

**Examen du rapport d'observations définitives formulées par la Chambre
Régionale des Comptes de Franche-Comté sur la gestion de la C.A.G.B.
(1998-2003)**

Rapporteur : M. Jean-Louis FOUSSERET, Président

Par courrier en date du 10 juin 2003, Monsieur le Président de la Chambre Régionale des Comptes de Franche-Comté a informé M. le Président de la CAGB de l'engagement de la procédure d'examen de la gestion de la CAGB sur la période 1998 à 2003.

L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations.

La magistrate en charge de ce contrôle, Madame PIERRE-THOMAS, a travaillé pendant 11 mois sur l'examen de la gestion de la CAGB. Elle a rencontré à 8 reprises les services de la CAGB qui ont participé activement au bon déroulement de ce contrôle.

Mme PIERRE-THOMAS a également rencontré le Président de la CAGB lors d'un entretien le 7 mai 2004.

Dans sa séance du 21 juin 2004, la Chambre Régionale des Comptes a procédé à l'examen des comptes présentés par le comptable public et de la gestion de la CAGB. Ce rapport d'observations provisoires a été envoyé à la CAGB le 16 juillet 2004.

Le Président de la CAGB a apporté diverses précisions et remarques sur ce rapport par courrier en date du 1^{er} octobre 2004.

Après examen de ces éléments complémentaires, la Chambre a arrêté le 9 décembre 2004 ses observations définitives telles qu'elles figurent dans le rapport joint.

Conformément aux dispositions du code des juridictions financières, le Président a adressé une réponse écrite à ces observations définitives le 14 janvier 2005, en soulignant que si la plupart de ses remarques faisant suite aux observations provisoires avaient été prises en compte, certains points avaient été ajoutés dans le rapport d'observations définitives, points qui devront nécessairement être précisés lors de l'examen du rapport par le Conseil de Communauté.

Par courrier en date du 24 janvier 2005, M. le Président de la Chambre Régionale des Comptes a adressé au Président de la CAGB le rapport d'observations définitives (joint en annexe) afin qu'il soit présenté et débattu lors de la plus prochaine réunion du Conseil de Communauté.

Ce rapport d'observations définitives est résumé ci-après. Différentes explications en italique complète ce rapport.

Le Conseil de Communauté a débattu sur ce rapport.

Pour extrait conforme,

Le 1^{er} Vice-Président
Gabriel BAULIEU

I. Historique

La Communauté d'Agglomération du Grand Besançon, née de la transformation du District du Grand Besançon, a la particularité d'intégrer le plus grand nombre de communes parmi les communautés d'agglomération. On note cependant une forte disproportion entre la taille de la commune-centre et des autres communes.

Ses compétences peuvent être regroupées autour de 7 thèmes : économie, habitat, transport, aménagement de l'espace, voirie et stationnement, politique de la ville, projet et contrat d'agglomération.

Ses disparités et son territoire très vaste font de la CAGB une avancée majeure de l'intercommunalité, en rupture avec le passé.

2. Fonctionnement de la CAGB

Les délégations de pouvoir au Président et au bureau sont limitées par le montant total inscrit au budget. Cependant, la Chambre rappelle que ces limites impliquent que le financement des opérations doit être décidé par le conseil pour chaque opération quel qu'en soit le mode (emprunt, autofinancement, subvention et fonds de concours divers).

La chambre observe également que la répartition des sièges de délégués et des présidences de diverses commissions permet une bonne représentation des petites communes, garante d'une meilleure coopération.

3. Les périmètres et la cohérence des territoires (SCOT, aire urbaine, projet d'agglomération, SYBERT ...)

La chambre constate la disparition d'un certain nombre d'incohérences du système antérieur d'intercommunalité, caractérisées notamment par la discontinuité territoriale et le chevauchement des périmètres de compétences.

