

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Référence à rappeler :

Greffe/LF/sr n°3334

Lettre recommandée avec AR n°92 88 7219

OBJET : Lettre d'observations définitives relative à la gestion

de la Communauté de Communes du Grand Avignon

Madame la Présidente,

La Chambre régionale des comptes a, dans sa séance du 6 septembre 2001, arrêté ses observations définitives au vu notamment des réponses adressées à ses observations provisoires.

Conformément à l'article L. 241-11 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, Madame la Présidente, en l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président,

Alain PICHON

Madame Marie-José ROIG

Présidente de la Communauté de Communes

du Grand Avignon

Hôtel de Ville

84045 AVIGNON CEDEX

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

OBSERVATIONS DEFINITIVES SUR LA GESTION

DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES

DU GRAND AVIGNON

(Vaucluse)

Années 1995 à 2000

Rappel de procédure

La Chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la Communauté de communes du Grand Avignon (COGA) à partir de l'année 1995, qui a été attribué à MM. Larue et Matthey.

Les entretiens de fin d'instruction ont eu lieu le 11 février 2000 avec M. Ravier, premier Président de la COGA, et le 24 février 2000 avec son successeur, M. Cortade.

Dans sa séance du 25 avril 2000, la Chambre a arrêté ses observations provisoires. En application des prescriptions de l'article R. 241-12 du code des juridictions financières, ces observations ont été transmises dans leur intégralité à M. Cortade et aux maires des cinq communes membres de la COGA concernées et, pour partie, aux représentants légaux des sociétés et aux personnes citées dans le texte. Toutes les personnes destinataires de la lettre ou d'extraits de la lettre ont répondu à l'exception des maires des cinq communes concernées qui n'ont pas adressé de réponse à la chambre. Par ailleurs aucune des personnes qui en avaient la possibilité n'a demandé à être entendue par la chambre.

Après avoir entendu les rapporteurs et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la Chambre a délibéré et adopté le 6 septembre 2001 ses observations définitives dans la composition suivante: M. Pichon, président, MM. Besombes Fabre et Giannini, présidents de section, M. Bahaud, conseiller, et MM. Larue et Matthey, conseillers-rapporteurs.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par le Président de la COGA 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.

I- PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU GRAND AVIGNON

La Communauté de Communes du Grand Avignon (COGA) a été créée par arrêté du préfet de Vaucluse le 12 décembre 1994 et a tenu son Assemblée inaugurale neuf jours plus tard. Cette communauté, comprenant cinq communes, a été dirigée pendant quelques mois par M. Ravier, Maire d'Avignon, auquel a succédé M. Cortade, Maire du Pontet (A). Au niveau des recettes, la COGA a encaissé principalement la taxe professionnelle (B), ressource qu'elle a reversée pour partie aux communes membres, et qu'elle a utilisée, pour le solde, au financement des actions entrant dans son domaine de compétence (C). Très récemment, cette communauté de communes a été transformée en communauté d'agglomération. Cette transformation n'a pas modifié le système fiscal applicable mais a entraîné de nouveaux transferts de compétences au profit de la COGA et un changement au niveau de la présidence qui est désormais assurée par Mme Roig, Maire d'Avignon. Il convient cependant de préciser que compte tenu du caractère récent de cette transformation en communauté d'agglomération la présente lettre ne traite que de la période pendant laquelle la COGA a fonctionné sous le statut de communauté de communes.

A- Le territoire et l'organisation institutionnelle

A l'origine, cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) était composé de 4 communes : Avignon, Le Pontet, Saint Saturnin-les-Avignon et Morières-les-Avignon. Une cinquième commune, Caumont sur Durance, est venue les rejoindre à compter du 23 décembre 1996. Les chiffres de la population (1999) de ces communes sont détaillés dans le tableau ci-après :

AVIGNON	LE PONTET	MORIERES	ST SATURNIN	CAUMONT
85 935	15 594	6 535	3 835	4 253

Il s'agit donc d'une communauté de communes de taille assez modeste dominée par une grande commune, Avignon, et par une seconde, Le Pontet, qui, bien que sensiblement plus petite que la précédente, y a joué un rôle important puisque le siège de la COGA y était fixé et que son Maire, M. Cortade, en a été le Président à partir des élections municipales de 1995 et jusqu'à la transformation de la COGA en communauté d'agglomération. Il avait succédé à ce poste à M. Ravier qui était, à cette époque, Maire d'Avignon et qui dirigea donc la COGA pendant les quelques mois qui suivirent sa création. Il convient de préciser qu'il avait été convenu, de manière informelle, que la présidence serait tournante, mais cette alternance n'a joué qu'une seule fois.

Cette communauté de communes était dirigée par un conseil communautaire composé de délégués élus par chaque conseil municipal. Avec 14 sièges sur 38, la commune d'Avignon était

cependant la seule à disposer d'une capacité de blocage dans tous les cas où la loi exige un vote du conseil communautaire à la majorité des deux tiers.

B- Le régime fiscal applicable

Sur le plan fiscal, la COGA a opté dès le départ pour le régime dit de la Taxe Professionnelle d'Agglomération, encore appelée Taxe Professionnelle Unique (TPU). Ce régime se traduit par une substitution de la COGA aux communes membres pour la perception de la taxe professionnelle sur l'ensemble du territoire de ces communes. En contrepartie la communauté de communes reverse une partie de ce produit aux communes membres sous formes de dotations (voir plus loin).

Cette unification de la perception de la taxe professionnelle implique inévitablement une unification des taux entre les communes membres. Pour la COGA, cet écart étant faible à l'origine, l'unification a pu se faire en une fois, à compter de 1995. Le tableau suivant compare le niveau de taux avant et après la mise en place de la TPU sur le territoire des communes membres.

	Taux avant COGA	Taux COGA 1995
AVIGNON	24,03	24,41 %
LE PONTET	25,75	24,41 %
MORIERES	24,78	24,41 %
SAINT SATURNIN	24,68	24,41 %

Les contribuables des deux communes les plus importantes ont donc été concernés très directement par la mise en place de la TPU sur le territoire de la COGA. Pour les contribuables avignonnais elle s'est en effet traduite par une hausse du taux de taxe professionnelle applicable (plus 0,38 point) et par une forte baisse pour les contribuables du Pontet (moins 1,34 point).

Il est par ailleurs intéressant d'étudier l'importance respective des bases de taxe professionnelle (TP) de chaque commune avant la mise en place de la COGA.

	Base TP avant COGA	Structure
AVIGNON	228 336 000	76,17 %
LE PONTET	66 763 000	20,79 %
MORIERES	6 805 000	2,20 %
SAINT SATURNIN	2 595 000	0,84 %
TOTAL	304 499 000	100,00 %

Ce tableau montre clairement que la COGA reposait sur deux communes puisqu'Avignon et Le Pontet représentaient à l'origine plus de 97 % des bases (l'entrée ultérieure de Caumont n'a pas fondamentalement changé les choses). De fait, et malgré son nom, la COGA ne regroupe qu'une partie des communes faisant partie de ce qu'il est convenu d'appeler le Grand Avignon. Le

passage en communauté d'agglomération a fait évoluer, en partie, cette situation puisqu'il s'est accompagné d'un élargissement à d'autres communes de l'agglomération, mais pas à toutes.

