

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

Le 9 mai 2000

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

REF.: Greffe/ n°1100

Lettre recommandée avec A.R n° 9288 5164 8 FR

OBJET : Lettre d'observations définitives relative à la gestion du SAN.

Monsieur le Président

La Chambre régionale des comptes a, dans sa séance du 10 février 2000 , arrêté ses observations définitives au vu notamment des réponses adressées à ses observations provisoires.

Conformément à l'article L241-11 du Code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Vous voudrez bien trouver ci-joint le texte intégral des observations définitives de la Chambre.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président,

Alain PICHON

M. Granié Bernard

Président du SAN

Le Rouquier

13808 ISTRES CEDEX

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

OBSERVATIONS DEFINITIVES SUR LA GESTION

## DU SYNDICAT D'AGGLOMERATION NOUVELLE

### "VILLE NOUVELLE DE FOS"

(Exercices 1993-1998)

#### Rappel de procédure

Par lettre en date du 12 décembre 1996, le Préfet de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Préfet des Bouches du Rhône, a saisi la chambre d'une demande d'examen de la gestion du Syndicat d'Agglomération Nouvelle (SAN) "Ville Nouvelle de Fos", en application de l'article L211-8 du Code des Juridictions Financières. Dans sa séance du 7 mars 1997, la Chambre a décidé de réserver une suite favorable à cette saisine et a, par conséquent, inscrit à son programme la vérification de la gestion du SAN.

Par un courrier en date du 9 avril 1997, le Président de la Chambre a notifié au Président du SAN ce contrôle. A la suite de cette notification, le Président du SAN a écrit le 17 avril 1997 au Préfet pour s'étonner de sa saisine et pour contester l'opportunité du choix du rapporteur chargé, au sein de la Chambre, d'instruire cette demande. Il a adressé copie de cette lettre au Président de la Chambre en lui demandant de surseoir à la procédure de vérification de la gestion du SAN dans l'attente de la décision ou des précisions du Préfet. Cette demande irrecevable est bien entendu restée sans suite. La Chambre a néanmoins préféré différer de quelques mois le début effectif de ce contrôle. De fait, celui-ci n'a commencé que le 23 décembre 1997 avec l'envoi au Président du SAN d'un premier questionnaire. Par la suite l'instruction a été marquée par la longueur des délais de réponse du SAN aux différentes demandes d'informations adressées par la Chambre.

Les entretiens de fin d'instruction ont eu lieu le 14 décembre 1998 avec M. Bernard Granié, actuel Président du SAN, et le 18 janvier 1999 avec son prédécesseur, M. Jacques Siffre.

Dans sa séance du 11 mars 1999, la Chambre a arrêté ses observations provisoires. En application des prescriptions de l'article 114 du décret n° 95-945 du 23 août 1995, ces observations ont été transmises dans leur intégralité à MM. Granié et Siffre ainsi qu'à M. Laugier, Maire d'Istres, à M. Thorrand, Maire de Miramas, et à M. Carlin, ancien Maire de Miramas. La réponse conjointe de M. Granié et de M. Siffre a été enregistrée le 24 juin 1999 au greffe de la juridiction. Celle de M. Thorrand a été enregistrée le 25 juin 1999. Par ailleurs M. Granié et Siffre ont été, à leur demande, entendus par la Chambre le 23 décembre 1999. A la suite de cette audition la Chambre a reporté son délibéré afin de pouvoir examiner le contenu des pièces remises par MM. Granié et Siffre au cours de leur audition.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la Chambre a délibéré et adopté le 10 février 2000 ses observations définitives

dans la composition suivante : M. Pichon, Président, MM. Besombes, Fabre et Giannini, présidents de section, MM. Amigues et Kovarcik, conseillers, et M. Larue, conseiller-rapporteur.

En application des dispositions de l'article L244-11 du code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par le Président du SAN à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant leur réception. Elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Elles seront après cette date communicables à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

## INTRODUCTION

Après avoir présenté les principes de la politique des Villes Nouvelles (A) et les conditions dans lesquelles a été créée celle de l'Etang de Berre (B), il sera rappelé les principales conclusions des précédents contrôles effectués sur le Syndicat d'Agglomération Nouvelle (SAN) "Ville Nouvelle de Fos" (C), et indiqué le sens de la saisine préfectorale, à l'origine de la présente lettre d'observations.

### - A - La politique des Villes Nouvelles

#### La mise en place de cette politique

La politique des Villes Nouvelles est née de l'idée que le développement urbain ne devait pas se faire de manière anarchique et qu'il exigeait de créer de véritables agglomérations qui ne seraient plus exclusivement des dortoirs mais associeraient dans un même espace, logements, emplois et services publics de proximité.

Le cadre juridique de cette politique a été défini par la loi Boscher du 10 juillet 1970 qui dispose que les agglomérations nouvelles sont créées par décret en Conseil d'Etat après consultation des collectivités concernées. Ces Villes Nouvelles furent essentiellement implantées en Région parisienne. A une exception près, toutes les Villes Nouvelles choisirent, parmi les différentes formules de coopération intercommunale proposées par la loi, de s'organiser autour d'un Syndicat Communautaire d'Agglomération (SCA).

A l'intérieur de la zone couverte par l'agglomération nouvelle, zone qui pouvait ne pas coïncider avec les limites communales, le SCA exerçait les mêmes compétences qu'une communauté urbaine classique. Les communes concernées gardaient, quant à elles, toutes leurs compétences pour les parties de leur territoire situées hors de la zone de l'agglomération nouvelle. Pour la partie comprise dans la zone, elles conservaient une compétence résiduelle limitée à quelques domaines. Mais c'est en matière fiscale que se situait l'originalité du système. Dans ce domaine, le SCA avait en effet pleine compétence sur la partie du territoire communal située dans la zone

de l'agglomération nouvelle.

Pour accompagner cette politique, l'Etat créa dans chaque Ville Nouvelle un Etablissement Public d'Aménagement (EPA). Une administration de mission fut par ailleurs mise en place, le Groupe Central des Villes Nouvelles (GCVN), chargée de superviser l'application de cette politique et notamment d'attribuer les aides financières accordées par l'Etat pour la rendre plus efficace.

Ce régime fit l'objet de nombreuses critiques qui soulignaient le poids excessif pris par les techniciens des EPA au détriment des élus. Ces critiques mettaient également en exergue les inégalités qui apparaissaient au sein d'une même commune, entre les habitants situés en dehors de la zone de la ville nouvelle, et ceux inclus dans son périmètre, plus favorisés notamment en matière d'équipements publics. Ces critiques furent prises en compte par la loi du 13 juillet 1983 réformant le régime des Villes Nouvelles.

La réforme de la politique des Villes Nouvelles par la loi Rocard du 13 juillet 1983

Cette loi modifia l'architecture du système au niveau de la structure intercommunale, d'une part, et de la répartition des compétences entre les communes concernées et la ville nouvelle, d'autre part.

S'agissant de la structure intercommunale, toutes les agglomérations nouvelles confirmèrent leur choix de la formule du SCA rebaptisé "Syndicat d'Agglomération Nouvelle" (SAN), c'est à dire pour un organisme dont l'exécutif, le comité syndical, est composé de délégués élus indirectement par les conseils municipaux des communes membres.

Au niveau de la répartition des compétences, les modifications introduites par la loi étaient au nombre de trois:

- l'organisme communautaire voyait sa compétence recentrée sur l'équipement et l'urbanisme
- cette compétence redéfinie de l'organisme communautaire s'exerçait désormais sur l'ensemble du territoire des communes
- sur le plan fiscal, les communes retrouvaient l'intégralité de leurs compétences pour voter les taux et percevoir le produit des taxes locales "ménages" (taxes foncières et taxe d'habitation). En contrepartie, la structure intercommunale devenait seule compétente pour voter le taux et percevoir le produit de la taxe professionnelle.

Aujourd'hui, et en application de cette loi, les agglomérations nouvelles sont donc gérées par des établissements publics de coopération intercommunale appelés SAN qui exercent sur l'ensemble du territoire des communes membres et en lieu et place de celles-ci un certain nombre de compétence, essentiellement en matière d'équipement et d'urbanisme, et qui perçoivent, là aussi

en lieu et place des communes, une ressource fiscale essentielle, la taxe professionnelle.

Les dispositions fiscales applicables aux agglomérations nouvelles présentent une autre particularité, puisque les règles d'écrêtement en matière de taxe professionnelle (article 1648 A du code général des impôts(1)) ne leur sont pas applicables.

Sur un plan pratique les conséquences de cette absence d'écrêtement ne sont pas négligeables. Interrogés par la Chambre, les services fiscaux ont en effet indiqué que l'écrêtement, s'il était appliqué, c'est à dire si la taxe professionnelle était perçue par les communes et non plus par le SAN "Ville Nouvelle de Fos", entraînerait une perte de 110 millions de francs de recettes fiscales pour la commune de Fos.

Outre cet avantage fiscal dû à la non-applicabilité des règles d'écrêtement, les SAN bénéficient d'autres mesures dérogatoires au droit commun, comme la possibilité de recevoir des dotations en capital de l'Etat, des subventions d'équilibre et une dotation globale d'équipement calculée sur des bases plus avantageuses que pour les autres collectivités. Sur ce dernier point, l'article L5334-19 du code général des collectivités territoriales précise que le régime de la dotation globale d'équipement spécifique pour les SAN est prévu pour une durée de 15 ans à compter de l'année 1984 et qu'à l'issue de ce délai, soit en 1999, il disparaîtra pour faire place à la dotation globale d'équipement de droit commun.

Pour le reste, et contrairement à la loi Boscher de 1970 qui prévoyait un retour des Villes Nouvelles dans le droit commun, au plus tard 25 ans après leur création, les textes actuellement en vigueur ne prévoient pas de limite temporelle à l'applicabilité du statut particulier des Villes Nouvelles, ni au bénéfice des avantages liés à la reconnaissance de ce statut.

Depuis la loi Rocard, le régime juridique applicable aux agglomérations nouvelles est resté assez stable. Il convient cependant de noter en 1992 un changement important dans les règles de calcul des dotations qu'un SAN peut verser aux communes membres (voir plus loin).

## - B - Présentation du SAN "Ville Nouvelle de Fos"

### Une Ville Nouvelle "bipolaire"

Il convient au préalable de préciser que, curieusement, la Ville Nouvelle créée autour de l'Etang de Berre ne se limite pas au territoire des trois communes membres du SAN, à savoir Istres, Fos et Miramas.

Juridiquement, la Ville Nouvelle englobe en effet également la commune de Vitrolles. Elle concerne ainsi 4 communes, dont trois sont limitrophes et regroupées au sein d'une structure intercommunale créée pour la circonstance, le SAN, et une quatrième qui n'a aucune frontière commune avec les trois autres et ne fait pas partie d'une structure intercommunale

spécifiquement liée à son appartenance à la Ville Nouvelle.

Du fait de l'existence de ces deux pôles (les trois communes membres du SAN d'une part, et Vitrolles d'autre part), la compétence de l'établissement public d'aménagement (EPA) créé par l'Etat pour gérer le développement de la Ville Nouvelle, l'EPAREB (Etablissement Public d'Aménagement des Rives de l'Etang de Berre), ne se limite pas au territoire des trois communes membres du SAN mais s'exerce également vis à vis de Vitrolles qui abrite d'ailleurs le siège de cet établissement public.

#### La Ville Nouvelle de Fos sur Mer

Créé le 18 décembre 1972, le SCA du Nord Ouest de l'Etang de Berre regroupait les communes d'Istres, Miramas et Fos sur Mer. L'objectif affiché était de porter la population des trois communes de 28.000 habitants en 1970 à 88.000 en 1995 en utilisant, pour financer les dépenses publiques générées par ce développement urbain, les ressources fiscales abondantes de la zone industrielle de Fos sur Mer. A ce jour l'objectif est presque atteint puisque, selon le dernier recensement établi par l'INSEE en 1999, Istres abritait 38.993 habitants, Miramas 22.526 habitants, et Fos 13.922 habitants, soit une population totale de 75.441 personnes pour les trois communes.

La transformation du SCA en SAN, sans modification du périmètre concerné, intervint le 12 juillet 1984. Sur le plan fiscal, la commune de Fos y trouva son avantage puisqu'en percevant le produit des taxes dites ménages, elle récupérait les recettes de la taxe sur le foncier bâti (environ une quarantaine de millions de francs par an) et en particulier les taxes payées à ce titre par les entreprises fortement capitalistiques de la zone de Fos.

