

**RAPPORT A FIN D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES  
SUR LA GESTION  
DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU BRIANÇONNAIS  
ANNÉES 2000 à 2006**

Rappels de procédures

*La Chambre a inscrit à son programme pour 2007 l'examen de la gestion de la communauté de communes du Briançonnais (05) à partir de l'année 2000.*

*Par lettre en date du 18 janvier 2007, le président de la Chambre en a informé M. Bayrou, président de la communauté de communes du Briançonnais. M. Ollier, ancien président, jusqu'en mars 2001, en a également été informé par une lettre du président de la Chambre en date du 23 mars 2007.*

*L'entretien de fin de contrôle s'est déroulé avec M. Bayrou, président de la communauté de communes du Briançonnais, le 19 septembre 2007 puis avec M. Ollier, ancien président de la communauté de communes du Briançonnais, le 21 septembre 2007.*

*Lors de sa séance du 28 novembre 2007, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises à M. Bayrou et à M. Ollier, le 22 février 2008 et, pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. M. Bayrou a répondu le 3 juin 2008 soit dans le délai supplémentaire qui lui avait été accordé à sa demande. M. Ollier a répondu le 10 mars 2008.*

*MM. Bayrou et Francou ont été auditionnés par la chambre, à leur demande.*

*Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre a arrêté, le 3 juillet 2008 le présent rapport d'observations définitives.*

*Le rapport a été communiqué par lettre du 15 juillet 2008 à M. Alain Bayrou, président en fonctions ainsi qu'au précédent ordonnateur pour la partie le concernant. Les destinataires disposaient d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre leurs réponses aux observations définitives.*

*M. Bayrou, président en fonction et M. Ollier, ancien ordonnateur ont fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant leur seule responsabilité, est jointe au présent rapport d'observations définitives.*

*Ce rapport devra être communiqué par le président à l'assemblée délibérante, lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.*

*Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.*

## INTRODUCTION

La communauté de communes du Briançonnais (CCB), créée par arrêté préfectoral du 28 décembre 1995, comptait initialement neuf communes, Briançon, La Grave, Le Mûnetier-les-Bains, Montgenèvre, Nevache, La Salle-les-Alpes, Val des Près, Villar d'Arène, Villard Saint-Pancrace. Trois autres communes ont intégré la communauté de communes : Saint-Chaffrey, Cervières et Puy Saint-André.

La CCB a une population de 19 000 habitants dont 11 038 pour la ville de Briançon.

Elle exerçait à l'origine deux compétences obligatoires, l'aménagement de l'espace et le développement économique et une compétence optionnelle, la protection et la mise en valeur de l'environnement incluant la collecte et le traitement des déchets ménagers. Elle exerçait également des compétences précédemment dévolues au SIVOM du Briançonnais, l'assainissement, le service d'incendie, la culture et le sport.

Ultérieurement, la communauté de communes a élargi ses compétences : accueil et habitat des gens du voyage, schéma de cohérence territoriale du Briançonnais, gestion des opérations liées à l'habitat de loisirs (ORIL), développement des technologies de l'information et de la communication, logement social, collecte sélective des déchets. Elle a par ailleurs modifié le régime fiscal (passage d'une fiscalité additionnelle à une fiscalité mixte, TPU et taxes additionnelles).

Les notions d'intérêt communautaire ont été définies le 10 février 2004.

Dans le cadre de l'examen de la gestion de la CCB, la Chambre a examiné les points suivants :

- les travaux préparatoires de la Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) dans le cadre du changement du régime de fiscalité, passage à une fiscalité mixte : taxe professionnelle unique (TPU) et taxe additionnelle sur les trois taxes ménages (habitation et fonciers bâtis et non bâtis) ;
- la situation budgétaire et financière de la CCB ;
- les charges de personnel ;
- la commande publique relative à la collecte et au traitement des déchets ménagers et à l'assainissement.

### **1. LE CHANGEMENT DE FISCALITE ET LES TRAVAUX DE LA COMMISSION LOCALE D'EVALUATION DES CHARGES TRANSFEREES (CLECT)**

En 2003, un arrêté préfectoral a entériné le choix communautaire du passage d'une fiscalité additionnelle à une fiscalité mixte : taxe professionnelle unique (TPU) et taxe additionnelle pour la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties et celle pour les propriétés non bâties.

De 2000 à 2003, le produit de la fiscalité est passé de 1,1 M€ à environ 1,5 M€, soit une augmentation de + 36 %. Avec la perception de la taxe professionnelle par la communauté dès 2004, ce produit passe de 6,2 à 7,3 M€, de 2004 à 2005, soit + 18 %. En 2005, la taxe professionnelle perçue par la CCB s'élevait à environ 6,5 M€.

### **1.1. Le montant des charges transférées arrêté par la CLECT**

La CLECT, assistée par un cabinet spécialisé, a opté pour une évaluation strictement budgétaire excluant les notions de renouvellement et d'amortissement des biens, exception faite du théâtre du Cadran, comme l'y autorisent les dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts alors applicables.

