 2017 transmise à la chambre régionale des comptes, l'établissement précise qu'il s'agissait de trouver un cadre légal déclaratif permettant à M. Kawa-Topor de remplir sa mission pour le compte de l'établissement pendant un mois. Toutefois, le président a ajouté qu'aucune convention n'avait été conclue afin de formaliser cet accord. En réponse à l'extrait du rapport qui lui a été adressé, le président de l'association PA a précisé que cette demande a été formulée par le président et le vice-président de l'établissement. Il a ajouté que ce montage financier passé avec l'établissement avait pour seul objet d'apporter une solution exceptionnelle et temporaire au vide juridique et réglementaire lié au recrutement du nouveau directeur.

Ce circuit financier appelle plusieurs observations :

En premier lieu, aucune pièce ne permet d'indiquer si les membres du conseil d'administration ont été dûment informés du recrutement par un tiers du directeur en cours de nomination au sein de cet organisme.

Le président de l'association PA considère que la délibération 014-2015 de l'EPCC a validé l'avance sur paiement du salaire du directeur par cette association. La chambre régionale des comptes conteste ce point de vue car cette délibération ne transcrit pas, de manière explicite et transparente, le montage financier ainsi présenté. Son dispositif ne cite, de manière séparée, que le report de l'entrée en fonction du directeur au 1er janvier 2016 d'une part et la commande d'une prestation de service opérée par cette association pour le mois de décembre 2015 sans mentionner la conclusion d'un contrat de travail à durée déterminée entre cette entreprise et M. Kawa-Topor, d'autre part. Par conséquent, il apparaît que l'objet de cette prestation a été détourné dans la mesure où, comme en font état les pièces précitées, il s'agissait en réalité d'une externalisation temporaire de la direction de l'établissement.

En second lieu, le règlement de cette prestation de service est intervenu plus d'un an après la réalisation de la prestation associée, étant observé que les conditions de son règlement ont été particulièrement chaotiques. Ce point a été abordé par le président lors de la réunion du conseil

d'administration du 14 février 2017. Les débats évoquent le refus de l'agent comptable de payer ladite facture et la volonté de la direction de pouvoir représenter cette facture au nouveau comptable.

Invité à produire les factures concernées, l'ordonnateur a adressé :

- Une première facture n° Fprog/20/2016 du 20 avril 2016, reçue à l'EPCC le 22 avril 2016, transmise pour un montant total HT de 9 600 € et portant la mention « Mission forfaitaire sur période janvier 2016 à mars 2016 ». Cette facture ne présente aucun rapport avec l'objet de la délibération n° 014-2015 précitée, comme le relève l'un des motifs de rejet avancés par l'agent comptable dans son bordereau de rejet de cette première facture. Sur ce point, le président de l'association PA a indiqué que la période durant laquelle ces prestations ont été réalisées, en l'occurrence le mois de décembre 2015, a été modifiée une première fois sur cette facture à la demande de l'établissement. L'ordonnateur, le président du conseil d'administration et le président de l'association PA ont précisé à ce sujet que l'agent comptable a refusé de régler cette facture au motif qu'elle se rapportait à une période antérieure à son entrée en fonction, ce qui ne ressort pas des motifs invoqués dans le bordereau de rejet.
- Une deuxième facture n° Fprog/36/2016 du 26 juillet 2016, portant la mention manuscrite « annule et remplace la facture n° Fprog/20/2016 » ; cette dernière s'élève à 9 600 € HT et renseigne la désignation « mission forfaitaire sur période mai 2016 à juillet 2016 ». Pour cette facture également, il n'y a aucun rapport avec l'objet de la délibération précitée n° 014-2015 ayant conduit à missionner l'association PA pendant trois semaines jusqu'à fin décembre 2015. Toutefois, le président de l'association PA a indiqué que cette nouvelle version de facture mentionnant un nouveau numéro de facture et une nouvelle période de réalisation de la prestation découle d'une demande de l'EPCC.

Dans ces conditions, la chambre régionale des comptes observe que la numérotation et les datations étaient fictives afin de contourner les refus successifs de l'agent comptable. Elle relève en outre que la facture visait à régler le remboursement de la rémunération du directeur au titre de décembre 2015. Elle ajoute enfin que, sur l'ensemble de ces points, les allégations prêtées à l'agent comptable ne peuvent être contredites par l'intéressé à ce stade de la procédure.

Toutefois, le prestataire ainsi que l'ordonnateur ont indiqué que ces prestations ont été réglées au cours de l'exercice 2017 après émission d'une troisième version reprenant la période effective de réalisation du service fait en décembre 2015. D'une manière générale, les réponses apportées aux observations provisoires ne font que confirmer l'opacité des procédures et les errements liés au lancement des activités de l'établissement.

## **1.6 Synthèse relative au chapitre 1 : création de l'EPCC**

Les conditions de création de l'établissement sont marquées par d'importantes difficultés liées, pour l'essentiel, à l'absence d'installation du comptable. Cette situation a entraîné la mise en place de plusieurs circuits financiers parallèles pour procéder à l'exécution des opérations de recettes et de dépenses engagées sur les premiers mois de son existence. A cela s'ajoute l'absence de fixation des montants des contributions minimales par les collectivités membres au sein des statuts qui fragilise à la fois l'existence et le développement de l'établissement.

L'établissement a repris plusieurs missions culturelles exercées par l'association C qui, à sa création, connaissait d'importantes difficultés financières. Si l'EPCC a été conduit à reprendre, dans le cadre de ses nouvelles activités, les personnels et des éléments de l'actif de cette association, la séparation des fonctions de chacune des deux entités ne paraît pas suffisante et

pourrait affecter l'autonomie de l'établissement. L'existence de plusieurs administrateurs de l'établissement en situation intéressée le démontre.

## **2 GOUVERNANCE DE L'EPCC : LE CONSEIL D'ADMINISTRATION**

### **2.1 La mise en place du conseil d'administration**

La chambre régionale des comptes relève que la répartition des sièges entre les collectivités demeure décorrélée de leurs contributions respectives. Ainsi, la région Nouvelle-Aquitaine qui est le premier financeur de l'établissement avec une quote-part de 50 % soit le double de la contribution de la ville de Saint-Jean d'Angély au budget de l'établissement, dispose de deux fois moins de représentants que cette dernière. Le président du CA a expliqué que la répartition des sièges entre les collectivités au sein du CA s'est faite dans le cadre du comité de pilotage et qui s'est tenu en amont de la création de l'EPCC. Il a indiqué que le principe alors évoqué était de préciser les apports de chacun à l'automne 2016 et de répartir corrélativement les sièges. Toutefois, malgré la demande de la chambre régionale des comptes, il n'a produit aucun justificatif confirmant ses propos. Tout en précisant qu'il n'était pas en fonction au moment où ces accords ont été définis, l'ordonnateur constate que ce rééquilibrage a été suggéré par le président du conseil d'administration dans un courrier du 7 avril 2017 adressé au préfet de région. De son côté, le président de la région Nouvelle-Aquitaine estime qu'il a été décidé que la révision des statuts de l'établissement ne devrait intervenir qu'après la stabilisation de sa gestion.

La chambre régionale des comptes suggère que la modification de l'article 30 des statuts, relatif aux concours des collectivités membres de l'établissement, s'accompagne d'un rééquilibrage des votes en fonction du poids de leurs contributions respectives.

La délibération n° 002-2015 a permis l'installation des personnalités qualifiées désignées par les personnes publiques. Aux termes de l'article R. 1431-4 du CGCT, les personnalités qualifiées dans les domaines de compétences de l'établissement sont désignées conjointement par les collectivités membres pour une durée de trois ans renouvelable. En l'absence d'accord, chacun des membres de l'établissement nomme les personnalités qualifiées selon la répartition définie par les statuts. Au cas d'espèce, l'article 11 des statuts prévoit que, dans ce deuxième cas de figure, la ville de Saint-Jean d'Angély nomme deux membres, et que chaque collectivité nomme un membre. La délibération n° 002-2015 du 19 octobre 2015 prise en application de cet article R. 1431-4 du CGCT et de l'article 11 des statuts porte installation au sein du conseil de 6 personnes qualifiées. Interrogé, l'ordonnateur a précisé que la désignation des personnalités qualifiées s'est faite lors du CA de l'EPCC le 14 octobre 2015 sur proposition de madame la maire de Saint-Jean d'Angély.

En l'absence de compte rendu de la réunion du conseil d'administration du 14 octobre 2015 ou de précision explicite sur ladite délibération, la chambre régionale des comptes n'est pas en mesure de déterminer laquelle des deux dispositions prévues à l'article R.1431-4 du CGCT a prévalu pour leur désignation. Toutefois, trois des six personnes qualifiées sont administrateurs de l'association C dont la présidente en fonctions à cette époque.

Enfin, le conseil est composé de deux représentants du personnel. La délibération n° 21-2016 du 24 février 2016 arrête les modalités de l'élection de ces représentants. Le scrutin afférant s'est tenu le 29 mars 2016. La réunion du conseil d'administration du 6 avril 2016 fait apparaître que ces deux représentants ont siégé au conseil à compter de cette date. En revanche,

aucune délibération n'a été prise pour constater leur installation à l'instar des autres catégories de membres du conseil.

La chambre régionale des comptes rappelle à l'ordonnateur la nécessité de soumettre, à l'avenir, au conseil d'administration un projet de délibération entérinant le nom des représentants du personnel siégeant en son sein.

## **2.2 Le fonctionnement du conseil d'administration**

### **2.2.1 Le déroulement des réunions**

L'établissement n'a toujours pas adopté de règlement intérieur. En réponse aux observations de la chambre régionale des comptes, l'ordonnateur a précisé qu'un projet de règlement intérieur a été soumis le 7 décembre 2016 au conseil d'administration qui n'a pas souhaité se prononcer. Ce même conseil n'a pas formulé d'observation ou de proposition susceptible d'amender ce projet. L'ordonnateur ajoute que, sur demande du préfet de région, une charte de gouvernance provisoire a été inscrite à l'ordre du jour de la réunion du conseil d'administration du 4 mai 2017 et des réunions subséquentes. L'ordonnateur a remarqué que ce projet de charte n'a pas encore été produit. La chambre régionale des comptes considère que l'absence de règlement intérieur peut expliquer une bonne partie des difficultés de fonctionnement de cet organe et de la qualité insuffisante des pièces produites.

La qualité formelle des comptes rendus des réunions et des délibérations paraît, dans de nombreux cas, insuffisante. Jusqu'à la réunion du conseil d'administration du 7 décembre 2016, c'est-à-dire plus d'un an après son installation, le contenu des comptes rendus paraît lacunaire car il ne fait pas état, de manière précise, du contenu des débats. Tout en confirmant les constats de la chambre régionale des comptes, l'ordonnateur s'exonère, dans sa réponse, de sa responsabilité en rejetant les errements soulevés sur ses services administratifs.

La qualité formelle des délibérations est également perfectible. Jusqu'à la délibération n° 062-2016 du 16 décembre 2016, aucune mention n'est donnée dans le corps du texte sur la liste des membres présents à la réunion du conseil d'administration, ce qui ne permet pas de contrôler les conditions juridiques de leur adoption. De même, l'objet de certaines délibérations n'est pas identique avec leur contenu. Par exemple, la délibération n° 023-2016 du 15 avril 2016 relative à la délégation donnée au directeur en matière de création de régie de dépenses et de recettes mentionne à la fois que cette délégation lui est donnée et que d'autre part, l'ordonnateur serait autorisé à signer les contrats, conventions et transactions quel que soit leur objet et leur mode de passation, dont le montant est inférieur à 10 000 € HT. Au plan formel, la délibération ne fait pas apparaître, sur ce point, de vote, le privant ainsi d'effet juridique. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que les projets d'ordre du jour et de délibération ont été adressés à l'agent comptable. La chambre régionale des comptes observe que cette affirmation ne répond pas à son observation et rappelle par ailleurs que le rôle de conseil du comptable ne saurait l'exonérer de ses responsabilités.

La chambre régionale des comptes constate par ailleurs que l'organisation des réunions du conseil d'administration est marquée par des dysfonctionnements importants et répétés. Dans un cas, des membres du conseil d'administration, intéressés par l'objet des délibérations inscrites à l'ordre du jour, ont pris part au vote de ces textes. Cela a été le cas, comme indiqué supra, de conventions intéressant les liens de l'établissement avec l'association C.

En outre, les prérogatives de contrôle des membres du conseil d'administration ne peuvent être exercées de manière satisfaisante dans la mesure où les délais d'examen des pièces qui leur sont adressées pour adoption en séance sont très brefs et souvent inférieurs au délai de 15 jours fixés à l'article 13 des statuts. Le non-respect de ces délais est particulièrement sensible en matière budgétaire. Ainsi, le compte rendu du conseil d'administration du 22 décembre 2016 fait apparaître que le projet de budget pour 2017 a été remis en séance. Sur ce point, l'ordonnateur a répondu qu'un premier projet de budget avait été rejeté par ce conseil lors de la séance du 7 décembre 2016 et que les services de l'Etat avaient proposé le vote d'un budget conservatoire semestriel qui devait être présenté ce 22 décembre 2016, soit dans des délais techniques trop contraints. De même, les membres du conseil d'administration convoqués pour la réunion du 14 février 2017 ont été destinataires de plusieurs projets de délibérations moins de 8 jours avant celle-ci, étant précisé que les pièces relatives au point budgétaire inscrit à l'ordre du jour ont été adressées pendant cette période préparatoire et ont fait l'objet de deux envois. De manière plus générale, évoquant les multiples difficultés liées à l'installation des différents organes de l'établissement, l'ordonnateur justifie ces dysfonctionnements par la faible expérience de l'équipe administrative dans la gestion d'un tel organisme et la défaillance, non démontrée, de la fonction de conseil de l'agent comptable.

S'agissant de sujets aussi sensibles, la chambre régionale des comptes estime que le non-respect de délais raisonnables interroge à la fois sur le degré de préparation des documents soumis à l'examen et plus généralement sur la qualité et la transparence des procédures indispensables au bon fonctionnement des instances de gouvernance.

Enfin, le formalisme des convocations mériterait d'être amélioré. Les personnes invitées aux réunions en sont avisées par une mise en copie du courriel de convocation, comme l'a précisé l'ordonnateur. La qualité de personnes invitées aux réunions du conseil découle de l'article R. 1431-5 du CGCT et, au cas d'espèce, de l'article 13 des statuts qui autorise le président à inviter toute personne susceptible d'éclairer les débats entre les membres du conseil sur un ou des point(s) spécifique(s) de l'ordre du jour. Ce formalisme des convocations est insuffisant dans la mesure où les personnes invitées doivent être conviées, en cette qualité, par envoi spécifique, ce dont prend acte le président du conseil d'administration.

Compte tenu des dysfonctionnements relevés et ainsi qu'en disposent les articles R. 1431-7 du CGCT et 14 des statuts de l'établissement, la chambre régionale des comptes invite l'établissement à soumettre un projet de règlement intérieur au conseil d'administration dans les meilleurs délais.

## **2.2.2 Participation du CA à la stratégie d'établissement et à la définition des missions**

La chambre régionale des comptes observe que l'établissement n'a pas mis en œuvre l'article R. 1431-7 du CGCT qui dispose que le conseil d'administration délibère sur les orientations générales de la politique de l'établissement. Aucun débat sur les orientations générales n'a été programmé à l'ordre du jour de ces réunions alors que les échanges réguliers sur le sujet au sein de cette enceinte paraissent particulièrement essentiels pour fixer la stratégie de l'EPCC dans l'exercice des missions qui lui sont fixées par l'arrêté constitutif.

Le projet culturel n'a pas non plus été adopté contrairement aux allégations de l'ordonnateur sur le sujet. Ce projet n'a fait l'objet que d'une présentation lors de la réunion du conseil d'administration du 8 juin 2016. Aussi, l'établissement ne dispose toujours pas, deux ans après sa création, de lignes directrices susceptibles de conforter son existence et de soutenir son

développement à moyen terme. Dans sa réponse, l'ordonnateur justifie en effet la non-adoption de ce projet par l'existence d'incertitudes pesant sur la stratégie budgétaire pluriannuelle de l'établissement. Il ajoute que suite à cette réunion du 8 juin 2016, la région Nouvelle-Aquitaine a demandé à ce qu'un budget pluriannuel soit préparé afin de servir de base de discussion avec les autres collectivités. Des discussions ont été engagées en fin d'année et n'ont pas abouti à un accord tant sur le budget que sur le projet qui, de fait, devait être ajourné.