Le SAN de son côté conservait une ressource fiscale abondante avec la taxe professionnelle. Son produit représentait ainsi au budget primitif 1998 du Syndicat, une somme de 778 millions de francs. Ces chiffres sont à mettre en rapport avec les grandes masses du budget du SAN. Si l'on prend toujours comme base le budget primitif 1998 (hors budgets annexes) les dépenses réelles de fonctionnement du SAN représentaient cette année là un montant total de 772 millions de francs et les dépenses d'investissement une somme de 401 millions de francs.

#### - C - Les précédents contrôles sur le SAN et leurs conclusions

La Chambre n'a pas été la seule à étudier la situation du SAN. L'Inspection Générale des Finances (IGF) s'est en effet penchée sur ce cas à deux reprises. Sa première intervention a fait suite à d'importantes restructurations opérées par les principales entreprises installées sur la zone de Fos. Or, si depuis la réforme de 1983, les SAN sont devenus par nature très dépendants de l'évolution de la taxe professionnelle, ce phénomène est accentué pour le SAN de l'Etang de Berre, par le fait que la taxe professionnelle qu'il perçoit provient, pour plus de 90 %, de la seule zone industrielle et portuaire de FOS, elle-même occupée par quelques grosses entreprises

sidérurgiques ou pétrolières (SOLLAC, ASCO METAL, ESSO, ARCO, ATOCHEM notamment). Les restructurations opérées par ces entreprises avaient eu pour effet de réduire de plusieurs centaines de millions de francs leurs bases fiscales en matière de taxe professionnelle.

Les syndicats d'agglomération nouvelle n'étant pas éligibles, à cette époque, à la part du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle qui compense temporairement ce type de pertes, le SAN de l'Etang de Berre se retrouva brutalement avec des recettes de taxe professionnelle minorées de plusieurs dizaines de millions de francs. Pour rétablir l'équilibre il se tourna vers l'Etat qui décida, après étude de la situation financière du SAN par l'Inspection des Finances, de compenser intégralement cette perte de ressources fiscales par deux subventions en provenance du budget de l'Etat de 65,7 millions de francs en 1988 et de 32,2 millions de francs en 1989.

En février 1990, l'Inspection Générale des Finances, conjointement cette fois avec l'Inspection Générale de l'Administration (IGA), fut à nouveau amenée à étudier la situation financière du SAN.

Cette intervention conjointe de l'IGF et de l'IGA s'expliquait par de nouvelles restructurations sur la zone de Fos, provoquant une baisse du produit de la taxe professionnelle pour le SAN, que ses dirigeants demandaient à nouveau à l'Etat de compenser sous forme de subvention.

La solution adoptée par l'Etat fut différente de celle retenue en 1988-89 puisque son intervention se fit cette fois sous forme d'avance remboursable avec intérêts. Les conclusions de la mission d'inspection IGF/IGA étaient, il est vrai, très critiques sur les méthodes de gestion en vigueur au SAN de l'Etang de Berre. Le rapport dégageait d'ailleurs toute une série de mesures d'économies de nature à favoriser un retour rapide à l'équilibre financier.

L'Etat limita donc son intervention à une avance de 22,5 millions de francs, versée au début de l'année 1992 et remboursable dans l'année. En réalité le remboursement du capital n'intervint que courant 1994.

Dans le cadre de ses compétences en matière de contrôle budgétaire et de contrôle de gestion, la Chambre a également eu l'occasion, à plusieurs reprises, d'examiner la situation du SAN. Elle a été ainsi amenée à faire des propositions pour équilibrer le budget primitif 1991 du SAN qui lui avait été transmis par le Préfet, propositions qui sont restées lettre morte.

Le 12 juillet 1994 la Chambre a par ailleurs adressé au Président du SAN une lettre d'observations qui soulignait notamment les problèmes financiers (absence chronique d'autofinancement, niveau élevé de dépenses de fonctionnement, endettement important) et les dérives constatées dans la gestion de la construction du parc aquatique "la Grande Pyramide".

Estimant que le compte administratif 1994 du SAN était artificiellement équilibré, le Préfet a à nouveau saisi la Chambre dans le cadre de ses compétences en matière de contrôle budgétaire.

En réponse, la Chambre a confirmé le diagnostic du Préfet et proposé de résorber en trois ans le déficit, estimé à environ 130 millions de francs. En application de ce plan de redressement le Préfet a transmis à la Chambre les budgets primitifs 1996, 1997 et 1998 du SAN. Pour chacun de ces budgets la Chambre a estimé qu'ils étaient artificiellement équilibrés, grâce à une sous-évaluation systématique de certaines dépenses et à l'inscription anticipée ou manifestement erronée de certaines recettes, et ce à hauteur parfois de plusieurs dizaines de millions de francs.

La Chambre a par ailleurs souligné, dans ses avis sur les budgets 1997 et 1998, des irrégularités concernant la perception du FCTVA, puisque certaines opérations non éligibles avaient pourtant donné lieu à une déclaration par le SAN. Le SAN avait ainsi déclaré comme une opération éligible au FCTVA la construction du commissariat de police d'Istres alors que le SAN avait vendu cet équipement à l'Etat sur la base d'un prix TTC. La Chambre a écrit au Préfet pour lui signaler, exemples à l'appui, ces problèmes de FCTVA.

La Chambre a enfin émis une lettre d'observations sur la gestion du service des eaux et de l'assainissement du SAN. Cette lettre soulignait notamment la durée excessive du contrat liant le SAN à la société délégataire (30 ans), les problèmes juridiques posés par l'absence, jusqu'en 1993, de budgets annexes de l'eau et de l'assainissement, le décalage existant entre le poids réel de la dette et sa prise en compte dans les budgets annexes, et enfin la nécessité d'investissements importants pour assurer la protection de la ressource en eau et pour moderniser les installations d'assainissement.

#### - D - La saisine du Préfet

Dans sa lettre de saisine, le Préfet, après avoir évoqué l'existence et les conclusions des précédents contrôles, rappelait qu'il avait été amené à régler le budget primitif 1996 de la commune de Miramas avec un déficit de plus de 44 MF. Il poursuivait en indiquant que les constatations qu'il avait faites à ces occasions l'avaient amené à demander une nouvelle inspection conjointe IGF-IGA et que, ne pouvant, en l'état actuel du droit, forcer le SAN à participer au rétablissement financier de l'une de ses communes membres, il avait sollicité auprès du ministre compétent le versement d'une subvention exceptionnelle de l'Etat pour la commune de Miramas en le saisissant par la même occasion des anomalies et dysfonctionnements que présentaient les relations entre le SAN et les collectivités locales qui le composent.

En réponse à ces demandes, le ministère avait fait savoir au Préfet qu'une mission de l'Inspection Générale des Finances et de l'Inspection Générale de l'Administration ne pouvait être effectuée qu'avec l'accord de la collectivité concernée, mais qu'une aide financière de l'Etat pouvait être envisagée sous réserve qu'un examen des difficultés précédemment mentionnées soit réalisé par la Chambre régionale des comptes. C'est pourquoi le Préfet concluait sa lettre de saisine adressée à la Chambre en précisant que "pour ces motifs, (il) sollicite une vérification de la gestion du SAN du Nord Ouest de l'Etang de Berre dans le cadre de l'article L211-8 du Code des Juridictions financières afin que puissent être clarifiées les relations financières entre cet

établissement public et ses communes membres".

Cette saisine avait donc un objectif très ciblé. Même si une telle demande ne lie pas la Chambre, les observations contenues dans la présente lettre s'inscrivent dans le cadre délimité par la demande du Préfet, à savoir la question des relations financières entre le SAN et les trois communes qui en sont membres. De ce fait la présente lettre n'inclut pas d'analyse financière du SAN. L'existence d'un plan de redressement qui a conduit la Chambre à étudier en détail les trois derniers budgets du SAN et qui l'a également amenée à examiner son budget primitif 1999, puisque le Préfet a arrêté d'office le budget 1998, aurait d'ailleurs rendu cette étude redondante par rapport aux travaux passés de la Chambre sur le SAN.

Les relations financières entre un SAN et les collectivités qui en sont membres sont multiples. Elles se matérialisent par des transferts financiers directs de l'organisme communautaire vers les communes adhérentes, mais aussi par la prise en charge de dépenses qui, sans l'existence du SAN, devraient être supportées par l'une ou l'autre de ces collectivités locales.

Les dotations versées par le SAN aux communes membres entrent dans la première catégorie, c'est à dire la catégorie des transferts directs. Pour le SAN de l'Etang de Berre ces transferts appellent essentiellement des remarques au niveau du respect des obligations légales et des modalités de leur répartition. Tel est le cas de la dotation dite de personnel que verse le SAN de l'Etang de Berre aux trois communes membres (I).

S'agissant des transferts indirects, c'est à dire des dépenses faites dans les communes membres, mais dans le cadre de compétences transférées au SAN, si leur niveau exact est souvent difficile à évaluer, l'analyse montre cependant clairement une répartition très inégalitaire de ces ressources (II).

Lorsque ces deux points auront été analysés, on envisagera les mesures qui pourraient être prises pour mettre un terme aux problèmes constatés par la Chambre dans le cadre du présent contrôle.

- I - Les dotations versées par le SAN aux communes membres ne sont pas toutes conformes à la loi et sont inégalement réparties

Avant d'examiner le problème posé par la dotation dite de personnel versée aux communes d'Istres, Fos et Miramas (C), il est nécessaire de présenter le cadre légal en matière de dotations (A) et la situation au SAN de l'Etang de Berre (B).

- A - Le cadre légal prévu pour le versement, par un SAN, d'une dotation aux communes qui en sont membres

Il convient au préalable de préciser qu'en instituant cette dotation, qui s'appelait au départ

"dotation de référence", le législateur de 1983 tirait les conséquences de sa décision de retirer aux villes nouvelles une partie des compétences qui leur avaient été initialement confiées, ce qui avait pour effet de créer de nouvelles charges pour les communes. L'existence de cette dotation se justifiait donc par le souci de pouvoir redistribuer aux communes membres une partie des ressources tirées par les SAN de la taxe professionnelle, puisque celles-ci devenaient souvent supérieures aux charges induites par les compétences propres conservées par les SAN.

En 1992 la dotation de référence changea de nom pour s'appeler "dotation de coopération". Ses règles de progression et de répartition furent également modifiées.

Ces nouvelles règles légales, qui sont aujourd'hui codifiées à l'article L5334-8 du code général des collectivités territoriales, sont pour le moins complexes.

En simplifiant, on peut dire que la dotation de coopération n'est rien d'autre que l'ancienne dotation de référence, arrêtée à son niveau de 1991, et indexée, pour les années suivantes, sur une partie (70 %) de la progression du produit de la taxe professionnelle (TP).

Les règles de répartition de la dotation tiennent donc compte de cette double composante (valeur de l'ancienne dotation de référence + augmentation de la dotation par indexation sur une partie de la progression du produit de la TP).

- dans le système de la dotation de coopération, la reconduction de ce qui était versé en 1991 dans le cadre de la dotation de référence, s'appelle "attribution de garantie de ressources".

- pour ce qui est de la répartition du surplus (produit de l'indexation sur la TP), la loi prévoit que celle-ci tient compte, d'une part de l'augmentation de la population des communes concernées ("attribution pour accroissement de population") et d'autre part des inégalités fiscales et sociales entre communes ("attribution de péréquation"). Pour cette dernière attribution, la loi impose le recours à trois critères (écarts de potentiel fiscal, nombre d'enfants scolarisés, nombre de logements sociaux), mais laisse aux élus intercommunaux la possibilité de pondérer comme ils l'entendent ces différents critères.

La dotation de coopération est donc composée de trois enveloppes : l'attribution de garantie de ressources, l'attribution pour accroissement de population et enfin l'attribution de péréquation.

- B - La situation au SAN de l'Etang de Berre

1° La dotation de coopération

La dotation de coopération a évolué de la manière suivante de 1992 à 1998, au SAN de l'Etang de Berre:

Voir Tableau

<b>KF</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>98/92</b>	<b>98 (%)</b>
ISTRES	17 310	18 346	18 910	20 611	21 675	22 486	23 404	35,2 %	38%
MIRAMAS	16 448	17 065	17 353	18 220	18 859	19 198	19 471	18,4 %	31%
FOS	17 062	17 401	17 588	18 172	18 523	19 129	19 518	14,4 %	31%
<b>TOTAL</b>	<b>50 820</b>	<b>52 812</b>	<b>53 851</b>	<b>57 003</b>	<b>59 057</b>	<b>60 813</b>	<b>62 393</b>	<b>22,8 %</b>	<b>100%</b>

A la lecture de ces chiffres on constate tout d'abord que la commune d'Istres perçoit actuellement 38 % de la dotation de coopération, les deux autres communes se répartissant le solde sur des bases quasiment identiques (31 % chacune).