4. Analyse financière

- Montée en puissance progressive des compétences : prédominance des compétences transports urbains (~ 44 % des dépenses pour la période 2003-2007) et économie et ordures ménagères (respectivement 12,4 % et 11,2 % pour la même période)
- Présentation fonctionnelle :
 - Section fonctionnement : hausse des dépenses de personnel ; augmentation des dotations et des produits de la TP pour les recettes
 - Section investissement : le niveau des dépenses d'équipement est assez faible et sa progression est modérée
- Présentation consolidée :

- La part des reversements fiscaux (35 % des dépenses de fonctionnement en 2001) est inférieure à la moyenne pour les communautés d'agglomération (59 % - données DGCL)
 - Evolution négative du fonds de roulement
 - Le poids des dépenses de fonctionnement amoindrit la capacité financière de la CAGB et ne lui permet pas d'intervenir dans toutes les opérations d'investissement qu'elle pourrait formellement financer du fait de ses compétences.
- Flux financiers entre le budget principal et les budgets annexes :
 - Dans l'exercice 2001, le montant de la subvention d'équilibre inscrite en charge de fonctionnement du budget principal est différent du montant inscrit en produit de fonctionnement du budget annexe des transports, « ce qui représente une différence inexpliquée de près de 350 000 € ».

Jusqu'en 2001, le budget annexe Transports étant assujetti à TVA (5,5%), la subvention d'équilibre apparaissait TTC dans le budget principal et HT dans le budget annexe Transports, soit une différence de 347 461,80 €. Suite à un contrôle fiscal, il nous a été conseillé ou bien de ne pas assujettir à TVA la subvention d'équilibre mais de calculer un pourcentage de déduction (poids relatif des recettes perçues assujetties sur les recettes totales) ou bien d'assujettir à TVA la subvention d'équilibre mais, dans ce cas, également le versement transports (cotisation sociale). La Communauté d'Agglomération du Grand Besançon a choisi l'option de ne plus assujettir à partir de 2002 la subvention d'équilibre.
- Evolution de l'équilibre financier :
 - District : inversion entre 1999 et 2000 de la répartition entre les charges directes et les charges indirectes (1999 est une année de plein exercice et 2000 est l'année de fin d'existence du district)
 - CAGB : part importante des dépenses de redistribution et faible part des dépenses directes liées à l'exercice des compétences (montée en puissance progressive de la CAGB).
- Fiscalité :
 - Le taux retenu a été fixé au maximal rendu possible par la réglementation, soit 13,34 %, avec une période de convergence de 12 ans, qui aurait pu être de 9 ans au regard de l'écart entre le taux de TP le plus bas et le plus haut des communes membres (de 1 à 9)
 - Evolution fiscale : le choix de la transformation du district en communauté d'agglomération plutôt qu'en communauté de communes a permis une augmentation des produits fiscaux liés à la TP et n'a pas prélevé de fiscalité directe supplémentaire sur les ménages
 - La CAGB conserve une marge de manœuvre fiscale importante (pression fiscale)
 - Malgré l'augmentation de l'encours de la dette, l'endettement reste faible.

5. Le transfert des charges

La chambre remarque que les documents relatifs à l'évaluation des charges ont été transmis aux seuls maires quelques jours avant la réunion de la Commission Locale d'Evaluation des Charges du 30 novembre 2001 et que certains délégués n'étaient ainsi pas en possession des chiffres concernant leur commune au début de la réunion. *La CAGB a précisé que les résultats des simulations avaient été*

communiqués aux communes fin septembre et que seules 4 communes ont délibéré défavorablement sur l'évaluation de la CLEC.

Sur les compétences transférées :

- Les zones d'activités économiques :
 - D'une manière générale, la définition restreinte de l'intérêt communautaire a pour conséquence l'absence de transfert de zones économiques pour 31 communes de l'ancien district
 - Zone de TEMIS : le transfert de charges devait (entre autres) tenir compte du solde de fonctionnement de l'année 2000, solde que les services de la CAGB n'ont pu indiquer lors de l'instruction. *Dans sa réponse aux observations provisoires du 1^{er} octobre 2004, la CAGB a précisé qu'elle connaissait cette référence au solde de fonctionnement, « quand bien même certain service de la connaîtrait pas ». Cette réponse a appelé dans le rapport définitif la remarque suivante : « la chambre observe donc les difficultés de communication entre les différents services et la Présidence ».*

- Les transports urbains et périurbains : les biens immobiliers, mobiliers et les moyens ont été mis à disposition de la CAGB par la Ville de Besançon, et les emprunts ont été repris.

- La compétence traitement des déchets pour les communes nouvellement intégrées a été évaluée à 60 F par habitant correspondant strictement au coût de gestion des déchetteries.

6. La définition de l'intérêt communautaire et l'exercice des compétences par la CAGB

La chambre a examiné les compétences exercées par la CAGB au regard de deux questions :

- La nécessité d'une définition de l'intérêt communautaire suffisamment précise et pertinente
- La substitution pure et simple de la CAGB au district dans l'exercice de ses compétences sans définition préalable de l'intérêt communautaire.