De son côté, le président de l'établissement indique qu'il ne pense pas que les choix artistiques relèvent de la compétence du conseil d'administration. Il ajoute que ce conseil peut vérifier a posteriori la conformité de ces choix avec le projet culturel tout en relevant que ce projet lui a été présenté à de nombreuses reprises. La chambre régionale des comptes conteste cette analyse qui ignore les dispositions de l'article R. 1431-7 précité du code général des collectivités locales relatives aux compétences du conseil d'administration en la matière.

Le rôle du directeur dans l'élaboration de ce projet culturel ne paraît pas clairement défini alors que l'article R. 1431-13 dispose que ce dernier a une responsabilité directe dans sa préparation. Le compte rendu de la réunion du conseil d'administration du 24 février 2016 évoque la constitution de 5 groupes de travail déclinés sur les cinq thématiques destinées à structurer le contenu de ce projet culturel. Il est également précisé que les membres du conseil d'administration sont invités à s'inscrire dans un ou plusieurs groupes selon leurs souhaits. Cette initiative n'est pas conforme aux articles R. 1431-13 du CGCT et 14 des statuts de l'établissement précités qui fixent une répartition précise des compétences entre le directeur chargé de l'élaboration dudit projet et l'organe délibérant compétent pour l'adopter. En réponse, l'ordonnateur a précisé que même si une consultation des acteurs du territoire a été engagée lors de la préparation du projet culturel, le directeur est resté le responsable direct de son élaboration.

La chambre régionale des comptes considère que le contenu du projet culturel est très général car aucun axe de développement n'est clairement identifié. Le rapport afférent développe des considérations peu documentées sur la valorisation du lieu et la proposition d'ouverture d'espaces spécialisés au sein du bâtiment. L'ordonnateur conteste cette appréciation et considère qu'il tient compte, en la forme, des recommandations de la direction régionale des affaires culturelles de Poitou-Charentes. Il ajoute que les études de la valorisation du lieu ont été opérées par un cabinet spécialisé. Un phasage des études portant sur chaque espace spécifique a été opéré afin d'aboutir à une programmation pluriannuelle des travaux correspondants. Enfin, il constate que la création d'un centre d'interprétation du patrimoine suppose la mobilisation au préalable de ressources scientifiques qui, dans le cas de l'abbaye royale de Saint-Jean d'Angély, sont quasi-inexistantes.

Les données financières et les projections de croissance d'activité rattachées aux propositions du rapport qui, selon l'ordonnateur n'ont pas été soumis à l'approbation du conseil d'administration, ne sont pas étayées et interrogent sur leur sincérité. Il est par exemple indiqué que la capacité d'autofinancement du projet est proche de 25 %. Il est également fait état de retombées directes et indirectes sur le territoire sans qu'aucun chiffrage ne puisse corroborer ces annonces. Les réponses apportées par l'ordonnateur sur les justifications de ces chiffreages ne sont pas étayées par des études territoriales de marché qu'il indique, par ailleurs, avoir demandées. De même, l'objectif de rénovation de 60 chambres au sein de l'Abbaye Royale, pour consolider son offre d'hôtellerie, ne tient pas compte de l'état de la concurrence de l'offre hôtelière sur ce territoire, ce qui peut interroger sa soutenabilité. Sur ce point, l'ordonnateur précise que cette projection découle d'une étude de pré-programmation conduite par un cabinet spécialisé. Par ailleurs, le développement d'une filière numérique se limite à quelques propos généraux sur la création d'un « cluster » sans aucun mode opératoire. Enfin et surtout, il est indiqué que l'objectif de fréquentation est de passer de 6 000 usagers en 2016 à 12 000 en 2019 puis 20 000 en 2021,



soit une progression de près de 250 % en l'espace de 5 ans sans autre forme de démonstration. A cet égard, l'ordonnateur indique que le niveau de fréquentation de la fin d'année 2016 (11.000 usagers) corrobore cette projection. Cette réponse non étayée ne permet pas à la chambre régionale des comptes de dissiper ses interrogations sur la sincérité de telles projections à moyen terme dans la mesure où aucune étude de marché n'a été produite.

De même, aucun modèle économique qui permettrait de s'assurer que le projet est soutenable au plan financier n'est présenté.

La chambre régionale des comptes recommande que le conseil d'administration puisse délibérer sur les orientations stratégiques de l'établissement, ainsi qu'en dispose l'article R. 1431-7 du CGCT précité et que, sur cette base, le directeur puisse établir un projet culturel susceptible de recueillir son accord.

La chambre régionale des comptes constate que l'établissement n'a pas mis en œuvre les dispositions de l'article 17 de ses statuts qui dispose que l'établissement est doté d'un conseil d'orientation scientifique présidé par le directeur de l'établissement. En réponse, l'ordonnateur a indiqué avoir proposé en 2017 au conseil d'administration un projet de création dudit conseil d'orientation scientifique qui a été jugé prématuré.

Toutefois, la création dudit conseil paraît essentielle dans la mesure où elle aurait pu utilement accompagner la réécriture du contenu de ce projet culturel.

La chambre régionale des comptes rappelle à l'ordonnateur les obligations qui découlent de l'article 17 du statut concernant l'installation de ce conseil.

### **2.3 Synthèse relative au chapitre 2 : gouvernance de l'EPCC, le conseil d'administration.**

Le conseil d'administration, principal organe de gouvernance de l'établissement n'est pas en mesure de remplir, de manière satisfaisante, les larges prérogatives qui lui sont confiées par les textes.

En premier lieu, plus d'un an et demi après son installation, son fonctionnement est instable. Plusieurs causes organiques liées aux conditions de la création de l'établissement expliquent ces fragilités : répartition inéquitable du nombre des voix délibérantes au regard de l'importance contributive de chaque collectivité membre, absence de détermination d'un niveau minimum de participation financière de ses membres, absence d'un règlement intérieur indispensable au bon déroulement des séances et à la qualité des travaux.

En second lieu, l'information dont disposent les membres du conseil d'administration est parcellaire, notamment en matière budgétaire dans la mesure où il est apparu que celle-ci est souvent tardive et incomplète. La faible qualité de ces données ne permet pas aux membres du conseil d'exercer, de manière satisfaisante, leurs prérogatives de contrôle de l'action administrative de l'ordonnateur.

Enfin et surtout, il apparaît que le conseil d'administration n'a pas encore été consulté pour débattre et adopter les différentes options stratégiques qui s'offrent à l'établissement à moyen et long terme, et qui seraient de nature à stabiliser son fonctionnement. Le projet culturel, principal document de référence en la matière et qui doit intégrer une visée opérationnelle, n'est toujours pas adopté.

## **3 LA DIRECTION DE L'ÉTABLISSEMENT**

### **3.1 Le recrutement du directeur**

#### **3.1.1 L'appel à candidatures**

L'appel à candidatures en vue du recrutement du directeur a été lancé au cours de l'été 2015 alors que l'EPCC n'était pas encore créé. De plus, le conseil d'administration n'a pas été en mesure d'adopter le cahier des charges afférent comme cela est demandé dans la circulaire du 29 août 2008 du ministère de la culture et de la communication portant mise en œuvre de la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'EPCC, dans la mesure où ledit conseil n'était pas encore installé.

Le fait que le conseil d'administration n'ait pas été en mesure de se prononcer sur le contenu de ce document affaiblit la qualité de ce processus de recrutement. La préparation en bonne et due forme de ce cahier des charges aurait permis aux membres du conseil de cet établissement nouvellement constitué de poser les premiers axes de la stratégie culturelle qui, par la suite, auraient pu alimenter la préparation du projet culturel.

#### **3.1.2 L'établissement de la liste des candidats**

Le président du conseil d'administration, élu par anticipation à la tête d'une structure qui n'existait pas encore, a formulé une proposition de sélection de 5 candidatures et adressé « la liste des présélectionnés pour avis et éventuelle modification aux membres du CA ».

Contrairement aux termes des articles L. 1431-5 et R. 1431-10 du CGCT et de la circulaire du 29 août 2008 précités, le président a établi cette liste des candidats sélectionnés alors que cette compétence incombe au conseil d'administration.

La chambre régionale des comptes relève que la constitution de cette liste est irrégulière, dans la mesure où la personne l'ayant établie n'était pas compétente pour y procéder. Elle souligne les risques de contentieux que pourrait encourir l'établissement si de telles irrégularités venaient à se reproduire.

#### **3.1.3 Le choix du candidat et sa nomination**

A l'issue de cette procédure de recrutement, le jury a sélectionné la candidature de M. Xavier Kawa-Topor conformément aux prescriptions du cahier des charges relatif au recrutement, le directeur ayant indiqué dans sa lettre de motivation qu'il dispose d'une expérience de direction d'un établissement culturel.

Toutefois, la procédure finale de proposition et de nomination de ce candidat ne respecte pas les termes de l'article L. 1431-5 du CGCT qui dispose que le directeur est nommé par le président du conseil d'administration sur proposition de ce conseil.

En effet, à l'instar des irrégularités constatées en amont de ce recrutement, la proposition de nomination du directeur émane du jury et non du conseil d'administration. Les termes de la délibération n° 006-2015 du 14 octobre 2015 permettent de constater que le conseil d'administration n'a pas été invité à proposer la candidature retenue à l'issue du processus de sélection qui lui incombait de conduire. L'exposé liminaire de cette délibération indique que le jury s'est réuni le 25 septembre 2015 et a porté son choix sur cette candidature. Il est également

précisé que le président du CA a présenté et transmis aux membres du CA le projet d'orientations artistiques et culturelles de l'intéressé. Aucun compte rendu de réunion n'ayant été établi, il n'est pas permis de savoir si les membres du conseil ont échangé sur le profil du candidat proposé par le président. Dans sa réponse, le président du conseil d'administration a confirmé que la nomination du directeur a été effectuée par ses soins et après la présentation de l'avis du jury et du débat au conseil. Il ajoute que la présentation du profil du candidat ainsi que de la liste de tous les candidats a été faite au conseil, tout en confirmant que ce dernier n'a pas été amené à voter sur ce point.

Le jury, présidé par M. Bonnin en sa qualité du président du CA, s'est réuni le 25 août 2015, c'est-à-dire postérieurement à la création de l'établissement mais avant l'installation du conseil d'administration qui est intervenue le 14 octobre 2015. En réponse, le président a indiqué que tous les membres du conseil d'administration ont été destinataires de la liste des candidats ainsi que des candidatures présélectionnées, ce que la chambre régionale des comptes a pu vérifier.

La composition de ce jury s'en trouve déséquilibrée car il ne comporte aucun représentant du département ou de la communauté de communes alors que la moitié de ces membres sont des élus municipaux de Saint-Jean d'Angély, ce qu'a confirmé le Président dans sa réponse à la chambre régionale des comptes. Toutefois, ce dernier ajoute que s'il y avait eu le moindre doute sur la légitimité de la décision prise par le jury, les membres du conseil d'administration l'auraient indiqué, ce qui n'a pas été le cas, selon lui. Par ailleurs, aucune pièce communiquée à la chambre régionale des comptes n'a permis de déterminer les modalités de constitution de ce jury, ce qui interroge sur la transparence de cette composition

Sur les cinq candidatures présélectionnées, seuls deux candidats se sont présentés devant le jury. Aucune des pièces fournies à la chambre régionale des comptes n'est datée et signée, ce qui ne permet pas de déterminer les modalités de constitution de cette liste. Dans sa réponse, le président de l'établissement a précisé que le choix du jury n'a soulevé ni opposition, ni remarques lors des conseils d'administration confirmant la nomination du directeur.

Il est précisé que le président du CA n'a pas participé au vote final du jury au motif qu'il connaissait les deux candidats.

La chambre régionale des comptes constate que le processus de sélection ne présente pas toute les garanties d'impartialité et d'égalité entre les candidatures car, ainsi qu'il est rappelé supra, M. Kawa-Topor a personnellement contribué, en 2014, pour le compte d'une autre entité, à une des études de préfiguration de l'établissement. Au demeurant, Monsieur Kawa-Topor n'a pas éludé sa participation active à ces travaux puisqu'il l'évoque dans la lettre de motivation qu'il a jointe à son dossier de candidature.

Si tous les candidats ont eu, selon l'ordonnateur, accès à ces études de préfiguration, sa contribution personnelle à ces études le plaçait en revanche dans une position avantageuse par rapport aux candidats concurrents car l'intéressé a été nécessairement amené à établir des contacts, au cours de ses travaux, avec les personnels et élus de la ville de Saint-Jean d'Angély qui l'avait commandée. L'intéressé considère toutefois que ces prises de contacts ne constituent pas, en soi, ni un avantage, ni une exclusivité.

L'organisation de la procédure de recrutement a donc été définie et dirigée par le président du conseil d'administration avec la volonté implicite de disposer rapidement d'un directeur. Selon le président de l'établissement, les futurs membres du CA ont été informés des candidatures reçues et des candidatures présélectionnées par lui, ce qu'aucun des documents transmis ne démontre. La chambre régionale des comptes considère que le conseil d'administration n'a pas été en mesure d'exercer pleinement son rôle car les textes lui attribuent la responsabilité de formuler une

proposition de nomination. Au contraire, le conseil a été amené, dans ces circonstances, à valider un choix déjà réalisé qu'il lui revenait d'établir.

Alors même que la procédure de recrutement a été engagée avant la création de l'EPCC, les organes délibérants des futurs membres institutionnels du CA n'ont pas été amenés à se prononcer. L'absence de transparence de la procédure mise en place ainsi que la composition du jury ne sont pas de nature à légitimer le choix de la candidature finalement retenue.

## **3.2 Cumul d'activités accessoires**

### **3.2.1 Autorisation d'un cumul d'activités accessoires à l'activité principale**

Le directeur cumule son activité principale avec celle de délégué général de l'association N, créée le 9 juillet 2015.

Cette situation de cumul a été portée à la connaissance du conseil d'administration lors de sa séance du 14 février 2017 suite à un courrier du préfet de la Charente-Maritime du 20 janvier 2017 adressé à chaque membre du conseil d'administration, soit plus d'un an après le début de l'exercice de ce cumul d'activités. Le conseil d'administration est alors informé que M. Kawa-Topor bénéficie d'un contrat à durée déterminée. Il est également fait état d'un courrier de l'intéressé du 28 novembre 2015 sollicitant auprès du président du CA l'autorisation d'exercer une activité accessoire auprès de l'association N ainsi que la réponse du président du 2 décembre 2015 confirmant son accord, suite à un entretien intervenu entre eux et la maire de Saint-Jean d'Angély. Il est précisé que la date d'effet de cette autorisation de cumul ne pouvait intervenir qu'à la date de nomination du directeur, le 1er janvier 2016. Toutefois, aucune des pièces relatives au recrutement de l'intéressé datant de l'été 2015 ne fait état d'une procédure de recrutement auprès de cette association intervenue le 16 novembre 2015. Le compte rendu du jury réuni pour la sélection du directeur le 26 septembre 2015 n'en fait pas non plus mention.

La chambre régionale des comptes constate que la demande d'autorisation de cumul de l'intéressé datée du 28 novembre 2015 est incomplète car elle ne contient pas toutes les mentions obligatoires fixées à l'article 5 du décret n° 2007-658 du 2 mai 2007, précité, en vigueur à cette date, notamment la périodicité de l'activité accessoire et son impact sur le temps de travail de l'activité principale. En effet, le contrat de travail passé avec l'association N joint à la demande d'autorisation de cumul, ne soumet l'intéressé à aucune règle sur la durée de son travail au motif que sa position hiérarchique ainsi que ses responsabilités impliquent une large autonomie dans son organisation professionnelle.

La chambre régionale des comptes relève que les deux autorisations de cumul accordées à l'intéressé durant la période sont irrégulières : la première autorisation intervenue le 2 décembre 2015 a été accordée par une autorité incompétente pour y procéder, en l'occurrence le président du conseil d'administration. En effet, en matière de ressources humaines, les pouvoirs du président sont limités à la nomination du directeur tel que le prévoit l'article L. 1431-5 du CGCT. Autrement dit, seul le conseil d'administration est compétent pour délivrer cette autorisation de cumul. Suite au courrier du préfet de Charente-Maritime précité, une seconde autorisation a été donnée par le conseil d'administration le 14 février 2017 mais avec effet rétroactif puisque le cumul de cette activité accessoire était déjà effectif depuis le 1er janvier 2016.