En analysant l'évolution de cette dotation, on remarque cependant que si elle a été globalement de 22,8 % entre 1992 et 1998, la progression a été plus forte pour Istres (+ 35,2 %) que pour les deux autres communes à savoir Miramas (+ 18,4 %) et Fos (+ 14,4 %).

Cette différence s'explique d'abord, pour une faible part, par le dynamisme démographique d'Istres puisque les critères de répartition tiennent compte, comme indiqué plus haut, de l'évolution de la population. Mais cette progression différente s'explique surtout par l'évolution de l'attribution de péréquation au sein de la dotation de coopération.

Sur ce plan, le SAN a opté pour la clef de répartition suivante, parmi les trois critères qui permettent de calculer le montant de l'attribution de péréquation au sein de la dotation de coopération:

- nombre d'enfants scolarisés: 70 %
- nombre de logements sociaux: 20 %
- écart de potentiel fiscal: 10 %

Cette clef de répartition est à comparer à celle retenue, par défaut, par la loi à savoir:

- nombre d'enfants scolarisés: 10 %
- nombre de logements sociaux: 25 %
- écart de potentiel fiscal: 65 %

Le nombre de logements sociaux et d'enfants scolarisés ayant augmenté plus vite à Istres que dans les autres communes, il n'est dès lors par surprenant que l'attribution de péréquation d'Istres, et par voie de conséquence sa dotation de coopération, aient progressé plus rapidement que celles de Fos et Miramas.

En revanche, à l'intérieur de l'attribution de péréquation, outre le caractère original, déjà souligné, de la clef de répartition retenue de manière constante depuis 1992 par le SAN, les conditions dans lesquelles l'écart de potentiel fiscal est pris en compte apparaissent surprenantes. Istres perçoit en effet, au titre de la composante " écart de potentiel fiscal " au sein de l'attribution de

péréquation, deux fois plus que Miramas, tandis que Fos ne perçoit rien. Or si l'on regarde le potentiel fiscal d'Istres il est pratiquement identique à celui de Fos et deux fois plus élevé que celui de Miramas, et si l'on regarde le potentiel fiscal par habitant d'Istres il est identique à celui de Miramas. Dès lors de deux choses l'une: soit c'est l'écart de potentiel fiscal qui est pris en compte pour déterminer le montant de la composante "écart de potentiel fiscal", et dans ces conditions seul Miramas devrait percevoir quelque chose, soit c'est l'écart de potentiel fiscal par habitant qui est pris en compte et dans ce cas Istres et Miramas doivent bien percevoir quelque chose, mais à hauteur d'une somme équivalente.

Cette situation surprenante s'explique en réalité par le fait que les deux critères (écart de potentiel fiscal, écart de potentiel fiscal par habitant) sont tous les deux utilisés, mais à des niveaux différents et dans des sens contraires.

En réalité si l'on analyse le contenu de l'article L5334-8 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) qui détermine les modalités de la prise en compte de l'écart de potentiel fiscal dans la dotation de coopération, on constate que c'est la notion de potentiel fiscal par habitant qui est déterminante pour savoir qui est éligible ou non à cette composante, mais qu'en revanche, c'est l'écart de potentiel fiscal "brut", et non plus par habitant, qui va être déterminant pour le calcul du montant de la dotation puisque la formule de calcul multiplie une formule par habitant par un nombre d'habitants ce qui revient à annuler en grande partie la prise en compte de la population. De surcroît, plus le potentiel fiscal "brut" sera élevé et plus la dotation sera élevée, ce qui est contraire à l'idée de base de la péréquation.

Ce système, qui utilise tour à tour deux critères et dans des sens contraires manque donc singulièrement de logique. On ne peut cependant en faire le reproche aux dirigeants du SAN ou à ceux d'Istres, même si cette ville en bénéficie, puisqu'ils ne font qu'appliquer des dispositions prévues par le législateur. En l'espèce cette bizarrerie a des conséquences financières limitées compte tenu de la faible pondération (10 %) retenue par le SAN de l'Etang de Berre pour la composante "potentiel fiscal" dans l'attribution de péréquation. Il n'en serait pas de même si la pondération retenue était celle prévue, par défaut, dans la loi (65 %).

Dans sa réponse à cette observation le Maire de Miramas a souhaité élargir le champ de l'analyse en comparant la répartition actuelle de la dotation de coopération avec celle de la dotation qui l'a précédée (dotation de référence) lorsque celle-ci a été mise en place, c'est à dire en 1985. Il indique à cet égard que, alors que Miramas avait au départ la dotation de référence la plus importante, la situation est aujourd'hui totalement inversée. En réponse la Chambre tient à souligner que ce renversement s'explique en partie par l'évolution de la dotation de référence elle-même entre 1985 et 1992, évolution dont les causes n'ont pas été analysées dans la présente étude dans la mesure où la période en cause est très ancienne.

Mais c'est surtout dans l'existence d'une dotation spécifique, non prévue par la loi et appelée "dotation de personnel", que réside l'originalité et la difficulté de la situation du SAN de l'Etang de

Berre, en matière de dotations aux communes.

2° La dotation de personnel

Le SAN verse en effet aux trois communes membres une dotation de personnel qui a évolué, depuis 1992, de la manière suivante:

Voir Tableau

<b>KF</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>98 (%)</b>
ISTRES	115 127	122 660	127 254	127 254	130 838	130 838	130 838	54%
MIRAMAS	57 530	61 370	63 704	63 704	65 525	65 525	65 525	27%
FOS	40 315	42 970	44 586	44 586	45 847	45 847	45 847	19%
<b>TOTAL</b>	<b>212 972</b>	<b>227 000</b>	<b>235 544</b>	<b>235 544</b>	<b>242 210</b>	<b>242 210</b>	<b>242 210</b>	<b>100%</b>

Cette dotation appelle des remarques qui portent sur le principe même de son existence, mais aussi sur son niveau et sa répartition entre les communes.

a) Une dotation qui n'est pas prévue par la loi

La loi ne prévoit pas la possibilité, pour les SAN, de verser aux communes membres une dotation destinée à financer les dépenses de personnel de ces communes, puisque tel est l'objet affiché de cette dotation. La loi prévoit en effet uniquement l'existence de la dotation de coopération, ex dotation de référence.

Pour les dirigeants du SAN de l'Etang de Berre, la mise en place d'une dotation de personnel s'expliquerait de la manière suivante : la loi Rocard de 1983 avait décidé un certain retour en arrière au niveau de l'intercommunalité pratiquée dans les SAN, en "retransférant" vers les communes une partie des compétences dévolues initialement aux SAN. Pour financer ces transferts de compétences des SAN vers les communes, la loi avait prévu la possibilité pour les SAN de verser une dotation aux communes membres, la dotation de référence. La loi prévoyait que le montant de cette dotation serait arrêté, après avis d'une commission, par le Préfet, en fonction du coût net des compétences transférées(1). Au SAN de l'Etang de Berre les transferts de personnel liés à ces transferts de compétences ayant mis beaucoup de temps à se concrétiser, les dirigeants actuels du SAN, qui étaient déjà en place à cette époque, soutiennent que la charge nouvelle pour les communes, consécutive à ces transferts de personnel, n'a pu être évaluée avec précision et n'a donc pas pu être intégrée dans le montant de la dotation de référence au moment de sa mise en place. Lorsque le coût du personnel transféré a pu être évalué avec précision, il aurait été décidé de financer ce coût par la création d'une dotation "ad hoc", la dotation de personnel.

Si cette explication est corroborée par le fait que la dotation de personnel est apparue en 1987, soit quelques années après la mise en place de la dotation de référence, il subsiste par contre plusieurs interrogations.

Il est ainsi permis de se demander pour quelle raison le SAN de l'Etang de Berre a été le seul, apparemment, à être confronté à une telle difficulté puisqu'il est le seul à avoir mis en place une dotation de personnel.

On peut par ailleurs s'interroger sur les motifs qui ont conduit les dirigeants du SAN de l'Etang de Berre à financer le coût de cette dépense apparue avec retard, par une nouvelle dotation, alors qu'il aurait été plus logique et plus simple de corriger et d'augmenter à due concurrence la dotation légale, dite de référence.

La dernière question porte sur le degré d'implication de l'administration préfectorale dans la mise

en place de ce montage "dérogatoire". Si force est de constater que les services préfectoraux n'ont jamais déféré devant la juridiction administrative les délibérations qui, annuellement, fixent le montant par commune de la dotation de personnel, l'affirmation des dirigeants du SAN selon laquelle ce serait le sous-préfet d'Istres de l'époque qui aurait lui-même défini le montant par commune de cette dotation, n'a jamais pu être confirmée, notamment par la production de documents écrits attestant de cette acceptation. Or si l'on avait voulu respecter au minimum, pour la mise en place de la dotation de personnel, la procédure légale prévue pour la dotation de référence, il était indispensable que l'administration préfectorale valide explicitement le montant initial des dotations versées à chaque commune. En outre cet accord devait émaner du préfet et non du seul sous-préfet. Les éléments apportés par les dirigeants du SAN en réponse aux observations provisoires de la Chambre ne permettent pas de remettre en cause cette constatation. En effet les documents fournis montrent seulement que le transfert de personnel du SAN vers les communes a été réalisé sous l'autorité du sous-préfet. En revanche aucun document ne montre l'existence d'une approbation préfectorale au niveau de l'évaluation du coût de ce transfert ni, a fortiori, pour la fixation du montant initial des dotations de personnel qui dépendait directement de cette évaluation.

On est donc en présence d'une dotation qui n'est pas prévue par la loi, dont on ne connaît pas les critères de répartition initiaux, critères qui, s'ils existent, n'ont pas été validés explicitement, et même sans doute implicitement, par l'autorité préfectorale alors que l'article 27 de la loi Rocard exige une telle approbation. Ces remarques prennent tout leur sens lorsque l'on analyse la répartition de cette importante dotation, entre les trois communes membres.

#### b) Une dotation importante et inégalement répartie

Si l'on se rapporte au tableau qui précède et qui retrace l'évolution de cette dotation depuis 1992, deux constatations majeures s'imposent.

- En valeur absolue cette dotation est très importante puisqu'elle représente quatre fois le montant de la dotation de coopération. Autrement dit la dotation non prévue par la loi est quatre fois plus élevée que la dotation légale.

- En valeur relative, Istres reçoit 54 % du produit de cette dotation, Miramas 27 % et Fos 19 %. Cette répartition n'est pas en soi aberrante à condition toutefois qu'elle soit bien justifiée par des transferts de charges de personnel à due proportion. Dans ces conditions, l'absence de validation par l'autorité préfectorale des calculs effectués à ce niveau par le SAN, lors de l'évaluation initiale du montant des dotations de personnel, n'en est que plus regrettable.

Cette situation permet globalement d'identifier les raisons pour lesquelles on a créé et maintenu cette dotation spécifique non prévue par les textes.

En effet, puisqu'elle était indépendante de la dotation légale, elle a pu être fixée et évoluer

librement par rapport aux contraintes imposées par la loi. En l'espèce la contrainte légale est double : elle joue tout d'abord au niveau de la progression globale de la dotation légale puisque celle-ci est indexée sur l'évolution du produit de la TP ; elle joue ensuite au niveau de la répartition entre les communes membres puisque la loi prévoit un certain nombre de mécanismes pour garantir une distribution équitable, comme par exemple l'intervention explicite du Préfet pour approuver les critères de cette répartition. La loi prévoyait également que "les dotations de référence des communes d'une agglomération nouvelle font l'objet (chaque année) d'un ajustement permettant un resserrement des écarts de ressources fiscales globales". La dotation de personnel a ainsi pu échapper à ce mécanisme de convergence.

## - II - Les transferts indirects

Comme tous les établissements publics intercommunaux, les SAN sont dotés de compétences propres qu'ils exercent à la place des communes membres. Dans le cadre de ces compétences propres, les SAN engagent des actions, lancent des investissements, soutiennent des opérations etc... La Chambre a étudié comment ces dépenses se répartissaient entre les communes membres du SAN de l'Etang de Berre. Une telle étude peut certes surprendre, puisque, par définition, les dépenses engagées par un SAN dans le cadre de ses compétences propres ont un objectif intercommunal. Il pourrait dès lors sembler contraire à l'esprit de l'intercommunalité de rechercher à quelles collectivités elles ont profité.

Cette recherche apparaît cependant utile voire nécessaire: utile parce qu'il serait vain d'étudier les relations financières entre un SAN et les communes membres en se limitant aux transferts directs puisqu'ils ne représentent qu'une partie de la masse financière gérée par un SAN. Nécessaire parce qu'une situation qui avantagerait, sans motif, une ou plusieurs communes au détriment des autres communes membres serait tout autant contraire à l'esprit de l'intercommunalité. Les élus du SAN de l'Etang de Berre ont d'ailleurs parfois fixé eux-mêmes une "grille de calcul" pour cette répartition. En tout état de cause il est assez aisé, comme on le verra, de connaître la répartition par commune des dépenses du SAN de l'Etang de Berre.

