



Chambre régionale des comptes
de Franche-Comté

Le Président,

Besançon, le 24 SEP. 2009

Recommandé avec AR

N/REF. : N°G 994

Monsieur le président,

Par lettre du 19 août 2009, j'ai porté à votre connaissance le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la communauté d'agglomération du Grand Dole, issue de la fusion de la communauté de communes du Jura Dolois et de la communauté de communes Le Jura Entre Serre et Chaux, pour les exercices 2003 et suivants.

Les réponses parvenues à la chambre dans le délai d'un mois prévu par les articles L. 243-5 et R. 241-17 du code des juridictions financières, ont été enregistrées au greffe les 10 et 16 septembre 2009.

A l'issue de ce délai, je vous notifie le rapport d'observations définitives retenu par la chambre, accompagné des réponses écrites.

En application des dispositions de l'article R. 241-17 cité ci-dessus, il vous appartient de transmettre ce rapport et les réponses jointes à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.



Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et les réponses jointes auront été portés à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Après cette date, en application des dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Monsieur Claude CHALON
Président de la Communauté d'agglomération du Grand Dole
Ancien président de la communauté de communes
Le Jura entre Serre et Chaux
54, rue André Lebon - BP 458
39109 DOLE CEDEX

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du même code, le rapport d'observations définitives et les réponses jointes sont transmis au préfet et au trésorier-payeur général du Jura.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le président, l'expression de ma considération distinguée.



Roberto SCHMIDT,
président par intérim



Chambre régionale des comptes
de Franche-Comté

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES FORMULEES
PAR LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE FRANCHE-COMTE
SUR LA GESTION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION
DU GRAND DOLE ISSUE DE LA FUSION
DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU JURA DOLOIS
ET DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU JURA
ENTRE SERRE ET CHAUX**

Exercices 2003 et suivants

Délibéré le 16 juillet 2009

SOMMAIRE

1 - LA PROCEDURE D'EXAMEN DE LA GESTION	3
2 - PRESENTATION DES ETABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPERATION INTERCOMMUNALE	4
2.1 - La communauté de communes du Jura Dolois	4
2.2 - La communauté de communes du Jura entre Serre et Chaux	4
3 - LA SUPERPOSITION DES STRUCTURES INTERCOMMUNALES	6
4 - ANALYSE FINANCIERE.....	10
4.1 - L'analyse financière de la communauté de communes du Jura Dolois	10
4.2 - L'analyse financière de la communauté de communes du Jura entre Serre et Chaux.....	12
5 - LA FIABILITE DES COMPTES	14
5.1 - La fiabilité des comptes de la communauté de communes du Jura Dolois.....	14
6 - LA FISCALITE DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU JURA DOLOIS	16
7 - L'EXERCICE DE LA COMPETENCE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE PAR LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU JURA DOLOIS.....	16
8 - LE BUDGET ANNEXE ENVIRONNEMENT DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU JURA ENTRE SERRE ET CHAUX	18
9 - LA GESTION DU GOLF ET DE LA DEMOUSTICATION DU JURA DOLOIS.....	19
10 - LA POLITIQUE DES SUBVENTIONS.....	20
10.1 - La politique des subventions du Jura Dolois.....	20
10.2 - La politique des subventions de la communauté de communes du Jura entre Serre et Chaux.....	21
11 - LES ORDURES MENAGERES	23
12 - LA POLITIQUE SOCIALE D'INTERET COMMUNAUTAIRE : LA COMPETENCE ENFANCE.....	28
12.1 - La prise de compétence et la fréquentation.....	28
12.2 - Les coûts et l'évolution des services	30
12.3 - Le transfert de compétence à la communauté d'agglomération du Grand Dole	30
12.4 - La mise à disposition du personnel	31
12.5 - Une action difficilement lisible	32
12.6 - Une gestion de la restauration inégale	32
13 - LE PERSONNEL	33

1 - LA PROCEDURE DE L'EXAMEN DE LA GESTION

En application des dispositions des articles L. 211-8 et R. 212-7 du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes de Franche Comté a inscrit à son programme de l'année 2008 l'examen de la gestion des communautés de communes du « Jura Dolois » et du « Jura entre Serre et Chaux », qui ont fusionné le 4 octobre 2007, puis donné naissance à la communauté d'agglomération du « Grand Dole » au 1^{er} janvier 2008.

Par lettres en date du 7 avril, du 28 mai et du 25 juillet 2008, le président de la chambre régionale des comptes de Franche-Comté a informé les ordonnateurs concernés de l'ouverture de la procédure d'examen de la gestion de ces établissements publics.

Les communautés de communes du Jura Dolois (CCJD) et le Jura entre Serre et Chaux (CCJSC) ont d'abord fait l'objet d'un regroupement sous la forme d'une « fusion ». Cette fusion est devenue effective sur le plan juridique à la date de l'arrêté n° 1467 du préfet prononçant la fusion, soit le 4 octobre 2007.

La chambre a donc procédé :

- à l'examen de la gestion de la communauté de communes du Jura Dolois de 2002 au 3 octobre 2007 ;
- à l'examen de la gestion de la communauté de communes du Jura entre Serre et Chaux de 2003 à la période la plus récente, y compris la période de fusion des deux communautés de communes (du 4 octobre au 31 décembre 2007) ainsi que les premiers mois de fonctionnement de la communauté d'agglomération du Grand Dole.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé le 18 mars 2009 au président de la communauté d'agglomération du Grand Dole ainsi qu'aux ordonnateurs concernés par les vérifications de la chambre. Des extraits du rapport ont été communiqués à plusieurs personnes et représentants légaux d'organismes « mis en cause » au sens de l'article R. 241-12 du code des juridictions financières.

Les réponses ont été enregistrées au greffe de la chambre entre le 24 avril et le 2 juin 2009. Le présent rapport d'observations définitives a été arrêté par la juridiction le 16 juillet 2009, après analyse des réponses reçues.

Le contrôle des deux communautés de communes a été réalisé dans la perspective de permettre un bilan des actions de rapprochement puis de fusion de ces deux établissements publics, avant de parvenir à la création de la communauté d'agglomération.

Les vérifications ont porté sur les domaines suivants :

- la superposition des structures intercommunales ;
- l'analyse financière ;
- la fiabilité des comptes ;
- la fiscalité ;
- le développement économique ;
- le budget annexe de l'environnement ;
- la gestion du golf et de la démoustication ;
- la politique des subventions ;

- les ordures ménagères ;
- la politique sociale d'intérêt communautaire ;
- le personnel.

2 - PRESENTATION DES ETABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPERATION INTERCOMMUNALE

2.1 - La communauté de communes du Jura Dolois

La communauté de communes du Jura Dolois a été créée par arrêté du préfet du 31 décembre 1996. Elle regroupait initialement 20 communes et 39 860 habitants. Elle a développé son périmètre pour rassembler, à la veille de sa fusion avec la communauté de communes du Jura entre Serre et Chaux, 30 communes et près de 48 000 habitants.

La fusion a ensuite donné naissance, le 1^{er} janvier 2008, à la communauté d'agglomération du Grand Dole, qui comprend 41 communes et 52 281 habitants.

Les compétences de ce nouvel établissement public procèdent de la fusion des deux communautés de communes.

2.2 - La communauté de communes du Jura entre Serre et Chaux

Un arrêté du préfet en date du 29 décembre 1995, avec effet au 1^{er} janvier 1996, a créé la communauté de communes « Le Jura entre Serre et Chaux ».

Elle était constituée au départ des huit communes suivantes : Amange, Archelange, Authume, Brevans, Chatenois, Gredisans, Lavans les Dole et Menotey, et représente une population d'environ 3 800 habitants.

Le siège de la communauté de communes était fixé à la mairie de Brevans jusqu'en mai 2000, date à laquelle il a été transféré à la mairie de Lavans les Dole.

2.2.1 - La création de la communauté de communes du Jura entre Serre et Chaux

La communauté de communes avait pour objet le développement et la solidarité des communes précitées. A cette fin, elle exerçait, en lieu et place des communes, les compétences suivantes :

1 - Compétences obligatoires :

- aménagement de l'espace ;
- actions de développement économique.

2 - Compétences optionnelles :

- politique du logement ;
- cadre de vie, protection et mise en valeur de l'environnement.

L'arrêté du 29 décembre 1995 ne comporte que les grands principes prévus par l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire le transfert des compétences relatives à l'aménagement de l'espace, au développement économique (compétences obligatoires) et le choix de deux compétences optionnelles.

Malgré la réalisation d'une étude préalable réalisée en collaboration avec un cabinet conseil au cours de l'année qui a précédé sa création, la communauté de communes a été mise en place sur la base de compétences générales mal définies.

La notion « d'actions d'intérêt communautaire », pourtant bien prévue par l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales n'a même pas été mentionnée dans l'arrêté de création.

La chambre observe également que l'établissement public n'a précisé ses compétences qu'après un délai de 18 mois. C'est un arrêté du 13 juin 1997, modifiant les statuts, qui a précisé la nature des compétences de la communauté de communes.

La chambre observe enfin que certaines compétences portées aux statuts sont très limitées ou sans objet :

- « *la communauté de communes se donne le droit de bénéficier par délégation du droit de préemption* » : cette compétence est sans objet dès lors que la commune n'a pas signifié son accord.
- « *l'entretien doux des cours d'eau* » semble une compétence non exercée jusqu'à présent.

Au cours des années 2003 à 2006, six arrêtés préfectoraux sont intervenus pour modifier les statuts ou la composition de la communauté de communes.

Le nombre important de ces modifications montre que l'organisme avait été créé dans des conditions précipitées. Ainsi, la notion d'intérêt communautaire n'est apparue que lors de l'adoption des statuts annexés à l'arrêté du 24 novembre 2006, dix ans après la création de l'établissement.

En réponse à l'observation figurant sur ce point dans le rapport d'observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que le nombre des arrêtés préfectoraux reflétait la vie normale de l'EPCI et que l'intérêt communautaire avait été défini avant la date limite fixée par la loi, ce que la chambre n'a pas mis en doute.

2.2.2 - La fusion des deux communautés de communes

Parallèlement à la définition de l'intérêt communautaire, par arrêté du 24 novembre 2006, puis au passage à la taxe professionnelle unique (TPU), par arrêté du 22 décembre 2006, des discussions sont intervenues en vue de la fusion des communautés de communes du Jura Dolois et du Jura entre Serre et Chauv.

Le schéma d'orientation de l'intercommunalité dans le Jura, publié en juin 2006, prévoyait la création d'une communauté d'agglomération autour de Dole. Pour y parvenir, une des conditions nécessaires était de réunir dans le même périmètre une population au moins égale à 50 000 habitants. Or, ni la communauté de communes du Jura Dolois, ni la communauté de communes du Jura entre Serre et Chauv n'atteignait ce seuil. Seule une fusion permettait de l'atteindre.

Ainsi, ces deux entités ont été conduites à fusionner, alors même que leurs choix stratégiques divergeaient considérablement :

- la communauté de communes du Jura Dolois était placée sous le régime de la fiscalité additionnelle, alors que la communauté de communes du Jura entre Serre et Chaux venait d'opter pour le régime de la taxe professionnelle unique (TPU) ;
- la communauté de communes du Jura Dolois avait choisi d'exercer les compétences de développement économique dans leur ensemble (y compris l'aide aux entreprises), alors que la communauté de communes du Jura entre Serre et Chaux s'était orientée vers des compétences dans le domaine social (petite enfance et enfance).

