

R E P O N S E D E

**Madame la Présidente
de la Communauté d'Agglomération
du Grand Avignon**

(COGA)



communauté d'agglomération

Chambre Régionale des Comptes
Provence - Alpes - Côte d'Azur

du 13 NOV. 2007

N° 2997

Courrier Arrivée

Monsieur le Président
Chambre Régionale des Comptes
17, rue de Pomègues
13295 MARSEILLE CEDEX 08

RECOMMANDEE A.R

N/réf. : D2007-4815/MJR/CBd/VB

Avignon, le 07 NOV. 2007

**Objet : Gestion de la communauté d'agglomération du Grand Avignon -
Réponse au rapport d'observations définitives -**

Monsieur le Président,

Le rapport d'observations définitives sur la gestion de la communauté d'agglomération du Grand Avignon, enregistré le 10 octobre dernier dans nos services, a été examiné par l'ensemble des membres du Bureau, qui souhaitent collégialement y apporter leur contribution sous la forme d'une réponse commune et solidaire.

Née en 2001, notre communauté d'agglomération a subi une crise certaine de sa gouvernance au début de l'année 2004. Dans un souci d'apaisement et de clarification, Madame la Présidente avait alors souhaité que la Chambre Régionale des Comptes examine en toute impartialité les relations financières entre la communauté et ses communes membres. En mai 2005, vous avez informé les présidents, actuel et passé, du début de ce contrôle qui se termine donc fin 2007 par ce rapport définitif.

Une agglomération se construit sur des compromis et des consensus, et ne se gère absolument pas comme une commune, ce qui explique le long et parfois difficile apprentissage des élus municipaux devenus communautaires. C'est pourquoi, de façon générale, l'éclairage assez négatif porté sur une institution en croissance permanente, tant au niveau de son périmètre géographique que de l'étendue de ses compétences, peut sembler réducteur et injuste. L'ensemble des membres du Bureau tire pourtant une certaine fierté devant l'immense travail accompli en six ans seulement, et regrette que les aspects positifs aient été pour la plupart passés sous silence, ne permettant pas d'appréhender le Grand Avignon dans son rôle désormais reconnu d'acteur majeur du développement local.

A juste titre, la Chambre a eu « *le sentiment d'une intercommunalité inachevée* » (page 2/46), et bien évidemment l'histoire du Grand Avignon reste pour l'essentiel à écrire, avec un élargissement inéluctable de son territoire juridique plus en adéquation avec son bassin de vie, et un exercice toujours plus effectif de ses compétences lourdes pour un développement concerté et harmonieux de son agglomération.

Les réelles et multiples difficultés rencontrées dans la construction de l'institution intercommunale sont assez bien décrites dans les premières pages du rapport, même si l'on peut regretter l'inexact constat de carence relatif au projet d'agglomération pourtant largement diffusé fin 2006 (page 5/46).

La principale critique porte sur le « *haut niveau de redistribution des recettes de fonctionnement* » aux communes membres (page 5/46). Pourtant, à la page suivante, il est clairement démontré que ce reversement constitue « *une contribution substantielle à l'équilibre de la section de fonctionnement* » de huit communes sur douze (page 6/46). Cette nécessité vitale, qui explique les montants élevés de l'attribution de compensation et de la dotation de solidarité, justifiait la demande d'un examen approfondi des relations financières étroites qui lient indissociablement communes et communauté. L'expérience acquise, les difficultés répétées pour dégager un autofinancement satisfaisant lors de l'élaboration des budgets, la conscience d'un destin irrémédiablement lié, ont favorisé la réflexion sur les conséquences d'une telle politique. Les fortes contraintes budgétaires et les faibles marges de manoeuvre sont désormais parfaitement connues, et sont l'objet d'analyses permanentes et de simulations prospectives régulières des services financiers, dont la Chambre n'a malheureusement pas noté le niveau élevé d'expertise.