C- Les compétences

A l'origine la COGA s'est vu confier les compétences suivantes :

compétences obligatoires : aménagement de l'espace, développement économique

compétences optionnelles : protection et mise en valeur de l'environnement, voirie et transport

Le contenu concret de ces compétences est défini avec une apparente précision dans l'arrêté constitutif ainsi que dans les statuts de la COGA. Il convient cependant de relativiser très fortement la portée pratique de ces précisions. Le législateur n'a en effet pas mis en place un système de compétence exclusive dans ces domaines. Ainsi le fait que la COGA soit compétente en matière " d'insertion par l'économique " ne dessaisit pas pour autant les communes membres en la matière. Seules des " actions d'intérêt communautaire " rendent l'EPCI exclusivement compétent(1).

Il est dès lors nécessaire de définir au cas par cas quelles sont précisément les actions d'intérêt communautaire qui vont rendre concrètement l'EPCI compétent. Depuis sa création et jusqu'à sa transformation en communauté d'agglomération la COGA a ainsi pris en main la gestion de trois grands ensembles d'actions d'intérêt communautaire :

dans le domaine de l'insertion par l'économique, le PLIE (programme local d'insertion économique) et la mission locale

dans le domaine de l'aménagement de l'espace et du développement économique :
l'aménagement de la zone située autour de la nouvelle gare TGV

dans le domaine toujours de l'aménagement de l'espace et du développement économique, la gestion et l'aménagement de 5 zones d'activités existantes

1) Le PLIE et la mission locale

Comme on l'a vu plus haut, la COGA est compétente en matière de " développement économique " compétence qui inclut l'" insertion par l'économique ". La COGA n'est cependant devenue véritablement compétente dans ce domaine qu'à partir du moment où elle a décidé de gérer elle-même deux dossiers : le PLIE et la " Mission locale ". Ce transfert de compétence s'est réalisé, curieusement, en deux temps, et, en tout état de cause, selon des modalités irrégulières.

S'agissant du PLIE, la COGA a ainsi tout d'abord décidé le 29 mai 1995 d'adhérer à l'association

de gestion du PLIE au titre seulement des communes de Morières et St Saturnin. Un an plus tard (29 mai 1996) la décision fut prise d'élargir la compétence de la COGA au niveau du PLIE aux communes d'Avignon et du Pontet. Ce " transfert de compétence " en deux temps n'est pas logique et ne respecte pas la procédure prévue par les textes. Il n'est en effet pas logique de faire adhérer la COGA au PLIE pour deux communes qui n'étaient pas adhérentes à ce programme, sans transférer en même temps à la COGA la gestion de ce dossier pour les deux autres communes qui, elles, étaient adhérentes. Ce " saucissonnage ", même s'il n'a duré qu'un an, n'a pas contribué à clarifier la question des compétences respectives des communes membres et de la COGA.

Par ailleurs la procédure n'a pas été respectée lorsque la COGA est devenue compétente pour le PLIE à la place d'Avignon et du Pontet. Dans ce cas il s'agissait bien en effet d'un transfert de compétence des communes concernées vers la COGA assorti d'un transfert de charge, ce qui nécessitait une délibération des communes concernées en application de l'article L. 5214-18 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) qui prévoit que les transferts de compétence doivent être approuvés par 2/3 des conseils municipaux représentant au moins la moitié de la population (ou par la moitié des conseils municipaux représentant au moins 2/3 de la population).

Pour ce qui est de la Mission locale, le transfert de compétence est tout aussi irrégulier que le précédent puisque non soumis à l'approbation des conseils municipaux.

En l'espèce ces deux transferts de compétences ont donc été décidés unilatéralement par la COGA.

Au delà des conditions particulières dans lesquelles ces transferts à la COGA ont eu lieu, il apparaît donc clairement, à la lumière de cet exemple, que les compétences prévues pour la COGA dans son arrêté constitutif et dans ses statuts, ne constituaient qu'un cadre qui pouvait rester totalement vide et qui devait être nourri par des transferts portant sur des dossiers concrets.

Ce système à la carte, voulu par le législateur, sans doute pour ne pas décourager les candidats à l'intercommunalité, est bien entendu source de complexité dans la mesure où il entraîne souvent des chevauchements de compétences et, au minimum, des difficultés à définir avec précision la frontière, pour une compétence donnée, entre ce qui relève des communes membres et ce qui relève de l'EPCI.

2) L'aménagement de la zone située autour de la nouvelle gare TGV d'Avignon

Dès l'annonce du projet de gare TGV à Avignon, les collectivités locales, et singulièrement la Ville d'Avignon, sont intervenues pour prendre en main l'aménagement de l'ensemble du site, hormis la gare TGV puisque celle-ci était construite par la SNCF elle-même. Une société d'économie mixte, la SAGGA, fut même créée à cet effet. En 1996 ce dossier fut transféré à la COGA qui se substitua à la commune d'Avignon au sein de la SAGGA et signa avec cette dernière une

convention de mandat lui confiant " l'aménagement de périmètre rapproché de la future gare TGV ".

Cette compétence dévolue à la COGA n'a, pour le moment, pesé que de manière marginale sur le budget de la communauté de communes, puisque les dépenses ont été consacrées au départ à des études. Ce transfert de compétences n'appelle pas de remarques particulières en termes de régularité du processus. Il appelle au contraire, sur le principe, des remarques positives dans la mesure où ce projet a une vocation intercommunale très prononcée. Sa poursuite devrait donc contribuer à renforcer à l'avenir l'intégration intercommunale dans l'agglomération avignonnaise. Tel n'est pas le cas du transfert qui a eu lieu ultérieurement.

3) Le transfert de la gestion et de l'aménagement de cinq zones d'activités existantes

Les transferts de compétences peuvent en effet parfois être artificiels et constituer un moyen indirect de " débudgétiser " l'endettement de certaines communes membres. La COGA a ainsi décidé le 29 mars 1999 un transfert de compétence en apparence important puisqu'il concerne la conduite d'actions intercommunales sur les zones d'activité d'Agroparc et Courtine IV (Avignon), de Fonvert et Saint Tronquet (Le Pontet) et de Balarucs (Caumont).

Ce transfert de compétence a eu pour effet de transférer les charges d'investissement, sur ces zones d'activité, des communes concernées, vers la COGA. Il convient cependant de noter que ce transfert ne valait pas seulement pour l'avenir mais aussi (et l'on serait tenté d'ajouter, surtout) pour le passé, puisque la délibération décidant ce transfert prévoyait que les communes concernées se verraient rembourser les participations qu'elles avaient versées dans le passé pour l'aménagement de ces zones. Les sommes en jeu ne sont pas négligeables puisqu'elles se montent 70 MF pour Avignon, 36,2 MF pour le Pontet et 1,7 MF pour Caumont. Ces sommes qui avaient déjà été payées par les communes et financées en partie par de l'emprunt, vont donc à nouveau être financées par de l'emprunt, mais dans le budget de la COGA, cette fois. Autrement dit une même dépense aura été financée deux fois par de l'emprunt. Dès lors ce montage revient à ce que la COGA emprunte pour financer le budget des communes. En outre, alors qu'il était prévu d'étaler ces transferts de charges sur 5 ans (1999-2003), la COGA a " remboursé " les sommes dues en seulement deux ans ce qui a constitué un apport financier important pour les communes concernées et en particulier pour Le Pontet qui rencontre régulièrement des difficultés pour équilibrer son budget.