La chambre observe que la fusion de deux communautés de communes a résulté d'une incitation forte du représentant de l'Etat pour atteindre le seuil démographique de 50 000 habitants, permettant la création d'une communauté d'agglomération. Cet objectif s'est avéré prioritaire par rapport à l'élaboration et la poursuite d'un projet défini en commun, en vue du développement et de la solidarité entre les communes.

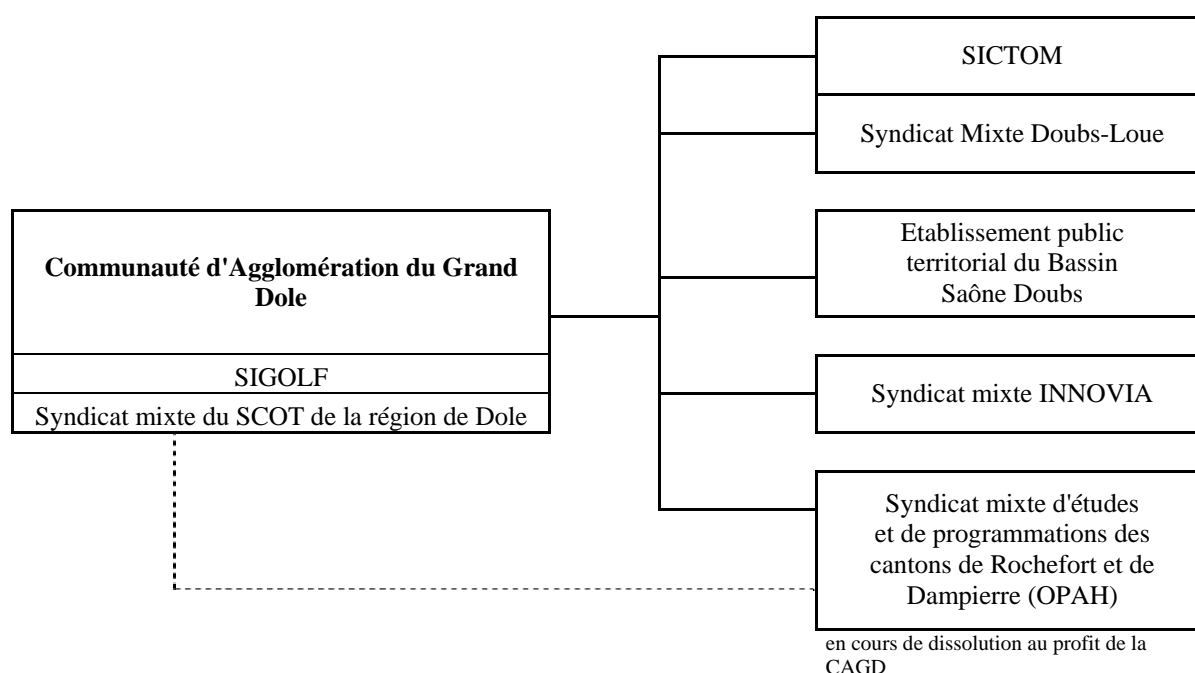
En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a fait valoir que le rapprochement des deux établissements publics autour d'un projet de territoire innovant avait pour résultat l'existence d'une solidarité intercommunale réelle.

C'est donc un arrêté du préfet en date du 3 octobre 2007 qui a prononcé la fusion de la communauté de communes Le Jura entre Serre et Chaux et de la communauté de communes Le Jura Dolois pour former une communauté de communes dénommée Le Jura Dolois-Le Jura entre Serre et Chaux.

Cette communauté de communes est devenue communauté d'agglomération du Grand Dole trois mois plus tard, le 1^{er} janvier 2008.

3 - LA SUPERPOSITION DES STRUCTURES INTERCOMMUNALES

La communauté d'agglomération du Grand Dole est membre des EPCI suivants :



A l'occasion de plusieurs extensions du champ des compétences de la communauté de communes du Jura dolois, l'EPCI a absorbé deux syndicats :

- lors de la prise de compétence du golf par le Jura Dolois, le SIGOLF a été dissous ;
- lors de la prise de compétence du schéma de cohérence territoriale (SCOT), le syndicat mixte préexistant a fait l'objet d'une dissolution.

La chambre constate que, dans le périmètre de la communauté d'agglomération, subsiste un nombre limité d'EPCI dont certains sont liés à une question particulière. C'est le cas du syndicat mixte Doubs-Loue, qui est responsable de la lutte contre les inondations liées aux deux rivières précitées, ou de l'établissement public territorial de Bassin Saône Doubs, dont le rôle est de coordonner et de mettre en œuvre des programmes d'aménagement et de gestion dans les domaines des milieux aquatiques, de la biodiversité et des inondations.

Le syndicat mixte d'études et de programmations des cantons de Rochefort et de Dampierre est porteur du plan local de l'habitat (PLH) et d'opérations programmées de l'amélioration de l'habitat (OPAH) pour le compte du Jura entre Serre et Chaux. La communauté d'agglomération du Grand Dole (CAGD) est compétente tant en matière de PLU que d'OPAH. Ce syndicat n'a donc plus sa raison d'être et la chambre recommande que sa dissolution au profit de la CAGD soit réalisée dans les plus brefs délais.

Par ailleurs, sur le strict périmètre de la communauté d'agglomération, on distingue l'existence de nombreuses structures intercommunales auxquelles le Grand Dole n'adhère pas :

- SIVOM de la région de Dole,
- Syndicat intercommunal pour la gestion d'équipements sportifs,
- Syndicat intercommunal de Rochefort sur Nenon,
- SIVOS pédagogique de Rochefort sur Nenon,
- Syndicat intercommunal d'assainissement de la Clauge,
- Syndicat intercommunal d'assainissement à la carte des Ruchottes,
- Syndicat intercommunal d'assainissement du Pays d'Amaous,
- Syndicat intercommunal d'assainissement de la Vèze,
- Syndicat intercommunal de l'étang de la Muyre.

On observe également l'existence d'EPCI titulaires de compétences qui recoupent partiellement celles détenues par la communauté d'agglomération :

- Syndicat intercommunal d'assainissement de la Clauge,
- SIVOM du Massif de la Serre.

On remarque même que certains organismes sont à la fois totalement inclus dans le périmètre de la CAGD et sont titulaires de compétences très proches, voire identiques à celles du Grand Dole.

Au total, 16 organismes de coopération intercommunale sont recensés sur le périmètre de la CAGD.

Trois établissements ont retenus plus particulièrement l'attention de la chambre :

- le SIVOM de la région de Dole,
- le syndicat intercommunal d'assainissement de la Clauge,
- le SIVOM du Massif de la Serre.

Ces syndicats exercent des compétences qui, à ce jour, ont été dévolues partiellement ou totalement à la communauté d'agglomération :

EPCI	Compétences exercées	Compétences correspondantes du CAGD
SIVOM de la région de Dole	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion du Golf (situation régularisée au 01/01/07) - Démoustication (situation régularisée au 01/01/07) - Ramassage des déchets verts 	<ul style="list-style-type: none"> - Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire - Opération de lutte contre la prolifération des moustiques - Elimination et valorisation des déchets
Syndicat intercommunal d'assainissement de la Clauge	<ul style="list-style-type: none"> - Etude d'un projet d'assainissement de la Clauge 	<ul style="list-style-type: none"> - Actions d'intérêt communautaire inscrites dans la charte pour l'environnement - Information, sensibilisation, étude et entretien doux des cours d'eau d'intérêt communautaire
SIVOM du Massif de la Serre	<ul style="list-style-type: none"> - Création des installations touristiques et de loisirs - Maîtrise d'ouvrage délégué dans le domaine de projets d'aménagement ayant trait à l'environnement 	<ul style="list-style-type: none"> - Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire - Actions d'intérêt communautaire inscrites dans la Charte pour l'environnement

La chambre s'interroge sur le fait que le **SIVOM de la zone de Dole**, qui ne dispose statutairement que d'une compétence « secrétariat intercommunal », intervienne, parfois massivement, sur des missions relevant du Grand Dole (gestion du golf et politique de démoustication).

Le SIVOM de la région de Dole est un syndicat regroupant 17 communes appartenant en totalité à la communauté d'agglomération du Grand Dole. Créé dans les années 1970 afin de mutualiser les secrétariats de mairie, ce syndicat a développé ses compétences et a étendu son périmètre d'intervention bien au-delà des attributions prévues par ses statuts.

La chambre constate que le SIVOM de la région de Dole a exercé des activités qui relevaient des compétences de la communauté de communes du Jura Dolois.

Le SIVOM a exercé de fait la gestion du golf et a assuré la rémunération de quatre agents affectés à son exploitation de 1995 à 2004 pour le compte du SIGOLF, et de 2005 à 2006 pour le compte de la communauté de communes du Jura Dolois. Pendant la même période, le SIVOM a encaissé les recettes liées à l'activité du golf. Enfin, il a mis en œuvre la politique de lutte contre la prolifération des moustiques de 2002 à 2006.

Or les compétences relatives à la gestion du golf du Val d'Amour et à la politique de démolition ont été dévolues à la communauté de communes du Jura Dolois à compter de, respectivement, 2005 et 2000. En revanche, ces différentes missions ne figurent pas dans les statuts du SIVOM de la région de Dole.

Si la situation relative à la gestion du golf et de la démolition a été régularisée depuis le 1^{er} janvier 2007, tel n'est toujours pas le cas du ramassage des déchets verts. La chambre recommande de mettre fin à cette irrégularité, en respectant le principe de spécialité.

La chambre relève aussi que le syndicat est intervenu au-delà de son périmètre géographique. En effet, certaines communes bénéficiant des prestations ne sont pas membres du SIVOM.

Par ailleurs, la communauté de communes a bénéficié ponctuellement des services du SIVOM sans réellement le mettre en concurrence alors qu'elle n'était pas membre du syndicat.

Les différentes interventions du SIVOM sont entachées d'illégalité dès lors qu'elles ne sont pas prévues dans les statuts du syndicat et qu'elles méconnaissent la spécialité de l'objet pour lequel il a été créé (CE du 25 mai 1994, n° 106876). Ce principe de spécialité a été rappelé, notamment par la circulaire du 21 décembre 2006.

La dissolution du SIVOM était une question connexe à la création de la communauté d'agglomération. Un an après, le SIVOM fait toujours partie du paysage intercommunal et son avenir n'est toujours pas évoqué clairement.

Les observations relatives au SIVOM ont été adressées au président de cet établissement public. Aucune réponse de sa part n'est parvenue au greffe de la chambre. Pour sa part, la communauté d'agglomération s'est positionnée en faveur de la dissolution du SIVOM.

Le **syndicat d'assainissement des eaux de la Clauge** a été créé en 1956 en vue de l'étude d'un projet d'assainissement. Cette compétence unique est également détenue par le Grand Dole. Conformément à l'article L. 5216-6 du code général des collectivités territoriales, le syndicat a vocation à être absorbé par la communauté d'agglomération dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 5211-41 du même code.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du syndicat de la Clauge et le président de la communauté d'agglomération ont indiqué que la question de l'avenir du syndicat avait été mise à l'étude. La chambre en prend acte, en soulignant par ailleurs qu'elle ne remet pas en cause les travaux décidés par le syndicat au titre de l'exercice 2009.