6.1. L'économie

- Les ZAE :
 - Les critères retenus le 14 septembre 2001 sont en cohérence avec la loi du 13 août 2004 (critères objectifs). Toutes les zones répondant aux critères ont été déclarées d'intérêt communautaire et toutes les zones d'intérêt communautaire répondent aux critères
 - Considérant le risque que les communes privilégient les zones de lotissements à fin d'habitation, qui génèrent de la taxe foncière et de la taxe d'habitation, un volet de solidarité économique a été créé au sein de la dotation de solidarité communautaire, « permettant de ne pas pénaliser les communes qui développent des surfaces dédiées au développement économique et générant de la taxe professionnelle »
 - La chambre souligne la complexité qui entoure la gestion de la zone des Hauts de Chazal (convention publique d'aménagement tripartite Ville de Besançon/CAGB/SEDD ; partition à 57 % ; compétence pour voirie, chauffage ...). Cela illustre le fait que « le développement de l'intercommunalité se heurte à diverses contraintes qu'il n'est pas toujours possible de

relativiser et a fortiori de hiérarchiser, avec des risques de chevauchement des diverses compétences ».

- Les aérodromes :
 - Concernant la déclaration d'intérêt communautaire de la participation de la CAGB à la gestion et au redéveloppement de l'aéroport régional de Dole-Tavaux, la chambre rappelle que la CAGB reste soumise au principe de spécialité territoriale et que cet équipement n'est pas situé sur son territoire
 - La participation à la gestion de l'aéroport de Besançon La Veze s'inscrit dans la stratégie de recherche d'un rayonnement plus vaste.
- L'action économique :
 - La chambre observe que la définition de l'intérêt communautaire retenue par la délibération du 13 décembre 2002 couvre un champ d'intervention plus large que celui qui ressortait des statuts de la CAGB, que ce soit pour les opérations d'aménagement ou dans le domaine foncier, laissant une grande place à l'appréciation. « Les incertitudes liées tant au choix des termes qu'à l'absence d'adéquation ou de recoupement dans la définition des compétences permettent une lecture à géométrie très variable des compétences de la CAGB, quand bien même ce serait justifié par des motifs d'intérêt communautaire ».
 - En matière foncière, il est souligné que la somme budgétisée chaque année (450 000 €) est restée inutilisée. C'est seulement depuis peu que la CAGB procède à des acquisitions ou assure le portage foncier d'opérations.
- La pépinière d'entreprises de Palente :
 - Les modalités du transfert illustrent les difficultés d'application de la loi Chevènement : la Ville de Besançon a dû gérer en 2003 les charges locatives et les charges de copropriété relatives à l'exercice 2002, alors qu'elle n'était plus compétente.
 - La chambre relève le déséquilibre budgétaire prévisionnel pour l'année 2003 mais conclut que la maîtrise d'un équipement tel qu'une pépinière d'entreprises est nécessaire pour mettre en œuvre la compétence de la promotion de l'action économique (*La CAGB a précisé que les prévisions pour 2003 étaient très conjoncturelles et que les perspectives pour l'avenir étaient plus équilibrées*).
- La Maison des Microtechniques :
 - La chambre observe que ce projet a été déclaré d'intérêt communautaire sans réelle justification (intérêt financier ? Présomption d'intérêt communautaire de l'équipement car situé sur une telle zone ?). La CAGB a rappelé en réponse que ce projet visait à développer un pôle d'excellence microtechniques, ce que la chambre estime conforme à l'esprit de la loi du 12 juillet 1999.

6.2 L'aménagement

- Concernant l'élaboration du SCOT et la participation aux deux outils que sont l'AUDAB et le SIG, la chambre souligne que la communauté d'agglomération ne constitue pas seulement une fin en

soi en matière d'intercommunalité mais qu'elle est également un instrument dans le sens d'une coopération « supra-intercommunale »

- Jusqu'en 2004, les interventions en matière de résorption de friches industrielles et de valorisation des centres des bourgs ne pouvaient être rattachées aux compétences statutaires de la CAGB. La chambre prend toutefois acte de la procédure d'extension des compétences en cours pour les friches industrielles (*procédure aujourd'hui achevée*).
- Aucune action n'a été menée jusqu'alors en matière de création et de réalisation de ZAC d'intérêt communautaire.