La chambre régionale des comptes considère que les conditions de transparence de l'information donnée au conseil d'administration sur cette situation de cumul d'activités ne sont pas réunies car cette information est à la fois tardive et parcellaire.

L'information du conseil d'administration sur cette situation de cumul de fait est tardive car elle intervient plus d'un an après la demande d'autorisation de l'intéressé au président du conseil d'administration datée du 28 novembre 2015. Le calendrier des réunions du conseil d'administration montre qu'une séance s'est tenue le 9 décembre 2015. Compte tenu de ces délais, le conseil d'administration aurait été en mesure de se prononcer à cette date, c'est-à-dire préalablement à la nomination de l'intéressé le 1er janvier 2016. Or, le compte rendu de cette réunion ne fait pas état de cette situation de cumul. Le président ne mentionne pas l'existence de ces activités accessoires alors qu'il ne pouvait les méconnaître puisqu'il avait donné une suite favorable à cette demande de cumul une semaine plus tôt le 2 décembre 2015. De même, la situation de cumul d'activités du directeur n'a été portée à la connaissance des membres du conseil d'administration qu'après réception de la lettre du préfet de Charente-Maritime, ce qui interroge sur la volonté de transmettre, en toute transparence, cette information aux instances de gouvernance de l'établissement.

De son côté, l'ordonnateur conteste ce caractère tardif et indique que sa situation de cumul a été évoquée plusieurs fois au conseil d'administration. Même si certaines réponses reçues par la chambre régionale des comptes confirment la connaissance de cette situation par leurs auteurs, il n'est pas démontré que tous ses membres en étaient informés. Au surplus, cela ne remet pas en cause l'observation provisoire quant à l'absence d'autorisation donnée par l'organe délibérant.

L'information du conseil d'administration sur cette situation de cumul d'activités de fait est également parcellaire. Dans la mesure où le conseil était sollicité pour se prononcer sur l'autorisation de cumul du directeur, l'ensemble des éléments relatifs à cette demande prescrit par l'article 5 du décret n° 2007-658 du 2 mai 2007, déjà cité et en vigueur à cette date, devaient être produits. Or, aucune indication n'est donnée sur la périodicité de ces activités et leur impact sur le temps de travail de l'activité principale. Dans sa réponse, l'ordonnateur précise qu'il a soumis, le 4 mai 2017, au conseil d'administration, une modification de sa quotité de temps de travail en qualité de directeur de l'établissement qui respecte en bonne et due forme ces prescriptions réglementaires.

La chambre régionale des comptes demande, d'une part, à ce que la réglementation relative au cumul d'activités<sup>5</sup> soit appliquée avec plus de rigueur, de célérité et de transparence et, d'autre part, à ce que les prérogatives de l'assemblée délibérante en matière d'information et d'autorisation soient respectées.

### **3.2.2 L'impact de l'exercice de ces activités accessoires sur l'activité principale du directeur**

Dans sa lettre du 2 décembre 2015 par laquelle il autorisait l'intéressé à cumuler des activités accessoires à sa fonction principale, le président conditionnait son accord à une double exigence : d'une part, que ces activités accessoires ne portent pas préjudice au projet de l'Abbaye Royale mais contribuent au contraire à son rayonnement et à sa notoriété ; d'autre part, que le directeur s'attache à respecter un bon équilibre entre les responsabilités qui seront les siennes à l'Abbaye Royale et ces activités accessoires.

Sur ce point, la chambre régionale des comptes constate que la durée effective consacrée à l'exercice de cette activité accessoire est substantielle car elle s'élève à 27 jours. Il est précisé que les délais de route pour les déplacements les plus éloignés ne sont pas inclus dans ce décompte.

---

<sup>5</sup> Et notamment l'article 8 du décret n° 2017-105 du 27/01/2017

En ajoutant une durée estimative de déplacement, il est possible de considérer que le directeur a consacré, en 2016, environ 30 jours ouvrés à l'exercice de ses fonctions accessoires.

Cette durée procède du cumul de 16 jours d'activités accessoires déclarés à la chambre régionale des comptes par l'intéressé, ainsi que de 11 jours supplémentaires qui ont été mis en évidence suite à différentes investigations sur des données publiques accessibles en ligne.

Par ailleurs, il est permis de douter que les deux conditions assorties à l'accord donné par le président du CA dans sa lettre précitée du 2 décembre 2015 soient parfaitement réunies. D'une part, le président avait indiqué que l'exercice de ces activités accessoires ne devait pas porter préjudice au projet de l'établissement, ce qui n'est pas vérifié au cas d'espèce compte tenu des périodes d'absence du directeur et la persistance des dysfonctionnements que connaît l'établissement depuis sa création. D'autre part, le président avait souhaité que ces activités accessoires permettent d'assurer le rayonnement et la notoriété de l'établissement. Là encore, il est permis de douter de la réalité de cette recommandation dans la mesure où les activités accessoires de l'intéressé n'ont pas de lien apparent avec les missions culturelles de l'établissement. Enfin, les pièces justifiant de la participation du directeur aux événements organisés par l'association N, notamment les articles de presse, ne font pas référence aux fonctions principales de l'intéressé.

### **3.2.3 Cumul d'activités accessoires ne faisant pas l'objet d'une autorisation administrative**

Après consultation de différentes données en ligne, la chambre régionale des comptes a constaté que le directeur exerce, sur son temps de travail, d'autres activités accessoires qu'il n'a pas déclarées au conseil d'administration de manière spontanée.

L'intéressé a indiqué que ces deux activités accessoires exercées partiellement sur son temps de travail ne sont pas rémunérées, ce que la chambre régionale des comptes n'a pas été en mesure de vérifier.

Même si ces activités accessoires non rémunérées peuvent être exercées sans autorisation de cumul préalables, aucune information n'a été donnée au conseil d'administration alors que ce dernier a déjà été saisi tardivement pour donner son accord au cumul de l'activité accessoire citée supra. Cette situation illustre un manque de transparence préjudiciable au contrôle effectif de l'activité principale du directeur par les instances de gouvernance.

Sans prétendre à l'exhaustivité, l'évocation des multiples activités ci-dessus cumulées à l'activité accessoire au sein de l'association N conduisent au constat que le directeur consacre une durée non négligeable de son temps de travail à l'exercice d'activités sans lien direct avec ses fonctions principales.

En réponse aux observations de la chambre régionale des comptes, l'ordonnateur conteste le lien de causalité entre ces absences et les dysfonctionnements de l'établissement. Selon lui, ces dysfonctionnements ont une cause précise liée aux circonstances de l'installation de l'établissement déjà évoquées supra. Il considère, au contraire, que les liens entre le projet de l'établissement et son activité accessoire ont été bénéfiques à l'organisme. Il indique par ailleurs que l'établissement est cité régulièrement dans les programmes des actions auxquelles il a participé à titre accessoire. La chambre régionale des comptes conteste ce point de vue et considère que les périodes d'absence du directeur ont pesé sur le lancement de cet organisme encore jeune et fragile.

### 3.3 L'exercice des missions administratives confiées au directeur

S'appuyant sur la fiche de poste relative à la définition de sa fonction, l'ordonnateur considère que ses déplacements extérieurs sont consubstantiels à sa fonction et considère qu'il a été, pendant cette période, très impliqué dans l'action administrative de l'établissement.

Compte tenu du nombre de jours passés à l'extérieur de l'Abbaye Royale dont il est fait état précédemment, la chambre régionale des comptes s'interroge sur l'engagement et la réelle disponibilité du directeur, en rapport avec les nombreux manquements relevés dans le fonctionnement institutionnel et statutaire de l'établissement.

Or, l'examen des comptes rendus des réunions du conseil d'administration et des délibérations afférentes ont permis d'établir que les tâches administratives ont été en partie externalisées au cours de la période à la société B, société d'expertise comptable. Cette société B, dont un quart du capital social a été détenu par l'association PA, affirme que ce lien capitalistique n'existe plus depuis 2013, sans pour autant le justifier. La chambre régionale des comptes s'étonne toutefois de l'existence de liens apparents entre ces deux entités postérieurement à cette date. Ainsi, il a été observé que M. L, président de l'association PA, a assisté aux réunions du conseil d'administration de l'établissement en 2016 alors que cette association n'a plus de lien contractuel avec celui-ci. De plus, il est relevé que ce dernier a quitté la séance du 7 décembre 2016 lors de l'examen d'une délibération portant sur une facture relative à la société B.

Par ailleurs, elle conteste l'accomplissement de missions administratives pour le compte de l'EPCC, reconnaissant seulement avoir été chargée de travaux de conseil et d'accompagnement. La chambre régionale des comptes ne fait pas la même lecture que la société des missions listées (cf. annexe 1) dans la lettre de mission du 15 décembre 2016 par l'ordonnateur.

La société B a été mandatée en 2016 et en 2017 pour accompagner l'EPCC en matière financière, comptable, fiscale et de suivi des contrats.

Le périmètre des tâches administratives confiées à cette société paraît large car son champ d'intervention recouvre la plupart des tâches dévolues à des services de fonction support sur ces matières. Son périmètre d'action a été encore élargi en 2017 avec l'externalisation de la gestion de la paye. Pour expliquer le recours à ces prestations, l'ordonnateur fait valoir le sous-dimensionnement initial de l'équipe de l'EPCC ainsi que son niveau de compétences en matière de gestion d'un établissement de cette nature, comme l'aurait relevé la direction régionale des affaires culturelles de l'ancienne région Poitou-Charentes à l'occasion de la candidature au label des Centres Culturels de Rencontre. Il ajoute en outre que ces effectifs n'ont été renforcés que par un seul recrutement supplémentaire. Il relève enfin avoir rapidement attiré l'attention du CA sur la nécessité de mettre en place un plan de formation de l'équipe et de la renforcer par la création d'un poste d'administrateur. Le manque de visibilité budgétaire n'ayant pas permis de recruter cet administrateur, l'ordonnateur indique que le recours à cette société, précédemment prestataire auprès de l'association C, a été validé pour une mission d'accompagnement afin de pallier l'absence d'un administrateur. Quant au plan de formation des personnels, aucune information sur son devenir et son éventuelle mise en œuvre n'est portée à la connaissance de la chambre régionale des comptes alors que cette responsabilité relève, selon le code du travail (articles L.6312-1 et L.6321-1 code du travail), de l'employeur et que ce dernier, dans un EPCC à caractère industriel et commercial, est le directeur (article R.1431-13 CGCT). Le président de la société B ajoute, pour sa part, que le périmètre de l'accompagnement proposé et validé par l'établissement est conforme aux missions traditionnellement confiées à une société d'expertise comptable et de conseil.

La chambre régionale des comptes s'interroge sur la pertinence du périmètre et de l'efficacité de la prestation qui n'a pas permis d'éviter un certain nombre d'erreurs,

d'approximations ou de validations rétroactives de situations individuelles en matière de gestion des ressources humaines. La société B décline sa responsabilité en matière de régularisations rétroactives en indiquant qu'elles relevaient de choix délibérés du conseil d'administration.

En outre, l'EPCC a bénéficié, dès le premier trimestre 2016, d'un accompagnement en ressources humaines assuré par un membre du conseil d'administration. Cette intervention, certes bénévole, interroge sur la séparation nécessaire des fonctions qui est prévue par les textes entre le conseil d'administration et les services dont la direction relève de la responsabilité exclusive de l'ordonnateur.

Ces appuis externes, mis en place le temps de pouvoir recruter un administrateur, n'ont pas apporté la preuve de leur efficacité compte tenu de la situation dans laquelle se trouve aujourd'hui l'établissement.

Nonobstant les sommes en jeu, ces prestations externalisées interrogent sur l'implication effective du directeur dans le pilotage et l'accompagnement des tâches administratives de ses services. En réponse, l'ordonnateur affirme avoir été en permanence impliqué dans le pilotage et l'accompagnement des tâches administratives de son équipe, invoquant des points techniques réguliers avec l'équipe administrative, les réunions hebdomadaires de suivi, les réunions de travail, les échanges téléphoniques, courriers électroniques avec les interlocuteurs compétents. La chambre régionale des comptes maintient son constat relatif aux dysfonctionnements des processus administratifs, financiers et comptables sur une période particulièrement longue, puisque supérieure à deux ans par rapport à la date de naissance de l'établissement.

### **3.4 Synthèse relative au chapitre 3 : la direction de l'établissement**

Le processus de recrutement du directeur est entaché de diverses irrégularités relatives à la fois au lancement de cette procédure alors que l'établissement n'est pas encore créé et au non-respect des compétences propres du conseil d'administration. Des doutes subsistent également sur le choix orienté de la candidature retenue qui, compte tenu de sa participation aux actions de préfiguration de l'établissement, disposait d'un avantage certain par rapport aux candidatures concurrentes.

L'exercice par l'ordonnateur d'une activité accessoire auprès de l'association N n'est pas assorti des garanties de transparence que le conseil d'administration est en droit d'attendre. En effet, ce n'est que sur l'intervention du préfet de Charente-Maritime en janvier 2017 que le président a informé les membres du conseil d'administration, lors de sa séance du 14 février 2017, de l'existence de cette activité accessoire que le directeur exerçait depuis plus d'un an. Au surplus, l'autorisation de cumul que le président a déclaré avoir délivrée à l'intéressé paraît irrégulière au motif que ce dernier n'a pas compétence pour le faire.

Les conséquences de l'exercice de cette activité accessoire sur le fonctionnement de l'EPCC ne sont pas négligeables. Elles mobilisent une partie conséquente de son temps de travail principal alors que le lancement des activités administratives et des activités métiers de l'établissement nécessitaient une forte implication et disponibilité de l'encadrement. Dans ce contexte, le renforcement des équipes administratives ainsi que l'externalisation d'une partie de ces tâches à un prestataire, n'ont pas permis de stabiliser le fonctionnement de l'établissement, ce qui met en doute la qualité de son pilotage.



## **4 L'ABSENCE DE PILOTAGE BUDGÉTAIRE ET UNE SITUATION FINANCIÈRE OPAQUE.**

### **4.1 La structuration du budget**

L'article 21 des statuts de l'EPCC dispose que « l'état prévisionnel de recettes et de dépenses est adopté par le conseil d'administration dans les trois mois qui suivent la création de l'établissement puis, chaque année, avant le 1er janvier de l'exercice auquel il se rapporte et indique les montants des contributions de chaque membre ».

L'état des prévisions de recettes et de dépenses (EPRD) est un document qui, pour un exercice comptable donné, estime les recettes et les dépenses prévisibles de certains établissements publics, en particulier à caractère industriel et commercial. Aux termes de la réglementation en vigueur, les EPCC ne disposent pas d'EPRD mais d'un budget primitif modifié, le cas échéant, par des décisions modificatives. Seuls les établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial disposent d'un EPRD<sup>6</sup>. Par conséquent, les dispositions fixées à l'article 21 n'ont pas lieu d'être.

La chambre régionale des comptes demande à ce que l'article 21 des statuts, relatif à l'état prévisionnel des recettes et des dépenses, soit supprimé.

### **4.2 Les régies**

La chambre régionale des comptes relève que la décision du 18 avril 2016 créant une régie de recettes et une régie d'avances prévoit également la création d'une sous régie de recettes et d'avances. La création de cette sous régie n'étant pas intervenue, le maintien de cette disposition peut se poser.

Le régisseur titulaire a souscrit un cautionnement de 760 € auprès de l'association française de cautionnement mutuel à compter du 1<sup>er</sup> juin 2016. Compte tenu des premiers éléments d'exécution de l'exercice 2016, un ajustement du cautionnement à 1 800 € pourrait être envisagé à compter de l'exercice 2018, sous réserve de la réalité exécutée au cours de l'exercice 2017.

Sur 32 reversements réalisés par le régisseur de recettes au cours de l'exercice 2016 vers la caisse du comptable, seuls 15 d'entre eux ont respecté les plafonds d'encaisse autorisés. Les reversements, quoique réalisés de manière régulière, n'ont pas été manifestement suffisants puisque les plafonds d'encaisse, prévus dans l'acte constitutif, sont régulièrement dépassés. Il appartient en conséquence à l'EPCC d'augmenter les plafonds d'encaisse autorisés.