L'étude de ces trois séries de dossiers dont la gestion incombe à la COGA montre en définitive que l'analyse des compétences est insuffisante pour mesurer le niveau réel d'intégration d'une telle structure. Il est alors plus pertinent de comparer les ressources propres de l'EPCI avec les montants reversés aux communes membres. Plus l'écart est grand et plus l'organisme est concrètement intégré puisque cet écart sert, en fait, à financer l'exercice de compétences propres.

Le tableau ci-après se livre à cette analyse pour la COGA en comparant les recettes de

fonctionnement (essentiellement la taxe professionnelle et la Dotation Globale de Fonctionnement versée par l'Etat) avec les versements aux communes sous forme d'attribution de compensation et de dotation de solidarité(2). La Chambre n'a pas pris en compte, dans les ressources, celles tirées de l'emprunt, dans la mesure où elles n'ont pas lieu d'être comparées aux versements aux communes. A l'inverse il aurait été plus logique de ne comparer les versements qu'aux recettes pouvant être reversées, c'est à dire celles tirées de la taxe professionnelle. Un tel choix n'aurait cependant pas permis de cerner ce que l'on peut qualifier de budget réel de la COGA, c'est à dire ce qu'elle décide de conserver pour son propre fonctionnement et qui correspond à la ligne " disponible " du tableau .

Sources : CA (95 à 98) et BP 99

		1995	1996	1997	1998	1999
1=2+3	Recettes de fonctionnement	326 794 618	346 134 449	367 161 362	371 798 717	379 445 139
2	<i>Dont TP</i>	321 604 022	334 761 268	356 253 661	360 812 846	368 542 139
3	<i>Dont DGF</i>	5 190 596	10 588 296	10 657 701	10 735 871	10 903 000
4	Attribution de compensation	307 267 973	307 268 007	309 609 412	309 609 412	309 609 412
5	Dotation de solidarité	3 194 000	18 317 000	25 898 740	23 322 112	24 043 709
6=4+5	Total Reversements aux Communes	310 461 973	325 585 007	335 508 152	332 931 524	333 653 121
7=6/1	Reversement/Ressources	95,00 %	94,06 %	91,38 %	89,55 %	87,93 %
8=1-6	Disponible	16 332 645	20 549 442	31 653 210	38 867 193	45 792 018

Ce tableau montre clairement une montée en puissance de la COGA qui ne conservait, au début de son existence que 5 % de ses recettes de fonctionnement, soit un peu plus de 16 MF. Le chiffre a augmenté pour atteindre en 1999 près de 12 % soit environ 46 MF. En 1999, ce niveau d'intégration restait cependant encore modeste puisque la COGA ne disposait, en dehors de l'endettement, que d'un peu moins de 50 MF de ressources par an pour exercer ses compétences propres.

Face à la faible intégration de cette communauté de communes, la question des versements, c'est à dire de la répartition des ressources prélevées par la COGA et reversées aux communes membres, apparaît centrale puisqu'elle concerne une somme supérieure à 300 MF.

II- Les versements de Taxe Professionnelle au profit des communes membres

Il convient d'abord de présenter le système légal (A), de regarder comment il a été appliqué à Avignon (B), et d'analyser enfin les conséquences de cette pratique (C).

A- Les dispositions légales concernant les versements de taxe professionnelle unique au profit des communes membres

La loi prévoit que les communautés de villes et les communautés de communes à TPU peuvent

verser aux communes membres deux sortes de dotation ou attribution : l'attribution de compensation (AC) et la dotation de solidarité communautaire que l'on appellera ici pour simplifier dotation de solidarité (DS).

1° L'attribution de compensation

L'attribution de compensation est destinée à assurer aux communes membres d'un EPCI ayant opté pour la taxe professionnelle unique (TPU) une intégration finale neutre. Aux termes de l'article 1609 nonies C du Code général des impôts, l'EPCI doit en effet reverser chaque année aux communes membres, sous forme d'attribution de compensation, le montant de la taxe professionnelle que celles-ci percevaient avant la mise en place de la TPU, diminué, bien entendu, du coût des charges transférées à la structure intercommunale.

Sur ces bases, la règle de calcul des attributions de compensation à verser à chaque commune membre peut dès lors être résumée par la formule suivante :

$$AC = PTP - C$$

Où :

AC est l'attribution de compensation versée à une commune donnée

PTP est le produit de Taxe Professionnelle perçu par cette commune l'année précédant la mise en place de la TPU. Dans le cas de la COGA il s'agira donc de la TP perçue en 1994

C est le montant des charges transférées par la commune en cause, d'après leur coût réel évalué à la date de la mise en place de la TPU

Il apparaît donc clairement que l'attribution de compensation, une fois calculée, reste constante, puisqu'elle repose sur deux éléments fixes : le montant de la TP communale avant la mise en place de la TPU, d'une part, et le montant des charges transférées, évaluées à un moment précis, c'est à dire avant la mise en place de la TPU, d'autre part. L'attribution de compensation peut cependant diminuer, lorsqu'un nouveau transfert de compétence, assorti d'un transfert de charges, intervient. Dans ce cas l'attribution de compensation sera revue à la baisse pour tenir compte de ces charges nouvelles que la ou les commune(s) concernée(s) ne supporte(nt) plus. A l'inverse la loi prévoit que " dans le cas où une diminution des bases imposables de taxe professionnelle réduit le produit disponible, les attributions de compensation sont réduites dans la même proportion ". Il est donc indispensable d'évaluer au préalable les charges transférées pour que l'attribution de compensation puisse être calculée.

2° La dotation de solidarité

Alors que l'attribution de compensation doit obligatoirement être versée, la mise en place d'une dotation de solidarité est en revanche facultative. La somme consacrée à son versement se présente comme un solde, à savoir le montant de la taxe professionnelle disponible après prélèvement des attributions de compensation et des sommes nécessaires à l'exercice de ses propres compétences par la communauté.

L'organe dirigeant de l'établissement intercommunal doit dès lors réaliser un arbitrage au niveau de l'allocation des ressources disponibles, après versement des attributions de compensation, entre ce qui apparaît nécessaire pour financer le développement de l'intercommunalité et ce qui peut être consacré à la solidarité, par le versement d'une dotation qui a pour vocation de redistribuer, entre les communes membres, une partie de la ressource fiscale. La dotation de solidarité a donc pour fonction, et son nom le montre bien, de réaliser une sorte de péréquation fiscale au profit des communes les moins riches.

B- Les modalités de reversement de la taxe professionnelle aux communes membres de la COGA

1° Les attributions de compensation

Dans le cas de la COGA, les conditions d'application de la loi au niveau du calcul du montant des attributions de compensation posent au moins trois problèmes.