Pour analyser ces dépenses, il sera d'abord nécessaire de présenter la répartition des compétences entre un SAN et les communes qui en sont membres, telle que cette répartition est prévue par les textes, et d'étudier l'application qui en est faite au SAN de l'Etang de Berre (A). Il sera alors possible d'analyser les dépenses du SAN par grandes catégories en commençant par les investissements, et en poursuivant par les subventions (B).

### - A - Les compétences propres d'un SAN

#### 1° Les textes

Le système mis en place par la loi Rocard est assez complexe. On peut cependant distinguer au moins deux niveaux de compétences. Les compétences qui sont automatiquement transférées

par la loi au SAN (premier niveau) et celles que les communes membres peuvent volontairement confier à la structure intercommunale en sus des premières (deuxième niveau de compétence, "à la carte").

#### a) Les compétences de droit commun d'un SAN

Aux termes de l'article L5333-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), "la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle exerce les compétences des communes en matière de programmation et d'investissement dans les domaines de l'urbanisme, du logement, des transports, des réseaux divers et de la création des voies nouvelles et du développement économique. Ils sont compétents en matière d'investissement pour la réalisation des équipements rendus nécessaires par les urbanisations nouvelles engagées sous forme de zone d'aménagement concerté ou de lotissement comprenant plus de trente logements, quelle que soit la localisation de ces équipements: les autres équipements sont réalisés par les communes soit sur leurs ressources propres, soit sur des crédits délégués à cet effet par la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle".

L'article L5333-2 du CGCT ajoute que les SAN sont également compétents en matière de schémas directeurs d'urbanisme, de POS, de ZAC, de plans d'aménagement de zones, et de lotissements supérieurs à 30 logements.

Enfin l'article L5333-4 du CGCT dispose que "les communes gèrent les équipements à l'exception de ceux qui sont reconnus d'intérêt commun et qui sont à ce titre créés et gérés par la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle".

A ce stade il convient de souligner l'imprécision de certaines notions utilisées dans ces trois articles de loi. Il est ainsi difficile de cerner avec certitude le contenu du concept d'"équipements rendus nécessaires par les urbanisations nouvelles" puisque a priori tous les équipements publics construits dans une agglomération nouvelle sont susceptibles d'entrer dans cette catégorie.

#### b) Les compétences "à la carte"

L'article L5333-5 du CGCT prévoit que "la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle peut assurer la gestion de services et l'exécution de tous travaux ou études pour le compte des communes membres dans des conditions fixées par convention avec la ou les communes intéressées. (...) Ces conventions sont adoptées à la majorité des deux tiers des membres du conseil d'agglomération ou du comité syndical."

Cette disposition permet donc de compléter ponctuellement la sphère de compétence du SAN. Il convient à cet égard de noter que ces transferts de compétences supplémentaires et volontaires ne doivent pas, obligatoirement, concerner l'ensemble des communes membres mais peuvent intéresser une partie seulement d'entre elles puisque l'article précité du CGCT évoque la

nécessité de signer une convention avec "la ou les communes intéressées". On peut donc, en application de cet article, avoir une sphère de compétence différente d'un SAN à l'autre, et, à l'intérieur d'un même SAN, différente selon la commune concernée. Il s'agit là d'une entorse notable à l'idée d'intercommunalité, compensée cependant par l'exigence d'une majorité des 2/3 pour que ces transferts "à la carte" soient acceptés.

## 2° La situation au SAN de l'Etang de Berre

Pour bien comprendre l'état actuel des compétences respectives du SAN et des communes membres, il convient d'indiquer que le SAN de l'Etang de Berre a eu recours à deux modalités différentes pour appliquer les dispositions de l'article L5333-5 du CGCT.

Les communes ont tout d'abord transféré des compétences complètes au SAN. Ces transferts de compétences, qui concernent parfois seulement une partie des communes membres, ne s'accompagnent d'aucun transfert financier. Il s'agit donc, au moins en théorie, de transferts de compétences et de charges.

La seconde modalité utilisée est celle de la prestation de service rémunérée. Par convention, telle commune, confie au SAN telle action qui relève de la compétence de ladite commune. En contrepartie la convention prévoit une facturation, par le SAN à la commune, du coût des prestations réalisées pour son compte. Dans ce cas il ne s'agit donc pas d'un transfert de compétences, puisque la commune reste globalement en charge du problème, le SAN n'étant qu'un prestataire de service.

### a) Les transferts de compétences et de charges

5 conventions ont été signées en la matière entre le SAN et les communes membres. La première est qualifiée de "convention cadre". Elle a été suivie de 4 autres conventions qui fixent les modalités de transferts de compétences en matière de culture, d'"insertion par l'économique", d'environnement, et de sport de haut niveau.

#### \* La convention cadre

Celle-ci date du 30 juin 1994. Les principales dispositions de cette convention sont contenues dans les deux premiers articles qui sont ainsi rédigés:

#### "Article 1:

Les communes délèguent au SAN, pour la durée du mandat en cours, la gestion des services définis en annexe auxquels sont affectés les équipements reconnus d'intérêt commun par les arrêtés préfectoraux des 27 décembre 1984, 25 novembre 1985 et 25 octobre 1990 et complétés postérieurement par délibérations du Comité Syndical à la majorité qualifiée, conformément aux

dispositions de l'article 19 de la loi du 13 juillet 1983.

Article 2:

a) Le SAN, conformément à l'article 20, assure ou participe à la gestion à la réalisation d'études et de travaux que lui confient les communes en matière de transport en commun et de transports scolaires sur l'ensemble de la ville nouvelle, de logistique administrative et informatique, d'eau et d'assainissement, de traitement des déchets et d'environnement, de développement économique et urbain.

b) Le SAN participe à la gestion financière des équipements scolaires réalisées par le Conseil Général et le Conseil Régional en agglomération nouvelle."

La simple lecture de ces dispositions ne permet pas d'identifier la portée réelle de cette convention. Si l'on cherche donc à appréhender avec précision ses conséquences pratiques, il faut tout d'abord souligner que les deux articles précités s'inscrivent clairement dans le cadre des dispositions relatives aux délégations de compétences des communes vers le SAN, puisque l'article 1er utilise le verbe "déléguer" et que l'article 2 fait expressément référence à l'article 20 de la loi Rocard, devenu article L5333-5 du CGCT, sur les délégations de compétences. Or ce qui est délégué par ces deux articles relève souvent, de plein droit, de la compétence du SAN et n'a dès lors pas lieu de figurer dans une convention de transfert de compétences.

Il est donc nécessaire de distinguer, dans la liste des compétences "transférées" par cette convention cadre, d'une part celles qui n'avaient pas lieu d'y figurer, et d'autre part celles pour lesquelles cela présentait, en revanche, un intérêt. Il faudra par ailleurs traiter à part une compétence transférée, celle relative à "la logistique administrative et financière", car cet intitulé mérite quelques précisions.

- Les compétences qui n'avaient pas lieu d'être transférées

Ainsi la gestion des équipements d'intérêt commun, que l'article 1 de la convention confie au SAN, est déjà dans sa sphère légale de compétence (cf. article L5333-4 du CGCT: "les communes gèrent les équipements à l'exception de ceux qui sont reconnus d'intérêt commun et qui sont à ce titre créés et gérés par la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle").

De même les transports, l'eau et l'assainissement, et le développement économique, compétences qui sont énumérées dans l'article 2 de la convention, sont clairement des compétences de droit commun d'un SAN aux termes de l'article L5333-1 du CGCT ("le SAN exerce les compétences des communes en matière de programmation et d'investissement dans les domaines de l'urbanisme (...), des transports, des réseaux divers, (...) et du développement économique").

En réponse à cette observation le Président du SAN n'a pas contesté ce problème mais a tenu à en minimiser la portée. Il a ainsi indiqué que "le S.A.N. a pu, dans un souci de rappel des dispositions légales en vigueur, inscrire dans la convention cadre des précisions redondantes avec la loi de 1983. Pour autant, ce caractère superflu ne rend pas cette convention illégale. La convention cadre est d'ailleurs intervenue à la suite du jugement en date du 11/05/83 du Tribunal Administratif relatif aux compétences du S.A.N. de Saint Quentin en Yvelines, sur la recommandation du Groupe Central des Villes Nouvelles."

S'agissant de l'eau et de l'assainissement, les conditions pratiques dans lesquelles s'applique ce "transfert" posent un problème plus spécifique. Force est en effet de constater que les trois communes ne sont pas placées dans la même situation. Ainsi, l'eau et l'assainissement à Istres et Miramas sont, en pratique, gérés par le SAN, alors que le service des eaux et de l'assainissement de Fos est géré par la Ville de Fos.

Cette situation, que la Chambre avait déjà évoquée dans sa lettre d'observations sur l'eau et l'assainissement, est tout d'abord contraire aux dispositions de l'article L5333-1 du CGCT et de la convention dite cadre de 1994 qui donnent clairement compétence au SAN dans ce domaine. Au-delà du problème de régularité, cette différence de traitement est à l'origine d'une inégalité entre les communes membres du SAN.

Ainsi, quand en 1990, la concession du service des eaux et de l'assainissement de Fos à un exploitant privé, filiale de la Lyonnaise des Eaux, a été renouvelée, les recettes tirées de ce contrat ont profité au budget de Fos et non au budget communautaire comme cela aurait dû être le cas. A l'inverse, les recettes tirées de la privatisation à la même époque et au profit de la même société, des services des eaux et de l'assainissement d'Istres et Miramas, ont été versées dans les caisses du SAN et ont ainsi profité aux trois communes alors que seules deux étaient concernées. Aucune raison ne justifie le maintien de cette situation irrégulière, créatrice d'inégalités.

En réponse à cette observation le Président du SAN, par ailleurs Maire de Fos, a affiché son intention de mettre fin à cette situation. Il a ainsi indiqué que "la Commune de Fos sur Mer a pris une délibération en date du 16 janvier 1995 dans laquelle elle marque son intention d'effectuer la réintégration des services de l'eau et assainissement de Fos sur Mer au SAN. Le Cabinet FANTON, chargé du contrôle de la convention d'affermage du SAN, a été missionné sur ce dossier complexe. Une étude juridique et financière est donc en cours et devrait permettre de régulariser la situation au regard de l'article L5333-1 du CGCT sur l'exercice 2000." La Chambre prend acte de cette déclaration d'intention qui date de 1995 et dont l'entrée en vigueur ne saurait donc être davantage retardée.

- Les compétences pour lesquelles une décision de transfert devait être prise

A l'inverse, le traitement des déchets et l'environnement ne relèvent pas de plein droit de la

compétence syndicale. Les dispositions qui traitent de ces deux domaines avaient donc bien leur place dans une convention de délégation de compétences communales au SAN.

Les conditions dans lesquelles le SAN gère, en pratique, le traitement des déchets et l'environnement appellent cependant une remarque. Il existe ainsi sur le territoire du SAN trois déchetteries, une pour chaque commune. Les déchetteries d'Istres et de Fos ont été construites par le SAN. Celle de Miramas par la commune de Miramas. Cette différence n'est pas justifiée puisqu'en l'espèce, si la compétence est syndicale, elle doit l'être pour toutes les communes. En réponse à cette observation, le Président du SAN, a tenu à préciser que la charge supportée à ce titre par la commune de Miramas était compensée depuis 1997 par l'octroi d'une aide, qualifiée d'exceptionnelle, du SAN à Miramas. Cette aide ne fait cependant que réparer sans effet rétroactif une situation anormale. La Chambre note par ailleurs que les premières dépenses du SAN concernant la construction de la déchetterie de Fos datent de 1993, soit avant la signature de la convention cadre qui donne officiellement compétence au SAN dans ce domaine.

- La délégation de compétence pour la réalisation d'études et de travaux en "matière de logistique administrative et informatique"

En réponse à un questionnaire de la Chambre qui interrogeait le Maire d'Istres sur l'existence ou non d'un service informatique au sein de son administration, ce dernier a précisé la chose suivante: "Dans ce domaine, la commune ne disposant pas, au sein de son personnel, des compétences nécessaires, a choisi d'avoir recours au service informatique du SAN, dans le cadre de l'article 2 de la convention de gestion de services passée en décembre 1994 entre les communes et le SAN et selon lequel: "le SAN assure ou participe à la gestion, à la réalisation d'études et de travaux que lui confient les communes en matière de... logistique administrative et informatique".