Dans le cadre de ses contrôles, l'agent comptable a constaté que le transfert d'activités entre l'association C et l'EPCC s'est traduit par des erreurs de facturation de la part de plusieurs fournisseurs. L'association C a continué à percevoir des recettes qui auraient dû être encaissées exclusivement par l'agent comptable à compter du 1er avril 2016 ou par la régie de recettes de l'EPCC à compter du 18 avril 2016. L'ordonnateur a indiqué que cette anomalie a été signalée aux fournisseurs concernés.

Suite à la vérification opérée sur le fonctionnement de la régie d'avances, l'agent comptable a mis en évidence un certain nombre de recommandations que l'ordonnateur devra mettre en

---

<sup>6</sup> Instruction codificatrice N° 02-060-M95 du 18 juillet 2002

œuvre. A ce titre, la chambre régionale des comptes rappelle que l'ordonnateur est également tenu de procéder régulièrement au contrôle des régies de l'établissement.

La chambre régionale des comptes rappelle à l'ordonnateur la nécessité d'assurer régulièrement le contrôle des régies ainsi qu'en dispose l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et recommande à l'établissement de profiter de la nomination d'un nouveau comptable pour faire un point sur le fonctionnement des régies de recettes et d'avances, renforcer leur pilotage et fiabiliser leur comptabilité.

### **4.3 Une information financière lacunaire apportée aux membres du conseil d'administration**

Plus d'un an et demi après sa création et alors que deux cycles budgétaires sont aujourd'hui exécutés, l'établissement n'a jamais déterminé de résultat comptable ni adopté de compte financier. De même, à la clôture de l'instruction, l'EPCC n'avait enregistré dans sa comptabilité ni produits à recevoir, ni charges à payer. L'absence de résultat et de tenue de comptabilité d'engagement et de comptabilité patrimoniale fragilisent la qualité de l'information financière qui est due aux instances de gouvernance. De son côté, faute de données disponibles, la chambre régionale des comptes n'a pas été en mesure de contrôler la fiabilité des comptes.

Le contenu des documents budgétaires est parcellaire. Les budgets primitifs ou les décisions modificatives ne contiennent aucune annexe. L'absence de production des annexes budgétaires, pourtant requises par les textes, illustre à la fois la méconnaissance de l'équipe dirigeante de l'EPCC des règles budgétaires et financières mais également l'insuffisante valorisation des restitutions comptables offertes par les logiciels existants. Par ailleurs, les montants portés sur les budgets ne sont pas toujours justifiés et les comptes rendus des conseils d'administration ne permettent pas non plus une compréhension complète de l'inscription de certaines sommes.

La chambre régionale des comptes n'a pas été en mesure de reconstituer la totalité des mouvements budgétaires portés sur les deux décisions modificatives pour 2016 car ces documents ne respectent pas la structure de présentation de la nomenclature M4. Les budgets primitifs sont partiellement conformes à cette nomenclature.

Enfin, les documents accompagnant les délibérations relatives au vote de ces budgets ne sont pas homogènes et ne permettent pas aux membres du conseil d'administration de disposer d'une information financière de bonne qualité. En premier lieu, des discordances non justifiées sont apparues au cours de l'exercice 2016 sur un tableau analytique joint à la décision modificative n° 2. Il est observé que ce tableau ne mentionne pas la somme de 788 632 € au titre des charges de la décision modificative n° 1 votée en juin 2016 mais un montant de 849 286 €, soit une différence de 60 654 € (8 %) non justifiée. En second lieu, ces deux décisions modificatives ont été présentées au conseil d'administration dans des formats différents, ce qui n'a pas permis à la chambre régionale des comptes de procéder au rapprochement des données selon leur imputation budgétaire. Enfin, la décision modificative n° 2 ayant été adoptée en fin d'exercice, elle devait intégrer des données budgétaires correspondant aux niveaux d'exécution du budget, ce qui n'est pas toujours le cas comme il l'est indiqué ci-après. En réponse à ces observations, l'ordonnateur justifie cette situation par la nomination tardive de l'agent comptable, aboutissant à la mise en place des circuits financiers avec l'association C et complexifiant d'autant l'exécution budgétaire de cet exercice. Il considère en outre qu'un suivi rigoureux a constamment été assuré en matière

budgétaire et que les membres du conseil d'administration ont disposé systématiquement de notes d'accompagnement ainsi que des éléments d'explication nécessaire au vote des délibérations.

Tout en prenant acte de cette réponse, la chambre régionale des comptes observe que les lourds dysfonctionnements relevés dans le cadre de son instruction conduisent à douter de la pertinence de l'existence d'un pilotage budgétaire efficace.

#### **4.4 La méconnaissance de plusieurs grands principes budgétaires**

Faute de documents budgétaires dûment validés par le comptable et le conseil d'administration, la chambre régionale des comptes s'est attachée à retraiter l'ensemble des données budgétaires et financières disponibles afin de reconstituer les résultats comptables des exercices 2015 et 2016 tels qu'ils auraient dû être présentés au conseil d'administration.

Sur la base de ces éléments, elle constate que l'établissement souffre d'une absence de pilotage de son budget et que sa situation financière demeure opaque.

La chambre régionale des comptes s'interroge en premier lieu sur la fiabilité et la crédibilité des charges et produits inscrits aux budgets primitifs compte tenu des nombreux cas de surévaluation de crédits constatés lors de l'exécution de ces budgets.

Plusieurs cas de surévaluation de charges ont par ailleurs été constatés. Aucune justification n'est donnée dans les comptes rendus du conseil d'administration, ou dans la délibération sur les modalités d'évaluation de ces charges.

Ainsi, en ce qui concerne le budget primitif 2015, le total des charges d'exploitation votées (366 500 €) est supérieur de 130 % par rapport au niveau moyen des charges exécutées entre 2012 et 2014 par l'association C servant de référence à l'établissement de ce budget. Les principaux écarts concernent les charges de fonctionnement pour des activités culturelles pour 80 000 €, la communication et la promotion pour 40 000 €, et des charges d'activités commerciales pour 28 000 €. Il n'existe pas de charges comparables dans les comptes de l'association C. L'ordonnateur considère que ces montants sont modestes pour un établissement de cette ambition. De manière plus générale, il a précisé que le budget 2015 de l'établissement et celui de l'association C sur la période 2012-2014 ne pouvaient être comparés dans la mesure où la nature et le périmètre des projets sont différents. L'ordonnateur paraît avoir une position fluctuante sur ce point car, comme mentionné par ailleurs, en réponse à une observation de la chambre régionale des comptes portant sur des surévaluations présumées de recettes, il indique que l'évaluation des ressources propres de l'établissement a été opérée en référence aux derniers niveaux de ressources propres connus de l'association C.

Par ailleurs, il est constaté que le budget de l'établissement n'intègre pas le montant des charges engagées, fin 2015 par l'EPCC, auprès de l'association PA, au titre d'une mission d'accompagnement administratif de l'EPCC qui, en réalité, servait de support pour la rémunération du directeur ainsi qu'il a été évoqué supra. Or, en application du principe de sincérité des comptes et de l'indépendance des exercices, le montant, même évaluatif, de cette prestation à payer aurait dû être inscrit au titre des charges à payer. Dans sa réponse, le directeur a précisé que les charges dues à ce prestataire ont été, dans un premier temps, inscrites au titre des charges de personnel avant qu'elles ne soient transférées en prestations de service une fois constaté le report de son entrée en fonction.

En ce qui concerne le budget primitif 2016, le montant total des charges hors charges de personnel et hors dotations aux amortissements s'élève à 355 000 €, soit une augmentation de 50 % par rapport la moyenne des charges exécutées par l'association C, sur la période 2012-2015

servant de base aux évaluations de charges de ce budget<sup>7</sup>. Si certaines charges sont détaillées, d'autres charges comme les charges activités commerciales (54 000 €) ne sont pas justifiées, ce qui est étonnant compte tenu des montants en cause. Interrogé, l'ordonnateur précise que ce budget est le premier qui couvre l'activité de l'établissement sur un exercice sans référence sur les postes concernés. Il ajoute que l'exécution des budgets 2016 et 2017 démontre qu'il n'y a pas eu de surévaluation de charges dans ce budget primitif 2016. L'équilibre des comptes en 2017 n'a été atteint, selon lui, que grâce au report des crédits non consommés en 2015, ce que la chambre régionale des comptes n'est pas en mesure de confirmer en l'absence de production à ce jour des comptes de gestion, ni d'aucun autre élément justificatif. Elle maintient ses interrogations sur la volonté implicite de l'ordonnateur de surévaluer le montant des charges à hauteur du montant total des recettes. L'absence de prévision de suréquilibre de la section de fonctionnement paraît surprenante dans la mesure où la surévaluation des charges de la section de fonctionnement aurait au contraire permis à l'ordonnateur de faire apparaître un excédent de la section de fonctionnement susceptible de financer des investissements à la section ad hoc. Si cette hypothèse était confirmée, elle démontrerait la méconnaissance des règles d'équilibre budgétaire applicables en la matière.

Cette surévaluation des charges au budget primitif 2016 paraît d'autant plus avérée que la décision modificative n° 1 procède à plusieurs ajustements de leur montant. Par exemple, les autres charges diminuent de 14 %, passant de 355 000 € à 303 584 € sans autre forme d'explication lors des débats. Interrogé sur cette variation que l'ordonnateur ne conteste pas, l'ordonnateur évoque plusieurs raisons : le passage de la comptabilité privée à la comptabilité publique, des incertitudes au stade de la préparation du budget primitif concernant sur le nombre des emplois en CDD, les départs et/ou les recrutements.

Si cette réponse peut se justifier concernant la période de l'élaboration du budget primitif, elle l'est beaucoup moins plausible en ce qui concerne cette première décision modificative adoptée en milieu d'exercice. De plus, aucune justification détaillée expliquant ces évolutions n'a pu être fournie. Les présentations des budgets étant différentes, il n'est pas possible de faire des comparaisons entre les budgets (BP et DM). Dans ces conditions, les membres du CA ne paraissent pas être en mesure de voter le budget de l'EPCC en toute connaissance de cause.

En second lieu, la chambre régionale des comptes a observé plusieurs cas de surévaluation de recettes non justifiés.

Ainsi, concernant le budget primitif 2016, il est inscrit une subvention de 70 000 € (Europe : 13 000 €, Bourse Odysée : 7 000 € et Autres subventions 50 000 €) sans aucune justification, ce qui interroge sur le caractère sincère de leur exigibilité. En réponse, le directeur a indiqué que les financements afférents ont été soit perçus par l'association C pour le compte de l'établissement, soit affectés directement aux artistes bénéficiaires par l'association A sans inscription au budget de l'établissement. Outre la reconnaissance par l'ordonnateur de l'incertitude des destinataires des financements, cette réponse n'est pas de nature à justifier ces inscriptions et à clarifier la nature des relations financières entre l'établissement et l'association C.

Le niveau des ressources propres paraît surévalué. L'ordonnateur a indiqué que le budget primitif 2016 a été établi sur la base du budget prévisionnel rectificatif 2015 de l'association C (révisé au 20 novembre 2014) et du compte de résultat 2013 de cette association. Le choix de l'année 2013 comme année de référence pour les ressources propres semble discutable car leur niveau a été exceptionnellement élevé (303 830 €) par rapport aux deux autres exercices 2012 et 2014 (respectivement 239 807 € et 258 076 €). L'ordonnateur a précisé qu'il n'a pas été en mesure

---

<sup>7</sup> Soit 237 000 €.

de prendre l'exercice 2014 pour référence dans la mesure où il n'a pas eu connaissance du résultat comptable à ce moment-là.

Par ailleurs, si l'on compare le chiffre d'affaires moyen de l'association C sur la période 2012-2015 (275 000 €) avec les recettes réalisées par l'EPCC<sup>8</sup>, on constate une baisse de 55 %. L'ordonnateur a relevé que la baisse des ressources propres de l'établissement dans les premiers mois de son existence est due à l'effet conjugué de l'érosion de sa clientèle et à la diminution significative du nombre de rencontres européennes de jeunes en 2016. L'établissement a mené une enquête qui a mis en lumière les raisons de l'érosion de la fréquentation de la clientèle. Le directeur considère qu'il ne peut être remédié à l'érosion des recettes d'hébergement sans une remise à niveau des équipements et des prestations. Enfin, il constate que le modèle économique des rencontres internationales de jeunes est équilibré car ses activités s'autofinancent. Par conséquent, une diminution de fréquentation de ce type d'activité est sans impact, selon lui, sur le résultat comptable.

La surévaluation des ressources propres au budget primitif se vérifie par la suite lors de l'examen de la décision modificative n° 1. Ainsi, les produits liés aux actions éducatives (110 000 €) sont supprimés sans aucune explication, faisant passer les ressources propres de 305 000 € à 184 450 €, soit une baisse de 40 % par rapport au BP. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que les recettes éducatives ont fait l'objet d'une intégration aux recettes d'hébergement et de prestation avant d'être rétablies lors de la deuxième décision modificative.

En troisième lieu, les règles de reprise des résultats de l'exercice précédent ne sont pas maîtrisées. Ainsi, par délibération n° 018-2016 du 24 février 2016, le conseil d'administration a voté le transfert des subventions de fonctionnement et d'investissement de 2015 à l'exercice 2016, soit 219 500 €. Ce transfert a été enregistré dans les écritures de l'établissement le 28 avril 2016 et intégré au budget par la présente décision modificative. Ce transfert est à la fois tardif et irrégulier car dans la mesure où leur montant était certain lors du vote du BP 2016, ces sommes auraient dû être inscrites en amont lors de la présentation de ce BP 2016, conformément au principe d'annualité budgétaire. Ces recettes constituent, au plan comptable, un report de résultat pour la partie versée (103 000 €) et un reste à réaliser pour le solde non perçu (116 500 €). Interrogé, l'ordonnateur a indiqué que cette reprise tardive du résultat 2015 dans les comptes 2016 s'explique par l'accord obtenu début 2016 sur le report des subventions 2015 perçues et non consommées.

En outre, contrairement au principe d'universalité budgétaire, l'établissement n'a pas inscrit dans son budget 2016 l'ensemble des charges et des produits de cet exercice. En effet, le résultat comptable 2016 n'intègre pas toutes les opérations passées par deux organismes tiers suite à l'absence d'agent comptable.

Si les opérations portées au 1er trimestre 2016 par la ville de Saint-Jean d'Angély pour le compte de l'établissement sont intégrées dans les écritures comptables ainsi qu'il a été dit supra, il n'en est pas de même en ce qui concerne les opérations portées par l'association C. La liquidation du montant définitif des droits ou obligations de l'établissement vis-à-vis de cette association a donné lieu à des évaluations divergentes. La délibération n° 082-2016 du 16 décembre 2016 portant état final de l'avancement des produits et des charges entre ces deux organismes constate une dette nette de l'établissement vis-à-vis de l'association pour un montant de 6 735 €. De son côté, l'agent comptable a indiqué dans un courrier daté du 14 février 2017, dont une copie a été adressée à la chambre régionale des comptes, que le montant estimé par l'EPCC du solde des comptes avec le CEE, fait apparaître une créance de 32 161 € et une dette de 61 234 € de charges, soit une dette nette de 29 073 €. L'ordonnateur évalue quant à lui le montant de la dette de

---

<sup>8</sup> Les ressources propres figurant au grand livre comptable 2016 de l'EPCC au 28/02/2017 s'élèvent à 124 697,29 €

l'établissement vis à vis de l'association, tel qu'arrêté après la certification des comptes de l'association, à 10 897,43 €. Il explique la différence entre le montant de la provision comptable et le montant arrêté de la dette par des fluctuations dans le calcul du prorata de la TVA, sans pour autant en apporter les justifications.

L'agent comptable a d'ailleurs demandé à l'ordonnateur à ce que la régularisation de la somme due ne lui soit adressée qu'une fois les comptes 2016 de l'association certifiés. La chambre régionale des comptes considère que la certification des comptes de cette association ne constitue pas un élément suffisant pour s'assurer de la réalité des créances et des dettes de l'établissement à son endroit, et que l'ordonnateur doit s'attacher à opérer à des contrôles approfondis sur les pièces produites.

Au-delà de la production des pièces certifiant les comptes 2016, l'ordonnateur pourrait s'attacher à les contrôler avec attention afin de s'assurer, de manière certaine, de la réalité des opérations passées par l'association pour le compte de l'établissement. Dans le cas où cette dette devrait se solder par une charge, il conviendrait de provisionner les sommes correspondantes et de les inscrire dans la comptabilité patrimoniale de l'établissement.