Les pages 7 à 10 sont consacrées à l'attribution de compensation et présentent de façon inexacte ou tronquée la réalité des modalités de calcul, laissant penser que les évaluations ont pu être réalisées de façon obscure et tendancieuse.

Ainsi, le rapport mentionne à tort (page 8/46) que « *c'est seulement le 13 octobre 2003, ... , qu'a été créée, selon la ville d'Avignon sur sa demande, une commission distincte de la commission des finances, et comprenant, cette fois, l'ensemble des vice-présidents, et donc au moins un représentant de chaque conseil municipal.* » En effet, la CLET a été créée par délibération n° 4 du conseil de communauté en date du 29 janvier 2001, distincte de celle de la commission des finances qui a été créée à ce même conseil. Toutes les communes y étaient représentées ainsi que tous les conseils municipaux (dont 8 représentants pour la seule ville d'AVIGNON). Le 13 octobre 2003, le conseil a en fait décidé que la CLET serait désormais composée des membres du bureau, à savoir l'ensemble des vice-présidents représentant l'ensemble des communes de l'agglomération ayant désigné leurs représentants.

De même, l'examen des conditions de « *l'évaluation des charges transférées au titre des compétences écoles de musique, danse et théâtre et collecte des ordures ménagères et assimilées* » est complètement faussé, car exclusivement basé sur un rapport de KPMG, cabinet initialement choisi pour jouer le rôle d'arbitre. Or, le document incomplet et reçu hors délai (par fax au moment même où se déroulait le Conseil de communauté chargé de valider les propositions de la CLET !), s'est avéré incomplet et inexploitable. Le Bureau (et donc les membres *informés* de la CLET contrairement à ce qui est allégué par la Chambre) a en conséquence décidé à l'unanimité de refuser le paiement de la facture, refus qui n'a fait l'objet d'aucune relance ni contestation de la part de KPMG.

Nonobstant, la chambre fait ensuite valoir qu'**en droit** « *les exercices de référence de l'évaluation [sont] toujours antérieurs au transfert* » (page 9/46). De façon constante, le Grand Avignon a toujours répondu que les élus ont décidé de

régler définitivement ce problème d'évaluation **en équité**, pour les raisons indiquées par la Chambre page 10. Les investissements importants reportés par la ville d'Avignon depuis deux années, et la mise à niveau immédiate du service en personnel et moyens de fonctionnement, ont en effet nécessité la mise en place de crédits très supérieurs à ceux qui avaient été initialement évalués. Objet de débats contradictoires très animés au sein des différentes instances de l'agglomération (CLET, réunions de vice-présidents, Bureau, Commission, Conseil), cette délicate question a finalement trouvé une solution définitive équilibrée, votée à l'unanimité par les conseillers communautaires.

Enfin, contrairement à l'affirmation de la Chambre, et conformément à l'article 1609 nonies du Code Général des Impôts, le Grand Avignon a bien demandé aux communes concernées d'inscrire à l'ordre du jour d'un prochain conseil municipal les modifications apportées par la CLET (cf. courriers des 14 janvier 2004, 6 janvier 2005 et 11 avril 2006).

Les pages 10 à 13 sur la dotation de solidarité communautaire n'appellent pas de remarque particulière, le Grand Avignon ayant toujours assumé très clairement sa volonté d'assurer à ses communes membres un retour important de recettes, indispensable pour l'équilibre budgétaire de la plupart d'entre elles, comme a pu le constater la Chambre.

En revanche, le chapitre 3 sur la « *fiabilité des comptes et la situation financière* » (page 15/46 et suivantes) nécessite quelques précisions.

Ainsi, « *la non concordance des états de la dette entre le compte de gestion et le compte administratif* » ne concerne en réalité qu'un seul emprunt de 15 M€ en début d'amortissement au 1er janvier 2005, qui ne devait donc pas figurer dans l'état des annexes au 31 décembre 2004, mais qui figurait bien dans les annexes du budget primitif 2005. Il est à noter que c'est sur l'initiative du Grand Avignon que les opérations de recensement de l'état du passif ont démarré, de façon à permettre au comptable public de corriger ses erreurs dans son logiciel OPALE.