La ville d'Istres ne possède donc pas de service informatique et utilise celui du SAN, alors que les autres communes ont recours à leurs propres agents. Dans sa réponse aux observations provisoires le Président du SAN a souhaité minimiser la portée de cette différence de traitement en soulignant que le service informatique du SAN ne travaillait pas que pour Istres ce qui n'a, heureusement, rien de surprenant. Il a par ailleurs indiqué qu'il souhaitait que les personnels informatiques des communes de Fos et Miramas soient pris à l'avenir en charge, après transferts, par le SAN. La Chambre prend acte de cette intention qui confirme bien, au demeurant, l'existence d'un problème.

De même la ville d'Istres ne possède pas de service du personnel. Les agents communaux d'Istres sont donc gérés administrativement par le service du personnel du SAN. Au total, et sans même prendre en compte les agents du service informatique communautaire qui travaillent en réalité pour la Ville d'Istres, cette collectivité bénéficie de la mise à disposition gratuite de 25 agents du SAN.

Les villes de Fos et de Miramas ne bénéficient pas de cet avantage, qui, si l'on évalue le coût moyen annuel d'un emploi à 150.000 F, se monte à environ 4 millions de francs par an, pour ces 25 agents.

En réponse à cette remarque sur le service du personnel, le Président du SAN a indiqué que cette situation avait été décidée et acceptée par les autres communes en 1985 lors des discussions sur les transferts de personnels SAN vers les communes. Les documents transmis ne permettent cependant pas de confirmer une telle affirmation. Par ailleurs le Président du SAN conteste l'évaluation faite par la Chambre du coût de cet avantage indu, qu'il situe tout de même aux alentours de 2,5 millions de francs.

Cette convention pose donc un problème d'équité. Elle est plus généralement très contestable sur le plan juridique dans la mesure où elle permet à une commune de transférer quasiment tous ses services au SAN sans avoir à financer ces transferts et sans qu'il soit nécessaire d'accorder le même avantage aux autres communes.

\* La convention relative à la culture

Le 2 février 1995 les communes d'Istres, de Fos et de Miramas ont signé avec le SAN une convention qui décide qu'"à compter du 1er janvier 1995, le Syndicat d'Agglomération Nouvelle aura compétence en matière culturelle pour tout ce qui, dans ce domaine, fait apparaître de façon présente (sic) un intérêt communal dépassant les limites de chaque commune". Cette convention a été régulièrement approuvée par les conseils municipaux concernés et par le comité syndical du SAN.

Par ailleurs 3 conventions bipartites (entre le SAN et une commune) ont été signées. Ces conventions sont rédigées exactement dans les mêmes termes que la convention quadripartite ce qui fait douter de leur utilité.

Le SAN est donc désormais compétent, à la place des communes, en matière culturelle.

\* La convention relative à la "gestion des services d'insertion par l'économique"

Le 2 février 1995 les communes d'Istres, de Fos et de Miramas ont signé avec le SAN une convention qui décide que "les communes délèguent pour la durée du mandat en cours, leurs compétences en matière d'insertion par l'économique et la gestion des services chargés en leur sein de ces compétences". Cette convention a été approuvée par les conseils municipaux concernés et par le comité syndical du SAN.

A la suite du renouvellement des conseils municipaux en juin 1995, une nouvelle convention, bipartite celle là, a été signée le 28 mai 1996 entre la Ville d'Istres et le SAN (approuvée par le conseil municipal le 1er août 1995). De même une nouvelle convention a été signée entre la ville

de Fos et le SAN le 28 mai 1996 après avoir été approuvée le 1er août 1995 par le conseil municipal de Fos. Pour Miramas aucune nouvelle convention n'a été signée; le conseil municipal de Miramas a en effet décidé le 6 décembre 1995 d'approuver "la convention du 2 février 1995 déléguant au SAN les compétences en matière d'insertion par l'économique". On a donc à Miramas renouvelé la convention de base.

Le 24 octobre 1997 un "avenant à la convention SAN/Commune de Fos pour la gestion des services d'insertion par l'économique" a été signé. Il indique que "la commune de Fos sur Mer a, durant la période de décembre 1994 à décembre 1996 pris en charge les frais de personnel mis à disposition dans le cadre de ladite convention pour un montant de 1.668.921,24 francs. La dépense correspondante incombant au SAN, il convient de reverser à la commune de Fos sur Mer les sommes versées à ce titre".

Un avenant du même type a été signé avec la commune d'Istres le 29 mai 1997 pour une somme de 377.932,08 F au titre de la période s'étendant du 1/1/95 au 30/4/95.

Il convient donc de noter que ces remboursements concernent des périodes différentes qui ne commencent pas au même moment (décembre 1994 pour Istres, janvier 1995 pour Fos). En outre ces avenants ont pour effet de faire prendre en charge par le SAN des dépenses antérieures à la signature de la convention de base, puisqu'on remonte à décembre 1994 ou janvier 1995 alors que la convention de base a été signée le 2 février 1995.

De surcroît aucun avenant de ce type n'a été signé avec la commune de Miramas. Interrogés sur cette différence de situation, les dirigeants du SAN ont indiqué à la Chambre que "la mise en oeuvre de la délégation de compétence Insertion par l'Economique avec la commune de MIRAMAS est intervenue plus tardivement et n'a pas généré de retard dans le transfert de personnel de cette commune vers le SAN". Cette explication n'est pas recevable. En effet le remboursement des frais ne se conçoit que dans la mesure où les communes ont continué, pour des raisons matérielles, à prendre en charge des dépenses qui ne relevaient plus de leur compétence. Or à partir du moment où ce transfert était décidé pour les trois communes il prenait effet à la même date pour les trois communes. Dans ces conditions, si l'on accepte de rembourser à une commune la charge qu'elle a supportée entre la date du transfert officiel et la date du transfert réel on doit le faire pour toutes les communes.

Dans sa réponse aux observations provisoires le Président du SAN a avancé une nouvelle explication, à savoir une date d'approbation de la convention plus tardive pour Miramas que pour les deux autres communes puisque la délibération du conseil municipal de Miramas approuvant ce transfert date du 6 mars 1995.

Si cette explication est plus logique que la précédente, il n'en demeure pas moins que la commune de Miramas aurait dû obtenir du SAN le remboursement des dépenses d'insertion par l'économique qu'elle a continué à prendre en charge entre la date d'approbation du transfert, et le

transfert effectif.

\* La convention de délégation de compétence en matière d'environnement

A la même date que les deux précédentes, soit le 2 février 1995, les communes d'Istres, Fos et Miramas ont signé avec le SAN une troisième convention dans laquelle "les communes délèguent au SAN pour la durée du mandat en cours, leurs compétences en matière d'environnement, de collecte sélective et de traitement des déchets ménagers, (...)"

Cette convention a été approuvée par les conseils municipaux concernés et par le comité syndical. Elles appellent toutefois deux remarques : il est tout d'abord permis de s'interroger sur l'utilité de cette convention puisque, comme on l'a vu plus haut, la convention dite cadre de 1994 avait comme principal intérêt pratique de transférer au SAN la compétence des communes en matière d'environnement et de traitement des déchets.

Les dirigeants du SAN présentent certes aujourd'hui cette nouvelle convention comme destinée à préciser celle de 1994. L'argument est peu convaincant. Il est ainsi assez difficile de déduire de la lecture de la convention de 95, qui est censée préciser celle de 94, que le ramassage des ordures ménagères n'est pas concerné par le transfert, puisque cette exception n'est pas clairement mentionnée dans le texte de la convention.

La deuxième remarque concerne l'exception faite au niveau du transfert de compétence, pour les ordures ménagères. En effet, si cette exception est sans doute justifiée par la perception d'une taxe d'enlèvement des ordures ménagères dans les trois communes, ce qui rend communale la dépense correspondante, il n'est pas rationnel de confier aux communes la collecte des ordures ménagères, et au SAN la collecte sélective. De fait la collecte sélective ne se limite pas à la mise en place de points d'apports volontaires mais implique le ramassage de déchets préalablement triés par les usagers. Dans ces conditions la gestion séparée de la collecte des ordures ménagères et de la collecte sélective n'est pas logique et peut se révéler coûteuse puisqu'elle impose la mise en place de deux collectes strictement indépendantes. En outre, même si l'on accepte d'assimiler, comme le font les dirigeants du SAN, collecte sélective et mise en place de points d'apports volontaires, force est de constater que les entreprises de ramassage des ordures ménagères sont également compétentes pour gérer des points d'apport volontaire. Il y a donc une logique et un intérêt à globaliser la prestation au lieu de la scinder entre deux niveaux de collectivités.

\* Les conventions de délégation de compétence en matière de "sport de haut niveau"

Le 20 décembre 1996, la commune d'Istres a signé avec le SAN une convention dans laquelle elle "délègue au SAN sa capacité de soutien au sport de haut niveau". La convention rappelle tout d'abord que "le sport de haut niveau a des retombées locales dépassant le cadre communal", qu'il "intéresse l'Agglomération Nouvelle par la cohésion et l'identité communautaire qu'il véhicule

auprès de la population et plus particulièrement des jeunes" et qu'il "contribue également à renforcer l'image du SAN et des communes qui le composent en terme de promotion et de communication".

La convention précise par ailleurs la définition qu'elle retient du "sport de haut niveau" à savoir un sport dont les pratiquants sont engagés dans des compétitions nationales.

Le 6 janvier 1997, la commune de Fos et le SAN ont signé une convention en tous points identique à la précédente. En revanche Miramas n'a pas signé une telle convention avec le SAN.

On se trouve donc dans la situation d'une compétence syndicale, pour le territoire des communes d'Istres et de Fos, et communale pour Miramas. Cette situation est, comme on l'a vu plus haut, tout à fait légale. Il est néanmoins possible de relever les effets néfastes que cette possibilité de transfert à la carte risque de susciter.

Sur le plan des principes d'abord elle rend l'intercommunalité plus opaque pour les habitants du groupement qui, selon la commune où ils vivent, doivent s'adresser pour le même problème, dans un cas au SAN, dans l'autre à leur commune. Il est à cet égard assez paradoxal de justifier le transfert au SAN de cette compétence par l'identité communautaire véhiculée par le "sport de haut niveau", alors qu'une des trois communes n'est pas concernée par ce transfert.

Par ailleurs, si une des communes membres ne conduit pas d'action particulière dans le cadre de la compétence qu'on envisage de transférer, elle a tout de même intérêt à signer cette convention et donc à créer de toutes pièces un besoin dans sa commune pour récupérer une partie des retombées de ce transfert de compétences.

Il s'agit donc d'un système qui, soit pousse à la dépense, soit, si ladite commune ne rentre pas dans ce jeu, est source d'injustice.

La Chambre précise par ailleurs que ces remarques ne concernent que les conditions de transfert de cette compétence au SAN et qu'elles ne mettent à aucun moment en cause le principe même d'un tel soutien public, qui relève de la seule appréciation des assemblées délibérantes compétentes.

#### b) Les conventions de gestion

Plusieurs conventions de ce type ont été signées. Elles indiquent, en principe, les conditions de facturation de ces prestations. Ils existe cependant des cas de prestations totalement gratuites.

\* Les conventions de gestion avec facturation

- conventions générales de prestations de services

Le 14 février 1997 la commune d'Istres et le SAN ont signé une convention pour la réalisation de prestations de services. Cette convention prévoit que "la commune peut effectuer, à la demande du SAN et pour le compte de ce dernier, des travaux d'entretien sur des équipements mobiliers et immobiliers dont il a la charge". La convention précise que les "travaux font l'objet d'une opération d'ordre comptable sur présentation d'un état de frais". Les deux autres communes ont approuvé des conventions rédigées en des termes identiques.

Ces trois conventions s'inscrivent donc dans un mouvement inverse à celui rencontré pour les transferts de compétence. En l'espèce, c'est en effet le SAN qui confie aux communes des tâches qui relèvent de sa compétence, possibilité clairement ouverte par l'article L5333-5 du CGCT. Reste cependant la question de la facturation: de ce point de vue la convention fait référence, semble-t-il à tort, à la notion d'"opération d'ordre comptable". En réponse aux observations provisoires de la Chambre le président du SAN a en effet indiqué qu'" il s'agit bien de conventions avec facturation réelle et non pas d'opération d'ordre dans la comptabilité du SAN ou des communes".

- conventions de gestion en matière de communication

Les villes de Fos et d'Istres ont, chacune, signé avec le SAN (le 24 janvier 1997 pour Istres, le 16 septembre 1997 pour Fos) une convention aux termes de laquelle "le SAN effectue à la demande de la Commune, des travaux de photographie, de conception graphique et d'édition et assure l'organisation de manifestations événementielles. Les services du SAN ne réaliseront que les prestations que leurs moyens techniques et en personnel les autorisent à effectuer". Miramas n'a pas signé une telle convention.