La chambre observe enfin que le **SIVOM du massif de la Serre** dispose de la compétence « *de créer des installations touristiques et de loisirs* » ainsi que de la compétence de « *maîtrise d'ouvrage déléguée dans le domaine de projets d'aménagement ayant trait à l'environnement* ». Ces compétences paraissent également détenues par la CAGD. La chambre note que le massif de la Serre n'est pas exclu du champ d'intervention de la communauté d'agglomération et présente même un intérêt géographique et géologique contribuant au rayonnement de l'agglomération. En acceptant un partage trop morcelé de la compétence en matière de tourisme, la communauté d'agglomération se prive d'une action lisible par les contribuables.

Le Grand Dole doit veiller à clarifier l'exercice de ses compétences au regard de l'intérêt communautaire, défini sur la base de critères objectifs et compréhensibles par tous.

La logique de la création de la communauté d'agglomération du Grand Dole, c'est-à-dire la clarification des attributions des structures intercommunales, doit être menée à son terme. Il convient de tirer toutes les conséquences de la création de la communauté d'agglomération du Grand Dole sur l'organisation administrative de la région de Dole.

Il est à noter que les réponses apportées par les ordonnateurs à ses observations provisoires convergent avec l'analyse de la chambre.

4 - ANALYSE FINANCIERE

4. 1 - L'analyse financière de la communauté de communes du Jura Dolois

Communauté de communes du Jura Dolois BUDGET PRINCIPAL		Résultats à la clôture de l'exercice			
		2004	2005	2006	2007 (9 mois)
FONCTIONNEMENT	Dépenses	2 121 710,80 €	7 088 030,28 €	7 999 113,02 €	6 709 335,53 €
	Résultat N-1 déficitaire				
	Recettes	2 394 674,36 €	7 296 385,08 €	8 050 730,84 €	6 174 726,79 €
	Résultat N-1 excédentaire	182 804,80 €	255 768,36 €	325 000,00 €	96 617,82 €
	Résultat	455 768,36 €	464 123,16 €	376 617,82 €	- 437 990,92 €

INVESTISSEMENT	Dépenses	642 878,56 €	1 990 488,57 €	423 491,48 €	191 240,02 €
	Résultat N-1 déficitaire	52 066,67 €		50 998,39 €	
	Recettes	769 219,79 €	1 865 215,62 €	500 036,16 €	555 151,15 €
	Résultat N-1 excédentaire		74 274,56 €		
	Résultat	74 274,56 €	- 50 998,39 €	25 546,29 €	363 911,13 €

Communauté de communes du Jura Dolois BUDGET ANNEXE		Résultats à la clôture de l'exercice			
		2004	2005	2006	2007 (9 mois)
FONCTIONNEMENT	Dépenses	285 409,42 €	236 255,44 €	1 147 595,00 €	383 305,18 €
	Résultat N-1 déficitaire				
	Recettes	290 015,55 €	265 454,14 €	1 383 525,28 €	347 577,44 €
	Résultat N-1 excédentaire	89 721,86 €			
	Résultat	94 327,99 €	29 198,70 €	235 930,28 €	- 35 727,74 €

INVESTISSEMENT	Dépenses	152 528,03 €	933 886,97 €	1 284 566,81 €	261 749,64 €
	Résultat N-1 déficitaire	421 715,40 €	101 651,47 €		28 092,22 €
	Recettes	472 591,96 €	1 055 804,26 €	1 141 880,78 €	469 160,07 €
	Résultat N-1 excédentaire		94 327,99 €	114 593,81 €	
	Résultat	- 101 651,47 €	114 593,81 €	- 28 092,22 €	179 318,21 €

Résultats consolidés	522 719,44	556 917,28	610 002,17	69 510,68
-----------------------------	-------------------	-------------------	-------------------	------------------

Communauté de communes du Jura Dolois		Résultats à la clôture de l'exercice			
		2004	2005	2006	2007 (9 mois)
Budget Principal	Fonctionnement	455 768,36	464 123,16	376 617,82	-437 990,92
	Investissement	74 274,56	-50 998,39	25 546,29	363 911,13
	Résultat	530 042,92	413 124,77	402 164,11	-74 079,79

Budget annexe administratif des Zones	Fonctionnement	94 327,99	29 198,70	235 930,28	-35 727,74
	Investissement	-101 651,47	114 593,81	-28 092,22	179 318,21
	Résultat	-7 323,48	143 792,51	207 838,06	143 590,47

Résultats consolidés	522 719,44	556 917,28	610 002,17	69 510,68
-----------------------------	-------------------	-------------------	-------------------	------------------

CCJD	2004	2005	2006	2007 (9 mois)
DESENDETTEMENT				
Capital de la dette restant dû	2 388 000,04 €	2 036 184,23 €	1 148 173,21 €	1 048 176,34 €
CAF brute	550 096,35 €	493 321,86 €	612 548,10 €	- 473 718,66 €
Capital de la dette restant dû/CAF brute	4,34	4,13	1,87	NS

La capacité d'autofinancement (CAF) brute négative de 2007 est exceptionnelle. En effet, l'exercice 2007 n'a porté que sur 9 mois (du 1^{er} janvier au 3 octobre) et la communauté de commune du Jura Dolois préparait la fusion avec la communauté de communes du Jura entre Serre et Chaux, puis la création de la communauté d'agglomération du Grand Dole au 1^{er} janvier 2008. Cette donnée ne permet donc pas de qualifier la situation financière de l'établissement public.

Exception faite de 2007, la CAF brute est à la fois stable et confortable. Il est à noter qu'au 3 octobre 2007 (date de la fusion), seuls deux emprunts couraient toujours.

CCJD	2004	2005	2006	2007 (9 mois)
CHARGE DE LA DETTE				
Recettes de fonctionnement	2 577 479,16 €	7 552 153,44 €	8 375 730,84 €	6 271 344,61 €
Encours de la dette	118 537,71 €	190 949,06 €	958 297,91 €	142 971,32 €
Encours de la dette / recettes de fonct.	4,60%	2,53%	11,44%	2,28%

La charge de la dette est faible, ce qui se justifie par des immobilisations peu importantes. La CCJD, en termes d'investissement, procède par projet. A la fin de ceux-ci et si les nouveaux projets ne voient pas le jour (exemple de la technopole en 2006), c'est autant d'investissements qui ne se font pas ou tout du moins sont reportés.

Part des participations et subventions versées par la CCJD	2004	2005	2006	2007 (9 mois)
EXERCICE REEL DES COMPETENCES				
Charges totales de fonctionnement	2 121 710,80 €	7 088 030,28 €	7 999 113,02 €	6 709 335,53 €
Contributions et subventions (c/ 655)	1 558 206,09 €	6 297 179,91 €	6 979 928,97 €	5 895 656,92 €
Contrib. et subv. / charges totales de fonct.	73,44%	88,84%	87,26%	87,87%

La dévolution de compétences nouvelles s'est traduite par une augmentation des contributions et subventions. Deux conclusions peuvent en être tirées :

- la gestion de ces nouvelles compétences est déléguée à des structures extérieures : c'est le cas du syndicat mixte INNOVIA, créé afin d'intégrer la participation du département du Jura ;

- les compétences nouvelles correspondent à des missions de redistribution, notamment dans le cadre des subventions OPAH et du PLIE.

La définition des nouvelles compétences a conduit la communauté de communes à modifier à de nombreuses occasions ses statuts pour augmenter ses attributions sans se doter directement des services nécessaires à leur exercice. Elle a préféré confier l'exercice de ses compétences à des organismes tiers, devenant un organisme donneur d'ordres (en 2006, 87 % des dépenses se présentent sous forme de subventions ou de contributions).

La chambre relève que, pour la communauté de communes, l'exercice de nouvelles compétences a eu pour effet d'augmenter le coefficient d'intégration fiscale de l'établissement public de coopération intercommunale et donc de permettre le versement d'une dotation globale de fonctionnement (DGF) bonifiée. La coopération intercommunale a davantage reposé, au cours de la période examinée, sur l'opportunité d'augmenter les recettes de fonctionnement que sur la perspective de la mise en œuvre de projets communs.

4. 2 - L'analyse financière de la communauté de communes du Jura entre Serre et Chaux

Le tableau suivant retrace les dépenses et les recettes de la communauté de communes sur la période de 2003 à 2006, pour le budget principal.

Des budgets annexes ont été créés au cours de la période examinée.

Création à compter du	Budget annexe	Recettes de fonctionnement 2006 en €
01/01/2004	Zone activité de Brévans	11 500
01/01/2005	Charte environnement	113 000
01/01/2006	Ordures ménagères	221 000

BUDGET PRINCIPAL - SECTION DE FONCTIONNEMENT					
	DEPENSES	2003	2004	2005	2006
011	Charges à caractère général (Chapitre 011)	129 002	179 997	233 650	152 704
012	Charges de personnel (Chapitre 012)	163 069	218 273	248 956	286 145
657	Subventions (c/657)	15 370	24 095	12 570	13 600
65-657	Autres charges de gestion (c/65-c/657)	14 378	14 610	15 230	21 130
	Charges financières hors intérêts			100	2
66	Intérêts des emprunts	5 592	5 115	6 084	5 636
67	Charges exceptionnelles	661		1 408	17
68	Dotations aux amortissements et aux provisions	1 583		24 784	24 784
	TOTAL	329 656	442 090	542 782	504 017
RECETTES					
70	Produits des services du domaine	47 680	84 333	120 253	162 950
73	Contributions directes	168 816	178 246	186 852	191 424
741	DGF	20 157	53 066	44 450	44 415
74-741	Autres dot., subv. et part.	180 971	136 518	85 898	120 958
747	dont participations	171 149	126 294	75 590	102 306
7483	dont attrib. de péréqu. et de compensation	9 822	10 224	10 308	18 652
64	Atténuations de charges (Chapitre 013)		982	6 939	11 847
6419	dont atténuations de charges de personnel	422	982	6 939	11 847
75	Autres produits de gestion	13 520	13 989	13 450	11 819
77	Produits exceptionnels	1	2 088	2	168
79	Transfert de charges			390	
	TOTAL	431 566	469 223	458 234	543 581
	RESULTAT DE L'EXERCICE	101 910	27 133	-84 548	39 564

Montants en euros

Au cours de la période 2003-2006, seul l'exercice 2005 présente un résultat déficitaire d'un montant de 84 548 €. Ce déséquilibre vient autant d'une augmentation des dépenses que de la non perception de recettes attendues, en particulier des dotations et participations des partenaires (baisse de la dotation globale de l'Etat ainsi que des recettes liées au financement des postes créés dans la cadre du dispositif emploi-jeunes).

L'augmentation constatée des charges à caractère général imputées au chapitre 011, sur les deux exercices 2004 et 2005, de 40 % entre 2003 et 2004 et de 30 % entre 2004 et 2005, s'explique par le développement de la compétence de gestion des centres de loisirs sans hébergement (CLSH), nouvelle compétence attribuée à la communauté de communes en 2002 (arrêté du préfet du 15 avril 2002).

Le chapitre 012 – charges de personnel - a également fortement augmenté au cours de la période. La communauté de communes a embauché le personnel nécessaire pour structurer ses services administratifs, à la suite du transfert de la gestion des centres de loisirs

(transformation du poste de chargé de mission en directeur général, embauche de nouvelles personnes, extension du régime indemnitaire à l'ensemble des personnels, y compris ceux du CLSH).