Le chapitre relatif à la situation financière (page 16/46) est incomplet car il ne précise pas que le Grand Avignon présente au 31 décembre 2006 un taux de dette de 4.13 %, contre 3,94 % représentatif du panel de 100 agglomérations françaises. Ce taux est bonifié à 3.73% grâce à la gestion active de dette, alors que le taux de l'échantillon est de 3.86 %. Le taux moyen de dette du Grand Avignon est donc non seulement inférieur à celui du panel grâce aux contrats de swaps, mais il est de plus inférieur au taux du marché. En revanche, c'est bien l'encours par habitant (et non le *taux d'endettement*) qui est supérieur à celui de la moyenne nationale.

Malgré le recours à l'emprunt pour financer les dépenses d'équipement brut, le Grand Avignon est engagé dans une politique de gestion active de la dette qui consiste à limiter le taux moyen de la dette afin d'optimiser les charges financières de l'exercice. Les opérations de swaps permettent, conformément à la réglementation sur les instruments financiers, de générer des produits financiers entre les intérêts receveurs et les intérêts payeurs, soit 500.000€ en 2005, 600.000€ en 2006 et au moins 400.000€ en 2007.

Pour ce qui concerne la programmation pluriannuelle des investissements (page 20/46), le Grand Avignon s'est doté d'une licence relative au suivi des opérations dans le cadre des autorisations de programmes-crédits de paiements

(AP/CP), application qui permettra dès le vote du budget 2008 le 17 décembre 2007, l'interface entre le suivi des marchés publics, des opérations au sens M14 (déjà votées au BP 2007) et du logiciel comptable MAGNUS qui intègre la nouvelle version des AP/CP dans le cadre de la préparation budgétaire.

Le chapitre 4 consacré aux compétences souligne (page 20/46), à juste raison, le travail effectué pour assurer le suivi et le contrôle des structures. En effet, les élus disposent depuis 2005 d'une analyse détaillée des associations subventionnées ainsi que des SAEML qui font l'objet de subventions d'équipement ou d'apport en capital. Le contrôle de ces satellites est effectué en interne au moyen des comptes de bilan et d'exploitation de l'exercice qui permettent de synthétiser les soldes intermédiaires de gestion et d'analyser la structure financière de l'organisme au vu de ratios et d'indicateurs. Au sein des services financiers, un contrôleur est spécialement dédié à cette mission qui fait ensuite l'objet de comptes-rendus détaillés lors de réunions des vice-présidents.

Par contre, c'est à tort que la Chambre relève (page 23/46) que « *la substitution de la COGA, en octobre 2001, à la ville d'Avignon au sein du Syndicat mixte [...] de l'aéroport [...] s'est faite sans réduction de l'attribution de compensation de la ville d'Avignon* ». En effet, avant cette substitution purement nominale, la ville d'Avignon participait à ce syndicat exclusivement sous la forme de remboursement d'emprunts, ce qu'elle a d'ailleurs continué à faire postérieurement à 2001 jusqu'à extinction complète desdits emprunts. Aucune charge directe ne devait ni ne pouvait en conséquence lui être imputée sur son attribution de compensation.

De même, le chapitre 6.2.1 intitulé « *des relations insuffisamment maîtrisées* » est non seulement faux mais aussi très injuste (page 25/46). L'évolution des relations avec Citadis est au contraire tout à fait exemplaire du travail accompli, et démontre le sens des responsabilités et le courage des élus du Grand Avignon. En effet, outre la reprise en gestion directe de zones jusqu'alors concédées, le contrôle permanent sur la structure et les très nombreuses réunions de travail entre les services de l'agglomération et ceux de Citadis ont permis d'établir un partenariat équilibré, la SEM pouvant alors exercer tout son savoir faire technique et de conseil, et les élus et fonctionnaires leurs maîtrises d'ouvrages. Il est donc tout à fait choquant de trouver dans le rapport les termes de « *relation non maîtrisée, voire [...] subordination de fait* » (page 26/46).