6.3 L'habitat

- Sans avoir pris de délibération, la CAGB a considéré qu'elle reprenait les anciennes compétences du district dans le PLH signé à l'époque.
- Les seules limites fixées à la délégation donnée au bureau pour l'octroi de subventions sont les inscriptions budgétaires
- La CAGB n'a pas défini l'intérêt communautaire et considère que ses actions recoupent peu ou prou le PLH repris. La répartition des compétences entre ville et communauté d'agglomération semble respectée.
- La chambre note le caractère très limité du transfert de compétence et la difficulté d'identifier les actions relevant de la politique de la ville de celles relevant de la compétence habitat.

6.4 La politique de la ville

- Aucune action n'a été déclarée d'intérêt communautaire. Seul le PLIE a été déclaré « dispositif contractuel d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire » : le transfert de cette compétence s'est traduit par le transfert des masses salariales et la création de postes dans la collectivité d'accueil
- La CAGB s'est bornée à reprendre les compétences exercées par le district, sans chercher à élargir son champ d'action.

6.5 Les compétences optionnelles

La voirie :

- Les interventions restent limitées : la CAGB fait preuve de pragmatisme en déclarant d'intérêt communautaire les seules voies nécessaires aux transports en commun et voies des ZAE. Les transferts ont pris effet au 1^{er} janvier 2004 sans que les conditions et les modalités de gestion n'aient été réglées.
- « La chambre ne peut que prendre acte de la très lente prise en charge par la CAGB de la compétence voirie d'intérêt communautaire », avec toutefois le souci d'une gestion globale et simplifiée au travers de procédures strictes (cahiers des charges des aménageurs, état des lieux contradictoire).

La culture, le sport et le tourisme :

- L'intervention de la CAGB, soit par des subventions ou fonds de concours, soit en assurant elle-même la maîtrise d'ouvrage des équipements, est encadrée par certains critères.

L'environnement :

- *La C.A.G.B. remarque que la CRC n'a examiné la compétence environnement que sous l'angle de la gestion des déchets (paragraphe 11)*

6.6 Conclusion sur l'intérêt communautaire

- Toutes les compétences déléguées ne sont pas traitées également : « la CAGB a privilégié le développement de l'économie et a également axé ses interventions sur des domaines dont l'effet fédératif est fort sur l'ensemble de la population de la communauté, tels que les transports ou l'élimination des ordures ménagères. Ce souci de créer une symbolique d'appartenance et d'identité communautaire s'est également manifesté dans des domaines plus modestes tels que la rénovation des centres bourgs ou le fleurissement, mais avec le risque que ces interventions ne se rattachent pas forcément à des compétences statutairement définies ».
- En matière économique notamment, la chambre estime que le recours trop fréquent à la clause de sauvegarde retenue dans la délibération du 14 septembre 2004 (intérêt stratégique) pourrait priver d'effet la définition par des critères objectifs.

7. Les transferts de contrats

La procédure légale a été respectée : reprise des contrats dans les droits et obligations des parties ; information des personnes concernées.

8. Les prestations de travaux, fournitures et services entre collectivités publiques

Des conventions ont été passées entre la ville de Besançon et la CAGB concernant les services informatique et l'entretien de la voirie. Si elles peuvent être justifiées par les circonstances de fait et le souci de réaliser des économies d'échelle, « elles traduisent également le manque d'intégration et de « maturité » de la CAGB et ne sont que la conséquence de ce qui a déjà été constaté ailleurs en matière de montée en puissance de l'institution et de transfert de personnel ».

9. Le recrutement du personnel

La loi du 27 février 2002 impose le transfert de plein droit des agents. Or, pour certains transferts, la CAGB « prend une délibération créant les postes budgétaires, constate l'ampleur de la masse salariale qui lui est transféré, puis procède au recrutement des personnels dont elle a besoin ». Cette gestion est qualifiée de « peu rigoureuse » par la chambre.

Lorsque les premiers transferts ont été faits, la loi du 27 février 2002 n'était encore pas applicable. Il y a donc eu mutation volontaire de certains agents des services concernés.

10. Les modalités de transferts des biens

- La loi prévoit une mise à disposition des biens meubles et immeubles utilisés et le retour à la collectivité propriétaire en cas de désaffectation. Concernant la mise à disposition des autobus, une clause stipule que la CAGB pourra réformer les véhicules ou matériels obsolètes ou les

céder sans accord préalable de la Ville de Besançon. La chambre estime que ces stipulations ne correspondent pas aux dispositions légales.