Contrairement à ce que prévoit la loi, la Réduction pour embauche et investissement (REI) a été intégrée dans les mécanismes d'évaluation de l'attribution de compensation

Il convient au préalable de préciser que la REI est un mécanisme qui avait pour objet de limiter l'impact des décisions d'investissement ou d'embauche sur les bases de taxe professionnelle. En application de ce dispositif, lorsque le montant de la base de l'année d'imposition dépassait celui de l'année précédente (majoré de la hausse des prix), l'augmentation de base était réduite de moitié. La perte de recettes qui en résultait pour les communes ou groupements de communes était compensée par l'Etat. C'est cette compensation qui sera appelée ici REI(3). La loi de finances pour 1999 qui réforme la taxe professionnelle en supprimant progressivement la base salaire de cet impôt, a également décidé de supprimer la REI à compter de l'année 2000 et, par voie de conséquence, la compensation qui l'accompagnait.

La question de l'affectation de cette somme versée par l'Etat au titre de la REI n'est pas neutre pour un EPCI et singulièrement lorsqu'il s'agit de calculer chaque attribution de compensation. La loi prévoit en effet, comme on l'a vu plus haut, que cette attribution de compensation est égale au produit de la taxe professionnelle perçue avant la mise en place de la TPU, diminué du coût net des charges transférées. A aucun moment le texte de loi ne prévoit cependant d'ajouter au produit de la taxe professionnelle servant de base au calcul des attributions de compensation, les sommes perçues par les communes au titre de la REI. Cette impossibilité d'inclure la REI dans le calcul de l'attribution de compensation s'explique d'ailleurs de manière très logique. La

compensation REI versée au titre d'une année donnée n'a en effet rien à voir avec celle de l'année précédente, ni avec celle qui sera due l'année suivante, alors que le produit de taxe professionnelle est lui, par nature, relativement stable d'une année sur l'autre. Le montant de REI est en réalité extrêmement volatile, à la hausse, comme à la baisse. Il a ainsi diminué sur le territoire de la COGA de 1,4 MF entre 1994 et 1995. Il est donc dangereux et risqué sur le plan financier d'asseoir le montant de l'attribution de compensation qui, par définition, doit rester identique et stable dans le temps, sur une somme éminemment variable.

Pourtant, la REI a bien été prise en compte pour calculer le montant des attributions de compensation à verser aux communes membres de la COGA, puisque le produit de TP 94, hors REI, des communes membres avant l'intégration (304,5 MF), est inférieur au montant total des attributions de compensation versées à ces communes en 1995 (307,3 MF). Ce fait est en outre confirmé par le texte de la délibération du conseil communautaire en date du 13 avril 1995 qui a fixé, pour la première fois, le montant des attributions de compensation versées aux communes membres et qui définit ainsi l'attribution de compensation : " c'est le reversement de la TP et de la REI (souligné par la chambre) déduction faite des charges transférées à la COGA ".

Il convient cependant de souligner que cette intégration de la REI dans le calcul des attributions de compensation s'est faite au vu et au su de tous puisqu'elle était expressément mentionnée dans la première délibération du conseil communautaire approuvant leurs montants. Elle n'a donc pu échapper ni aux dirigeants des communes membres, ni au contrôle de légalité.

La commission chargée d'évaluer les charges transférées par communes à la COGA n'a produit qu'un seul rapport, alors qu'elle aurait dû en produire 4 pour que la loi soit respectée

Cette Commission destinée à fonctionner en permanence aurait dû produire, en application de la loi, au moins 4 rapports. Le premier, lors de la création de la COGA, le second lorsque la communauté de communes a pris en charge de nouvelles dépenses (PLIE, Mission locale, association AGROPARC), le troisième lorsque la COGA a été élargie à la commune de Caumont, le dernier enfin à l'occasion du transfert de la gestion de plusieurs zones d'activités communales (AGROPARC, COURTINE IV, ST TRONQUET, FONTVERT et BALARUCS), transfert décidé par délibération du 29 mars 1999. En pratique elle n'en a produit qu'un seul, en 1999, pour ce dernier transfert.

Il n'existe aucune délibération des conseils municipaux approuvant l'évaluation des charges transférées.

Même s'il est en grande partie la suite logique du problème précédent, ce fait ne peut manquer de surprendre ne serait-ce qu'au regard du respect de la loi qui impose une telle procédure d'approbation. En pratique il est donc concrètement impossible de savoir sur quelles bases ont été calculées les attributions de compensation puisqu'un des éléments du calcul fait défaut. Il est cependant permis d'affirmer que les attributions de compensation ont été surestimées grâce à une

sous-évaluation des charges transférées. En effet les charges transférées doivent correspondre mathématiquement à la différence entre, d'une part, le produit de TP et de REI perçu en 1994 (320 228 000 F) et, d'autre part, le montant total des attributions de compensation (307 268 000 F). Le montant des charges transférées devrait donc s'élever de ce fait à 12 960 000 F.

Le chiffre réel est cependant bien supérieur. Il avait été en effet décidé que la COGA se substituait aux communes membres au sein de trois syndicats intercommunaux le SIDOMRA (ordures ménagères), le SITURA (transports), et le syndicat Roubine Morières-Cassagne. Cette substitution impliquait parallèlement un transfert vers la COGA des charges supportées par les communes au titre de leurs participations à ces syndicats. Or en 1994 la participation du Pontet au SIDOMRA se montait à 1,4 MF et à 0,5 MF pour le syndicat Roubine Morières-Cassagne (source : CA 1994 Le Pontet). S'agissant d'Avignon, sa participation au SIDOMRA s'élevait la même année à 10,9 MF et à 6,9 MF au titre du SITURA (source CA 94).

Les charges transférées au titre de ces trois syndicats se montaient donc au minimum, au cours de l'année de référence 1994, à environ 20 MF, soit près de 7 MF de plus que la somme prise en compte en pratique pour le calcul des attributions de compensation. Le montant des charges transférées n'a donc pas été calculé ou évalué, comme cela aurait dû être normalement le cas, mais a été fixé arbitrairement. M. Cortade parle d'ailleurs dans sa réponse à la Chambre, à propos des charges transférées, de montant " retenu ".

Si l'on essaye de pousser plus loin l'exercice difficile de reconstitution a posteriori des conditions dans lesquelles les attributions de compensation ont été déterminées, on peut sérieusement penser que l'on a procédé de la manière suivante :

- 1) Redistribution de la quasi intégralité de la taxe professionnelle (hors REI) aux communes
- 2) Utilisation de la REI pour financer la part des charges transférées que l'on acceptait de prendre en compte

On constate en effet que les communes qui, avant la mise en place de la COGA (1994), ne percevaient pas de REI (Le Pontet) ou en percevaient peu (Morières et St Saturnin) ont reçu une attribution de compensation pratiquement égale au produit de TP communal qu'elles percevaient en 1994. A l'inverse Avignon qui percevait en 1994 un total de TP et de REI de 243,6 MF, dont près de 15 MF de REI, n'a eu droit qu'à une attribution légèrement supérieure au produit de TP seul, mais inférieure de plus de 12 MF au produit TP + REI.

Il apparaît donc que le prélèvement sur le produit TP + REI pour financer les charges transférées a été opéré sur la REI, et singulièrement sur celle d'Avignon qui était pratiquement la seule à en percevoir en 1994 (15,3 MF sur un total de 15,7 MF).