Bien que ces conventions précisent également que les prestations font l'objet d'une opération d'ordre comptable sur présentation d'un état de frais, les dirigeants du SAN ont indiqué que dans le cadre de ces conventions "les prestations effectuées par le Service Communication (du SAN) donnent lieu à remboursement des communes". D'ailleurs les délibérations du SAN qui approuvent ces conventions précisent bien que "ces travaux feront l'objet d'une facturation détaillée".

Selon les dirigeants du SAN, les montants facturés pour l'année 1997, sont les suivants:

- commune d'Istres: 236.902 F

- commune de Fos/mer: 2.202 F

La Chambre a donc cherché à identifier la prestation réalisée en contrepartie de la facturation adressée à Istres (pour Fos le montant infime de cette facturation équivalant à une absence de prestation, cette question n'a pas été posée). En réponse les dirigeants du SAN ont indiqué que

cette prestation avait consisté, pour l'année 1997, à réaliser (rédaction, photographies, création graphique et maquette) les 7 numéros du magazine municipal "Istres Magazine", qui comprend 44 pages par numéro.

Il y a manifestement une sousfacturation de cette prestation de service. Ce sentiment est confirmé par plusieurs éléments.

Le service communication du SAN emploie en effet 19 agents ce qui représente, au niveau seulement de la masse salariale et des charges, un coût annuel de 3,5 millions de francs (sans même compter le directeur de ce service qui est rémunéré par le SAN sur un emploi de cabinet et n'est donc pas inclus dans ce chiffrage). Or la liste des actions de communication de ce service au bénéfice du SAN au cours de cette même année 1997 ne fait référence qu'à des opérations mineures qui d'ailleurs relèvent parfois plus de la communication de la Ville de Fos seule (opération Port antique de Fos, opération "journées bleu de mer" de Fos) que de la communication du SAN et qui représentent en tout état de cause une charge de travail modeste sans commune mesure avec celle qui découle de la réalisation d'un magazine municipal de 44 pages par numéro.

De surcroît le service communication du SAN n'est rien d'autre que le successeur de l'association paramunicipale Istres Communication qui était subventionnée par la Ville d'Istres à hauteur de plus de 4 millions de francs par an jusqu'en 1996 et qui a été dissoute lorsque ce service du SAN a été créé. Ainsi sur les 19 agents que compte ce service 16 ont été recrutés par le SAN en 1997 et, en grande partie, parmi les anciens salariés d'Istres Communication.

En l'espèce la convention de gestion a certes permis la disparition d'une association paramunicipale, mais elle a surtout eu pour conséquence de faire payer par le SAN la fabrication du journal municipal d'Istres que cette dernière finançait auparavant elle-même par le biais de subventions à Istres Communication, sans que ce transfert ne soit compensé, comme l'exigeait la convention, par une facturation correspondant à la charge réelle, pour le SAN, de cette prestation.

Cette situation est donc contraire aux termes de la convention et avantage de manière injustifiée la Ville d'Istres au détriment des deux autres communes.

En réponse à cette observation, le Président du SAN a essentiellement fait valoir que 1997 avait été une année de transition qui n'était pas représentative et que les choses étaient redevenues plus normales en 1998. Il a indiqué à ce titre que la ville d'Istres avait dépensé elle-même en 1998 1,7 millions de francs au titre de ses propres actions de communication et que le SAN lui avait facturé pour 619.952,80 F de prestations de communication. Sans même chercher à vérifier le premier chiffre, ce qui au demeurant serait extrêmement difficile, le compte n'y est toujours pas puisque Istres consacrait avant la disparition d'Istres communication plus de 4 MF par an à sa propre communication.

Les tarifs servant de base aux facturations que le SAN adresse à Istres demeurent par ailleurs extrêmement bas puisque la confection d'un numéro d'Istres Magazine est facturée (hors impression) 51.000 F TTC, et alors même que la qualité du contenu a été améliorée, à la demande de la Ville.

Enfin, et même en acceptant l'idée que 1997 était une année de transition, rien n'obligeait à sousfacturer de manière aussi manifeste la prestation du service communication du SAN au profit de la Ville d'Istres.

\* Les conventions prévoyant la réalisation par le SAN de prestations de service à titre gratuit

Ces conventions sont au nombre de deux et concernent exclusivement la Ville d'Istres. La première prévoit la possibilité pour le SAN d'assister gratuitement la commune d'Istres dans le domaine des affaires juridiques et du patrimoine. La seconde concerne l'urbanisme.

Ces deux textes, qui font bénéficier gratuitement une commune membre, et pas les autres de l'infrastructure administrative du SAN, ne semblent cependant pas contraires aux dispositions légales qui prévoient cette possibilité.

#### Conclusion sur la répartition des compétences

L'accumulation des conventions de transferts et de prestations de services, dans des sens parfois opposés, débouche sur un enchevêtrement de compétences entre le SAN et les communes membres qui rend le système pour le moins opaque et ne permet pas de garantir le respect du principe de spécialité, qui veut que deux échelons administratifs, ici une commune et le SAN, ne peuvent être conjointement compétents.

Globalement l'énumération des différents transferts de compétence réalisés au SAN de l'Etang de Berre montre que ceux-ci peuvent être classés en trois catégories :

- les transferts qui respectent les textes et l'esprit de l'intercommunalité : tel est le cas en matière culturelle ;

- les transferts qui respectent la lettre des textes mais ne vont pas dans le sens d'une véritable intercommunalité : ce qui a été fait en matière de "sport de haut niveau" entre clairement dans cette catégorie ;

- enfin les situations qui ne sont manifestement pas permises par les textes et qui avantagent de manière indue une des communes membres. La situation du service communication du SAN en fournit une illustration. Dans ce cas il convient, soit de facturer au coût réel ces avantages, soit d'y mettre fin.

## - B - Les dépenses du SAN

### 1° Les investissements

Comme on a pu le voir à l'occasion de la présentation de la politique des villes nouvelles au début de cette lettre, les SAN ont pour vocation première, dans le système issu de la loi Rocard, d'investir à la place des communes membres.

Lorsque l'on étudie les dépenses d'investissement du SAN de l'Etang de Berre, il est assez facile de connaître la répartition de ces investissements dans les trois communes membres, et ce pour deux raisons qui sont liées les unes aux autres.

La première raison tient au fait que les élus sont convenus, sans donner une forme officielle à leur accord et donc sans transmission au contrôle de légalité, d'une "grille de calcul" pour la répartition du montant annuel des investissements du SAN. L'enveloppe globale consacrée aux investissements est ainsi divisée chaque année en 4 parts inégales sur la base des critères suivants:

- un quart des crédits est destiné au financement des équipements syndicaux
- 1/5 du solde des crédits est alloué à la commune de Fos
- sur les 4/5 du solde restant, 2/5 représentent la part allouée à Miramas
- sur ces mêmes 4/5 du solde restant, 3/5 représentent la part allouée à Istres

En pratique, pour une enveloppe d'investissement globale de 100 millions de francs (MF), l'enveloppe allouée aux équipements syndicaux se montera à 25 MF, l'enveloppe allouée à Fos à 15 MF, l'enveloppe allouée à Miramas à 24 MF, et l'enveloppe allouée à Istres à 36 MF(3).

Dans un courrier adressé à la Chambre en cours d'instruction, le Président du SAN a précisé que "ce choix de répartition historique a été motivé par les trois impératifs suivants:

- financer en priorité les équipements syndicaux
- accorder à la commune de Fos Sur Mer une part de financement significative (par référence à son apport en taxe professionnelle)
- répartir le solde de financement entre les Communes d'Istres et de Miramas au prorata des populations respectives".

Il existe également une deuxième explication au fait qu'il soit possible d'analyser les retombées

pour chaque commune des investissements du SAN. En effet, jusqu'à l'apparition et l'application en 1997 de la nouvelle nomenclature comptable dite M14, il était aisé d'identifier dans chaque chapitre d'investissement du budget ou du compte administratif et pour chaque article, les dépenses syndicales, les dépenses au profit de Fos, les dépenses au profit de Miramas et les dépenses au profit d'Istres, puisqu'en face de chaque article budgétaire figurait soit la lettre S (pour les dépenses SAN c'est à dire les dépenses véritablement intercommunales), soit F (Fos), soit M (Miramas) ou soit I (Istres).

La Chambre a donc analysé les derniers comptes administratifs du SAN pour savoir si, dans les faits, l'enveloppe d'investissement avait été répartie conformément au système qui vient d'être décrit. Le changement de nomenclature comptable n'ayant pas permis d'intégrer l'année 1997, cette étude porte donc sur la période 1993 - 1996.

Le tableau ci-après ventile les dépenses d'investissement du SAN pendant cette période entre les quatre affectations possibles. Il convient de préciser que n'ont pas été inclus dans ces chiffres les intégrations de patrimoine qui sont neutres budgétairement, les dépenses relatives à la construction du commissariat de police d'Istres qui le sont également (recette équivalente tirée de la vente à l'Etat), et au chapitre 925, les comptes 06, 16 et 18 qui ne correspondent pas à des investissements physiques. Les résultats chiffrés de ce travail ont été soumis aux dirigeants du SAN qui les ont validés, après quelques corrections mineures, qui ont été intégrées par la Chambre.

Voir Tableau

**INVESTISSEMENTS TOTAUX PAR COMMUNE**

	<b>FOS</b>	<b>ISTRES</b>	<b>MIRAMAS</b>	<b>SAN</b>	<b>TOTAL</b>
<b>1993</b>	21 936 044,44	72 335 922,26	20 354 207,33	19 242 863,47	133 869 037,50
<b>1994</b>	28 339 153,09	77 074 424,89	27 372 473,34	36 828 662,19	169 614 713,51
<b>1995</b>	21 624 502,05	55 378 987,20	35 630 400,95	27 255 183,59	139 889 073,79
<b>1996</b>	15 777 678,66	45 869 195,08	21 454 893,32	20 590 188,32	103 691 955,38
<b>TOTAL</b>	<b>87 677 378,24</b>	<b>250 658 529,43</b>	<b>104 811 974,94</b>	<b>103 916 897,57</b>	<b>547 064 780,18</b>

A la lecture de ce tableau on constate immédiatement la forte disproportion entre les investissements consacrés à la Ville d'Istres et ceux consacrés aux autres communes. Ainsi, au cours de la période étudiée, la somme des investissements consacrés à Istres est 2,5 fois plus élevée que celle consacrée à Miramas.

Cette impression est confirmée par les résultats du tableau ci-après qui montrent comment aurait dû se répartir l'enveloppe d'investissement du SAN pendant ces 4 années (547 millions de francs) si la "grille de calcul" explicitée plus haut avait été respectée.

Voir Tableau

<b>FOS</b>	<b>ISTRES</b>	<b>MIRAMAS</b>	<b>SAN</b>
<b>82 059 717,03</b>	<b>196 943 320,86</b>	<b>131 295 547,24</b>	<b>136 766 195,05</b>

Dans ces conditions, deux enveloppes sont supérieures à ce qu'elles auraient dû être (Fos et surtout Istres) alors que, pour les deux autres (Miramas et SAN), le "manque à gagner" est conséquent, comme le montre le tableau ci-après:

Voir Tableau

**«TROP PERCU»**

<b>FOS</b>	<b>ISTRES</b>
<b>5 617 661,21</b>	<b>53 715 208,57</b>

**«MANQUE A GAGNER»**

<b>MIRAMAS</b>	<b>SAN</b>
<b>26 483 572,30</b>	<b>32 849 297,48</b>

Invité à commenter ces chiffres, le président du SAN a développé deux séries d'arguments. Il a tout d'abord souligné que "la répartition décrite dans (son) courrier du 24 mars correspond uniquement à un cadre de repérage interne pour le SAN, non formalisé, ce qui viendrait d'ailleurs en contradiction avec la loi de 1983, laquelle ne prévoit aucunement de répartition de crédits par commune membre. Il s'agit donc d'une grille d'analyse interne visant à respecter sur le long terme, et non pas année par année, un certain équilibre entre territoires". Il a ajouté qu'"il est normal dans ce cadre que le SAN ait décidé la réalisation d'un nombre important d'équipements dans la commune ayant connu la plus forte progression démographique".