BUDGET PRINCIPAL - SECTION D'INVESTISSEMENT					
		2003	2004	2005	2006
13	Subventions d'investissement	26 241			
16	Emprunts et dettes assimilées	8 582	9 058	12 273	12 721
20	Immobilisations incorporelles	60 347	47 914	17 403	11 216
21	Immobilisations corporelles	43 829	1 233	25 430	8 506
23	Immobilisations en cours	2 625	17 940	62 839	4 711
	Dépenses totales d'investissement	141 623	76 146	117 945	37 154
10222	FCTVA	533	248	2 544	4 841
1068	Réserves			32 913	
13	Subventions	30 691	50 383	93 099	3 922
16	Emprunts		35 000		
20	Immobilisations incorporelles			26 225	
28	Amortissements	1 583		24 784	24 784
	Recettes totales d'investissement	32 807	85 631	179 566	33 547
	Résultat de l'exercice	-108 816	9 485	61 621	-3 607

Montants en euros

La section d'investissement ne présente pas de risque particulier. En effet, au cours de la période étudiée, les dépenses sont restées faibles (90 000 €/an en moyenne).

L'EPCI n'a contracté qu'un seul emprunt de 35 000 € au budget principal sur toute la période. L'endettement atteignait 114 940 € au 31 décembre 2006.

5 - LA FIABILITE DES COMPTES

5. 1 - La fiabilité des comptes de la communauté de communes du Jura Dolois

En 2004, s'agissant du résultat de la section d'investissement du budget principal, on observe une différence de 23 563 € entre le compte administratif et le compte de gestion. En effet, le crédit du compte 238 n'a pas été reproduit au compte administratif.

La communauté de communes du Jura Dolois a acheté des sacs poubelles auprès du SICTOM de Dole, par mandat n° 548 du 28 septembre 2006, pour un montant de 44 051,53 €. Cette dépense a été rattachée au compte 6554 « contribution aux organismes de regroupement ». Or il s'agit d'un achat de biens nécessaires à l'exercice de sa compétence « ordures ménagères ». Dans ces conditions, la chambre observe que cette charge aurait dû être imputée à un compte du chapitre 011 « charges à caractère général ».

Alors que des investissements sont recensés dans un tableau en vue du calcul des amortissements, on observe que l'établissement public n'a pas pratiqué d'amortissement au budget annexe des déchets ménagers pour 2005. L'omission de cette charge de fonctionnement obligatoire réduit d'autant le montant des dépenses globales et augmente artificiellement le résultat de l'exercice. La chambre note que les dotations pour amortissements du budget annexe au titre des exercices 2004 et 2006 ont atteint respectivement 186 267,85 € et 319 858,18 €. Le résultat de la section de fonctionnement du

budget annexe de l'exercice 2005 s'est quant à lui élevé à 29 198,70 €. L'inscription au compte 6811 des amortissements aurait conduit à l'apparition d'un résultat déficitaire. Cette omission a faussé le résultat de l'exercice 2005.

Des achats de terrains à aménager ont été effectués et imputés au compte 6015 pour un montant de 245 767,96 € en 2006 et 53 611,38 € en 2007. L'utilisation de ce compte doit être accompagnée de la tenue d'une comptabilité de stocks. Dès lors qu'une comptabilité de stocks est tenue, une balance des stocks est transmise, en fin d'exercice, au comptable afin de lui permettre de comptabiliser les opérations relatives à la variation des stocks. Or aucune comptabilité de stocks n'est tenue ; les comptes de la classe 3 « comptes de stocks et en-cours » ne sont pas renseignés au compte de gestion et aucune annexe détaillant les stocks de terrain n'est présentée au compte administratif.

Enfin les états de la dette des comptes administratifs appellent plusieurs observations :

- En 2004, l'état de la dette du budget principal concernait le golf de Parcey qui, pour cet exercice, dépendait encore du SIGOLF et n'avait donc pas à figurer au compte administratif de la communauté de communes. Le transfert de compétence n'est effectivement intervenu qu'à compter du 1^{er} janvier 2005.
- En 2005, l'état de la dette comportait un emprunt contracté dans le cadre des activités du syndicat mixte Innovia. Le Jura Dolois est certes membre de cet EPCI mais leur nature juridique les rend autonomes financièrement l'un de l'autre.
- En 2005, l'un des deux emprunts du budget annexe a fait l'objet d'un remboursement différé tant en capital qu'en intérêts. Ce différé n'a cependant pas été mentionné au compte administratif et l'état de la dette faisait apparaître des annuités ne le prenant pas en compte.
- En 2006, le montant des intérêts, tant sur le budget principal que sur le budget annexe, était erroné. Un état de la dette corrigé a été transmis à la chambre par courrier en date du 17 novembre 2008.

Ces erreurs ne permettent pas de suivre précisément l'état des remboursements des intérêts et du capital des emprunts contractés.

Il est à noter que la communauté de communes a conclu une convention de prestation concernant entre autres le service financier de la ville de Dole. La chambre recommande à l'établissement public de porter un contrôle accru à la production des documents budgétaires.

Les erreurs ci-dessus répertoriées sont de nature à entacher la fiabilité des comptes de l'établissement public.

En réponse à l'observation figurant sur les points ci-dessus mentionnés dans le rapport d'observations provisoires de la chambre, la communauté d'agglomération a indiqué avoir pris bonne note des remarques de la juridiction et fait valoir que le renforcement du service des finances ainsi que la signature d'une convention avec la ville seraient de nature à améliorer et fiabiliser les procédures.

6 - LA FISCALITE DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU JURA DOLOIS

Entre 2004 et 2005 et suite à de nouvelles dévolutions de compétences (SDIS et ordures ménagères), les taux ont plus que doublé (augmentations comprises, selon les taxes entre 105 % et 134 %). En revanche, les années suivantes, les taux sont restés stables.

	2004	2005	2006	2007 (10 mois)
Taxe d'habitation	0,70 %	1,64 %	1,64 %	1,64 %
Foncier bâti	1,25 %	2,92 %	2,92 %	2,92 %
Foncier non bâti	1,80 %	3,69 %	3,69 %	3,69 %
Taxe professionnelle	0,70 %	1,64 %	1,64 %	1,64 %
Taxe professionnelle de Zone	11,00 %	11,00 %	11,50 %	11,50 %
TOM Z1	Non compétente	11,01 %	11,38 %	11,50 %
TOM Z2	Non compétente	7,71 %	7,97 %	8,08 %

La communauté d'agglomération du Grand Dole a adopté le régime de la taxe professionnelle unique (TPU) lors de sa création en 2008.

Le tableau synthétique ci-dessus ne prend pas en compte la taxe de séjour, mise en place en 2006 et qui a permis le financement du poste de directeur de l'office de tourisme.

7 - L'EXERCICE DE LA COMPETENCE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE (AIDES AUX ENTREPRISES) PAR LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU JURA DOLOIS

La chambre relève que la communauté de communes du Jura Dolois disposait, dès sa création, de toute la compétence en matière d'aide économique aux entreprises. L'intercommunalité était en effet compétente en matière de soutien à la création, au développement et à l'accueil des entreprises dans le cadre des procédures prévues par la loi et reconnues aux communes et aux EPCI : aides directes allouées en complément de celles attribuées par la région de Franche-Comté, aides indirectes.

Globalement, le développement économique comprend trois actions principales :

- l'aménagement de zones d'activités,
- les aides aux entreprises,
- les actions collectives.

Les actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté de communes sont décrites dans les différents arrêtés pris par le préfet dans le cadre de la définition des attributions de l'établissement public.

En matière d'aide aux entreprises, la chambre relève que la compétence de la communauté est définie de manière précise. Elle couvre l'ensemble des politiques d'aide aux entreprises qui sont légalement ouvertes aux communes.

L'arrêté n° 1571 du 31 décembre 1996, portant création de la CCJD, prévoit que la communauté de communes est compétente en matière de développement économique selon le dispositif suivant :

- a) *étude, création, aménagement et gestion de zones d'activités, structures et équipements d'intérêt communautaire et éventuellement soutien, extension ou reprise de zones, structures et équipements existants inscrits dans un programme communautaire ;*
- b) *soutien à la création, au développement ou à l'accueil d'entreprises dans le cadre des procédures prévues par la loi et reconnues aux communes et aux EPCI : aides directes en complément de celles attribuées par le conseil régional de Franche Comté, aides indirectes ;*
- c) *promotion des activités économiques d'intérêt communautaire.*

Durant la période de 2002 à 2007, la ville de Dole a assuré la maîtrise d'ouvrage de deux opérations de construction, aménagement ou rachat de bâtiments industriels en vue de permettre le développement des entreprises concernées, alors que les statuts de la communauté de communes du Jura Dolois lui confient l'entière responsabilité des aides aux entreprises.

La chambre observe que dans l'opération de la rue Buffon, en zone industrielle du Tumulus, qui est une opération d'aide à l'immobilier industriel, la ville s'est substituée à la communauté de communes, seule collectivité compétente pour réaliser cette opération. En réponse aux questions qui lui ont été posées sur cette opération, la ville de Dole a fait valoir que son intervention avait permis de stabiliser l'entreprise qui en a bénéficié et que la communauté de communes n'aurait pas eu une réactivité suffisante pour répondre à la demande de l'industriel.

En ce qui concerne l'opération d'aménagement d'un bâtiment industriel et de son extension réalisée au bénéfice de la société IDMM, la chambre relève, comme pour le dossier précédent, que la ville est intervenue dans une opération d'aide à l'immobilier industriel alors qu'elle ne disposait plus de la compétence nécessaire. Elle s'est substituée à la communauté de communes qui était, depuis l'arrêté du préfet du 31 décembre 1996, la seule collectivité compétente pour réaliser l'opération. En réponse aux questions qui lui ont été posées sur cette opération, la ville de Dole a également fait valoir que son intervention avait permis de stabiliser l'entreprise qui en a bénéficié et que la communauté de communes n'aurait pas eu une réactivité suffisante pour répondre à la demande de l'industriel.

La chambre observe que la communauté de communes du Jura Dolois n'a pas cherché à revendiquer l'exercice d'une compétence dont elle a l'exclusivité.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a fait valoir que les opérations citées par la chambre avaient été réalisées alors que la communauté de communes ne disposait pas d'une structure technique et financière suffisante et que la ville de Dole était mieux organisée pour répondre rapidement aux demandes des industriels.

L'ancien ordonnateur, qui se réfère à la réponse de l'ancien maire de Dole, a fait valoir des arguments semblables.

8 - LE BUDGET ANNEXE ENVIRONNEMENT DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU JURA ENTRE SERRE ET CHAUX

Un budget annexe environnement a été mis en place à compter de l'exercice 2005. Il a pour objet de retracer la réalisation de travaux d'entretien des espaces verts et des équipements communaux par l'emploi de salariés aidés.

Une convention tripartite a été conclue entre l'association AGATE Paysages, la communauté de communes du Jura entre Serre et Chaux (par délégation des communautés de communes de « Jura Nord » et « Nord Ouest Jura ») et le département du Jura pour la gestion et le suivi de l'équipe des emplois verts. Elle est signée chaque année pour couvrir une période de 12 mois, qui s'étend du 1^{er} décembre de l'année N au 30 novembre de l'année N+1.

La convention portant sur la période du 1^{er} décembre 2005 au 30 novembre 2006 appelle plusieurs observations :

- la convention prenant effet au 1^{er} décembre 2005 ne comporte pas de date de signature ;
- l'article 24 stipule que la convention est renouvelable sur les bases financières énoncées aux articles 8 et 9 ; or, l'article 8 de la convention ne contient aucune clause financière ; il porte sur le calendrier de travail ;
- l'article 9 de la convention prévoit une périodicité trimestrielle pour les paiements ; or les paiements et situations sont au nombre de 5, le mois de décembre étant le départ d'une nouvelle convention ; il prévoit également un mécanisme de réduction basé sur la présence des salariés sur une période longue, à l'exception du versement correspondant au 1^{er} trimestre ;
- l'article 10 « frais de fonctionnement » prévoit des paiements trimestriels (5 250 € hors taxes) et la production d'un mémoire explicatif des dépenses pour justifier le paiement du solde ; or aucun mémoire explicatif n'a été joint au paiement du solde de la convention se terminant le 30 novembre 2006 ;
- l'article 11 relatif au calendrier des versements prévoit des dates pour les versements ; or des décalages importants par rapport à ce planning ont été constatés ; ils sont décrits dans le tableau suivant.