2° Les dotations de solidarité communautaires

Le tableau ci-après présente l'évolution en valeur absolue et en valeur relative des dotations de solidarité versées par la COGA aux communes membres :

	1995	1995 (%)	1996	1996 (%)	1997	1997 (%)	1998	1998 (%)	1999	1999 (%)
AVIGNON	2 492 000	78,0 %	11 717 000	64,0 %	16 770 832	64,8 %	15 629 081	67,0 %	17 023 560	70,8 %
LE PONTET	442 000	13,8 %	4 500 000	24,6 %	6 423 034	24,8 %	5 295 146	22,7 %	4 843 149	20,1 %
MORIERES	178 000	5,6 %	1 600 000	8,7 %	1 607 394	6,2 %	1 436 375	6,2 %	1 350 000	5,6 %
ST SATURNIN	82 000	2,6 %	500 000	2,7 %	498 740	1,9 %	430 755	1,8 %	413 500	1,7 %
CAUMONT		0,0 %		0,0 %	598 740	2,3 %	530 755	2,3 %	413 500	1,7 %
	3 194 000	100,0 %	18 317 000	100,0 %	25 898 740	100,0 %	23 322 112	100,0 %	24 043 709	100,0 %

L'évaluation de ces dotations pose deux problèmes :

La dotation de solidarité a été calculée sur une base erronée et qui manque de logique

Si l'on reprend la délibération du 13 avril 1995 qui fixe, une fois pour toutes, le montant des attributions de compensation, mais détermine également pour la première fois les dotations de solidarité des 4 communes membres, on y lit la définition suivante de la dotation de solidarité : " c'est le solde du produit de TP dû à l'augmentation des bases ".

De fait c'est bien cette conception de la dotation de solidarité qui a été mise en oeuvre au niveau de la COGA en 1995 puisque l'augmentation de la TP de 1994 à 1995 se monte à 3,1 MF(4) soit, à quelques dizaines de milliers de francs près, le montant total des dotations de solidarité versées en 1995. Cette conception de la dotation de solidarité est cependant erronée. Elle fait en effet l'impasse sur les charges propres de l'EPCI qui peuvent augmenter. De fait, assimiler augmentation de TP et dotation de solidarité revient à considérer qu'aucun prélèvement n'est opéré sur la TP pour financer l'augmentation du coût des charges transférées. Si cette vision des choses n'est pas interdite par la loi, elle n'est pas pour autant la seule possible, bien au contraire. Elle est pourtant présentée comme telle dans la délibération, ce qui explique qu'il n'y ait pas eu, sur ce sujet, de débat au sein du conseil communautaire. En résumé, le choix d'affecter la totalité de l'augmentation du produit de la TP à la dotation de solidarité ne résulte pas d'un choix du conseil communautaire puisqu'on ne lui a pas dit qu'il y avait un choix à faire en la matière et qu'il n'a donc rien eu à décider.

Cette conception de la dotation de solidarité manque également de logique dans la mesure où, si l'on ajoute, comme on l'a vu plus haut, la REI à la TP pour calculer la masse d'argent à redistribuer sous forme d'attribution de compensation, on ne peut pas alors redistribuer sous forme de dotation de solidarité l'augmentation de TP d'une année sur l'autre, sans lui soustraire, la diminution de REI, dans l'hypothèse où celle-ci a diminué. Or c'est bien ce qui a été fait à la COGA puisque, s'il y a eu augmentation de la TP d'environ 3,2 MF en 1995 par rapport à 1994, redistribuée quasi intégralement sous forme de dotation de solidarité, il y a eu dans le même

temps baisse de la REI 95 par rapport à la REI 94 de 1 361 000 F. On a donc redistribué aux communes une somme qui n'existait plus.

Jusqu'en 1999 le montant des dotations de solidarité a été fixé sans référence à des critères précis, alors que la loi impose pourtant qu'il y en ait

Aux termes du paragraphe III-3 de l'article 1609 nonies C du CGI, " le solde restant disponible sur le produit de la taxe professionnelle à la suite du versement des attributions de compensation et du prélèvement communautaire constitue une dotation de solidarité communautaire dont les critères de répartition entre les communes membres sont fixés librement par le conseil de communauté, statuant à la majorité des deux tiers ". Autrement dit si les critères sont libres (sauf en cas de désaccord, puisque dans cette hypothèse la loi impose un critère par défaut), il doit y avoir des critères.

Ce texte de loi n'a pas été respecté par la COGA puisque les dotations de solidarité ont été fixées de manière totalement opaque sans aucune référence à un critère, le conseil communautaire se contentant d'adopter seulement des montants par commune, dans une délibération spécifique (1995 et 1996) et même sans délibération spécifique autre que celle approuvant le budget, budget qui détaille par commune le montant des dotations de solidarité (1997 et 1998).

La pratique de la COGA à ce sujet a certes évolué à la suite d'une délibération du conseil communautaire en date du 19 janvier 1999 ainsi rédigée : " depuis la création de la COGA, une règle implicite voulait que la répartition de la DSC soit faite par le BUREAU lors d'une libre discussion avant le vote du budget. Cette pratique a été jugée non conforme par le contrôle de légalité. Pour le BP 1998, nous sommes donc amenés à vous proposer la définition des critères suivants qui permettent de retrouver les montants effectivement reversés aux communes :

30 % de l'enveloppe globale répartis en fonction de la population

30 % répartis en fonction des bases de taxe professionnelle de chaque commune

40 % répartis en fonction de la solidarité pour tenir compte de la situation et des besoins de chaque commune "

Cette délibération montre cependant bien les limites pratiques du changement opéré. En effet la délibération, après avoir clairement indiqué qu'il n'y avait pas jusque là de critères (" libre discussion ") propose de les définir de manière rétroactive pour 1998 de manière à " retomber " exactement sur les chiffres initiaux calculés sans ces critères (" nous sommes donc amenés à vous proposer la définition des critères suivants qui permettent de retrouver les montants effectivement reversés aux communes ") . L'effort de régularisation n'est donc qu'apparent. Le 3ème critère qui compte pour 40 % permet, de ce point de vue, de faire ce que l'on veut, et à la limite de tout donner à une commune et rien aux autres. Les deux autres critères perdent alors

tout intérêt pratique. La correction de méthode opérée rétroactivement pour 1998 est donc purement formelle.

Pour 1999 un nouveau changement a été opéré. Il a été ainsi décidé de répartir entre les communes la somme affectée aux dotations de solidarité de la manière suivante : 80 % en fonction des bases de TP, 15 % en fonction de la population, 5 % en fonction de la solidarité. La COGA est donc cette fois passée d'un extrême à l'autre. A un système sans critère a succédé un système basé sur un critère prépondérant qui n'a rien à voir avec la solidarité puisqu'il consiste à répartir la somme en fonction du produit de TP que percevraient les communes sans intercommunalité.

Cette attitude consistant à ne pas appliquer, ouvertement, et de manière répétée, la loi n'est pas sans conséquence.

C- Les conséquences des irrégularités commises

Il est bien entendu difficile de déterminer avec précision ces conséquences dans la mesure où on ne sait, ni comment les charges transférées ont été évaluées, ni sur quelles bases les dotations de solidarité ont été calculées. Il est néanmoins possible de faire deux remarques.