L'examen de l'élaboration et de l'exécution des trois budgets votés depuis la création de l'établissement font donc apparaître plusieurs irrégularités au regard de plusieurs grands principes budgétaires :

- le principe de sincérité avec l'existence de charges et de produits initialement surévalués ;
- le principe de l'équilibre réel affecté par l'existence de plusieurs cas de surévaluation, d'absence de constatation de suréquilibre à la section de fonctionnement et de virement correspondant à la section d'investissement ;
- les principes d'universalité et d'unité avec l'exécution en 2016, par trois organismes tiers, des opérations de recettes et de dépenses de l'établissement alors qu'aucun agent comptable ne lui était rattaché.

Enfin, les règles comptables relatives notamment à l'obligation de tenir une comptabilité d'engagement ou le principe de l'indépendance des exercices ne sont pas totalement respectées.

La chambre régionale des comptes recommande à l'équipe de direction de respecter, à l'avenir, de manière plus rigoureuse les grands principes budgétaires ainsi que les règles comptables qui leur sont attachées.

#### **4.5 Un établissement de nature industrielle et commerciale fortement subventionné.**

Les charges de personnel (325 586 €) sont particulièrement élevées puisqu'elles représentent 70 % du total des dépenses d'exploitation (463 595 €). Parmi les dépenses de personnel, deux postes (le directeur et la conservatrice du patrimoine) représentent plus de 60 % de ces charges. Le salaire du directeur représente à lui seul pour le mois de janvier 2017, plus de 25 % de charges de personnel, alors que l'ECPC compte 8,5 ETP, directeur compris.

Par ailleurs, si l'on compare les charges réellement engagées en 2016 avec celles présentées au budget primitif (BP) et aux décisions modificatives (DM), il ressort qu'aucune charge relative aux activités culturelles ou aux activités commerciales n'ont été exécutées, ce qui illustre les difficultés qu'a connu l'établissement en 2016 pour exercer les différentes missions culturelles qui lui ont été confiées.

Interrogé, l'ordonnateur a répondu qu'il s'agissait de la première année d'exercice, sans référence sur les postes concernés notamment en matière d'actions culturelles et de communication, ce qui rendait l'évaluation des crédits plus délicate. Il a précisé, en réponse écrite à un questionnaire, que certains postes avaient été diminués afin de constituer un fonds de roulement, et faire face aux difficultés de trésorerie.

En matière de ressources, l'établissement se caractérise par un niveau de ressources propres peu élevé par rapport au niveau des subventions versées par les collectivités membres. Si leur surévaluation a déjà été mentionnée supra (montant prévisionnel porté au budget principal de 305 K€, ramené à 168 K€ en décision modificative n° 2 alors que le montant réalisé est de 124,6 K€), les ressources propres ne constituent que 15 % du montant des ressources totales de l'établissement. Toutefois, les immobilisations enregistrées en comptabilité en fin de période sous revue correspondent quasiment à ce qui est prévu en section d'investissement du deuxième budget rectificatif de 2016.

Ce modèle de financement reposant sur un subventionnement public massif paraît fragile pour plusieurs raisons : d'une part, l'absence d'inscription à l'article 30 des statuts de l'établissement du montant des contributions de chaque collectivité-membres explique, pour partie, l'instabilité de ses organes de gouvernance. D'autre part, il est rappelé que le niveau des ressources propres issues de l'activité d'hébergement a diminué de 59 % entre 2015 et 2016<sup>9</sup>. En valeur, leur niveau en 2016 ne couvre pas 50 % des charges de personnel. Dans ces conditions, l'établissement ne dispose pas des marges d'autofinancement suffisantes pour garantir non seulement son autonomie financière mais aussi le financement nécessaire au développement de son activité. L'ordonnateur a répondu que la dégradation des conditions d'hébergement a affecté fortement les recettes induites et, par-là, la capacité d'autofinancement. Selon lui, la situation ne peut être redressée à court terme et impose une étude de marché préalable, des travaux et le développement de moyens afférents à la commercialisation et à l'exploitation comme l'évoquait le projet d'établissement dont la chambre régionale des comptes rappelle qu'il n'a pas été adopté. Par ailleurs, il ajoute qu'une première tranche de travaux permettant une remise à niveau d'une quinzaine de chambres avait été programmée puis ajournée pour l'année 2017.

La chambre régionale des comptes invite l'EPCC à actionner à l'avenir tous les leviers lui permettant de rehausser le niveau de ses ressources propres, en particulier sa politique tarifaire.

#### **4.6 Synthèse relative au pilotage budgétaire et à la situation financière de l'établissement.**

Près de deux ans après sa création, le pilotage du cycle budgétaire de l'établissement n'est pas maîtrisé : atteintes nombreuses à plusieurs des grands principes budgétaires qui gouvernent à l'élaboration et à l'exécution des budgets des EPCC ; une comptabilité d'engagement embryonnaire qui ne permet pas d'établir le niveau des droits et obligations de l'établissement vis-à-vis des tiers alors que des niveaux d'engagements sont d'ores et déjà connus ; une information parcellaire des élus du conseil d'administration ; une présentation imparfaite des documents budgétaires ne permettant pas de suivre les mouvements de crédits et d'isoler, dans un budget annexe, le suivi des opérations commerciales. Alors que deux exercices comptables ont été exécutés, l'établissement n'a arrêté aucun résultat comptable ni adopté de compte financier.

---

<sup>9</sup> Chiffre d'affaire de l'association C au 31/12/2015 : 301.339 € ; ressources propres EPCC 2016 : 171.000€

Par ailleurs, la structure des charges fait apparaître une forte proportion de dépenses administratives qui, en retour, révèle une activité très réduite dans l'exercice des métiers culturels de l'établissement. En outre, le financement de l'établissement paraît fragilisé par un niveau d'autofinancement très limité alors que la part du subventionnement public demeure élevée.

Enfin, le contrôle des régies met en évidence la nécessité pour l'ordonnateur, en lien avec le comptable, de s'intéresser à leur fonctionnement et d'approfondir les contrôles qui lui reviennent, conformément à l'article R. 1617-17 du CGCT.

## **5 LA GESTION DU PERSONNEL DE L'EPCC**

### **5.1 Les conditions de recrutement des personnels**

#### **5.1.1 Le directeur**

Plusieurs anomalies ont été relevées en ce qui concerne le suivi administratif de la situation du directeur.

Une confusion demeure dans la rédaction de son contrat de travail sur sa date effective de recrutement. Son article 1 dispose qu'il a été recruté comme directeur général de l'établissement à compter du 1er janvier 2016 alors que le premier alinéa de l'article 2 relatif à la durée de ce même contrat dispose qu'il bénéficie d'un mandat de cinq ans et que son contrat est conclu pour une durée de 5 ans à compter du 1er décembre 2015.

La chambre régionale des comptes constate également qu'une discordance a longtemps perduré, en matière de rémunération, entre la délibération n° 006-2015 du 14 octobre 2015 et son contrat de recrutement. Ce n'est que le 8 juin 2016 que le conseil d'administration a pris deux délibérations (n° 041-2016 et n° 042-2016) pour régulariser cette situation signalée par le directeur depuis près de six mois.

La chambre régionale des comptes en appelle à la vigilance et à la réactivité des services dans un domaine particulièrement sensible de nature à exposer l'établissement à des recours contentieux devant la juridiction administrative.

#### **5.1.2 Le recrutement de Mme M**

Mme M est conservatrice du patrimoine en chef en fonction au conseil régional de Poitou-Charentes, détachée auprès de l'EPCC à compter du 1er janvier 2016.

Au cours de la période allant du 1er octobre au 31 décembre 2015, les conditions juridiques de l'exercice de ses fonctions par Mme M au sein de l'établissement sont confuses car plusieurs pièces, adressées à la chambre régionale des comptes, divergent sur sa position administrative. Elles font état soit d'un emploi occupé en détachement, soit d'une mission confiée par l'ancienne région Poitou-Charentes à l'intéressée au sein de l'établissement.

Mme M a continué d'être rémunérée par cette ancienne région pendant la période allant du 1er octobre 2015 au 31 décembre 2015 tout en consacrant la totalité de son temps de travail au profit de l'établissement. La chambre régionale des comptes considère que l'intéressée était, de fait, en situation de mise à disposition au sens de l'article 61 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.



La chambre régionale des comptes constate que l'établissement n'a pas respecté les dispositions de cet article qui prescrit que la mise à disposition d'un fonctionnaire auprès d'un établissement public doit donner lieu à l'établissement d'une convention de mise à disposition, laquelle doit notamment préciser les modalités de remboursement de la charge de rémunération par l'organisme d'accueil.

Aucune dérogation prévue à l'article 61-1 de la loi n° 84-53 précité ne pouvant être invoquée pour ne pas rembourser les rémunérations versées par l'administration d'origine, le montant brut de la dette de l'établissement vis-à-vis de la région Nouvelle-Aquitaine au titre de ces rémunérations s'élève, selon les estimations de la chambre régionale des comptes, à 17 121 €<sup>10</sup>.

La chambre régionale des comptes émet en outre des doutes sur la date de la signature du contrat de détachement de l'intéressée au 1er janvier 2016 car des échanges électroniques entre les services de la région Nouvelle-Aquitaine et ceux de l'établissement au cours du mois d'avril 2016 indiquent que les modalités de mise en œuvre de ce détachement n'étaient pas encore définies.

De plus, les ordres de réquisition joints au dossier permanent de l'EPCC portent, comme évoqué infra, sur le rejet par l'agent comptable des mandats de paiement de la paye de Mme M d'avril 2016 à la paye de janvier 2017 au motif que l'ordonnateur n'avait pas produit un acte d'engagement signé. Dans ces circonstances, il paraît difficilement compréhensible que le contrat signé à la date du 1er janvier 2016 n'ait pas été aussitôt adressé au comptable dès son installation en avril 2016.

La durée de détachement de l'intéressée a fait l'objet de variations dans le temps. Si la délibération n° 007-2015 évoque la proposition de l'ancienne région Poitou-Charentes de détacher Mme M pour un an à partir du 1er novembre 2015 auprès de l'EPCC, l'arrêté de détachement de la région approuve son détachement à compter du 1er janvier 2016 pour une durée de 5 ans. Au final, pour disposer d'un contrat de travail conforme au droit privé, le contrat est conclu pour une durée indéterminée. Cette situation pourrait être remise en cause en cas de requalification de l'EPCC, par le juge, en établissement public à caractère administratif. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que le dossier de l'intéressée a été traité avec célérité en lien avec la région pour régulariser sa situation, tout en regrettant par ailleurs l'incohérence des réponses apportées sur la nécessité d'un contrat et de sa durée. Il reconnaît par ailleurs que l'ancienne région Poitou-Charentes n'a pas pris l'initiative d'une convention de mise à disposition. La chambre régionale des comptes prend note de ces éléments.

Au total, en juin 2016, la situation juridique de Mme M n'est toujours pas stabilisée, étant remarqué que cette dernière exerce au sein de l'établissement depuis plus de neuf mois.

La gestion de ce dossier illustre une absence d'anticipation des échéances de la part de l'ordonnateur dans le suivi de ce dossier avec la région, ainsi qu'une maîtrise imparfaite des règles statutaires relatives au détachement des fonctionnaires, un défaut d'organisation et un manque de réactivité dans la résolution de ce dossier alors même que la région Nouvelle-Aquitaine avait apporté, dans de brefs délais, les éléments demandés.

A l'appui de cet exemple, la chambre régionale des comptes recommande à l'ordonnateur de veiller à ce que le traitement des situations individuelles puisse s'opérer avec plus de rigueur compte tenu des risques juridiques qui y sont attachés.

---

<sup>10</sup> Le bulletin de salaire émis par l'ancienne région Poitou-Charentes pour la paye du mois de décembre 2015 fait apparaître une rémunération mensuelle de 5 707,09 €

### 5.1.3 Autres cas de recrutement

Le conseil d'administration a été amené à se prononcer, à plusieurs reprises, sur des créations d'emplois validant, dans de nombreux cas, des régularisations de situations individuelles qui n'avaient pas été traitées par l'ordonnateur dans les délais requis ou par défaut d'entente avec l'agent comptable.

A titre d'exemple, l'ordonnateur a proposé au conseil d'administration d'adopter le projet de délibération n° 067-2016, finalement non soumis au vote du CA du 7 décembre 2016, par lequel il lui était demandé de valider, de manière rétroactive, un avenant au contrat de travail d'un salarié signé le 1er juin 2016. Cet avenant mentionne la réalisation mensuelle de 17,33 heures supplémentaires, pourtant déjà rémunérées les mois précédents.

La chambre régionale des comptes recommande à l'ordonnateur la plus grande vigilance sur ce sujet dans l'hypothèse de la reconnaissance de la nature administrative de l'établissement par le juge. En effet, aucune heure supplémentaire ne pourrait être rémunérée en l'absence d'une décision de l'organe délibérant fixant, par cadre d'emplois et fonctions, la liste des emplois qui, en raison des missions exercées, ouvrent droit aux heures supplémentaires.

La chambre régionale des comptes a également constaté que le conseil d'administration a été saisi sur des points intéressant les ressources humaines qui ne relèvent pas directement de sa compétence mais plutôt du pouvoir de nomination du directeur tel qu'il découle de l'article R. 1431-13 du code général des collectivités territoriales, qu'il s'agisse des acquis professionnels des candidats, de leur expérience requise, de la période d'essai, etc...

Ainsi, la délibération précitée n° 011-2015 du 9 décembre 2015 a permis le recrutement d'une assistante administrative et comptable à compter du 11 avril 2016. Son contrat de travail prévoit un recrutement en contrat à durée indéterminée avec une période d'essai d'un mois renouvelable une fois alors que la délibération déterminait une période d'essai de deux mois. Enfin, la délibération prévoyait que : « la personne recrutée devra avoir l'expérience du plan comptable M4 et savoir utiliser le logiciel de comptabilité publique CP Win ou équivalent ». Le dossier de candidature de la personne recrutée ne répond pas à ces exigences. Le conseil d'administration est donc intervenu hors de son champ de compétence pour fixer des critères qui n'ont pas été respectés.

Si le conseil d'administration a compétence pour créer les emplois de la structure, le recrutement, et donc la détermination des qualités et compétences attendues des candidats, relève de la compétence du directeur, du moins tant que la nature industrielle et commerciale de l'établissement n'est pas contestée par le juge.

Le conseil d'administration pourrait se limiter à valider une grille des emplois de la structure précisant la fonction, le niveau de responsabilité conformément à la convention collective (classification), la durée (permanent / non-permanent), le temps de travail et le service d'affectation. Cette grille actualisée serait présentée au conseil d'administration à chaque création, suppression ou modification. Cette délibération relative à la grille des emplois est une approbation distincte de celle du budget (et donc de l'autorisation budgétaire relative aux dépenses de personnel).

La chambre régionale des comptes demande à l'ordonnateur de veiller au respect de la séparation des compétences en matière RH entre lui-même et le conseil d'administration.

## **5.2 Le rattachement des personnels à la convention collective nationale de l'animation**

Suite au transfert des personnels de l'association C à l'établissement au 1er janvier 2016, le conseil d'administration a adopté, dans sa séance du 8 juin 2016, la délibération n° 038-2016 qui prévoit, avec effet rétroactif au 1er juin 2016, le rattachement de l'ensemble des personnels à la convention collective nationale de l'animation du 28 juin 1988.

Ainsi que le permet l'article L. 1224-1 du code du travail, les personnels de l'association C ont été repris par l'EPCC sans qu'il ait été établi de nouveaux contrats ou avenants.

Toutefois, compte tenu du risque juridique de requalification du caractère industriel et commercial de l'établissement en caractère administratif en cas de saisine de la juridiction compétente, la chambre régionale des comptes émet une réserve sur l'applicabilité de cette convention collective réservée aux personnels de droit privé. La requalification de l'EPCC en établissement à caractère administratif entraînerait en effet de facto l'application d'un statut de droit public à l'ensemble du personnel.

## **5.3 Une gestion des ressources humaines caractérisée par de nombreux ordres de réquisition de l'ordonnateur.**

La chambre régionale des comptes a été régulièrement destinataire d'ordres de réquisition constatés sur les exercices 2016 et 2017. Ces ordres de réquisition adressés à l'agent comptable par l'ordonnateur avaient pour objet d'ordonner le paiement de plusieurs payes : celle du directeur ainsi que de plusieurs personnels de l'établissement.