- Le transfert peut être fait en deux temps (en confiant temporairement la gestion d'une compétence nouvellement endossée à une autre structure – exemple : aire de la Malcombe) : cela permet ainsi de mieux maîtriser les conditions économiques du transfert, mais le délai d'une année ne saurait être prolongé.

11. La gestion des déchets

- La situation actuelle de transfert en étoile est prohibée par la loi. En outre, la chambre relève des disparités en matière de services rendus et de taxation entre les communes de la CAGB.
- Jusqu'au 1^{er} janvier 2004, le transfert de la compétence traitement des déchets était incomplet : il ne concernait ni l'incinération, ni l'enfouissement, ni le tri recyclable. La CAGB a précisé que les travaux sur l'usine d'incinération expliquaient le caractère incomplet du transfert et que ce dernier avait fait l'objet d'une validation préfectorale à travers les arrêtés relatifs aux statuts du SYBERT.
- La chambre souligne que depuis le 1^{er} janvier 2004, date du transfert complet, le déficit du SYBERT s'est aggravé par une progression des charges de 170 %.

Dans le cadre des compétences Déchetteries, Compostage, Tri et Incinération, en section de fonctionnement, les contributions des membres ne sont pas les seules ressources. Elles ne sont définies que par la définition du besoin de financement de la section de fonctionnement après prise en compte des recettes de fonctionnement affectées.

Ainsi, la facturation des apports des professionnels (60 000 €), les ventes de matières type ferrailles et papiers cartons (95 000 €) et le remboursement du SYTEVOM sur le fonctionnement de la déchetterie de Devecey (69 K€) sont des recettes qui permettent de réduire la contribution sur cette compétence que pour le seul solde à financer (3 496 K€)

De même, les contributions assurent l'équilibre du financement de la compétence Compostage en complétant les recettes issues de la ventes des composteurs (35 K€), du financement de la compétence Tri en complétant les recettes de ventes de matières (60 K€) et de perception des aides Eco-Emballages (45K €), du financement de la compétence Incinération en complétant les recettes de ventes de matières (1 119 K€) et de perception des aides Eco-Emballages (27 K€).

12. Les transports urbains

- La CAGB, autorité organisatrice des transports, a approuvé le 8 juin 2001 les deux PDU couvrant respectivement la zone de transports urbains (PDU de la Ville de Besançon) et la zone de transports périurbains (PDU du SMTGB).
- Conformément à la loi, l'ensemble des moyens concourant à l'exercice de la compétence transports a été transféré à la CAGB, à l'exception du contrat relatif à la publicité sur les abribus, qui liait la Ville de Besançon à la société Decaux jusqu'en 2006. Une clause prévoyait la facturation par la ville à la CAGB des frais de consommation d'électricité des abribus publicitaires, clause qui est restée inappliquée.

- La chambre observe qu'une seule personne a été transférée et que des postes ont été créés à la CAGB : la procédure de l'article L.5211-4-1 du CGCT n'était pas applicable à l'époque et il n'existait pas de service transport proprement dit à la ville de Besançon.
- La chambre s'interroge sur l'équilibre financier global du service public des transports : les recettes stagnent alors que les prestations d'affrètement payées aux transporteurs augmentent.
- La chambre constate également que la qualification de « délégation de service public » pour le contrat qui lie la CAGB à la CTB peut être discutée : la rémunération du délégataire ne serait pas en l'espèce substantiellement assurée par les résultats d'exploitation. La chambre attire l'attention de la CAGB sur la possibilité qui s'offre à elle avec l'arrivée à échéance de l'actuelle convention, de négocier de meilleures conditions et notamment de faire participer son cocontractant aux risques financiers.
- Enfin, les coûts de fonctionnement élevés du service des transports amènent la chambre à s'interroger sur l'intérêt d'une tarification différenciée selon les zones, afin éviter tout dérive financière, nonobstant le souci de créer un sentiment d'identité communautaire.

Synthèse générale

- Des compétences rapidement prises en main (transports, économie, ordures ménagères), d'autres moins effectives (habitat, politique de la ville)
- Prudence et pragmatisme dans l'exercice des compétences
- Pas de simplification du paysage intercommunal : maintien d'une multiplicité de structures associées.