1) La première concerne, apparemment, uniquement l'attribution de compensation mais elle met en réalité en cause l'équilibre de l'ensemble du budget. On sait que les attributions de compensation sont manifestement surévaluées dans la mesure où elles intègrent à tort la REI (première cause) et dans la mesure où les charges transférées sont de toute évidence sous-évaluées (deuxième cause). Ces deux causes ont des effets cumulatifs. Elles se traduisent essentiellement par une " rigidification " des contraintes budgétaires de la COGA puisque ces sommes surévaluées sont destinées à perdurer.

2) La seconde a trait à l'équité. En ne prenant en compte, et de manière arbitraire, qu'une partie des charges transférées dans le calcul de l'attribution de compensation, et en n'affichant aucun critère précis de répartition de la dotation de solidarité, la COGA a opéré une péréquation totalement opaque, et pour partie irréversible.

Il convient dès lors de regarder si cette péréquation, qui n'a jamais été décidée officiellement et ouvertement, avantage l'un ou l'autre des participants.

La question est délicate. Pour la traiter, la Chambre a retenu la méthode d'analyse utilisée par le cabinet Ressources Consultants qui a étudié ce problème à la demande de la ville d'Avignon. Elle consiste à déterminer quelle part prend chaque commune au financement de la solidarité et, par déduction, au financement des compétences propres. Pour y parvenir il est nécessaire tout d'abord de calculer le produit de TP " apporté " par chaque commune à la communauté en multipliant les bases nettes communales par le taux de TP intercommunal. (NB : tous les

montants sont en KF)

1995	Bases nettes TP	Taux TP	Produit TP
AVIGNON	962 393	24,41 %	234 920
LE PONTET	261 104	24,41 %	63 735
MORIERES	27 380	24,41 %	6 683
ST SATURNIN	9 494	24,41 %	2 317
TOTAL	1 260 371	24,41 %	307 655

1996	Bases nettes TP	Taux TP	Produit TP
AVIGNON	1 009 783	24,38 %	246 185
LE PONTET	271 022	24,38 %	66 075
MORIERES	30 651	24,38 %	7 473
ST SATURNIN	11 431	24,38 %	2 787
TOTAL	1 322 887	24,38 %	322 520

1997	Bases nettes TP	Taux TP	Produit TP
AVIGNON	1 028 569	24,37 %	250 662
LE PONTET	285 952	24,37 %	69 687
MORIERES	33 117	24,37 %	8 071
ST SATURNIN	11 769	24,37 %	2 868
TOTAL	1 359 407	24,37 %	331 287

Si l'on ajoute au produit de la TP ainsi calculé, la REI, et que l'on déduit l'attribution de compensation, on obtient une somme qui correspond au solde disponible pour financer la solidarité, c'est à dire au montant maximum utilisable sous forme de dotation de solidarité.

1995	Produit TP	REI	AC	(TP + REI) moins AC
AVIGNON	234 920	11 396	231 708	14 608
LE PONTET	63 735	2 095	66 741	-911
MORIERES	6 683	348	6 325	706
ST SATURNIN	2 317	107	2 494	-70
TOTAL	307 655	13 946	307 268	14 333

1996	Produit TP	REI	AC	(TP + REI) moins AC
AVIGNON	246 185	9 006	231 708	23 483
LE PONTET	66 075	1 393	66 741	727
MORIERES	7 473	355	6 325	1 503
ST SATURNIN	2 787	148	2 494	441
TOTAL	322 520	10 902	307 268	26 154

1997	Produit TP	REI	AC	(TP + REI) moins AC
AVIGNON	250 662	9 700	231 708	28 654
LE PONTET	69 687	2 146	66 741	5 092
MORIERES	8 071	393	6 325	2 139
ST SATURNIN	2 868	262	2 494	636
TOTAL	331 287	12 501	307 268	36 520

Ce solde disponible pour financer la solidarité se monte ainsi à 14,3 MF en 1995 et est alimenté positivement par les ressources fiscales d'Avignon (+ 14,6 MF) et de Morières (+ 0,7 MF) et

négativement par celles du Pontet (-0,9 MF) et St Saturnin. Si les contributions deviennent toutes positives en 1996, sous l'effet de l'augmentation des bases, l'écart entre Avignon et Le Pontet continue à se creuser puisqu'il passe de 15,5 MF en 1995 à 22,7 MF en 1996 et 23,5 MF en 1997. Il devient alors intéressant de regarder l'affectation de ces sommes, soit à la dotation de solidarité, soit au financement des dépenses propres de la COGA.

1995	Disponible solidarité	DSC	Affectation COGA
AVIGNON	14 608	2 492	12 116
LE PONTET	-911	442	-1 353
MORIERES	706	178	528
ST SATURNIN	-70	82	-152
TOTAL	14 333	3 194	11 139

1996	Disponible solidarité	DSC	Affectation COGA
AVIGNON	23 483	11 717	11 766
LE PONTET	727	4 500	-3 773
MORIERES	1 503	1 600	-97
ST SATURNIN	441	500	-59
TOTAL	26 154	18 317	7 837

1997	Disponible solidarité	DSC	Affectation COGA
AVIGNON	28 654	16 771	11 883
LE PONTET	5 092	6 423	-1 331
MORIERES	2 139	1 607	532
ST SATURNIN	636	499	137
TOTAL	36 520	25 300	11 220

Unité : millier de francs

On peut dès lors tirer de ce tableau les conclusions suivantes qui sont extraites du rapport d'audit de Ressources Consultants : " Dès lors que l'on considère que la compensation reçue est affectable par commune au prorata des bases réduites constatées dans ces mêmes communes (principe de mutualisation de la compensation REI)(5), force est de reconnaître que la Ville d'Avignon assure une part déterminante des masses disponibles pour pratiquer une politique de solidarité entre communes. En 1995, les flux financiers disponibles pour la dotation de solidarité (14,3 MF) proviennent exclusivement de la Ville d'Avignon (14,6 MF). Apparaît clairement combien le mode de détermination de l'attribution de compensation a finalement renvoyé sur la ville d'Avignon, les risques pesant sur les possibilités budgétaires pour la COGA de verser une dotation de solidarité. Cette année les clés de répartition de la dotation de solidarité ont amplifié le phénomène ; 11,1 MF de produit de TP large ont servi à financer des charges COGA, alors même que 12,1 MF du produit acquitté par les contribuables de la ville d'Avignon étaient communautarisés "

Cette situation qui semble pénaliser Avignon et avantager le Pontet a trois origines différentes :

Première origine : le processus d'harmonisation fiscale lui-même

La première cause est inhérente au processus d'harmonisation fiscale. On sait en effet que la

mise en place de la TPU se fait, plus ou moins rapidement, selon les écarts de taux, autour d'un taux moyen pondéré. S'agissant de la COGA, cette unification s'est faite en un an, dès 1995, autour du taux moyen pondéré de 24,41 %.

Pour les contribuables avignonnais l'unification des taux s'est traduite par une hausse des taux puisque le taux de TP à Avignon était inférieur au taux moyen pondéré. Le phénomène a été inverse pour les contribuables du Pontet. Une part de l'imposition pesant sur les contribuables situés dans les communes à taux de TP élevé (Le Pontet, Saint Saturnin, Morières) a donc été transférée sur les contribuables imposés dans la commune à taux faible (Avignon). Le tableau suivant chiffre ces transferts entre 1994 et 1995.