Le Président du SAN a par ailleurs soulevé un autre argument en soutenant que la répartition de l'enveloppe d'investissement devait être analysée après prise en compte des subventions puisque celles-ci viennent diminuer le coût des investissements pour le SAN. Le tableau ci-après présente cette situation après prise en compte des subventions:

Voir Tableau

	<b>FOS</b>	<b>ISTRES</b>	<b>MIRAMAS</b>	<b>SAN</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Dépenses</b>	87 677 378,24	250 658 529,43	104 811 974,94	103 916 897,57	<b>547 064 780,18</b>
<b>Subventions</b>	11 778 278,63	69 438 291,62	13 529 315,39	11 877 170,92	<b>106 623 056,56</b>
<b>Solde</b>	<b>75 899 099,61</b>	<b>181 220 237,81</b>	<b>91 282 659,55</b>	<b>92 039 726,65</b>	<b>440 441 723,62</b>

Sur la base de ces chiffres, le "trop perçu" au niveau des investissements sur Fos et Istres et le "manque à gagner" pour ceux de Miramas et du SAN se monteraient à:

Voir Tableau

**«TROP PERCU»**

<b>FOS</b>	<b>ISTRES</b>
<b>9 832 841,07</b>	<b>22 661 217,31</b>

**«MANQUE A GAGNER»**

<b>MIRAMAS</b>	<b>SAN</b>
<b>14 423 354,12</b>	<b>18 070 704,26</b>

Ces arguments appellent les remarques suivantes:

- Si cette "grille d'analyse" pour la répartition de l'enveloppe d'investissement n'existait pas il était loisible au Président du SAN de l'indiquer lorsqu'il a été interrogé à ce sujet par la Chambre. Bien au contraire celui-ci en a décrit avec précision les règles de fonctionnement ainsi que les finalités. Il est donc pour le moins contradictoire de reconnaître dans un premier temps l'existence de cette "grille d'analyse" pour la répartition de l'enveloppe d'investissement, puis quand on a la preuve qu'elle n'est pas respectée, de dire qu'elle n'est qu'indicative.

- Contrairement à ce que soutient l'actuel président du SAN ce mode de fonctionnement n'a rien d'illégal ni même d'anticommunautaire puisqu'une enveloppe proprement intercommunale est réservée.

- Certes la règle est globale et n'a pas à être respectée au franc ni même au million de francs près, ni chaque année ; en l'espèce c'est l'importance de cet écart sur 4 années cumulées qui le rend anormal.

- La prise en compte des subventions est discutable. Il n'existe en effet aucune raison technique ou administrative logique pour que les subventions que perçoit un organisme intercommunal comme le SAN, du FEDER, de la Région ou du Conseil Général bénéficient de manière aussi écrasante en priorité aux projets réalisés dans une seule des communes membres. Or si l'on regarde les chiffres fournis par le SAN pour la période 93-96, les projets istréens ont reçu plus de 60 millions de subventions publiques, alors que les investissements sur Fos et Miramas devaient se contenter de seulement un peu plus de 10 millions de francs chacun. Cette disproportion n'a pas de fondement théorique recevable.

- Même si l'on prend en compte ces subventions la répartition reste encore fortement déséquilibrée au profit de Fos (+10) et surtout d'Istres (+23) au détriment de Miramas (-14) et des projets intercommunaux (-18).

Lors de leur audition devant la Chambre les deux derniers Présidents du SAN ont par ailleurs produit un document montrant, de leur point de vue, que la répartition des investissements se faisait de manière équitable entre les communes membres. La Chambre a donc décidé de retarder son délibéré afin de se donner le temps de l'étudier.

Ce document présente, sous une forme synthétique, les résultats d'un travail d'évaluation du patrimoine du SAN réalisé par un cabinet de consultants. Selon ce document le patrimoine du SAN au 31/12/1998 se montait à un peu plus de 1,5 milliards de francs, ainsi réparti entre les communes membres.

Voir Tableau

FOS : 193.236.666 F  
ISTRES : 804.136.647 F  
MIRAMAS : 505.907.532 F  
TOTAL : 1.503.280.846 F

Il convient tout d'abord de noter que l'étude ayant abouti à ces résultats n'avait pas pour but de répondre aux observations de la Chambre mais qu'elle avait pour finalité essentielle de dresser l'inventaire précis et réel du patrimoine du SAN au 31/12/98, comme l'exige la réglementation prise dans le cadre de la mise en place de la M 14. Pour réaliser son travail le cabinet d'audit a pointé un par un les investissements et les a rattachés aux dépenses d'investissement détaillées dans les différents comptes administratifs du SAN, depuis sa création. Il s'agit donc d'une évaluation du patrimoine du SAN au coût historique.

S'agissant du contenu de cette étude, son analyse a fait apparaître plusieurs lacunes qui la privent de toute pertinence au regard des observations de la Chambre sur la répartition des investissements.

Les principales lacunes sont les suivantes :

- Le bilan chiffré du patrimoine du SAN remis lors de l'audition, comporte deux rubriques : "Terrains" et "Bâtiments". Il n'est donc pas exhaustif puisqu'il ne prend pas en compte certains investissements et en particulier les "immobilisations incorporelles" (8 MF), "la voirie et les réseaux" (779 MF), le "matériel" (123 MF) et les avances (208 MF). Au total le patrimoine du SAN se monte à 2,7 milliards de francs. De fait, l'audit d'évaluation n'a porté, en réalité, que sur les terrains et les bâtiments. Pour les autres catégories de dépenses d'investissement, on s'est contenté de reprendre l'état de l'actif du comptable, ce qui bien entendu empêchait d'effectuer une répartition par commune, comme cela avait été fait pour les terrains et les bâtiments. Il n'est donc pas possible de tirer une conclusion de ces chiffres au niveau de la répartition des investissements du SAN entre les communes, puisque seuls 1,5 milliard sur 2,7 sont réellement répartis.

- Il existe un écart entre le résultat de l'inventaire, tel qu'il ressort de l'audit, et l'état de l'actif du comptable. Si l'existence d'un écart est normale (sans quoi on se serait contenté de l'état de l'actif du comptable), celui constaté en l'espèce est important puisqu'il est d'environ 300 MF, à comparer, bien entendu, à 1,5 milliard.

- La voirie était normalement exclue de cet inventaire corrigé. On constate cependant que pour Miramas, et seulement pour Miramas, des équipements de voirie ont été inclus dans l'inventaire corrigé, et parfois pour des sommes non négligeables puisque la voirie de la ZI des Molières est évaluée à 12 MF. Interrogés sur cette distorsion, les auteurs de l'étude l'ont justifiée par le fait que les investissements relatifs à ces équipements de voirie de Miramas étaient facilement identifiables et chiffrables dans les comptes administratifs concernés. Si ce fait est exact, il ne répond en rien au problème de la distorsion puisqu'en réalité toutes les dépenses de voirie étaient dans ce cas. Il n'y avait donc aucune raison de les exclure par principe puis de faire une exception pour Miramas.

- On comprend par ailleurs difficilement pourquoi les avances ont été exclues de l'inventaire corrigé. Cette exclusion a pour effet de priver de toute validité les évaluations concernant des équipements réalisés en mandat. C'est ainsi que le cinéma d'Istres figure à l'inventaire pour une valeur de 1.359.832 F alors qu'on trouve dans le compte administratif (CA) 93 du SAN une avance de 11.497.079 F à une Société d'Economie Mixte mandataire du SAN, au titre de cette opération, et dans le CA 94 une avance de 1.255.868 F, toujours pour la construction du cinéma. Autrement dit l'inventaire corrigé évalue le cinéma d'Istres à un peu plus de 1,3 millions de francs alors qu'en réalité il en a coûté au moins 14. D'autres cas pourraient être cités comme celui de la Pépinière d'entreprise Lavalduc à Fos.

- Selon cet audit, le patrimoine actuel du SAN, évalué donc sur la base des coûts historiques, c'est à dire à partir des dépenses effectivement réalisées, s'élève à 2,7 milliards. Globalement, ce chiffre semble sous-évalué. Si l'on prend en effet le tableau de la dette annexé au CA 97 du SAN, on constate que les emprunts encore en vie à cette date représentent un capital initial cumulé de 2.136.000.000 F. En pratique cela veut dire que si tous les investissements ont été financés exclusivement par des emprunts et des subventions, ce qui est une hypothèse assez réductrice, les subventions encaissées par le SAN depuis sa création en 1973 ajoutées aux emprunts complètement remboursés ne dépassent pas 550 millions de francs, ce qui manifestement ne paraît pas possible, compte tenu de l'existence du FCTVA (Fonds de Compensation de la TVA), de la DGE (Dotation Globale d'Equipement) et des subventions spécifiques de l'Etat et des autres collectivités locales. Rappelons ainsi que sur 4 ans seulement (1993-1996) les subventions hors FCTVA représentaient déjà 106 millions de francs.

Un seul de ces arguments suffisant à contester la pertinence de cette étude, au regard des observations sur la répartition inégalitaire des investissements, la Chambre maintient donc sa conclusion sur ce point.

En contradiction avec l'argument précédent, qui vise à démontrer que les investissements du SAN ont été répartis de manière équitable, le Président du SAN s'est efforcé de justifier dans sa réponse aux observations provisoires l'écart constaté par la Chambre, principalement par "l'importance démographique de la commune d'Istres par rapport aux deux autres communes membres et la progression de sa population. Les équipements rendus (ainsi) nécessaires ont forcément été beaucoup plus nombreux et plus importants en taille et donc en coût. Accueillir en 20 ans près de 18 000 personnes supplémentaires (à Istres) ne représente à coup sûr pas la même chose en terme d'équipements à offrir (voiries, groupes scolaires, équipements sportifs et culturels, etc...) que l'accueil de 6 600 personnes à Miramas et de 6 300 à Fos sur Mer.

Face à cette explication le Maire de Miramas a développé dans sa réponse aux observations provisoires un point de vue diamétralement opposé. Il a ainsi indiqué que "Miramas, des trois communes, est celle qui a la plus faible progression démographique . Il nous semble que cette situation n'est pas le résultat d'un quelconque désintérêt à l'égard de notre ville, mais bien plus

d'une volonté systématique de privilégier les implantations commerciales, artisanales, industrielles, de privilégier l'implantation d'équipements dits "communautaires" sur les deux autres communes (l'Usine, le Pôle Emploi...), et de fait de favoriser le peuplement de leurs nouveaux secteurs d'habitation. A l'appui de cette affirmation, on peut d'ailleurs citer l'exemple récent de la Commission Départementale d'Équipement Commercial du 5 Mai 1999 au cours de laquelle le représentant du SAN a exprimé un vote négatif sur l'implantation d'un Centre Commercial sur Miramas privant ainsi le SAN d'une recette de Taxe Professionnelle et la Commune de Miramas d'une recette de Taxe Foncière Bâtie, de 12,1 MF de recette de vente du terrain, d'un potentiel de 180 emplois créés. Ainsi, bien que cet épisode n'entre pas dans la période étudiée dans la lettre de la Chambre, il vient donner un éclairage particulier à l'idée que se font les responsables du SAN de la solidarité intercommunale et d'un développement équilibré et harmonieux du territoire communautaire. On aimerait connaître le nombre de votes négatifs formulés par le représentant du SAN lors de CDEC qui concernaient Istres ou Fos ...."

Cette divergence de point de vue montre l'intérêt qu'il y aurait pour le SAN à définir sur un plan politique et non plus seulement financier les critères d'implantation de ses investissements, et en particulier s'il choisit d'utiliser cette politique pour accompagner l'évolution démographique ou au contraire pour la gérer. Quelle que soit la réponse à cette question celle-ci devrait être clairement affichée.

Les problèmes constatés actuellement au niveau de la répartition de ces investissements sont par ailleurs aggravés par le manque de logique qui préside à l'affectation de tel ou tel projet dans l'enveloppe d'investissement intercommunale plutôt que dans celle d'une des communes.

L'exemple du transfert du Club Hippique public d'Istres est à cet égard révélateur. Ce club, installé sur les rives de l'Étang de Berre, appartient à la commune d'Istres puisque les bâtiments sont construits sur un terrain municipal. La décision de le transférer sur un autre emplacement a été prise afin de réaliser, à sa place, un lotissement. Le nouveau Club Hippique d'Istres va ainsi être construit par le SAN sur un terrain acheté par le SAN.

Si ce changement d'investisseur pourrait se comprendre dans la mesure où le SAN possède une compétence assez générale en matière d'investissement, cette situation n'est cependant pas cohérente dans la mesure où le Club Hippique de Miramas, bien qu'inscrit à l'inventaire des équipements syndicaux, est, et demeure, municipal. De surcroît il n'est pas logique, dans la mesure où cet équipement n'a pas vocation à bénéficier à l'ensemble de la population du SAN du fait de l'existence d'un autre équipement à Miramas, que le SAN ait inscrit cet investissement dans l'enveloppe des investissements intercommunaux alors qu'il aurait dû être inclus dans l'enveloppe d'investissements d'Istres. Les dirigeants du SAN ont expliqué cette double incohérence par la volonté des élus de Miramas de conserver une gestion municipale pour le club hippique de cette ville, ce qui, à supposer que cela soit exact, ne justifie pas l'inscription du projet concernant le nouveau club hippique d'Istres dans l'enveloppe des investissements intercommunaux.