FRAIS DE FONCTIONNEMENT			
Article 11 de la convention	Montant HT en euros	Date de paiement	Montant HT en euros
		24 février 2006 pour décembre 2005	1 750
15 février 2006	5 250		
		2 juin 2006 pour janvier février mars	5 250
15 mai 2006	5 250		
		30 juin 2006 pour avril mai juin	5 250
15 août 2006	5 250		
		5 sept. pour juillet août septembre	5 250
15 novembre 2006	5 250		
		en 2007 pour 2 mois (octobre novembre)	solde

A ces observations, l'ordonnateur a répondu, dans le cadre de l'instruction, que des erreurs avaient été commises dans la rédaction de la convention (absence de signature et rédaction erronée de l'article 24).

Il a expliqué que la convention, conclue pour une durée d'une année, débutant au 1^{er} décembre de l'année N, engendrait des décalages inévitables. Pour 2005, des dysfonctionnements techniques seraient apparus (déficit financier, nombre d'heures non suffisant, utilisation de l'équipe lors de chantiers « extérieurs »). La communauté de communes fait valoir qu'elle aurait engagé des discussions avec l'association, jusqu'à envisager éventuellement une cessation des relations entre les deux organismes. Pour autant, leur collaboration a continué.

Le mémoire explicatif des dépenses qui, aux termes de la convention, devait être établi, n'a jamais été produit.

La chambre relève en définitive que la communauté de communes du Jura entre Serre et chaux a signé, en son nom et au nom des deux autres communautés de communes, une convention dont la complexité est telle qu'aucun suivi sérieux n'a pu être mis en place.

La communauté de communes a procédé à la signature d'une convention nouvelle pour la période du 1^{er} décembre 2006 au 30 novembre 2007. Cette deuxième convention a été établie avec le même niveau de complexité et son suivi s'est avéré aussi difficile.

En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'il avait pris note de l'observation et précisé que la communauté d'agglomération n'avait pas renouvelé le système mis en place en 2005 en raison de sa complexité et des changements dans le mode de subventionnement de la part du département.

9 - LA GESTION DU GOLF ET DE LA DEMOUSTICATION DU JURA DOLOIS

Le golf de Parcey a été créé en 1985. Sa gestion a été partagée entre le SIGOLF et l'association sportive du Val d'Amour, selon le principe d'une prise en charge de l'investissement par le syndicat et du fonctionnement par l'association.

Ce partage des compétences n'a cependant pas empêché l'association d'investir dans la création du Club House et de l'équipement de la cuisine.

Le SIGOLF a quant à lui délégué la gestion du golf au SIVOM de la région de Dole dès 1995. Cette délégation incluait les salaires de quatre agents, ainsi que tous les frais divers relatifs à la gestion du golf. En contrepartie, le SIVOM percevait les recettes liées à cette activité. Or les statuts du SIVOM n'ont pas été modifiés et la gestion du golf ne figure pas au nombre des compétences dont le syndicat peut se prévaloir.

A compter du 1^{er} janvier 2005, la gestion complète du golf (investissement et fonctionnement) est revenue à la compétence de la communauté de commune du Jura Dolois, dont les statuts ont été modifiés par arrêté du 30 décembre 2004. Le SIGOLF a ainsi été dissous et la communauté de communes a racheté, à leur valeur résiduelle (soit 15 000 €), les investissements effectués par l'association sportive du Val d'Amour.

La gestion du golf aurait dû, à compter de cette date, être clarifiée. Or on observe que le SIVOM de la région de Dole a continué de rémunérer les quatre agents affectés à la

gestion du golf du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2006. Dans le même temps, les recettes liées à l'exploitation de cet équipement étaient toujours perçues par le SIVOM. La situation a été rectifiée, suite aux remarques du préfet, par une délibération en date du 23 novembre 2006. Ce n'est donc qu'à compter du 1^{er} janvier 2007, soit deux ans après le transfert de compétence, que la communauté de communes du Jura Dolois a réellement assumé la gestion du golf.

La communauté de communes a tardé à régulariser la gestion du golf par la prise de compétence et sa mise en œuvre effective.

Les conditions d'exercice de la compétence de lutte contre la prolifération des moustiques appellent des observations similaires. La communauté de communes a acquis cette compétence en 2000 mais sa mise en œuvre a été concomitamment déléguée à l'association AGATE paysages jusqu'en 2002, puis au SIVOM de la région de Dole de 2002 à 2006. Or, là encore, les statuts du SIVOM ne lui attribuaient pas cette compétence.

Cette situation amène la chambre à observer à nouveau que la communauté de communes se dessaisit de l'exercice direct et réel des compétences que ses communes membres lui ont dévolues. Elle se prive par là même d'apporter sa contribution pleine et entière à la construction d'un véritable projet intercommunal. Elle s'empêche de devenir l'interlocuteur incontournable dans le paysage local des collectivités territoriales.

Les transferts partiels de compétences réduisent en outre son autonomie face aux autres collectivités, qu'il s'agisse des communes membres ou des autres établissements publics de coopération intercommunale. Ses moyens matériels et humains s'en trouvent mécaniquement affaiblis.

10 - LA POLITIQUE DES SUBVENTIONS

10.1 - La politique des subventions du Jura Dolois

10.1.1 - Les aides versées dans le cadre du PLIE

Il est difficile de suivre l'application des conventions signées dans le cadre du plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi (PLIE). Un même mandat recouvre parfois le paiement d'acomptes de conventions différentes. La chambre observe par ailleurs que les dates prévisionnelles de versement des acomptes et soldes prévues par les conventions sont rarement respectées. Cette multiplication d'opérations impose un suivi inutilement complexe des conventions et expose la communauté de communes au versement de sommes indues. Ainsi, l'association Laissez vous Fer a bénéficié d'un versement de 6 475 € (cumul des mandats n° 45, 64 et 273 de l'exercice 2005 d'un montant respectif de 1 500 €, 3 000 € et 1 975 €) alors que la convention 18/04 limitait la subvention à 6 000 € et que les mandats justifiait la dépense au seul titre de la convention.

La confusion est encore plus importante lorsqu'un même numéro de convention (à savoir la convention 50/04) est donné à deux associations différentes. Le 29 mars 2004, la communauté de communes et l'association Roue de Secours ont signé la convention 50/04 pour l'octroi d'une subvention de 7 500 €. Le 16 septembre de la même année, la convention 50/04 faisait bénéficier l'association INDIBAT d'une subvention de 5 000 €.

La chambre recommande à l'établissement de réduire le nombre de conventions par structure et le nombre de versements, tout en réservant une proportion significative (environ 25 %) au paiement du solde afin d'obtenir la production des pièces justificatives.

10.1.2 - Les aides versées à une caisse de secours des sapeurs pompiers volontaires

La chambre relève que la communauté de communes a versé chaque année une somme de 4 800 € (montant pour 2007) à une caisse de secours dont le compte est ouvert au Trésor Public. Cette caisse, dont les missions relèvent du SDIS, verse diverses aides dans le cadre d'un dispositif naturellement en extinction.

La chambre invite la communauté de communes à s'assurer de la régularité de ces versements.

10.2 - **La politique des subventions de la communauté de communes du Jura entre Serre et Chaux**

10.2.1 - Les risques financiers

Le montage des dossiers de demande de subventions est parfois très succinct.

La communauté de communes a lancé une action de sensibilisation des plus jeunes à la protection et à la valorisation de l'environnement sur trois années.

Elle a confié cette mission d'organisation et d'animation à l'atelier Pasteur et a signé à cette fin, avec cet organisme, une convention en date du 3 octobre 2003.

En 2005, elle a engagé le troisième volet de cette action, dont le thème était « énergie et eau ». Son coût a été arrêté à la somme de 6 030 €

Par une délibération en date du 29 septembre 2004, le conseil communautaire a approuvé le plan de financement du troisième volet, qui prévoyait notamment :

- la participation de la DIREN pour 1 497 €;
- la participation du département pour 998 €;
- la participation de l'ADEME pour 1 497 €.

Les subventions de la DIREN et du département ont été versées respectivement le 24 novembre 2005 et le 3 février 2006, alors que la participation de l'ADEME n'a pas été versée. Cet organisme a considéré que le programme proposé dans le cadre de la sensibilisation aux problématiques énergétiques ne remplissait pas des objectifs suffisants.

10.2.2 - Les risques juridiques

Au cours de la période 2003-2006, la communauté de communes a accordé des concours financiers à plusieurs organismes, dont les présidents sont également délégués communautaires.

Lors du vote des concours financiers apportés par la communauté de communes aux associations, les membres du conseil de communauté membres des associations bénéficiaires ont participé à la présentation des affaires et au débat préparatoire à la décision

en cause. L'ordonnateur a toutefois précisé que les personnes intéressées se sont effectivement retirées de la salle du conseil au moment de la prise de décision.

Il en est ainsi :

- de M. Pascal Blain, délégué communautaire et président de l'association « Serre Vivante », avec laquelle la communauté de communes a passé une convention d'un montant de 4 500 €. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, M. Blain a confirmé avoir présenté le dossier au conseil communautaire puis quitté la salle des conseils pendant la délibération de l'assemblée. Il indique ne pas avoir pris part au vote de la subvention.
- de M. Claude Chalon, délégué communautaire et président de l'association « Loisirs Populaires Dolois », dont la communauté de communes a financé de façon régulière, depuis 2005, des actions pour un montant de 37 500 €;
- de M. Guy Dumelie, président de la communauté de communes et conjoint de la présidente de l'association « Les ateliers du Moulin Rouge », avec laquelle la communauté de communes a signé une convention le 28 novembre 2006.

L'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales dispose que « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom, soit comme mandataire* ».

Ces trois situations révèlent l'existence de conflits d'intérêts, qui peuvent fonder un recours sur la légalité des délibérations ainsi prises.

Au-delà, les faits relevés pourraient être qualifiés de prise illégale d'intérêt au sens de l'article 432-12 du code pénal, nonobstant la circonstance que les membres du conseil de communauté membres des associations ayant bénéficié des concours financiers de la communauté de communes se sont retirés de la salle du conseil lorsque l'organe délibérant de l'EPCI s'est prononcé sur l'attribution des subventions.

Dans un arrêt n° 07-80220 rendu le 14 novembre 2007, la Cour de Cassation a rappelé les critères qui définissent la situation de prise illégale d'intérêt. En effet, « *le délit de prise illégale d'intérêt suppose que le prévenu investi d'un mandat électif ait la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement dans une opération pour laquelle il lui est reproché d'avoir pris un intérêt* ». Dans un arrêt du 19 mars 2008, la Cour de Cassation a confirmé cette jurisprudence.

10.2.3 - Des subventions très exceptionnelles votées par la communauté de communes du Jura entre Serre et Chaux

Lors d'une séance en date du 27 septembre 2007, intervenue quelques jours avant la fusion avec la communauté de communes du Jura Dolois, le conseil communautaire a pris un certain nombre de délibérations. Deux de ces délibérations ont retenu l'attention de la chambre.