Le chapitre 7 relatif aux transports urbains permet de relever que, si la Chambre a bien mentionné que le parc des autobus transmis au 31 décembre 2002 était largement amorti (page 27/46), en revanche elle a omis cette précision pour le parc des bennes à ordures ménagères, transmis au 31 décembre 2003, et lui aussi très largement amorti. L'important effort de renouvellement du parc des autobus a été entrepris par le Grand Avignon dans le cadre de l'objectif de la DSP qui préconise un âge moyen de 7 ans, et doit être comparé à l'effort identique d'équipement du parc des bennes. La programmation pluriannuelle de l'acquisition des autobus permet, depuis 2004, d'atteindre cet objectif, comme le prouve le dernier rapport de la commission consultative des services publics, adopté en séance du conseil de communauté du 4 octobre 2007.

Le chapitre 7.2. sur les services spéciaux est inexact. Conformément à la délibération du bureau du 8 septembre 2003, les services de transports scolaires

préexistants pour les élèves des écoles maternelles et primaires font partie intégrante de la délégation de service public, et font l'objet de subventions spécifiques de la part des Conseil généraux de Vaucluse et du Gard. Aucune convention particulière entre le Grand Avignon et les communes intéressées n'est en conséquence nécessaire, contrairement à la remarque de la Chambre (page 28/46).

D'autre part, c'est à tort que la Chambre pointe le poids particulier de la ville du Pontet, car seules les années antérieures à la délibération du bureau du 8 septembre 2003 auraient éventuellement pu être comptabilisées. Dans le cas du Pontet, injustement mis en exergue, le montant dû pour les transports scolaires 2003 était de 178.186€, auquel il convient de retrancher la subvention du CG84 de 40.667€, soit un solde total de 137.519€, somme fort éloignée du million d'euros évoqué.

Dans le même ordre d'idée, l'ordonnateur relève au chapitre 8.2., relatif au transfert des ORU (page 30/46), que la ville du Pontet est seule mentionnée au titre de l'absence de réunion de la CLET, et donc de retenue sur l'attribution de compensation à verser. Comme pour les ZAC, le transfert de ces opérations lourdes et s'étalant sur plusieurs années, a permis d'alléger des charges de centralité injustement supportées par les seuls administrés des deux communes concernées.

L'examen des compétences eau et assainissement (page 36/46 et suivantes) aurait dû mettre en valeur l'avantage de la prise en compte au niveau intercommunal de problématiques complexes que les communes seules ne pouvaient manifestement plus mener à terme, de façon générale, si l'on considère le retard considérable constaté au niveau des équipements et réseaux. Il est regrettable de constater que le rapport se soit limité à une simple description des diverses situations rencontrées, sans prendre acte de l'immense travail réalisé en matière de diagnostic et de planification des travaux à engager dans les toutes prochaines années, pour plusieurs dizaines de millions d'euros, que ce soit sur le budget principal pour les eaux pluviales, ou sur les budgets annexes pour l'eau et l'assainissement.

Hormis le paragraphe 16.1.5.2. (page 38/46) qui prend acte que « *la communauté a d'ores et déjà entrepris un effort important de remise à niveau* » pour l'eau, il est même choquant de lire « *la chambre [...] constate qu'à quelque **neuf ans** de distance, la COGA s'apprête **seulement** à engager les travaux de mise en conformité* » de la station d'épuration d'Avignon, Le Pontet, Villeneuve et les Angles. Il faut insister sur ce dernier dossier, en rappelant que les compétences eau et assainissement ont été transférées en 2001, soit **depuis six ans seulement**, et que le groupement des quatre communes dans un seul et même projet permet à la fois des économies d'échelle, une meilleure prise en compte environnementale, et la suppression pure et simple d'une ancienne station d'épuration obsolète dans le Gard ! Le marché vient d'être signé, et la station sera livrée en 2009 conformément au planning arrêté avec tous les partenaires et les services de l'Etat.