## 2° Les subventions

Les subventions constituent un mode d'intervention important pour une collectivité locale ou un organisme de coopération intercommunale. La Chambre a donc étudié la répartition des subventions du SAN, au regard des compétences qui lui sont dévolues ou déléguées, mais aussi par rapport aux bénéficiaires et à leur lieu d'activité.

Cette étude qui a porté sur la dernière année complète disponible, à savoir 1997, a été facilitée par le travail de rationalisation de ses interventions entrepris par le SAN à la suite du dernier contrôle effectué par la Chambre.

Le SAN a en effet décidé de signer des conventions avec chacune des associations qu'il subventionne. Ces conventions précisent les modalités de l'aide du SAN, à savoir, subventions ou mises à disposition de locaux et de personnel. Pour chaque subvention un avenant est en principe signé. Même si quelques oublis mineurs ont pu être relevés ici ou là, ce travail est dans l'ensemble bien fait et correspond aux recommandations de la Chambre.

L'analyse a porté sur les subventions versées au cours de l'année 1997 et a été réalisée à partir des conventions SAN/associations bénéficiaires.

Ces documents ont permis de constater, d'une part que les subventions intervenaient dans essentiellement trois domaines de compétence délégués par les communes au SAN, à savoir l'insertion par l'économique, le sport de haut niveau et la culture, et que, d'autre part, elles bénéficiaient à des associations qui exerçaient leur activité dans l'une des communes membres.

Pour effectuer cette dernière constatation la Chambre s'est également appuyée sur les conventions de transfert de compétence bilatérales (commune/SAN) qui précisent parfois, commune par commune, les associations concernées.

### a) La répartition des subventions "ratione materiae"

Sur environ 60 millions de francs de subventions versées en 1997 (très exactement 59.633.262 francs), 12,5 millions de francs concernent le sport de haut niveau, 17,2 millions de francs la culture et pas moins de 23 millions de francs l'insertion par l'économique. Ces trois secteurs absorbent donc plus de 87 % de l'ensemble des subventions versées.

Deux domaines d'intervention, la culture et l'insertion par l'économique appellent des remarques sur la régularité du système mis en place par le SAN.

#### \* La culture

Les subventions versées dans le cadre de cette compétence déléguée au SAN bénéficient pour

l'essentiel à des associations qui, outre ces soutiens financiers directs, sont chargées par le SAN de gérer pour le compte de la collectivité un équipement public de spectacle.

En application des conventions prévoyant ces mises à disposition, les associations se voient donc confier la gestion de l'équipement et en particulier la perception des recettes que génère son exploitation. Cette solution n'offre pas une sécurité juridique satisfaisante. En effet, soit ces associations sont des démembrements de la collectivité propriétaire, soit ces associations sont des personnes morales réellement indépendantes auxquelles le SAN confie la gestion d'un service public. Dans le premier cas, le système présente un risque en termes de gestion de fait. Dans le second une mise en concurrence des candidats à la gestion de l'équipement est nécessaire, en application, soit des dispositions du code des marchés publics, soit de la loi Sapin sur la dévolution des services publics.

#### \* L'insertion par l'économique

Les 23 millions de francs versés en 1997 dans le cadre de l'"insertion par l'économique" servent à financer des emplois dits d'utilité sociale. Le système de financement de ces emplois par le SAN a changé.

En effet le SAN avait eu recours, dans un premier temps, à une association intermédiaire appelée ISIS qui employait les personnes concernées et facturait ensuite au SAN le coût de chacune des personnes mises à disposition de cet établissement public. Depuis 1997 le SAN se contente de subventionner plusieurs associations, parmi lesquelles ISIS, pour leur permettre de recruter des personnes dans le cadre des emplois d'utilité sociale.

Ce nouveau système pose problème dans la mesure où les conventions SAN/Associations ne précisent pas à quoi s'engagent les bénéficiaires en contrepartie de l'aide versée et ne prévoient a fortiori aucun système de contrôle. Interrogés sur ce point en cours d'instruction ("comment faites-vous pour vérifier que les subventions ont été utilisées conformément à leur destination ?") les dirigeants du SAN se sont contentés d'indiquer que "le groupement d'employeur verse les salaires qui sont facturés aux associations adhérentes".

La situation a cependant récemment évolué puisque le Président du SAN a indiqué, en réponse aux observations provisoires de la Chambre, que des précisions sont désormais demandées au niveau de l'utilisation des subventions. Il conviendrait cependant de traduire cette évolution dans le texte même des conventions qui devrait inclure un passage imposant aux associations de justifier l'usage de la subvention perçue, en particulier au niveau des engagements d'emplois.

#### b) La répartition des subventions "ratione loci"

Les bénéficiaires des subventions sont, dans une écrasante majorité, des associations istréennes. Cette constatation est particulièrement frappante en matière d'insertion par l'économique (22 MF

en 1997 pour les associations istréennes, 1,3 millions de francs pour les associations de Fos et rien pour les associations de Miramas) et de "sport de haut niveau" (11,3 millions de francs en 1997 pour les associations istréennes, 1,2 millions de francs pour les associations de Fos et à nouveau rien pour les associations de Miramas).

En réponse aux observations provisoires le Président du SAN a produit un tableau corrigé détaillant par commune et par domaine de compétence les subventions versées à des associations. En outre ce tableau comptabilise à part les subventions versées à des associations ayant une activité sur plusieurs communes du SAN.

Si cette dernière correction est effectivement justifiée sur son principe la chambre constate toutefois:

1) Que s'agissant du "sport de haut niveau", les chiffres corrigés produits par le Président du SAN donnent, pour 1997, année de référence retenue par la Chambre, le résultat suivant :

Voir Tableau

Subventions versées en matière de Sport en 1997 (source : réponse du Président du SAN)

FOS	MIRAMA S	ISTRES	TOTAL
1 300 00	0	10 596 000	11 896 000

L'ordre de grandeur du déséquilibre au profit d'Istres et au détriment des deux autres communes n'est donc pas fondamentalement différent de celui constaté par la Chambre

2) Que s'agissant de l'insertion par l'économique, le tableau corrigé produit par le Président du SAN exclut, sans explication, les subventions versées à des associations membres du groupement d'employeur, alors qu'elles constituent l'essentiel des bénéficiaires de ces subventions. Cette exclusion rend donc le tableau corrigé produit par le Président du SAN inexploitable. Tout au plus peut-on exclure du total des subventions versées à des associations istréennes, les 600.000 F versés en 1997 à une association ayant effectivement, comme le soutient dans sa réponse le Président du SAN, une activité sur les trois communes et non pas seulement sur Istres. Cette exclusion ne remet cependant pas en cause l'ampleur de l'écart constaté par la Chambre dans ce domaine entre les associations ouvrant sur Istres et celles agissant sur le territoire des deux autres communes.

Une telle disproportion pose à nouveau un problème d'égalité dans la mesure où les subventions constituent des transferts financiers du SAN vers les communes, presque aussi directs que les dotations.

## CONCLUSION

Les relations financières entre le SAN et les communes membres apparaissent en définitive opaques et à l'origine d'importantes inégalités. Qu'il s'agisse des dotations, des compétences transférées, des prestations de services confiées au SAN, des investissements et des subventions, la Ville d'Istres se trouve systématiquement favorisée, au détriment, avant tout de Miramas, et dans une moindre mesure de Fos.

Cette situation ne peut s'expliquer uniquement, comme le font les dirigeants actuels et passés du SAN, par la nécessité de satisfaire les besoins prioritaires de la Ville-centre. Le caractère prioritaire de ces besoins n'est en effet nullement démontré. Il est même possible de soutenir qu'au contraire, le développement harmonieux d'un groupe de collectivités implique une sorte de discrimination positive en faveur de sa périphérie. Ainsi, alors que le SAN dispose d'une manne fiscale abondante, la Ville de Miramas qui est la plus pénalisée au niveau de la répartition des ressources intercommunales doit, dans le même temps, faire face à un déficit de plusieurs dizaines de millions de francs qu'elle a les plus grandes difficultés à résorber. Elle a d'ailleurs sollicité de l'Etat le versement d'une subvention d'équilibre, demande qui est précisément à l'origine de la saisine du préfet et donc du présent contrôle.

La situation constatée par la Chambre apparaît donc difficilement admissible au regard de la richesse du SAN et des graves difficultés financières que connaît Miramas.

Pour l'avenir la Chambre suggère quatre pistes qui permettraient de mettre fin aux problèmes qu'elle a constatés.

#### 1° Simplifier le système

Les transferts de compétences réalisés et les conventions de prestations de service qui ont été signées ont eu pour effet de rendre la répartition des compétences entre le SAN et les communes très opaque, ce que les dirigeants actuels du SAN reconnaissent d'ailleurs eux-mêmes. Une remise à plat s'impose donc.

#### 2° Supprimer les dispositifs irréguliers

Il est clair que le système de la dotation de personnel doit un jour disparaître pour que celle-ci soit intégrée dans la dotation légale.

#### 3° Chercher à rendre plus égalitaires les transferts du SAN vers les communes

Cet objectif peut être atteint par la mise en œuvre de mesures simples. Les mises à disposition gratuites de personnel SAN au profit de la Ville d'Istres peuvent ainsi progressivement disparaître ou être facturées.

S'agissant des transferts de compétences, et même si la loi permet des transferts limités à une partie des communes, les inconvénients générés par de telles situations devraient conduire à éviter d'y recourir. Si de nouveaux transferts intervenaient il serait donc souhaitable qu'ils privilégient des compétences, qui, à l'exemple de ce qui s'est fait au niveau de la culture, concernent l'ensemble des communes, et pour lesquelles une gestion communautaire permet une action de rationalisation des dépenses.

Pour ce qui concerne les investissements, une réflexion en termes de programmation pluriannuelle, en spécialisant au besoin le territoire de chaque commune dans tel type d'activité ou de loisir, permettrait d'éviter les inconvénients que suscite actuellement la discussion investissement par investissement.

#### 4° Profiter des nouvelles opportunités créées par la loi Chevènement pour effectuer ces changements

Vingt sept ans après leur mise en place, la question de l'avenir des Villes Nouvelles et de leurs structures administratives ne peut manquer d'être posée.

Ainsi les dirigeants des Villes Nouvelles, tout comme leur administration de tutelle, sont conscients du fait que, même si la loi n'impose aucune date limite précise, cette politique touche à sa fin et qu'il convient donc de réfléchir aux solutions qui permettraient aux Villes Nouvelles de rentrer

dans le droit commun.

La récente loi sur la simplification et le développement de l'intercommunalité dite loi Chevènement, en créant les communautés d'agglomération pour les agglomérations comprises entre 50.000 et 500.000 habitants offre opportunément une solution à ce problème.

Si la transformation des SAN en communautés d'agglomération devait effectivement se réaliser, il est clair que cette occasion devrait être saisie pour régler les problèmes soulignés dans cette lettre.

Le Président

de la Chambre régionale des comptes

A. PICHON

(1) l'article 1648 A du code général des impôts institue un prélèvement sur la taxe professionnelle perçue par les communes auprès d'établissements dont les bases sont très supérieures à la moyenne nationale (bases d'imposition de l'établissement divisées par le nombre d'habitants de la commune supérieures à deux fois la moyenne des bases de taxe professionnelle par habitant constatée au niveau national). Ce prélèvement alimente un fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle qui bénéficie aux communes les moins riches fiscalement

(2) Article 27 de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles: "La communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle verse aux communes membres une dotation destinée à couvrir une insuffisance éventuelle de ressources des communes qui résulterait des transferts de recettes et de charges prévues par la présente loi. (...) Après avis d'une commission, et après consultation des maires de l'ensemble des communes membres, le représentant de l'Etat dans le département détermine une dotation de référence. Cette dotation sera calculée sur la base des comptes administratifs de l'organisme d'agglomération et des communes pour l'exercice 1983 en tenant compte des mesures nouvelles et des transferts de recettes et de charges qui auront été effectivement décidés en 1984 par lesdites collectivités. (...)"

(3)  $15 \text{ MF} = 100 \text{ MF} * \frac{3}{4} * \frac{1}{5}$  ;  $24 \text{ MF} = 100 \text{ MF} * \frac{3}{4} * \frac{4}{5} * \frac{2}{5}$  ;  $36 \text{ MF} = 100 \text{ MF} * \frac{3}{4} * \frac{4}{5} * \frac{3}{5}$