- 1) La délibération n° 2007/65 a eu pour objet d'accorder une série de subventions tout à fait extraordinaires aux associations locales, pour un montant total de 39 000 € (19 organismes ont bénéficié de subventions, d'un montant de 1 000 € pour 9 d'entre

eux et 3 000 € pour les 10 autres). Cette délibération, qui est intervenue lors de la dernière séance du conseil communautaire avant la fusion avec la communauté de communes du Jura Dolois, était motivée par le désir de concrétiser des engagements qui n'auraient pas pu être honorés jusqu'ici. La délibération indique en effet que « *la volonté [de la communauté de communes] de soutenir la vie associative locale, les talents locaux et l'action de solidarité envers les personnes âgées n'ont pu être totalement réalisées* ».

Cette même délibération a également justifié le versement des subventions « *aux associations et organismes qui permettront d'accompagner la mise en œuvre du programme d'actions prévu par la communauté de communes au titre de l'année 2007* ».

Le montant des subventions attribuées s'est élevé à 39 000 €; les crédits nécessaires à leur versement étaient imputés au compte 65 « autres charges de gestion courante ». Pour permettre le financement de cette série de subventions, le comité communautaire a procédé à un virement de crédits irrégulier.

En effet, la dotation aux provisions pour risques et charges exceptionnelles, prévue à l'article 6875, a été réduite du même montant, soit 39 000 €. La reprise de crédits sur un compte de provision n'est pas interdite, mais elle doit être justifiée par la disparition ou l'atténuation des risques et charges couverts par les provisions. Or la délibération ne comportait aucune motivation relative à la reprise de provisions. La régularité de cette opération de reprise apparaît douteuse.

- 2) La délibération n° 2007/68 avait pour objet l'équipement de cinq centres de loisirs sans hébergement.

La dotation allouée s'élève à 20 000 €, dont 14 000 € en fonctionnement financés par une reprise sur le compte 6875 « dotations aux provisions pour risques et charges exceptionnelles » et 6 000 € financés par emprunt.

La chambre observe qu'à quelques jours de la fusion avec la communauté de communes du Jura Dolois, le conseil communautaire a décidé de contracter un nouvel emprunt dont le remboursement ne lui incomberait que partiellement.

Au total, lors de sa dernière séance, le conseil communautaire a décidé de solder les provisions qu'il avait constituées par une distribution exceptionnelle de subventions. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, le président de la communauté d'agglomération a indiqué que la communauté de communes Le Jura Entre Serre et Chaux conduisait une politique de subventionnement et que les subventions versées correspondaient à des engagements pris antérieurement.

11 - LES ORDURES MENAGERES

11.1 - Les ordures ménagères du Jura Dolois

La ville de Dole adhère au syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères (SICTOM) de la zone de Dole depuis la création de ce dernier en 1972.

Ce syndicat a pour objet « *l'élimination et la valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés de ses collectivités adhérentes* » (article 2 des

statuts). Toutefois, dans les faits, la ville de Dole a toujours assuré, en régie municipale, la collecte des ordures sur son territoire.

En 2002, les statuts du SICTOM ont été modifiés pour prendre en compte cette situation de fait. Par arrêté du préfet du 7 mai 2002, la compétence de collecte des ordures ménagères de la ville de Dole a été « *rétrocedée* » par le syndicat à la ville.

Par la suite, en 2005, la communauté de communes du Jura Dolois, créée en 1996, a étendu le champ de ses compétences à la collecte et au traitement des déchets ménagers. Il en est résulté un transfert juridique de la compétence de collecte et traitement à l'EPCI. Partant de cette situation dans laquelle la ville avait retrouvé la compétence de la collecte, le SICTOM assurant l'activité de traitement, il convenait que l'ensemble soit regroupé dans les attributions de la communauté de communes.

Une convention tripartite a alors été signée entre le SICTOM de la zone de Dole, la communauté de communes du Jura Dolois et la ville de Dole. Il résultait de cette convention que, d'une part, la CCJD déléguait ses compétences de collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés au SICTOM de la zone de Dole et que, d'autre part, « *le SICTOM de Dole [confiait] à la ville de Dole, pour des raisons structurelles et économiques, la collecte des déchets ménagers sur le territoire de la commune, comme prestation de services* ».

Le représentant de l'Etat, qui estimait que le SICTOM ne pouvait pas confier à la ville de Dole une compétence qu'il lui avait déjà *rétrocedée* en 2002, a demandé la modification de cette convention. Son analyse est toutefois partielle dans la mesure où, en 2005, la CCJD a repris la totalité de la compétence de collecte et traitement, et qu'il lui appartient librement de l'exercer ou de la déléguer.

En 2007, une nouvelle convention a été signée, mais seulement entre la communauté de communes et la ville de Dole.

Bien que le SICTOM n'ait pas été partie à ce contrat, celui-ci prévoit que la communauté de communes, qui a étendu, à compter du 1^{er} janvier 2005, le champ de ses compétences à la collecte et au traitement des déchets ménagers et assimilés, « *délègue ces missions au SICTOM de la zone de Dole* ». Toutefois, la convention précise que « *pour des raisons structurelles et économiques, la collecte des déchets ménagers sur le territoire de la commune de Dole est confiée aux services techniques de la ville (...)* ».

C'est donc sur cette base juridique complexe que la ville de Dole effectue chaque jour, sur son territoire, la collecte des ordures ménagères avec ses propres moyens.

La question qui se pose est de savoir si la ville de Dole est habilitée à poursuivre la collecte des ordures ménagères alors qu'elle en a transféré la compétence à la communauté de communes du Jura Dolois, devenue communauté d'agglomération du Grand Dole depuis le 1^{er} janvier 2008.

La communauté d'agglomération dispose, selon ses statuts, de la compétence de la collecte et du traitement. Comme tout établissement public, elle est régie par le principe de spécialité et son corollaire, l'exclusivité de l'exercice de ses compétences une fois celles-ci transférées.

Le choix en faveur de l'intercommunalité engage durablement les communes qui, dès lors, ne peuvent plus légalement intervenir, sous quelque forme que ce soit, dans les domaines de compétences transférés à l'EPCI et doivent respecter des règles juridiques très strictes si elles désirent se retirer ultérieurement du groupement intercommunal.

Enfin, la chambre rappelle que si la commune peut devenir prestataire d'un EPCI, ce dernier doit, préalablement à sa désignation, procéder à une mise en concurrence, ainsi que l'a rappelé le Conseil d'Etat dans son arrêt Communauté de communes de Piémont-de-Barr du 20 mai 1998 :

« Considérant que si le code des marchés publics ne s'applique pas à un contrat, tel que celui envisagé en l'espèce, entre deux établissements publics de coopération intercommunale dont l'un est adhérent de l'autre et qui contractent pour gérer, par leurs moyens communs, un service entrant dans le champ de leurs compétences et si, par la suite, les règles de mise en concurrence prévues par ce code n'étaient pas applicables, un tel contrat doit être regardé comme un marché public de services, au sens de la directive n° 95/50/CEE du Conseil du 18 juin 1992 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services ; qu'en vertu de l'article 1^{er} de ladite directive, les marchés de service passés entre un pouvoir adjudicateur et un prestataire de services doivent faire l'objet d'une procédure de publicité et de mise en concurrence (...) ».

Le transfert des compétences entraîne, de plein droit, la mise à disposition de la collectivité bénéficiaire, des biens meubles et immeubles utilisés à la date du transfert, pour l'exercice de cette compétence.

Ainsi, aux termes de l'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales *« le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence.*

Cette mise à disposition est constatée par un procès-verbal établi contradictoirement entre les représentants de la collectivité antérieurement compétente et de la collectivité bénéficiaire. Le procès-verbal précise la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de ceux-ci.

Pour l'établissement de ce procès-verbal, les parties peuvent recourir aux conseils d'experts dont la rémunération est supportée pour moitié par la collectivité bénéficiaire du transfert et pour moitié par la collectivité antérieurement compétente. A défaut d'accord, les parties peuvent recourir à l'arbitrage du président de la chambre régionale des comptes compétente. Cet arbitrage est rendu dans les deux mois.

Les modalités de cette mise à disposition sont précisées par les articles L. 1321-2 et L. 1321-5 selon que la collectivité qui exerçait jusque-là la compétence était propriétaire ou locataire des biens remis ».

Ainsi, la simple mise en application de la loi devait conduire la ville de Dole à mettre ses moyens de collecte des ordures ménagères à la disposition de la communauté d'agglomération du Grand Dole et ceci dès le transfert de la compétence de la collecte et du traitement des ordures ménagères en 2005. Manifestement il n'en a rien été.

S'agissant des personnels, et depuis la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, le transfert d'une compétence doit entraîner le transfert des agents affectés en totalité à l'exercice de cette compétence

L'article L. 5211-4-1-I du code général des collectivités territoriales prévoit en effet : « *Le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre.*

Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré en application de l'alinéa précédent sont transférés dans l'établissement public de coopération intercommunale. Ils relèvent de cet établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.

Les modalités du transfert prévu aux alinéas précédents font l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'établissement public de coopération intercommunale, prise respectivement après avis du comité technique paritaire compétent pour la commune et, s'il existe, du comité technique paritaire compétent pour l'établissement public.

Les questions relatives à la situation des fonctionnaires territoriaux exerçant pour partie seulement dans un service ou une partie de service transféré sont réglées par convention entre les communes et l'établissement public de coopération intercommunale après avis des commissions administratives paritaires concernées, dans le respect des conditions de statut et d'emploi fixées par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Les agents transférés en vertu des alinéas précédents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable.

Il en est de même lorsqu'à l'inverse, par suite de modifications des statuts de la communauté, des personnels de celle-ci sont transférés à des communes ».

La chambre constate que la ville n'a procédé à aucun transfert de personnel vers la communauté d'agglomération.

Ainsi, les dispositions législatives selon lesquelles le transfert de compétences à un établissement public est accompagné du transfert des personnels et des biens meubles et immeubles afférant à ces compétences n'ont pas été respectées.

Une exacte application de la législation a pour conséquence d'interdire à la ville de Dole de continuer à exercer une compétence qui a été transférée dans le cadre de la coopération intercommunale.

Du point de vue de la chambre, le contrat de prestation de services passé entre la ville et la communauté d'agglomération n'apparaît pas régulier dès lors que la ville n'a plus de compétence pour contracter dans le domaine des ordures ménagères. La ville n'a plus de compétence dans le domaine en question, elle n'est plus habilitée à passer une telle convention.

S'agissant des personnels et des matériels relatifs à la collecte des ordures ménagères de la ville de Dole, la chambre ne perçoit pas comment la ville, qui s'est

dessaisie de sa compétence de collecte et traitement des ordures ménagères peut, sous couvert de prestations de service, procéder à la collecte des ordures ménagères de la ville.

En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, la communauté d'agglomération a fait valoir que la situation relevée par la chambre présentait un caractère transitoire. Elle a indiqué qu'avec la ville de Dole et le SICTOM avait été engagée une phase de réflexion technique, qui est très avancée et devrait permettre le transfert des personnels et des matériels au SICTOM avant l'été 2010.

La chambre prend acte de l'évolution positive de ce dossier.

11.2 - Les ordures ménagères de la communauté de communes du Jura entre Serre et Chaux

11.2.1 - La gestion du service

Par un arrêté du préfet en date du 18 mai 2005, la communauté de communes du Jura entre Serre et Chaux a étendu ses compétences à l'élimination et la valorisation des déchets des ménages et assimilés.