La chambre régionale des comptes observe que ces ordres de réquisition n'étaient pas occasionnels. Leur utilisation était au contraire récurrente et tendait à devenir un mode de gestion ordinaire alors que les dispositions de l'article 38 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, fixent le cadre juridique des ordres de réquisition dont l'usage doit demeurer exceptionnel.

Ainsi, la chambre régionale des comptes a relevé que le versement de la paye du directeur a fait l'objet de 6 ordres de réquisitions pendant la période allant du 1er avril au 31 décembre 2016. Le versement de la paye d'un personnel de l'établissement a donné lieu systématiquement à un ordre de réquisition sur la même période. Il est observé que les mandats de paye de l'ensemble du personnel au titre des mois d'avril et mai 2016 ont également fait l'objet d'un ordre de réquisition. Le vote de la délibération n° 038-2016 portant rattachement à la convention collective de l'animation lors du conseil d'administration du 8 juin 2016 a visiblement permis de lever un certain nombre d'incompréhensions.

La chambre régionale des comptes s'étonne de la multiplication de ces ordres de réquisition pendant une aussi longue période. Cette situation témoigne de l'existence de graves dysfonctionnements et illustre une tension persistante entre l'ordonnateur et l'agent comptable, ce que reconnaît au demeurant le premier. Au-delà, ces ordres de réquisitions confirment la fragilité juridique de certains contrats de travail des personnels de l'établissement.

La chambre régionale des comptes considère que l'ordonnateur et le comptable doivent assurer, dans le respect de leur responsabilité respective, une collaboration permanente et régulière sur ces dossiers afin d'éviter un recours abusif à cette procédure. En réponse l'ordonnateur a relevé qu'une collaboration sereine et constructive s'est établie depuis l'arrivée du nouveau comptable public.

## 5.4 Les frais de mission

Les frais de mission constituent une question sensible dans les relations entre la direction et le conseil d'administration ainsi qu'en témoignent les comptes rendus des réunions dudit conseil et les délibérations afférentes. En effet, cette thématique des remboursements des frais professionnels a été inscrite à l'ordre du jour des conseils d'administration pas moins de 8 fois. Pour autant, plus de la moitié des projets de délibérations afférents n'a pas été adoptée par le conseil d'administration.

La délibération n° 047-2016 relative aux modalités de remboursement des frais de déplacement des membres du conseil d'administration de l'EPCC ne respecte pas les dispositions du troisième alinéa de l'article R. 1431-5 du CGCT. En effet, les barèmes de remboursement sont supérieurs aux montants prévus au décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat ainsi qu'à l'arrêté du 3 juillet 2006 fixant les taux des indemnités kilométriques prévues à l'article 10 du décret n° 2006-781.

Aucune délibération ne concerne le directeur de l'EPCC alors que les autres catégories de personnels ou de tiers font l'objet de dispositifs spécifiques.

Il n'existait aucun support de remboursement des frais professionnels des salariés avant le 1er juin 2016. La délibération n° 45-2016 adoptée le 8 juin 2016 fixe des barèmes plus élevés que ceux prévus aux décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 et arrêté du 3 juillet 2006 déjà cités. Les barèmes appliqués sont ceux fixés à l'article 4.9 relatif aux frais professionnels de la convention collective de l'animation dont le rattachement a été décidé par délibération n° 038-2016 du 8 juin 2016.

La chambre régionale des comptes constate enfin que l'établissement n'a toujours pas fixé le cadre juridique du remboursement des frais de mission des intervenants extérieurs. Dans sa réponse, l'ordonnateur a précisé que le cadre de ces remboursements a été défini par le conseil d'administration depuis la fin de l'instruction mais sans, cependant, en apporter la justification correspondante.

Au total, le cadre réglementaire applicable à l'établissement n'a été mis en place que tardivement puisqu'il n'est effectif qu'à compter du 8 juin 2016, soit 9 mois après la création de l'établissement. Les difficultés qu'a connues l'établissement pour fixer des règles de remboursement de frais de mission au profit de divers bénéficiaires illustrent, une nouvelle fois, une forme d'impréparation et de méconnaissance des textes applicables. La chambre régionale des comptes s'interroge sur le retrait de l'ordre du jour du CA de décembre 2016 de plusieurs délibérations visant à modifier le cadrage juridique adopté quelques mois auparavant et visant à augmenter les plafonds de remboursement. En outre, la multiplicité des dispositifs ainsi instaurés ne permet pas de clarifier les orientations du conseil d'administration en ce domaine.

## 5.5 Synthèse relative au chapitre 5 : gestion du personnel

L'examen de la gestion de plusieurs dossiers de ressources humaines met en exergue plusieurs anomalies dans le pilotage de l'activité administrative des services ayant donné lieu à des régularisations multiples de dossiers de paye, la gestion délicate d'un dossier individuel faisant apparaître une dette de l'établissement vis-à-vis de la collectivité d'origine de cet agent. Les irrégularités potentielles qui en découlent sont d'autant plus préoccupantes qu'elles sont de nature à exposer l'établissement à des risques contentieux, faute de mesures correctives adaptées.

A cela s'ajoute une collaboration institutionnelle de la direction générale avec les autres organes de gouvernance qui, selon les cas, a été tendue voire inappropriée. En premier lieu, le conseil d'administration n'a pas été associé de manière satisfaisante à la gestion de ces dossiers : saisine tardive conduisant ce dernier à adopter des délibérations avec effet rétroactif, saisine inutile pour régler des situations de gestion incombant au directeur, confusion parfois des fonctions entre le conseil et l'administration. Les difficultés liées à l'adoption des délibérations relatives aux remboursements de frais professionnel sont symptomatiques de cette situation. En second lieu, aucune relation de confiance n'a pu être nouée entre l'ordonnateur et le comptable, ce qui a conduit l'ordonnateur à prendre un nombre important d'ordres de réquisition pour régler des dépenses de fonctionnement.

Enfin, la gestion des ressources humaines a été affectée par des difficultés d'organisation interne liées notamment à une connaissance insuffisante des personnels administratifs sur ces matières, ne permettant pas notamment de sécuriser le processus d'élaboration de la paye.

## **6 LA GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE**

### **6.1 L'organisation de la procédure de passation des marchés**

L'examen des délibérations prises en ce domaine révèle que l'organisation de la commande publique est caractérisée par d'importantes fragilités juridiques susceptibles d'entacher la régularité des procédures de passation de marchés.

En premier lieu, la délibération n° 023-2016 du 6 avril 2016 portant « délégation au directeur et création de régies de dépenses et de recettes » contient deux dispositifs incohérents. D'un côté, contrairement à ce que cette délibération laisse apparaître et en raison d'une rédaction maladroite, le directeur ne dispose d'aucune délégation de gestion comme le permet l'article R. 1431-13 du CGCT. Cette délibération traite, dans un même objet, de deux dispositions distinctes : la première porte sur la délégation au directeur de « la passation, la signature, l'exécution et, le cas échéant, la résiliation de ces contrats, conventions et transactions », et ce « quel que soit leur objet et leur mode de passation dont le montant est inférieur à 10 000 € HT » ; la seconde porte sur la délégation donnée à la création de régies d'avances et de recettes sur avis conforme du comptable. Au final, il apparaît que le conseil d'administration n'a formellement adopté que la deuxième disposition portant sur la délégation en matière de création des régies d'avances et de recettes.

Par conséquent, le directeur ne dispose d'aucune délégation lui permettant de passer, signer et exécuter des contrats, conventions et transactions dont le montant est inférieur à 10 000 € HT. Pourtant, selon une liste communiquée par l'établissement pour la période allant d'avril, date d'installation de l'agente comptable, à décembre 2016, les engagements juridiques inférieurs à ce montant et engagés irrégulièrement s'élèvent à 30 313 €.

En outre, la chambre régionale des comptes relève que « la passation des contrats, conventions et transactions dont le montant est supérieur ou égal à 10 000 € HT donnera lieu à une information au conseil d'administration ». Cette disposition ne paraît pas cohérente car dans l'hypothèse où le directeur se voit attribuer une compétence générale pour toutes les procédures inférieures à 10 000 € HT, seul le conseil d'administration est compétent pour conduire toutes les procédures de passation pour un montant supérieur à ce seuil. Il semblerait au demeurant plus logique qu'une nouvelle disposition prévoit que l'assemblée délibérante soit informée de l'ensemble des procédures passées pour un montant inférieur à ce seuil.

En second lieu, la délibération n° 049-2016 du 8 juin 2016, visant la délibération n° 023-2016 précitée, délègue la signature du directeur à la directrice Europe – Internationale de l'EPCC au titre des procédures inférieures à 10 000 € HT. Cette délibération est irrégulière car elle autorise le directeur à subdéléguer sa signature sur des sujets pour lesquels le conseil d'administration ne lui a donné aucune délégation ainsi qu'il est relevé supra. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que, selon ses termes, cette « erreur de plume » a été corrigée par une nouvelle délibération. Tout en prenant acte de cette régularisation, la chambre régionale des comptes ne peut que maintenir son analyse sur les risques juridiques liés à l'erreur commise.

En troisième et dernier lieu, le conseil d'administration du 7 décembre 2016 a adopté la délibération n° 079-2016 portant « modalités de passation des marchés publics ». Cette délibération intervient tardivement, plus d'un an après la création de l'EPCC, alors que des passations ont déjà été engagées. Cette délibération dispose « *que soit proposé lors de la prochaine réunion du conseil d'administration un règlement d'application des marchés publics à procédure adaptée (MAPA) qui servira de référence pour tous les achats engagés par l'EPCC* ». Outre le fait que cette délibération semble soumettre l'ensemble des achats de l'EPCC, quels que soient leurs montants, à la procédure des MAPA, elle n'a aucun contenu contraignant et normatif car elle se borne à renvoyer à plus tard l'adoption de ce règlement. Il est d'ailleurs observé que le règlement d'application des MAPA n'a fait l'objet d'aucune adoption, ni même d'une présentation, à l'occasion des deux conseils d'administration qui ont été organisés les 22 décembre 2016 et 14 février 2017. Dans sa réponse, l'ordonnateur confirme l'absence d'adoption d'un règlement d'application des MAPA en le justifiant par la situation de crise que traversait l'établissement.

Il résulte de ces constats que le dispositif juridique relatif à l'organisation locale de la commande publique n'est pas stabilisé : absence de délégation à l'ordonnateur en ce domaine, absence de subdélégation associée, absence de règlement d'application des marchés publics à procédure adaptée. Plus d'un an et demi après sa création, l'EPCC ne dispose toujours pas d'un cadre juridique lui permettant d'organiser l'ensemble des procédures de passation et d'exécution de la commande publique. Ces carences sont de nature à l'exposer à un risque contentieux, notamment au stade précontractuel et contractuel de la passation des marchés. L'ordonnateur indique que la situation est aujourd'hui stabilisée sans pour autant avoir produit à la chambre régionale des comptes les justifications afférentes.

La chambre régionale des comptes recommande de soumettre au conseil d'administration, comme s'y engage l'ordonnateur, de nouvelles délibérations clarifiant les conditions générales de passation des contrats, conventions et marchés et d'acquisition de biens culturels ainsi qu'en dispose l'article R. 1431-7 du CGCT.

## **6.2 Le contrôle de la passation et de l'exécution des marchés**

La chambre régionale des comptes a sélectionné, parmi les procédures les plus importantes, celles ayant fait l'objet d'un examen par le conseil d'administration ou d'échanges entre l'ordonnateur et le comptable, et révélant une gestion déficiente des dossiers.

### **6.2.1 L'achat du logiciel comptable**

Par délibération n° 020-2016 du 24 février 2016 portant acquisition du logiciel comptable, le conseil d'administration a été amené, à l'unanimité, à autoriser « le président de l'EPCC à procéder à l'acquisition du logiciel comptable (comptabilité publique M4) correspondant à la

meilleure offre proposée ». Cette délibération n'est pas conforme aux textes qui disposent que cette prérogative incombe au directeur.

Les conditions de paiement du marché afférant sont contestables car elles ont été modifiées par l'ordonnateur postérieurement au contrat initial de passation. La raison donnée par l'EPCC repose sur les retards de versement d'une subvention de la région et la volonté d'éviter des difficultés de paiement des salaires et factures des mois à venir. La direction de l'EPCC a demandé l'étalement du paiement des factures reçues les 9 mai et 7 juin 2016 pour un montant total de 25 465 € au fournisseur qui l'a accepté.

L'agent comptable a fait part à la direction de l'EPCC de l'irrégularité de la démarche dans la mesure où cette modalité de paiement n'était pas prévue au contrat initial. Il a en outre informé l'EPCC de l'absence de problèmes de trésorerie puisque le solde du compte dépôt de fonds au Trésor<sup>11</sup> dépassait les 200 000 €. Le défaut de trésorerie ne pouvait dès lors constituer une motivation recevable à la mise en place d'un délai de paiement non prévu dans le contrat initial.

Enfin, ce paiement échelonné a conduit au paiement de la prestation au-delà du délai de 30 jours fixé à l'article 1 du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique et aurait dû entraîner la mise en œuvre de l'article 7 de ce même décret prévoyant que « le créancier a droit, sans qu'il ait à les demander, au versement des intérêts moratoires ».

## **6.2.2 Les prestations de traiteur**

### 6.2.2.1 Les prestations de l'exercice 2016

La délibération n° 032-2016 du conseil d'administration du 6 avril 2016 portant attribution du marché de prestation de traiteur est irrégulière car elle autorise, à titre rétroactif, l'ouverture d'une consultation et l'attribution d'un marché qui est déjà entré dans sa phase d'exécution puisqu'il porte sur la période allant du 1er avril 2016 au 31 décembre 2016. En la forme, la rédaction de la délibération renforce son caractère rétroactif car elle annonce à la fois l'ouverture d'une procédure de consultation dans le cadre d'un marché à procédure adaptée (MAPA) et attribue au même moment ce marché.

S'agissant d'un MAPA dont le montant annuel 2016 a été évalué à 60 k€, il appartient à l'acheteur public de définir librement la procédure à chaque achat : adaptation des modalités de publicité et des modalités de mise en concurrence. Le pouvoir adjudicateur doit pouvoir prouver à tout moment que la procédure suivie a été menée selon les règles qu'il s'est lui-même engagé à respecter. Les mesures de publicité sont à la fois nécessaires et utiles dans la mesure où elles permettent de garantir le libre-accès à la commande publique de tous les prestataires concernés et de faire vivre une véritable mise en concurrence.

La chambre régionale des comptes prend acte de la réponse de l'ordonnateur affirmant qu'il a respecté les règles de publicité relatives à cette consultation tout en constatant qu'il n'a produit aucune pièce justificative permettant de confirmer ses affirmations.

L'avis d'appel public à concurrence a été publié le 25 mars 2016 et prévoit une remise des offres une semaine plus tard le 2 avril 2016. Ce délai est particulièrement court car il ne comprend, week-end de Pâques déduit, que 5 jours ouvrés. Le choix de délais de réponse aussi contraints

---

<sup>11</sup> Compte « Dépôts de Fonds au Trésor »

n'est justifié par aucun motif d'urgence mais peut s'expliquer par une mauvaise anticipation des délais nécessaires à la conduite d'une procédure de consultation. Cette hypothèse paraît d'autant plus établie qu'il est observé que la date limite de remise des offres, en l'occurrence le 2 avril 2016, est postérieure à celle du début de période d'exécution mentionnée dans la délibération n° 032-2016 précitée, soit le 1er avril 2016. Dans sa réponse, l'ordonnateur a invoqué un motif d'urgence compte tenu de la nécessité d'assurer la continuité de l'activité d'accueil des groupes. La chambre régionale des comptes observe que, selon les textes alors en vigueur au moment du lancement de la consultation, l'urgence simple ne vaut que si les délais normaux de réception de candidatures et des offres sont rendus impraticables. Pour cela, les acheteurs publics doivent être en mesure de motiver le caractère objectif de l'urgence, ainsi que l'impossibilité de respecter les délais réglementaires, sans que cette situation ne résulte de leur fait par un défaut d'anticipation ou de gestion de la procédure de passation par leurs services. Elle relève enfin que si l'urgence simple avait été justifiée, le délai minimal de consultation aurait dû être de 10 jours. S'agissant d'une activité habituelle d'accueil de groupes ayant depuis l'origine vocation à être transférée de l'association C à l'EPCC, la chambre régionale des comptes considère que cette situation n'est pas extérieure à l'EPCC et qu'il revenait à l'ordonnateur d'anticiper ce besoin et de se conformer aux règles du code des marchés publics alors en vigueur. Par conséquent, la chambre régionale des comptes estime que les circonstances susceptibles de justifier une procédure d'urgence ne sont pas réunies.