	1	2	3	4 = 1 X 2	5 = 1 X 3	6 = 4 - 5
KF	Bases TP 95	Taux COGA 95	Taux 94	Produit réel 95	Base 95 X Taux 94	Différence
AVIGNON	962 393	24,41 %	24,03 %	234 920	231 263	3 657
LE PONTET	261 104	24,41 %	25,75 %	63 735	67 234	-3 499
ST SATURNIN	9 494	24,41 %	24,68 %	2 317	2 343	-26
MORIERES	27 380	24,41 %	24,78 %	6 683	6 785	-101
TOTAL				307 657	307 625	31

Globalement les contribuables avignonnais ont donc apporté à la COGA un produit fiscal complémentaire de 3,6 MF, qui a été, en contrepartie, économisé par les contribuables du Pontet puisque ces transferts ont lieu, par définition, dans le cadre d'un jeu à somme nulle. Un tel transfert permet d'expliquer en partie le fait que le solde disponible pour financer la solidarité soit très nettement positif pour Avignon en 1995 alors qu'il est négatif pour Le Pontet. Ce solde, lorsqu'il est positif, est en effet alimenté principalement par le supplément de TP apporté en 1995 par chaque commune à la COGA, par rapport à ce qu'elle percevait en 1994. Il convient cependant de souligner à nouveau que de tels transferts sont inhérents au système d'harmonisation fiscale. De fait, Avignon pouvait sans difficulté anticiper que ses contribuables allaient être plus taxés avec la mise en place de la COGA et que la recette supplémentaire ainsi générée allait, en contrepartie, être économisée par les contribuables du Pontet. Il n'en reste pas moins vrai que le phénomène existe et ne peut pas être négligé lorsqu'on fait le bilan financier de la mise en place de l'intercommunalité.

Deuxième origine : le mode de calcul de l'attribution de compensation

Comme on l'a vu plus haut, la sous-évaluation des charges transférées réduit d'autant le produit disponible pour la solidarité. Il est ainsi anormal que, pour Le Pontet, l'attribution de compensation soit presque égale au produit de TP perçu en 1994 alors qu'il est incontestable que cette commune a transféré des charges à la COGA. Le problème existe aussi pour Avignon mais dans une moindre mesure.

Troisième origine : les conséquences des choix implicites faits lors de la détermination des

dotations de solidarité

Alors que le " disponible pour la solidarité " global est devenu progressivement supérieur au " disponible pour la solidarité " en provenance de la seule commune d'Avignon, force est de constater que la quote-part de produit de TP conservée par la COGA pour financer ses dépenses propres (dernière colonne du dernier tableau) est restée, globalement, systématiquement inférieure à la quote-part de produit fiscal prélevée sur la ville d'Avignon.

Ceci signifie donc que les disparités constatées au niveau de l'alimentation du " disponible pour la solidarité " sont amplifiées par les " choix " faits en matière de dotation de solidarité. Cette dotation joue ainsi visiblement un rôle péréquateur important au détriment d'Avignon. Tout ceci ne poserait pas problème, puisque la loi confie bien un rôle péréquateur à la dotation de solidarité, si cela se faisait dans la transparence et notamment si les critères de répartition de la dotation de solidarité avaient été déterminés démocratiquement et affichés clairement. Or tel n'a pas été le cas.

Conclusion sur les reversements de taxe professionnelle aux communes membres :

L'analyse des transferts opérés de la COGA vers les communes montre globalement une volonté assez systématique de ne pas respecter les textes. Ainsi l'attribution de compensation a-t-elle tenu compte de la REI alors que cela n'est pas prévu, et pour cause, par les textes. De même les charges transférées n'ont pas été correctement évaluées. S'agissant de la dotation de solidarité, celle-ci n'a pas été présentée aux élus de manière correcte et a fait l'objet d'une répartition qui, elle non plus, ne respecte pas les exigences imposées par le législateur.

Cette pratique a eu pour conséquence de surévaluer les attributions de compensation et les dotations de solidarité et de rigidifier ainsi les données de l'équilibre budgétaire de la COGA. Elle a eu également pour conséquence de créer des inégalités entre Avignon et Le Pontet. Cette situation est pour le moins paradoxale dans la mesure où Avignon pouvait légitimement attendre de l'intercommunalité une prise en charge plus équitable des charges de centralité qui lui incombent. Il est cependant difficile de mesurer l'ampleur de ces inégalités et de savoir si elles proviennent principalement du système d'harmonisation fiscale lui-même ou des modalités de répartition des attributions ou dotations. Pour nuancer cette conclusion, M. Cortade a indiqué dans sa réponse que " les inégalités créées entre Avignon et le Pontet ont tendance aujourd'hui à s'estomper ". Cette affirmation est cependant loin d'être démontrée. En effet si des mesures ont bien été prises pour corriger les problèmes posés par le calcul des dotations de solidarité, certains phénomènes (conséquences de l'harmonisation fiscale, surévaluation des attributions de compensation) sont en revanche irréversibles et continuent donc à produire aujourd'hui leurs effets.

En réalité la COGA apparaît avant tout comme une structure destinée, au départ, à capter de la DGF(6) et à redistribuer de la TP. Le développement des compétences propres de la COGA dans le nouveau cadre juridique d'une communauté d'agglomération élargie devrait être de nature à

faire évoluer cette situation, dans un sens plus favorable à l'apparition d'une véritable intercommunalité. Les faits qui ont été évoqués ici montrent cependant que ce développement des compétences doit s'accompagner également d'un changement profond des méthodes de gestion au sein de la COGA.

III- L'endettement

Dès sa création, la COGA a eu recours à l'endettement pour financer ses dépenses d'investissement. Au 31/12/98, soit après seulement quatre années d'existence de la COGA, l'encours de cette dette dépassait déjà les 70 MF.

Cette situation s'explique en grande partie par la stratégie financière choisie consistant à surévaluer les dotations, ce qui inévitablement limite la capacité d'autofinancement de la structure. L'étude du rythme d'emprunt, comparé à celui des dépenses d'investissement renforce cette remarque. On constate ainsi en 1995 que l'emprunt est supérieur au montant des investissements, tout comme en 1997 (30 MF d'investissement pour un volume d'emprunt de 35,7 MF). En pratique cet excédent a servi à financer par des ressources longues un problème de trésorerie apparu dans la section de fonctionnement et qui aurait dû être réglé à ce niveau, et non par le biais de la section d'investissement.

La rapidité avec laquelle ce niveau élevé d'endettement a été atteint s'explique aussi par le recours fréquent à la technique du différé d'amortissement. Cette technique est dangereuse dans la mesure où elle reporte sur les années ultérieures, des échéances financières inéluctables, favorisant ainsi l'apparition de phénomènes de fuite en avant.

La chambre note cependant avec satisfaction que cette évolution inquiétante de l'endettement a été stoppée au cours des années les plus récentes. M. Cortade a ainsi souligné dans sa réponse que la COGA dégage désormais une épargne nette fortement positive ce qui signifie que l'autofinancement n'est plus obéré par le remboursement de la dette.