Enfin, la relance planifiée des différentes DSP, par groupes de communes, dans la perspective d'une harmonisation des contrats à terme, c'est-à-dire à l'issue du contrat le plus long (Avignon en 2021), a permis d'obtenir des gains conséquents dans la plupart des cas, et une amélioration des conditions de service aux usagers, qui bénéficient désormais d'une garantie de contrôle efficace et permanent des différents délégataires. Les schémas directeurs élaborés, le travail remarquable des

différentes commissions d'élus assistés de services performants et de cabinets de très haut niveau, le soutien constant des services de l'Etat associés en permanence, les réalisations amorcées ou déjà réalisées, rien de tout cela n'est malheureusement mentionné dans le rapport.

La communauté d'agglomération existe depuis janvier 2001, les services ont été créés ex-nihilo pendant l'été 2001, et en six ans elle est devenue l'un des plus gros investisseurs du secteur, le partenaire incontournable de l'Etat, de la Région, des conseils généraux, des chambres consulaires, des autres établissements publics, auxquels elle est associée techniquement et financièrement sur tous les grands projets structurants (réseaux, aménagement du territoire, transports urbains), innovants (pôle de compétitivité) ou environnementaux (schémas directeurs, STEP, mises aux normes), mais aussi pour le financement de toutes les actions d'insertion, de cohésion urbaine et sociale, d'enseignement artistique... Il est difficile de comparer toutes ces actions à celles des autres collectivités, organisées et structurées depuis des dizaines d'années, et même si certaines erreurs ont pu être commises, l'absence de référent véritable en France dans un domaine en pleine émergence ne permet pas de porter un jugement critique sans faire insulte à tous les élus et fonctionnaires qui croient en l'avenir d'une telle structure et donnent toute leur énergie et leur enthousiasme pour bâtir une institution novatrice et performante.

Cette réponse de l'ordonnateur est bien plus qu'un simple échange permettant de compléter, nuancer, parfois contester des remarques de la Chambre. Il s'agit pour les élus signataires et solidaires d'affirmer leur foi dans ce grand projet fédérateur et leur volonté commune d'élaborer ensemble de grands et beaux projets pour un territoire qu'ils aiment et ont l'ambition de développer harmonieusement, celui du Grand Avignon.

Veillez agréer, Monsieur Le Président, l'expression de nos sentiments distingués.



Marie-Josée ROIG
Présidente
Député-Maire d'Avignon

Alain CORTADE
1^{er} Vice-Président
Maire du Pontet

Léopold MAIGRE
2^{ème} Vice-Président
Maire de St Saturnin
Les Avignon

Robert ALLEMAND
3^{ème} Vice-Président
Maire de Caumont

Joël GRANIER
4^{ème} Vice-Président
Maire de Morières
Les Avignon

Yvès DUPONT
5^{ème} Vice-Président
Maire de Vedene

Jacky BUIS
6^{ème} Vice-Président
Maire de
Jonquerettes

Christian BOUILLOT
7^{ème} Vice-Président
Adjoint au Maire
d'Avignon

Henri AGU
8^{ème} Vice-Président
Adjoint au Maire
d'Avignon

Pierre GRUFFAZ
9^{ème} Vice-Président
Adjoint au Maire de
Villeneuve-lez-
Avignon

Jean-Marie PASCAL
10^{ème} Vice-Président
Maire de Rochefort
Du Gard

Robert ROUCH
11^{ème} Vice-Président
Maire de Velleron

Paul MELY
12^{ème} Vice-Président
Maire des Angles

Georges BEL
13^{ème} Vice-Président
Maire de Saze

Albert MANSOUR
14^{ème} Vice-Président
Adjoint au Maire d'Avignon