Dans ces conditions, le fait que l'entreprise choisie ait été la seule à candidater démontre que l'établissement n'a pas créé toutes les conditions permettant aux entreprises concurrentes de répondre à cette offre. Cette négligence est d'autant plus dommageable qu'elle porte sur un poste de charge important de son budget. L'ordonnateur a indiqué que l'entreprise choisie assurait également ces prestations de traiteur pour le compte de l'association C avant la reprise de ses activités. En réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes, il a ajouté que ce délai de consultation particulièrement court ne semble pas constituer la raison pour laquelle il n'y a eu qu'une seule entreprise à candidater. En effet, selon lui, la situation s'est reproduite à chaque consultation pour ce marché. Le directeur considère que l'absence de pluralité de candidatures s'explique par le niveau très bas des prix demandés pour les repas des groupes scolaires. La chambre régionale des comptes relève que l'avis d'appel public à la concurrence indiquait, pour deux lots, des prestations (déjeuner et dîner, cocktail déjeunatoire et dînatoire, buffet) en renseignant des tarifs TTC maximum attendus mais sans déterminer avec précision « la nature et l'étendue des besoins à satisfaire » (article 5 du code des marchés publics alors en vigueur). Un marché public a pour objet de répondre aux besoins d'un pouvoir adjudicateur. Dès lors que ce dernier ne définit pas de manière précise ses besoins, qu'il se borne à fixer des tarifs maximums pour les prestations générales évoquées et qu'il ne respecte pas une durée minimale de publicité à son appel d'offres, la chambre régionale des comptes considère que l'EPCC a enfreint les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

La chambre régionale des comptes attire l'attention de l'ordonnateur sur les risques juridiques attachés à la méconnaissance des règles de publicité afférentes aux procédures de consultation. Même si le juge considère que les mesures de publicité doivent être librement définies par le pouvoir adjudicateur, ce dernier doit s'assurer qu'elles sont « appropriées aux caractéristiques de ce marché, et notamment à son objet, à son montant, au degré de concurrence entre les entreprises concernées et aux conditions dans lesquelles il est passé »<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> CE, 7 octobre 2005, Région Nord Pas de Calais, n° 278732.



La chambre régionale des comptes recommande d'apporter une attention particulière à la fixation des délais de procédure et de définir, en amont, un rétro-planning permettant un déroulement optimal des différentes étapes de passation des marchés, comme s'y engage l'ordonnateur.

#### 6.2.2.2 Les prestations de l'exercice 2017

A l'instar de la procédure précédente, l'ordonnateur a indiqué avoir respecté les règles de publicité relatives à cette consultation. Alors qu'il a précisé à la chambre régionale des comptes avoir publié cette annonce sur plusieurs sites internet, un seul justificatif a été communiqué.

L'avis d'appel public à la concurrence, publié le 9 novembre 2016, précise qu'il s'agit dans ce cas précis d'une procédure adaptée pour un marché de service et détaille ensuite le besoin évalué sans préciser le montant global. La date limite de retour des offres est fixée au 25 novembre 2016, soit un délai total de candidature de deux semaines et deux jours. La délibération n° 081-2016 du 7 décembre 2016 qui précise que « le marché a été évalué inférieur au seuil légal des procédures formalisées », valide l'attribution à l'entreprise seule candidate.

Au final, malgré un délai de candidature un peu plus long qu'en 2016, il convient de constater que c'est la même entreprise qui a été sélectionnée, prestataire déjà retenu en 2016 et déjà en place lorsque les activités étaient exercées par l'association C. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur réitère les justifications apportées pour le précédent marché.

La chambre régionale des comptes insiste sur la nécessité de définir des délais de publicité plus appropriés, de définir plus précisément ses besoins, de ne pas fixer des tarifs maximums ayant pour conséquence d'empêcher le dépôt d'offres concurrentes afin d'assurer de bonnes conditions de concurrence entre les candidats et éviter de souscrire, comme au cas d'espèce, avec le même prestataire.

### 6.2.3 Prestations d'accompagnement administratif

#### 6.2.3.1 L'accompagnement administratif de la société B en 2016

Par délibération n° 036-2016 du 6 avril 2016, le conseil d'administration a été amené à adopter et autoriser la signature par le président du CA d'une proposition de mission d'accompagnement avec la société B d'un montant total de 8 450 € HT. Cet accompagnement concerne la vie statutaire, l'organisation comptable, la gestion des ressources humaines (hors traitement des payes et déclarations sociales), une assistance à l'étude et mise en place d'une convention collective, ainsi qu'une mise au point du cadre fiscal. Dans sa réponse, le président du CA a complété cette information en indiquant que, suite au retard pris dans la prise de fonction de l'ordonnateur, il a été décidé avec les institutions publiques de solliciter la société B pour assurer le suivi administratif, le transfert du personnel et la réalisation des dossiers nécessaires au bon fonctionnement de l'EPCC dès janvier 2016. De son côté, le président de la société B a indiqué que ces missions ont été toutes réalisées et ne constituent pas des tâches administratives externalisées, ce que la chambre régionale des comptes conteste après réexamen des pièces produites en cours d'instruction. La chambre régionale des comptes considère que ces deux réponses ne permettent pas de lever les irrégularités constatées dans la mise en concurrence initiale.

Cette prestation a donné lieu à l'émission par la société B de la facture n° 00003942 du 08 décembre 2016 pour un montant de 8 450 € HT, réglée par mandat n° 574 du 05 janvier 2017.

S'agissant d'un marché dont la valeur estimée (selon le devis) n'excédait pas 25 000 € HT, les seules obligations qui pesaient alors sur l'EPCC (que ce soit avant le 1er avril 2016, en application de l'article 28 III du CMP ou, à compter du 1er avril 2016, en application de l'article 30 I-8°) portaient sur le choix d'une offre pertinente, de faire une bonne utilisation des deniers publics et de ne pas contracter systématiquement avec un même fournisseur en cas de multiplicité d'offres susceptibles de répondre à son besoin. Pour apprécier la pertinence d'une offre et la bonne utilisation des deniers publics, au moins deux devis s'imposent.

Interrogé sur le dossier de consultation, l'ordonnateur a indiqué que « le contrat avec la société B a été établi dans la continuité de la prestation fournie à l'association C ». Aucune mise en concurrence n'a donc été effectuée. Le Président de la société B reconnaît cette situation en invoquant des nécessités d'urgence dans l'accompagnement de la structure ; il en est de même pour l'ordonnateur qui précise, toutefois, sans pour autant en apporter les pièces justificatives, que la mise en concurrence a depuis été respectée, ce qui n'est pas de nature à purger les irrégularités précédemment constatées.

La réponse ainsi communiquée révèle que les prescriptions existantes, pourtant particulièrement allégées pour les commandes inférieures à 25 000 € HT, n'ont pas été respectées.

#### 6.2.3.2 L'accompagnement administratif de la société B en 2017

Aucune délibération du conseil d'administration n'a été prise en matière d'accompagnement administratif de l'EPCC au titre de l'exercice 2017. Le gérant de la société A excipe les dispositions de la délibération n°79-2016 qui, selon ses termes, autoriserait l'ordonnateur à passer des marchés sans obligation d'en informer le conseil d'administration. La chambre régionale des comptes relève que le lancement de l'appel d'offres date du 19 novembre 2016 alors que la délibération invoquée a été adoptée postérieurement le 07 décembre 2016. En outre, elle conteste l'analyse qui est faite de cette délibération qui ne dispose pas que l'ordonnateur serait dispensé de toute information de l'assemblée délibérante en matière de passation des marchés public. De surcroît, même si cette délibération fait référence à la délibération n° 023-2016, la chambre régionale des comptes a déjà indiqué<sup>13</sup> que la délibération précitée ne fixait aucune règle quant à la possibilité pour l'ordonnateur de signer tout contrat inférieur à 10 000 € HT. Le dernier alinéa de l'article R.1431-7 du CGCT dispose que « *[le conseil d'administration] détermine les catégories de contrats, conventions et transactions qui, en raison de leur nature ou du montant financier engagé, doivent lui être soumises pour approbation et celles dont il délègue la responsabilité au directeur* ». En l'absence d'une telle précision opérée par l'organe délibérant, il en découle que le directeur ne bénéficie d'aucune délégation et de ce fait que tous les contrats, conventions et transactions doivent être soumis à l'approbation préalable du conseil d'administration.

Une lettre de mission du 15 décembre 2016 de la société B concernant la période du 1<sup>er</sup> semestre 2017 a été communiquée. Ce document comprend un accompagnement à hauteur de 5 journées et 3 déplacements, pour un total HT de 3 430 €. Compte tenu de ce montant, l'ordonnateur était tenu d'appliquer les procédures de consultation simplifiées, précitées, prévues à l'article 30 I 8° du décret n° 2016-360.

---

<sup>13</sup> La délibération n° 023-2016 du 15 avril 2016 relative à la délégation donnée au directeur en matière de création de régie de dépenses et de recettes mentionne, à la fois, que cette délégation lui est donnée et que d'autre part, l'ordonnateur serait autorisé à signer les contrats, conventions et transactions quel que soit leur objet et leur mode de passation, dont le montant est inférieur à 10 000 € HT. Au plan formel, la délibération ne fait pas apparaître, sur ce point, de vote, le privant ainsi d'effet juridique.

Les missions listées sont les suivantes : suivi des contrats et conventions sur demande, accompagnement opérationnel, mise en forme des comptes clos des exercices comptables, traduction des comptes nomenclature M4 et comptabilité de droit privé, présence à la demande aux réunions statutaires, réunions techniques internes ou externes, suivi à la demande, accompagnement à l'organisation analytique des comptes, évolutions fiscales, secteurs distincts avec activités assujetties, hors champs, exonérées, etc...

L'examen de cette lettre de mission a permis de constater qu'elle ne contient ni la date ni le cachet de l'établissement, ce qui est de nature à mettre en cause son authenticité. De plus, la signature utilisée est similaire à celle portée sur d'autres documents avec le cachet de M. Kawa-Topor. Cette lettre de mission a été signée par l'ordonnateur de manière irrégulière à défaut d'avoir reçu la compétence du conseil d'administration pour y procéder comme le permet l'article R1431-13 du CGCT. Aucune autre pièce n'est jointe à la réponse de l'ordonnateur. A la lecture des réponses reçues, la chambre régionale des comptes constate l'incohérence des lettres de mission communiquées par l'ordonnateur et la société, cette dernière disposant d'une version de facture sans date ni cachet.

### **6.3 Synthèse relative au chapitre 6 : gestion de la commande publique**

L'examen du cadre interne de passation des procédures de passation de marchés publics met en évidence des dysfonctionnements dans l'organisation de la fonction achat de l'établissement. Ainsi, l'objectif évoqué dans une délibération de donner délégation au directeur pour signer les contrats, conventions, et transactions inférieurs à 10 000 € HT n'a pas été formellement adopté par le conseil d'administration, ce qui fait courir un risque juridique à l'ensemble des contrats signés par le directeur pensant agir sous délégation du conseil d'administration.

L'analyse de quelques procédures de passation a permis de constater que les règles de la commande publique n'ont pas été respectées. Cela concerne en particulier les procédures de passation allégées pour tout achat inférieur au seuil de 25 k€ HT.

Enfin, l'attribution des prestations liées à l'exercice 2017 révèle une meilleure application des textes y compris pour les montants inférieurs à 25 k€ HT. Pour autant, leur attribution s'est opérée au bénéfice des mêmes prestataires.

## **7 LA GRATUITE DE PRESTATIONS DE SERVICES DE L'ÉTABLISSEMENT ACCORDÉES A DES TIERS**

Plusieurs services, entrant dans le champ des activités commerciales de l'établissement, ont été offerts à des tiers sans que la décision d'attribution ne repose sur une base juridique identifiée. Ces services concernent, de manière simultanée ou cumulée, des prestations d'hébergement, de repas ou de prêt de salle au sein de l'Abbaye Royale.

Compte tenu des données financières produites à la chambre régionale des comptes, le montant de ces avantages est de 30 322 €, soit plus de 24 % des ventes et prestations de services 2016 enregistrées en comptabilité le 28 février 2017. Ce coût est d'autant plus élevé que les recettes commerciales ont sensiblement diminué en 2016 comme il est indiqué supra. Dans sa réponse, le directeur considère qu'il convient de distinguer la notion d'avantage accordé de celle de coûts supportés par l'établissement, contestant ainsi le montant avancé par la chambre régionale des comptes. Il considère que les gratuités accordées sont sans effet sur les recettes d'hébergement

dans la mesure où le taux d'occupation est faible (10 % en 2016). Enfin, il estime que l'accueil gratuit de certaines rencontres professionnelles constitue un levier de promotion de l'offre d'hébergement.

La chambre régionale des comptes rappelle que le préjudice est constitué par le montant des recettes non perçues, résultant de l'attribution d'une gratuité sur des prestations pour lesquelles le conseil d'administration a fixé une grille tarifaire ne prévoyant pas cette possibilité. Dans ces conditions, l'attribution d'une gratuité constitue un coût correspondant au montant dont auraient dû s'acquitter les bénéficiaires. En outre et contrairement à ce qu'affirme l'ordonnateur, l'existence d'un très faible taux d'occupation des locaux est sans incidence sur la notion de perte de recette mentionnée par la chambre régionale des comptes. Enfin, quand bien même la gratuité constituerait un levier promotionnel, il n'en demeure pas moins que seul le conseil d'administration est en capacité de l'activer.

## **7.1 Gestion administrative de la gratuité des prestations de service**

Les tarifications commerciales appliquées aux différentes prestations de service de l'établissement sont fixées par deux délibérations n° 19-2016 du 24 février 2016 et n° 27-2016 du 15 avril 2016. Aucune de ces deux délibérations ne prévoient d'accorder gracieusement le bénéfice de ces différentes prestations commerciales à des tiers.

Par ailleurs, plusieurs mises à disposition gratuites d'hébergement de l'Abbaye Royale découlent de conventions bilatérales passées entre l'établissement et des organismes tiers. Aucune pièce transmise à la chambre régionale des comptes ne permet d'indiquer que le conseil d'administration a été informé ou saisi, pour valider lesdites conventions. Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué qu'un meilleur formalisme est désormais respecté depuis car chaque mise à disposition gratuite est soumise au conseil d'administration et fait l'objet d'une délibération, sans pour autant fournir de pièce justificative.

Parallèlement, aucun bilan financier de l'attribution gratuite de ces prestations n'a été établi alors que le coût a sensiblement affecté le chiffre d'affaires de l'établissement. Aucune information n'a été donnée au conseil d'administration sur ce point, ce qui affecte la transparence de l'action administrative de la direction vis-à-vis du conseil d'administration. Dans sa réponse, l'ordonnateur rappelle qu'il est inexact d'avancer que le coût d'attribution gratuite de prestations ait affecté le chiffre d'affaires de l'établissement, position que la chambre régionale des comptes conteste ainsi qu'elle l'a exposé précédemment. Le directeur rappelle en outre que la valorisation des gratuités accordées est désormais intégrée aux éléments budgétaires présentés aux réunions du conseil d'administration.

La chambre régionale des comptes recommande à l'établissement de saisir son conseil d'administration afin qu'il définisse un cadre juridique général concernant la gratuité des prestations et qu'il soit destinataire une fois par an d'un bilan financier afin d'en modifier le périmètre le cas échéant.

Enfin, le suivi des prestations d'hébergement gratuites et payantes s'effectue à l'aide d'un tableau semestriel essentiellement destiné à inscrire le numéro des chambres réservées à la clientèle ainsi que les prestations annexes qui devront leur être facturées. Grâce à ces données, la chambre régionale des comptes a pu reconstituer la liste des personnes ayant bénéficié d'une mise à disposition gratuite d'hébergement.

Il a été constaté que ce document n'était pas tenu de façon rigoureuse. Ses données sont peu fiables : le nom des hôtes n'est pas toujours renseigné ; les codes couleurs permettant de

connaître le type de tarification applicable ne sont pas toujours indiqués. Il n'est pas procédé à un rapprochement régulier entre cet outil et la facturation afférente.