Sur le plan juridique, cette compétence a été transférée par les 10 communes membres à la communauté de communes au 1^{er} janvier 2006.

Pourtant le SICTOM de Dole assure toujours la collecte et une partie du traitement des ordures ménagères, comme c'était le cas avant le transfert de compétences à la communauté de communes.

En d'autres termes, la participation de la communauté de communes au SICTOM, qui s'élève à 232 000 € par an, fait l'objet d'un vote par le comité syndical du SICTOM, qui s'impose à la communauté de communes.

Le recouvrement de la participation au SICTOM fait l'objet d'un paiement trimestriel par la communauté de communes, appuyé d'un titre émis par le SICTOM, qui n'est accompagné d'aucune pièce particulière. Il est ainsi impossible, au moment du paiement, de rattacher les sommes payées à des volumes de déchets collectés ou éliminés.

Dès lors que la compétence « élimination et valorisation des déchets » relève juridiquement de la communauté de communes, il conviendrait pour le moins que celle-ci s'informe sur les quantités de déchets et maîtrise les éléments essentiels à l'exercice de cette compétence.

S'agissant des recettes du service « ordures ménagères » dans les comptes de la communauté de communes du Jura entre Serre et Chaux, la chambre observe que, déjà avant le transfert de compétence, le service était financé par la redevance. Les communes avaient donc élaboré les fichiers nécessaires à l'établissement de cette redevance.

Lors du transfert de compétence à la communauté de communes du Jura entre Serre et Chaux, le choix a été fait de conserver la redevance. Toutefois, dans sa délibération du 12 décembre 2005, le conseil de communauté a demandé aux communes « *de poursuivre la constitution et le suivi des rôles* ».

La chambre observe donc que les modalités de financement du service n'ont pas fait non plus l'objet d'un transfert effectif à la communauté de communes. Néanmoins, lors de l'instruction, les services de la communauté de communes ont précisé que depuis le mois de novembre 2005, « *du personnel supplémentaire* » a été embauché pour élaborer les rôles et les tenir à jour « *en relation étroite avec les communes* ».

En réalité, la communauté de communes agit comme un intermédiaire situé entre le SICTOM et les communes. Il apparaît que le transfert de la compétence de gestion des déchets ménagers n'a été motivé que par son effet sur l'augmentation du coefficient d'intégration fiscale de l'établissement public, en vue d'obtenir une DGF majorée. C'est en quelque sorte un transfert « d'aubaine ».

11.2.2 - Le cas de la redevance « gros producteurs »

La chambre observe également que la communauté de communes du Jura entre Serre et Chaux facture et encaisse la redevance pour la collecte d'ordures ménagères des gros producteurs (boulangeries, concessionnaires automobiles, hôtels-restaurants...), puis reverse cette même redevance au SICTOM.

La chambre s'interroge sur le système mis en place, pour lequel la communauté de communes intervient, là encore, en tant que simple intermédiaire.

En effet, la collecte « gros producteurs » a été mise en place par le SICTOM, mais celui-ci se trouve dans l'incapacité juridique de percevoir la redevance dès lors que la collecte « gros producteur » relève de la compétence de la communauté de communes. Le SICTOM passe des contrats avec sept « gros producteurs ». La communauté de communes se charge ensuite de solliciter les entreprises pour le paiement de la redevance sur la base des tarifs fixés par contrat (entre le SICTOM et les producteurs de déchets).

Cette pratique et ce montage, qui avaient cours avant le transfert de la compétence « ordures ménagères » à la communauté de communes, ont été conservés mais posent un problème aux élus, car le système repose sur le volontariat et ne concerne donc pas tous les « gros producteurs » du territoire.

L'ordonnateur reconnaît que la communauté de communes « *refacture un service qu'elle n'a pas décidé et dont elle n'a pas défini les conditions et modalités financières* ».

12 - LA POLITIQUE SOCIALE D'INTERET COMMUNAUTAIRE : LA COMPETENCE ENFANCE

L'arrêté du préfet n° 1467 du 3 octobre 2007 autorisant la fusion de la communauté de communes du Jura Dolois avec la communauté de communes du Jura entre Serre et Chaux, précise que la gestion de l'offre d'accueil et d'animation périscolaire et extrascolaire sur le territoire intercommunal est une compétence communautaire.

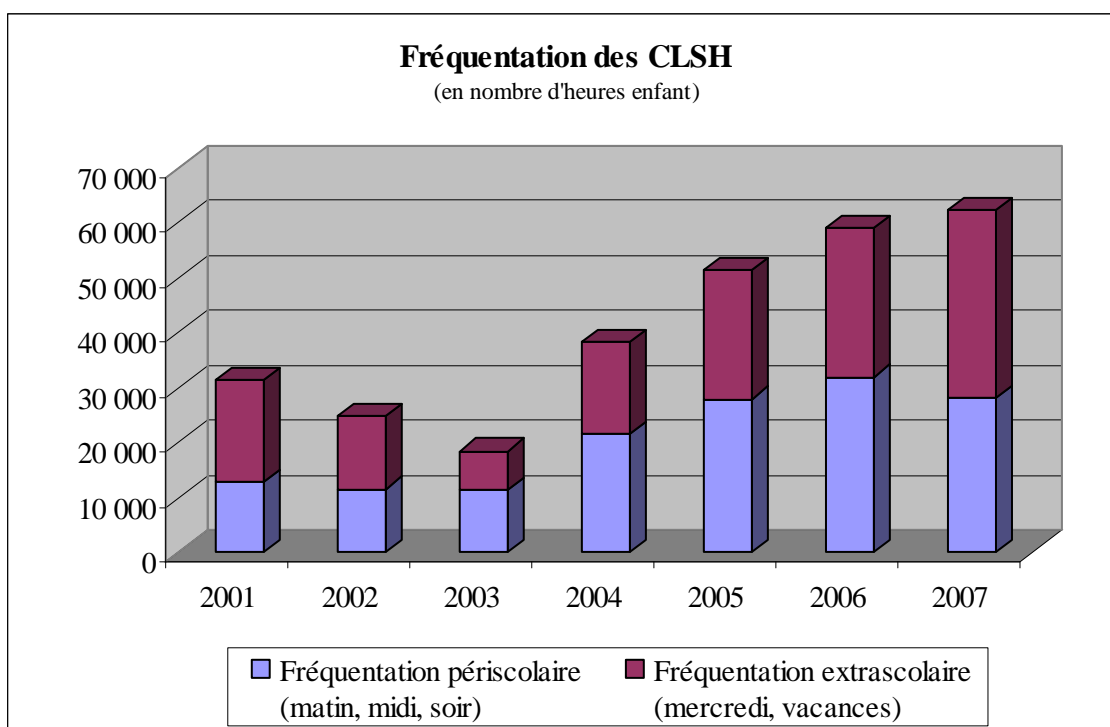
12.1 - La prise de compétence et la fréquentation

Cette compétence était détenue par la communauté de communes du Jura entre Serre et Chaux depuis 2002. Elle a été exercée avec l'objectif affiché d'offrir aux familles un service accessible (physiquement et financièrement) et de qualité sur l'ensemble du territoire. En revanche, elle représente une délégation nouvelle pour les communes de l'ex Jura Dolois.

La mise en place de cette compétence de « *politique sociale d'intérêt communautaire dans le domaine de l'accueil et des loisirs de la petite enfance, de l'enfance et de la jeunesse* » appelle un certain nombre d'observations.

Lors de la prise de compétence de gestion des centres de loisirs sans hébergement (CLSH) par la communauté de communes du Jura entre Serre et Chaux, la fréquentation des centres était en baisse : de 2001 à 2003, elle est passée de 33 337 à 20 430 heures enfant, soit une chute de plus de 38 %. A partir de 2004, le travail réalisé par l'intercommunalité a permis d'inverser le mouvement et la fréquentation a presque doublé. En effet, 2004 correspond à la première année de la mise en place d'une direction-coordination des accueils de loisirs, à titre expérimental. Les résultats de cette expérimentation ont été tels que la communauté de communes et ses partenaires (CAF et ministère de la jeunesse et des sports) ont souhaité la poursuivre.

Cette compétence « enfance » est scindée en deux : la prise en charge des enfants le matin, le midi et le soir, les jours d'école, est dénommée « périscolaire » et fait l'objet d'une gestion en régie. L'accueil « extrascolaire », qui concerne les activités proposées le mercredi et / ou pendant les vacances scolaires, est géré notamment par les Francas dans le cadre d'une délégation de service public.



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Fréquentation périscolaire (matin, midi, soir)	12 664	11 529	11 235	21 487	27 953	31 885	28 103
Fréquentation extrascolaire (mercredi, vacances)	18 672	13 384	7 192	16 752	23 328	27 216	34 320
Total	33 337	26 915	20 430	40 243	53 286	61 107	64 430
Evolution de la fréquentation globale		-19,26%	-24,09%	96,98%	32,41%	14,68%	5,44%

Les petites variations constatées d'un centre à l'autre ou d'une action à l'autre résultent de problèmes structurels. Dans le domaine de l'accueil et l'animation des enfants, les besoins sont extrêmement volatiles. Ils sont bien souvent l'effet cumulé d'une culture et d'un historique spécifiquement locaux. De plus, il existe parfois un net décalage entre les besoins exprimés par les familles et ceux qu'ils sous-tendent. S'adapter à la demande et/ou aux besoins nécessite un ajustement permanent. Force est de constater que, malgré des difficultés ciblées, le travail qualitatif menée par la communauté de communes à porté ses fruits en termes de fréquentation.

12.3 - Les coûts et l'évolution des services

Le coût horaire des différentes activités est compris dans une fourchette allant de 3 à 4 €

Les réponses apportées aux observations provisoires de la chambre ont mis en évidence une insuffisante rigueur dans la tenue de la comptabilité.

La chambre a relevé que le compte rendu d'activité pour 2007 remis à la caisse d'allocations familiales dégageait un prix de revient de l'heure d'accueil de 5,27 euros.

La communauté a procédé à la rectification de ce compte rendu au cours du mois de novembre 2008 en raison d'une erreur dans la comptabilisation des charges de salaire du centre d'accueil multi-sites d'Authume. Cette rectification a ramené le coût horaire à 3,76 euros.

Cette erreur significative a été tardivement rectifiée. La chambre recommande une tenue rigoureuse de la comptabilité des actions d'accueil des jeunes enfants.

12.4 - Le transfert de compétence à la communauté d'agglomération du Grand Dole

La communauté d'agglomération a choisi, pour les 29 communes du Jura Dolois, de mettre en place un système transitoire de transfert de ses centres sur trois ans. A la date d'achèvement du présent contrôle, seul le CLSH de Choisey avait été, selon l'établissement, définitivement transféré.

La communauté d'agglomération a par ailleurs décidé de scinder les prestations en faveur de l'enfance en conservant dans les compétences communales la partie restauration pendant les périodes scolaires et en transférant l'activité CLSH (dont, notamment, la restauration extra scolaire) à la communauté d'agglomération. Comme indiqué *supra*, cette activité est elle-même scindée en deux : la prise en charge des enfants le matin, le midi et le soir, les jours d'école, est dénommée « périscolaire » et fait l'objet d'une gestion en régie. L'accueil « extrascolaire », qui concerne les activités proposées le mercredi et / ou pendant les vacances scolaires, est géré par les Francas dans le cadre d'une délégation de service public.

Cette organisation conduit à une inutile confusion. En effet, les modalités de mise à disposition des locaux, le transfert partiel du personnel, et surtout la gestion du service de restauration (contrat et gestion des fournisseurs, encaissement, facturation, communication aux familles...) apparaissent désormais très complexes.