Ce résultat a sans doute été atteint grâce à une politique consistant à limiter les frais de structure et en particulier les dépenses de personnel. La Chambre constate cependant que la COGA a créé au total six postes de conseillers techniques " spécialisés en matière administrative, financière, économique et technique " rémunérés 4 300 F par mois et qui ont tous été pourvus auprès de fonctionnaires des communes membres qui cumulaient ce poste avec leur emploi de base. Selon le Président de la COGA, ces " conseillers interviennent dans les domaines administratifs, financiers, économiques et techniques de la COGA. Ils assistent également le Président et les Vice-Présidents de la COGA dans toutes les réunions des commissions qu'ils président et des organismes publics auxquels adhère la Communauté de communes ". Il est dès lors surprenant de ne trouver aucune trace de participation d'un de ces conseillers techniques aux réunions de la COGA alors que cette personne était censée jouer un rôle dans cette structure intercommunale et qu'elle a perçu, à ce titre, une rémunération. Pour justifier cette situation le maire de la commune

concernée a indiqué qu'il n'avait " pas souhaité (que cet agent) participe seulement durant les premiers mois suivant sa nomination aux réunions de bureau préférant qu'il travaille sur les dossiers communautaires en mairie ".

L'endettement de la COGA appelle par ailleurs une remarque plus ponctuelle qui concerne le premier emprunt souscrit. La mise en place en 1995 de cet emprunt de 16,5 MF a en effet donné lieu au versement d'une commission de 148 500 F à la société IDIS Finance basée à Genève (Suisse). Le Président de la COGA, dûment autorisé pas son bureau, avait signé le 11 octobre 1995 avec M. Markus P. RITZ Directeur d'IDIS Finance une convention confiant à cette société une " mission de recherche de financements pour les programmes d'investissement de la COGA prévus au Budget ".

La convention précisait que " ces financements pourr(aient) être réalisés auprès des banques françaises, allemandes ou suisses et devr(aient) présenter des conditions financières particulièrement avantageuses pour la collectivité au niveau des taux d'emprunt ".

A la suite de cette commande, IDIS Finance annonça le 31 octobre 1995 au Président de la COGA qu'elle avait obtenu un accord du Crédit Agricole Mutuel Alpes Provence. La Chambre n'a cependant pas pu identifier le contenu exact de cette " prestation " d'IDIS Finance. Elle constate à cet égard qu'il est manifestement inutile d'avoir recours à un intermédiaire Suisse pour trouver un banquier qui a son siège en France, dans la propre région de l'emprunteur et qu'il est encore moins utile d'avoir recours à un tel intermédiaire lorsque l'on est déjà en relation d'affaires avec ce banquier au niveau de la commune dont on est le Maire. Le Pontet, qui a pour Maire M. Cortade, a en effet emprunté, en 1994, 70 MF auprès du Crédit Agricole, en février 1995, 30 MF auprès du même banquier, et enfin en avril 1995, 19 MF, toujours auprès du Crédit Agricole. Pour ces trois opérations IDIS Finances a également touché des commissions de la commune d'un montant total de 952 661 F.

Dans sa lettre annonçant au président de la COGA les résultats de son intervention, le représentant d'IDIS Finance indiquait pourtant pour justifier sa prestation, la chose suivante : " il est peut-être intéressant de vous signaler que pour cette opération, nous avons mis en concurrence deux banques allemandes très bien notées pour la qualité de leurs investissements dans les collectivités françaises. Malheureusement ou heureusement leurs offres n'étaient pas concurrentielles pour des raisons de coût de sawp (sic). Leurs prix à l'arrivée se situaient à environ 18 et 22 centimes au-dessus de l'offre du CA Alpes Provence ".

La chambre constate cependant qu'IDIS Finance ne donne dans ce texte, pas plus que dans la réponse qu'elle a adressée à la Chambre, de précision sur l'identité des banques allemandes contactées. La référence à la notion de " banques allemandes bien notées pour leurs investissements dans les collectivités françaises " laisse par ailleurs perplexe, car la notation dépend avant tout de la solvabilité de l'établissement. Il est dès lors difficile de comprendre à quel titre une banque allemande pourrait être bien notée pour ses investissements dans les

collectivités françaises, et surtout en quoi la solvabilité du prêteur intéresse l'emprunteur. Il est également difficile de comprendre la référence à un écart de 18 à 22 centimes entre les banques allemandes et le Crédit Agricole dans la mesure où la pratique consiste à comparer des offres de prêts par rapport aux écarts de taux, et dans la mesure également où on imagine mal comment un écart de 18 à 22 centimes pouvait être calculé alors que le taux proposé par le Crédit Agricole n'était pas encore connu avec précision. En définitive le taux sera de 7,70 % ce qui n'a rien de " particulièrement avantageux " puisque la ville d'Avignon empruntait au même moment, auprès d'un autre banquier, une somme de 10 MF sur 15 ans au taux de 7,60 %.

Dans sa réponse aux observations provisoires le Crédit Agricole a indiqué pour sa part que le prêt en cause ainsi qu'un autre d'un montant plus faible (8 MF), avaient " été sollicités directement par les dirigeants de la COGA sans aucune entremise. En effet nous ne connaissons pas la Société IDIS Finance et nous ne lui avons jamais délivré d'accord de financement ".

Conclusion :

Les différents dossiers qui viennent d'être évoqués montrent que les règles de droit n'ont pas été respectées, et ce à plusieurs reprises, par les dirigeants de la COGA, lorsque celle-ci n'était encore qu'une communauté de communes. La persistance de telles pratiques dans un contexte de développement des compétences propres à la suite de la transformation de la COGA en communauté d'agglomération sera encore moins acceptable.

La Chambre rappelle également que, si le développement des compétences propres de la COGA est souhaitable pour améliorer l'efficacité et l'effectivité de l'intercommunalité dans l'agglomération avignonnaise, ce développement nécessitera une modification des priorités financières essentiellement tournées, pendant la période examinée par la Chambre, vers les versements aux communes membres, et ce au détriment du financement, par des ressources stables, des compétences propres de la COGA.

Il est clair enfin que ces différents changements passent par une évolution du mode de gestion de la COGA et par la remise à plat d'un système qui a fortement dérivé par rapport aux objectifs fixés par le législateur à ce type de structure.

Le Président

de la Chambre régionale des comptes

Alain PICHON

(1) Article L. 5214-16 du CGCT : " I. - La communauté de communes exerce de plein droit au lieu et place des communes membres, pour la conduite d'action d'intérêt communautaire, des compétences relevant de chacun des deux groupes suivants(...) "

(2) Les fondements et règles de calculs de ces dotations seront expliqués plus loin

(3) de manière assez impropre puisque la REI est en réalité une réduction de base de TP, la compensation n'en étant qu'une conséquence

(4) TP 1994 = 304,5 MF, TP 95 = 307,6 MF

(5) A partir de la création de la COGA il n'est plus possible de localiser la REI par commune. Il a donc été choisi dans ces tableaux de répartir la somme globale de REI entre les communes au prorata de leurs bases de TP. Ce choix introduit un petit biais qui minore sans doute la contribution avignonnaise au financement de la solidarité et de la COGA dans la mesure où, en 1994, la quasi totalité de la REI provenait de cette commune.

(6) Dotation Globale de Fonctionnement versée par l'Etat aux communes mais aussi aux EPCI pour inciter l'intercommunalité