Par ailleurs, ce tableau est incomplet dès lors que l'établissement ne procède qu'au suivi de la gratuité de l'hébergement. Les mises à disposition gratuites de location de salles ou de repas ne sont pas recensées. Or, après reconstitution de ces données, il apparaît que la valorisation financière des prestations correspondantes est significative car elle est d'un montant deux fois supérieur à celui correspondant à la mise à disposition gratuite de l'hébergement. Par conséquent, l'établissement ne dispose pas des outils lui permettant d'avoir une vision synthétique de la mise à disposition gratuite de l'ensemble de ses prestations de service et des coûts associés. Cette carence paraît d'autant plus préjudiciable au regard de la diminution sensible des recettes d'exploitation mentionnée ci-dessus. Dans sa réponse, l'ordonnateur reconnaît que l'outil de suivi des réservations mis en place par l'association C est perfectible mais ne peut être remplacé faute de crédits d'investissement suffisants. Par ailleurs, il ajoute que le montant des gratuités de location d'espaces est important compte tenu des astreintes consenties à la ville dans le cadre de la convention de gestion qu'elle a passée avec l'établissement.

La chambre régionale des comptes recommande à l'établissement de se doter d'outils lui permettant d'assurer un suivi rigoureux des réservations et de la facturation de l'ensemble de ses prestations de service, y compris celles qui sont attribuées gratuitement à des tiers.

## **7.2 Catégories de bénéficiaires de prestations gratuites**

### **7.2.1 Au profit des administrateurs et personnels de l'établissement**

Les données recueillies par la chambre régionale des comptes font état de quelques situations d'hébergements gratuits de salariés de l'EPCC, dans le cadre de leurs fonctions et/ou en cas de nécessité de service. Si ces faits, n'appellent pas d'autres observations, il convient néanmoins que cette facilité de service soit débattue et validée par le CA, ce qui n'est pas le cas.

### **7.2.2 Au profit des membres de l'association C**

Plusieurs membres de l'association C ont pu disposer gratuitement d'un hébergement au sein de l'Abbaye Royale dans le cadre de leur participation aux réunions du conseil d'administration de l'EPCC ou de l'assemblée générale de leur association. La présidente de l'association C a confirmé à la chambre régionale des comptes le bénéfice de ces libéralités, par reconduction de pratiques antérieures. Elle a ajouté que, pour ce qui la concerne, elle bénéficiait d'un logement à titre gratuit lorsqu'elle était amenée à exercer des activités bénévoles dans le cadre de rencontres européennes.

Aucun document remis au cours de l'instruction, à commencer par la convention de transfert des activités de l'association C au profit de l'EPCC, ne prévoit de disposition à ce sujet. Par conséquent, ces hébergements devraient être facturés à l'association ou, à défaut, directement aux intéressés.

En 2016, cette libéralité a été évaluée à 2 013,70 €, étant précisé que cette pratique perdure en 2017. Dans sa réponse, la directrice de l'association C conteste ce montant mais se fonde uniquement sur les nuitées accordées aux membres de l'association (15 nuitées soit 413,70 €). La

chambre régionale des comptes précise qu'elle intègre également les mises à dispositions gratuites de salles de réunion (pour 1600 €)<sup>14</sup>.

Dans sa réponse, le directeur indique qu'il a été mis fin à cette libéralité dans le courant de l'année 2017.

Par ailleurs, au cours de l'examen du fichier transcrivant l'ensemble des mises à disposition gratuites de services d'hébergement au sein de l'Abbaye Royale, il est apparu que Mme D, ancienne salariée de l'association C puis de l'EPCC, a séjourné gratuitement 22 nuits à l'Abbaye, postérieurement à sa démission pour un montant valorisé à 1 012 €. Interrogé sur la justification de cette situation, l'ordonnateur n'a pas été en mesure de justifier cette libéralité et ajoute qu'il n'était pas informé de l'avantage attribué à cette personne.

### **7.2.3 Au profit de tiers par voie de conventionnement avec l'association A**

L'établissement a passé plusieurs conventionnements avec l'association des centres culturels de rencontre pour l'accueil en résidence d'artistes dans les locaux de l'Abbaye Royale. Ces conventions prévoient que l'établissement lui fournit gratuitement un logement ainsi que, selon les cas, le versement d'un per diem de 15 € par jour. Elles ont été signées par le directeur de l'établissement.

La charge évaluée par la chambre régionale des comptes pour trois conventions passées en 2016 s'élève à 2 922 €. Il est précisé qu'à l'instar des cas précédents, le conseil d'administration n'a été ni saisi, ni informé de l'attribution de tels avantages. L'ordonnateur, dans sa réponse, remarque que le loyer mensuel qui serait acquitté dans le parc locatif privé serait bien inférieur au montant précité. La chambre régionale des comptes observe, pour sa part, que les tarifs prévus par le conseil d'administration pour la location de salles de réception, d'hébergements et de prestations de service n'ont pas été appliqués et qu'il en résulte là encore une perte d'exploitation. Elle prend acte des propos de l'ordonnateur l'informant de la soumission systématique au vote du conseil d'administration des conventions de résidence établies dans le cadre de l'association A même si aucune justification ne l'atteste.

### **7.2.4 Au profit d'autres tiers**

Les autres cas de gratuité ont été évalués à 20 576 € en 2016, dont 16 380 € de mises à disposition gratuites de salles dans le cadre de sessions d'accueil (facturées) d'étudiants étrangers. Les autres mises à disposition gratuites couvrent, selon l'ordonnateur, diverses situations telles que :

- des contrats de cession de droits,
- le logement de participants à des évènements culturels locaux, normalement organisé par l'EPCC,
- le logement de participants à des réunions avec la direction de l'EPCC,
- la mise à disposition dans le cadre de partenariat, etc.

Même si l'ordonnateur a indiqué que ces mises à disposition gratuites résultaient, pour l'essentiel, d'un conventionnement spécifique, il n'a été en mesure d'en produire la justification que pour deux cas.

---

<sup>14</sup> 4 mises à disposition de salles (les 22 mars 2016, 15 juin 2016, 14 juillet 2016 et 15 novembre 2016) pour 1 600 €.

L'ordonnateur a également reconnu qu'il avait lui-même accordé le bénéfice de la gratuité des prestations de services de l'établissement à des tiers. A l'instar des cas précédent, le CA de l'EPCC n'a pas été informé ou saisi pour attribuer le bénéfice de la gratuité de ces prestations.

### **7.2.5 Au profit de participants des rencontres professionnelles du documentaire animé organisées par l'association N**

En juillet 2016, une rencontre professionnelle sur le documentaire animé a été organisée à l'Abbaye Royale. Cet événement a été ouvert à des étudiants qui ont été hébergés gratuitement à l'Abbaye pendant leur séjour alors qu'aucune délibération du conseil d'administration n'a été prise en ce sens.

Interrogé, le directeur a précisé que douze étudiants avaient été logés dans le cadre de ces rencontres organisées par l'EPCC, le festival international du film de La Rochelle, l'Ecole des métiers du cinéma d'animation (EMCA), l'université de Poitiers et l'association N. Les étudiants sont issus de l'EMCA pour 7 d'entre eux et les autres de l'université de Poitiers. L'avantage accordé représente, selon l'ordonnateur, 20 nuitées à 17 € soit 340 € au total. Aux nuitées accordées aux étudiants et intervenants professionnels s'ajoutent d'autres avantages accordés gracieusement tels que la mise à disposition d'une salle de réunion sur deux jours et de prestations de confort accessoires.

La chambre régionale des comptes conteste le nombre des nuitées indiqué par l'ordonnateur car l'examen du fichier de l'EPCC permet d'en décompter 24, soit un avantage valorisé à 408 €. Des recherches complémentaires ont permis de constater que 14 organisateurs et intervenants de ces rencontres professionnelles ont également bénéficié de divers avantages en nature. Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué qu'il a répondu à la question de la chambre régionale des comptes portant initialement sur le nombre d'étudiants hébergés à l'Abbaye Royale de Saint-Jean d'Angély lors de cet événement et qu'il n'a pas cherché à dissimuler les autres hébergements consentis.

Ainsi, le montant total de l'avantage en nature dont ont bénéficié des étudiants et des participants à cette rencontre professionnelle ressort à 2 598 €. Le décompte du coût total de ces libéralités est le suivant : 24 nuitées au profit des étudiants déjà cités pour 408 €; 18 nuitées<sup>15</sup> attribuées aux organisateurs pour un montant estimé par la chambre régionale des comptes à 756 €<sup>16</sup> ; la mise à disposition de salles de réunion pour deux journées, soit un avantage de 1 200 € ; les prestations accessoires, soit un avantage évalué à 234 €<sup>17</sup>.

Les autres frais liés à l'organisation de cette rencontre ont été assumés par les autres partenaires. Ainsi, les rémunérations, les transports ainsi que les repas ont été financés par l'association N. La captation vidéo a été prise en charge par le festival de La Rochelle. Dans sa réponse, la présidente de l'association N a précisé que cette structure a supporté la part principale du budget évaluée à 3 500 € (frais de transport, repas, rémunération des intervenants et participants) sans avoir bénéficié de subventions ni recettes tirées de frais d'inscription dans la mesure où la participation était libre. La présidente a confirmé que le partage des coûts entre les différents organismes participants n'a pas été formalisé par la conclusion d'une convention.

---

<sup>15</sup> Certains organisateurs ont passé deux nuits sur le site, d'où un nombre de nuitées supérieur à celui des organisateurs.

<sup>16</sup> L'ordonnateur a évalué la perte de recette afférente à 306 €, ce que la chambre régionale des comptes conteste car le registre de réservation des chambres fait apparaître que les organisateurs ont été hébergés dans des chambres individuelles dont la tarification journalière est de 42 €, soit un avantage en nature de 756 €.

<sup>17</sup> 3€ x (14+25) x 2 jours = 234 €

Interrogé sur l'origine de l'initiative de l'organisation de cet événement à l'Abbaye Royale, l'ordonnateur a apporté deux éléments de réponses. D'une part, ces rencontres professionnelles s'inscrivent dans le cadre du projet culturel de l'EPCC, tel qu'il a été approuvé, selon ses termes, par le conseil d'administration du 8 juin 2016, et qui prévoit que l'Abbaye « se positionne également comme [...] un point de rencontre pour les dynamiques à l'œuvre sur le territoire, à travers un programme de résidences, de rencontres professionnelles, [...] » et que « son domaine d'activité, centré sur la question de l'écriture de l'image, touche à la fois le cinéma, l'audiovisuel, le multimédia et les arts numériques, le mapping, etc. » ; d'autre part, l'ordonnateur a précisé, confirmé en cela par la présidente de l'association N, que l'initiative de l'organisation de cet événement à l'Abbaye Royale a été prise par la maire de Saint-Jean d'Angély, en accord avec le président de l'EPCC. L'ordonnateur a produit une copie de messages électroniques en ce sens. Dans sa réponse, le directeur a ajouté que cet événement était mentionné dans le projet d'établissement présenté au conseil d'administration de juin 2016 ainsi que dans le document de référence adressé à l'ensemble des collectivités membres. Il ajoute que si le formalisme de cette action de coopération a fait défaut, l'établissement n'en a subi aucun préjudice car il a pu ainsi mener à moindre coût un événement professionnel de référence et cohérent avec son projet, et engendrer de nouvelles collaborations.

Pour le président du conseil d'administration, la mise à disposition de chambres et de salles de réunion constitue l'apport de l'établissement dans la réalisation de tous les projets, tous les autres frais étant pris en charge par les partenaires et la commercialisation des autres chambres n'étant pas altérée.

La chambre régionale des comptes observe que ces arguments ne remettent pas en cause l'absence d'habilitation expresse du conseil d'administration à ces attributions gratuites entraînant un coût d'exploitation égal aux moindres recettes encaissées, l'attribution de ces mises à disposition ne reposant sur aucune base légale. Au cas d'espèce, la délibération n° 019-2016 du 24 février 2016 relatif aux tarifs des salles de réception, hébergements et prestations de service, n'instaure aucun régime de gratuité des prestations commerciales offertes par l'établissement.

L'ordonnateur a indiqué qu'aucune convention liant l'établissement aux autres partenaires n'a été conclue, en particulier pour fixer la répartition de la prise en charge financière de ces rencontres. Par conséquent, l'établissement n'était, en droit, lié par aucun engagement. L'ordonnateur fait valoir, dans sa réponse, que le conseil d'administration a été consulté et informé préalablement au déroulement de cet événement. Pour autant, la chambre régionale des comptes constate que le conseil d'administration n'a pas formalisé son accord à l'attribution de gratuités lors de cet événement.

### **7.3 Synthèse relative au chapitre 7 : La gratuité de prestations de services de l'établissement accordées à des tiers**

La gratuité de prestations de services de l'établissement accordées à différents tiers ne repose sur aucun fondement juridique. Ces libéralités sont également le fait de l'ordonnateur qui n'a jamais reçu de délégation du conseil d'administration pour y procéder.

Le coût de cette gratuité correspondant à un moindre encaissement de recettes commerciales est significatif puisqu'il représente, en 2016, près de 25 % de ces recettes. En outre, leur suivi administratif est perfectible puisque les données collectées par la chambre régionale des comptes sont apparues à la fois incomplètes et parfois peu fiables.



## **ANNEXES**

Annexe n° 1. Activités développées par la société B au titre de l'année 2016 dans le cadre de la prestation facturée le 8 décembre 2016.....	57
--	----

## Annexe n° 1. Activités développées par la société B au titre de l'année 2016 dans le cadre de la prestation facturée le 8 décembre 2016

*Temps de travail sur table à                      estimé à 6.5 journées).*

Permanence téléphonique et courriel sur tout sujet d'ordre contractuel, comptable, budgétaire, vie statutaire... *(trois journées)*

Relecture des projets de délibération au CA ayant trait au budget, fiscalité, droit social, traitement comptable... *(Une demi-journée)*

Participation aux réunions de travail concernant le budget et établissement d'une base analytique compatible avec le projet d'établissement et les champs d'assujettissements aux impôts commerciaux, *(cf. déplacements)*

Préparation du dossier de présentation des activités (Questionnaire) soumis au service des impôts, *(une demi-journée avec navette et relectures)*

Finalisation du contrat de transfert des activités entre le                      et l'EPCC, convention EPCC –                      , avenant EPCC-                      ,

Préparation du profil comptable en vue du recrutement, Etude des Cv recrutement comptable, Contribution au choix du logiciel comptable, *(Une demi-journée)*

Travail d'étude comparée des conventions collectives étendues susceptibles de s'appliquer aux activités de l'EPCC, *(Une journée)*

Travaux sur présentations budgétaires fournies par l'équipe : écritures techniques (dotations aux amortissements, constitution des provisions, quote-part de reprise des subventions d'équipement au résultat, écritures de reprises...) *(Une journée)*

**Déplacements réunion de travail sur site avec équipe et présence du directeur : Soit 10 déplacements et base de 9 journées complètes de présence sur site.**

7 janvier 2016 : liste des « choses à faire », organisation générale et urgences,

7 mars 2016 : Premier cadrage du prévisionnel avec harmonisation présentation des comptes selon les cadre privé et nomenclature M4. Travaux sur la structure analytique et modélisation pour secteurs distincts,

11 avril 2016 : Poursuite travaux de présentation budgétaire générale et analytique (version actualisée), travail sur préparation des projets de délibération,

18 avril 2016 : Nouvelle mouture de présentation M4 et analytique après actualisation en interne,

3 mai 2016 : Réunion de présentation à l'équipe la synthèse comparée des conventions collectives étendues applicables. Présence de                      et de l'équipe. Synthèse.

25 juillet 2016 : travail sur projet budget prospectif sur 5 ans. Actualisation du prévisionnel 2016.

29 septembre 2016 : arbitrages techniques sur budget 2016 en cours,

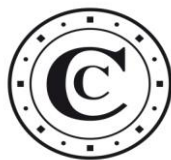
8 novembre 2016 : nouveaux arbitrages techniques avec avancement des charges et produits,

Présence aux CA de l'EPCC : Les 7 et 22 décembre 2016.

**Base facturée 13 journées. Base réalisée 15.5 journées**

*Source : EPCC Abbaye royale Saint-Jean d'Angély*





Les publications de la chambre régionale des comptes  
Nouvelle-Aquitaine  
sont disponibles sur le site :  
[www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

**Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine**

3, place des Grands-Hommes  
CS 30059  
33064 BORDEAUX CEDEX  
T : 05 56 56 47 00

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