Des conventions particulières d'occupation des locaux sont passées avec chaque commune. Chaque activité, parfois en fonction des périodes, doit faire l'objet d'une répartition selon qu'elle relève de la commune ou de la communauté d'agglomération.

La chambre rappelle que les transferts de compétences doivent s'accompagner des transferts des moyens nécessaires à l'exercice de ces compétences, à défaut de quoi leur mise en œuvre s'en trouve affectée et peut conduire à des surcoûts liés notamment aux dysfonctionnements dans l'organisation du service. Les locaux et leurs mobiliers sont, en l'occurrence, nécessaires à l'exercice de la compétence enfance et doivent faire l'objet d'une mise à disposition au profit de la communauté d'agglomération. En effet la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale pose le principe que le transfert de compétence entraîne de plein droit le transfert de l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à son exercice ainsi que de l'ensemble des droits et obligations qui leurs sont attachés. Les trois premiers alinéas de l'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales rendent obligatoire la mise à disposition de l'EPCI des biens meubles et immeubles à la date du transfert pour l'exercice de la compétence concernée. Ce transfert à titre gratuit s'accompagne de la transmission des droits et obligations du propriétaire ; ainsi, la communauté d'agglomération aurait dû être substituée aux communes dans leurs droits et obligations découlant des contrats, des emprunts, des amortissements... Il donne lieu, sur le plan comptable, à un débit au compte 242 de la collectivité affectante et à un crédit au compte 217 de la collectivité affectataire.

En cas d'utilisation partagée des locaux, le pragmatisme s'impose et la gestion des locaux revient à la collectivité occupante à titre principal. Le partage des frais de gestion (entretien, maintenance, fluides...) se fait au *pro rata* de l'utilisation effective des locaux tant en termes de temps que d'espace.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, la communauté d'agglomération a annoncé que les années 2009 et 2010 seraient consacrées à parfaire les procédures de transfert afin de les mener à leur terme avec la plus grande rigueur.

12.5 - La mise à disposition du personnel

Les coûts de gestion (frais administratifs) qui résultent de la tenue contradictoire indispensable pour procéder à la répartition des charges, pèsent sur le service. L'attribution de la compétence enfance à la communauté d'agglomération aurait dû permettre un renforcement de la mutualisation des services, garant de la maîtrise des dépenses.

Le fait que des personnels exerçant les mêmes activités se trouvent placés sous la direction de collectivités différentes, peut conduire à une dilution des responsabilités tant du côté du personnel que des collectivités. La chambre recommande que la communauté d'agglomération veille à ce que la pluralité d'employeurs (communes, communauté d'agglomération, éducation nationale, éventuellement prestataires) ne constitue pas un obstacle à un fonctionnement mutualisé du service.

La mutualisation des moyens ne doit pas se faire au détriment de l'efficacité du fonctionnement du service. Par ailleurs, il faut éviter les incertitudes sur la situation des personnels dues à l'imprécision des conventions de mise à disposition. Par exemple, les premières conventions passées avec la commune de Choisey ne prévoient pas clairement les missions et le positionnement des agents dans chacune des collectivités et des organismes

dans lesquels ils sont amenés à travailler. Il est à noter, en outre, que le fait d'avoir un seul employeur permet d'offrir aux agents un déroulement de carrière unifié.

Les conventions passées en 2009 ont été améliorées conformément aux recommandations de la chambre. Les exemples transmis à l'appui des réponses apportées par l'ordonnateur au rapport d'observations provisoires de la chambre en témoignent et la chambre en donne acte à l'établissement public.

12.6 - Une action difficilement lisible

Les familles n'ont pas de vision claire de l'organisation actuelle et ne trouvent pas un interlocuteur unique pour obtenir les informations nécessaires. De plus, elles ne bénéficient pas d'un service entièrement comparable sur l'ensemble du territoire. En effet, les horaires des activités périscolaires (gérées directement par la communauté de communes devenue communauté d'agglomération) sont différents selon les sites. De même, la prise en charge des enfants le mercredi n'est pas systématiquement garantie. Enfin, la restauration extrascolaire est assurée partout, sauf aux Mesnils Pasteurs (ville de Dole).

Les réponses apportées au rapport d'observations provisoires de la chambre font valoir que la communauté d'agglomération cherche à la fois à améliorer l'information fournie aux familles et l'organisation des services sur l'ensemble du territoire.

12.7 - Une gestion de la restauration inégale

Sur plusieurs sites, la fourniture de repas est assurée par deux prestataires différents. Dans de telles situations, le plan alimentaire ne peut être suivi tout au long de la semaine ou d'une semaine sur l'autre. Ni les communes, ni le Grand Dole ne sont donc en mesure d'assurer aux enfants le respect des recommandations du GPEM/DA¹ relatif à la nutrition et plus particulièrement la fréquence de présentation des aliments.

A l'opposé, dans les sites ayant un prestataire unique fournissant les repas, ce dernier se retrouve face à deux interlocuteurs différents : la commune pour les jours d'école et les Francas en période extrascolaire. La gestion des commandes et de la facturation s'en trouve complexifiée.

La gestion différenciée de la restauration pose également le problème de l'absence d'harmonisation des tarifs. Ainsi, le prix du repas est le même lorsque la restauration est assurée successivement par la commune et par le Grand Dole (via les Francas du Jura). La communauté d'agglomération s'aligne sur le tarif communal. Mais dans ces conditions, le prix des repas est variable d'une commune à une autre, que ces repas soient pris dans le cadre de la restauration gérée par la commune ou par l'intercommunalité. L'égalité des usagers est là encore, non respectée et peut être à l'origine de contentieux inutiles pour la communauté d'agglomération.

Les contrats passés avec la caisse d'allocations familiales se retrouvent également scindés et la part relative aux repas des périodes scolaires doit être reversée aux communes.

La chambre prend acte de la réponse formulée sur ce point par la communauté d'agglomération qui vise à améliorer l'organisation et la tarification du service de la restauration.

¹ Groupe permanent d'études des marchés / denrées alimentaires.

CONCLUSION

Actuellement, la communauté d'agglomération du Grand Dole se trouve dans l'obligation de gérer des relations avec une multitude de prestataires. Le transfert de tous les contrats et leur renouvellement offrent l'occasion d'une rationalisation, qui permettra de proposer aux familles des prestations équivalentes tout en maintenant l'effort qualitatif entrepris.

La gestion unique des compétences permet d'apporter au service de nombreux avantages. Le transfert aurait dû permettre une meilleure lisibilité dans la gestion du service, le respect de l'égalité des usagers, l'harmonisation du niveau de prix (notamment des repas), ainsi qu'une amélioration de l'économie générale du service. Aucun de ces bénéfices n'est obtenu du fait de la mise en œuvre d'une organisation complexe visant à continuer à associer les communes à la gestion du service. Ce constat est d'autant plus regrettable que l'un des objectifs affichés du développement de la communauté d'agglomération est une simplification de l'organisation et une amélioration de la lisibilité administrative.

La chambre recommande à la communauté d'agglomération d'engager une réflexion sur les avantages que présenterait une gestion unifiée de l'ensemble des activités relatives à l'enfance (restauration, CLSH et activités péri et extra scolaires).

13 - LE PERSONNEL

Le contrat de M. Dormoy, ancien directeur des services de la communauté de communes du Jura entre Serre et Chaux, actuellement directeur du cabinet du président de la communauté d'agglomération du Grand Dole, a été renouvelé avec un mois d'avance (3 jours avant la fusion des deux communautés de communes) et ce renouvellement s'est accompagné d'une importante revalorisation salariale ; l'indice brut de M. Dormoy est passé de 703 à 801 points.

Plus généralement, la chambre constate que le déroulement de carrière de M. Dormoy a été très largement plus favorable que celui d'un agent fonctionnaire ayant un avancement d'échelon à la durée minimale.

Par ailleurs, M. Dormoy, agent contractuel, a bénéficié de la loi du 26 juillet 2005 (article 12) modifiant la loi du 26 janvier 1984, qui dispose qu'au terme du contrat d'un agent en fonctions depuis six ans au moins, l'éventuelle reconduction ne peut se faire que par décision expresse et pour une durée indéterminée. M. Dormoy est ainsi titulaire d'un contrat à durée indéterminée depuis le 1^{er} octobre 2007.

Il occupe actuellement les fonctions de directeur du cabinet du président de la communauté d'agglomération. Or le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales précise que « *la qualité de collaborateur de cabinet d'une autorité territoriale est incompatible avec l'affectation à un emploi permanent d'une collectivité territoriale* ». Sa situation statutaire doit être revue afin de se conformer au cadre légal.

Par ailleurs, à la rémunération brute M. Dormoy pour les mois de janvier et octobre 2008, se sont ajoutées des indemnités de congés non pris pour un montant total de

6 993,24 € Les congés non pris portent sur la période du 1^{er} janvier 2005 au 30 septembre 2007 soit 56 jours qui représentent près de la moitié des congés de 2005 et la totalité des congés de 2006 et 2007. Il est à noter que les versements de cette indemnité n'ont pas été accompagnés de pièce justifiant la prise et/ou la non prise de congé de la part de l'intéressé au cours de la période concernée.

Ces attributions révèlent une mauvaise gestion du temps de travail et des charges à assumer, imputable tant au salarié qu'à l'établissement public. Le salarié aurait dû alerter l'EPCI d'une surcharge de travail et ne pas accumuler des congés au cours de plusieurs années, et l'établissement public aurait dû prendre en compte cette situation et y remédier, soit par un soutien ponctuel, soit par un aménagement des charges de travail.

Ces observations ont été signalées à la communauté de communes fusionnée dans un courrier du 21 décembre 2007, adressé par le centre de gestion de la fonction publique territoriale du Jura. S'agissant de l'indemnité relative aux congés, le centre de gestion a souligné son caractère irrégulier, au regard des dispositions de l'article 5 du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux.

Dans sa réponse à l'observation figurant sur ce point dans le rapport d'observations provisoires de la chambre, l'ancien président de la communauté d'agglomération a fait valoir qu'il estimait avoir soldé le litige relatif aux congés par le paiement d'une indemnité compensatrice de l'ordre de 2 500 euros, sous réserve de la justification des congés non pris.

Au total, la chambre observe que les conditions d'intégration de M. Dormoy dans les effectifs du Grand Dole ont été très favorables à l'agent.

Alors qu'en octobre 2007, la communauté d'agglomération n'avait pas encore pris la pleine mesure des compétences qui lui ont été dévolues et qu'elle reste une structure en devenir (38 agents en octobre 2007), elle a créé un poste de collaborateur de cabinet dans le seul but de permettre l'accueil du responsable administratif de la communauté de communes du Jura entre Serre et Chaux.

La chambre relève en outre que le recrutement de M. Dormoy a été réalisé dans des conditions irrégulières (incompatibilité entre un contrat à durée indéterminée et l'emploi de directeur de cabinet).

Elle relève enfin que les conditions financières accordées au nouveau directeur de cabinet apparaissent disproportionnées par rapport aux missions habituellement confiées à un tel collaborateur dans une collectivité de taille équivalente.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, le président de la communauté d'agglomération a justifié la création du poste de directeur de cabinet.

La chambre constate le caractère irrégulier du recrutement du directeur de cabinet et considère que, dans la mesure où elles ne sont pas justifiées, le remboursement des indemnités de congés payées à l'ancien directeur des services de la communauté de communes du Jura entre Serre et Chaux doit être effectué.