Cependant, le rapport final, daté du 26 novembre 2004, a évalué le montant de charges transférées à 974 926 €. Ce montant correspond aux seules charges transférées suite au passage à la TPU et aux compétences nouvellement assumées par la communauté de communes.

Or, aux termes des dispositions du dernier alinéa du IV de l'article 1609 nonies C du CGI «*lorsqu'il est fait application à un EPCI des dispositions du présent article, la CLECT doit rendre ses conclusions sur le montant des charges qui étaient déjà transférées à l'EPCI et celui de la fiscalité ou des contributions des communes qui étaient perçues pour les financer*». Il aurait donc été nécessaire de réviser le montant des charges transférées antérieurement.

La communauté de communes soutient que la circulaire du 25 février 2000 (NOR/INT/B/00/00036/C) permettait de s'exonérer de cette obligation. La chambre rappelle que ce texte concerne la prise en compte d'une TPU perçue. Par ailleurs, comme de nouvelles compétences ont été transférées simultanément au changement de fiscalité, la CLECT aurait dû se prononcer sur les charges précédemment transférées, comme en dispose l'article du code général des impôts précités.

### **1.2. Le montant de la taxe professionnelle arrêté par la CLECT**

La CLECT a fixé à 6 530 255 € le produit de la taxe professionnelle transférée à la communauté de communes et à 1 097 877 € le produit des taxes additionnelles.

Après déduction d'un montant de charges transférées de 974 926 €, les attributions de compensation à verser aux communes membres ont été arrêtées à la somme de 4 261 478 € dont 2 684 926 € pour la ville de Briançon.

Cette somme résultait du montant de la taxe professionnelle perçue par la ville en 2003, soit 4 083 833 €, montant qui incluait les compensations versées par l'État, excepté le produit de la fiscalité additionnelle (429 290 €) et les charges transférées.

## **2. LA SITUATION BUDGETAIRE ET LES COMPTES**

### **2.1. Le budget**

Certains documents budgétaires n'étaient pas correctement renseignés : il manquait les données fiscales pour les années 2000, 2003 et 2005, la présentation consolidée des budgets annexes avec le budget principal 2002, 2003 et 2005 et les participations de la communauté de communes notamment dans certaines SEM (2005).

Par rapport aux prévisions, les taux de réalisation ont ainsi été de 14 %, en 2000, 16 %, en 2001 et 27 %, en 2005. Seule l'année 2003 a enregistré un taux de réalisation de 59 %. Cette mauvaise prévision budgétaire concerne aussi les budgets annexes de l'assainissement et des déchets ménagers, les taux d'annulation des crédits d'investissement atteignant respectivement 95 % et 82 %, en 2004. Excepté en 2002, les taux d'annulation de crédits du budget annexe des déchets ménagers ont toujours dépassé 50 %.

Selon, la communauté de communes la faiblesse de ces taux résulte des aléas climatiques auxquels elle est soumise et de diverses difficultés de gestion des services publics.

## **2.2. Des subventions d'équilibre irrégulières au bénéfice de budgets annexes**

En 2003, les budgets annexes des abattoirs et du serveur informatique, services publics à caractère industriel et commercial, ont bénéficié d'une subvention d'équilibre, l'une à hauteur de 18 726 €, l'autre de 74 465 €. Ces versements ne sont pas conformes aux articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, qui disposent pour le premier, que les budgets doivent être équilibrés en recettes et en dépenses, et pour le second, qu'il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics industriels et commerciaux.

Dans diverses affaires (exemple, CE, commune de Piseux c/ M. et Mme Dulière, 9 novembre 1988), le Conseil d'Etat, rappelant que le versement de subvention d'équilibre *«est illégal et entaché d'illégalité»* relevait *«que par voie de conséquence, le tarif de la redevance ... tenant compte de cette subvention illégale est volontairement sous-évalué par rapport aux prix de revient réel ...»*.

En plus de la subvention reçue en 2003, 18 726 €, les résultats du budget annexe du serveur informatique a également bénéficié d'une subvention d'équilibre de 29 797,75 € en 2004.

La communauté de communes indique qu'elle a choisi de ne pas respecter scrupuleusement les dispositions sus rappelées afin de ne pas pénaliser les usagers des abattoirs. La chambre rappelle qu'une délibération motivée du conseil communautaire était alors nécessaire.

## **2.3. Des subventions d'amortissement irrégulières au bénéfice d'un budget annexe**

Le budget annexe du serveur informatique ne fonctionne plus. Cependant, en 2006, des subventions en dépense du budget principal lui ont été attribuées, l'une d'un montant de 6 150,49 € relative à l'amortissement des équipements, l'autre d'un montant de 6 932,19 €, relative à l'amortissement des subventions d'équipement ayant permis leur acquisition.

Dans sa réponse, la communauté de communes a communiqué les écritures comptables qui avaient été passées à cette occasion ; elles démontrent que les montants inscrits au compte 77 « produits exceptionnels » pour 6 932,19 € étaient la contrepartie de la même somme inscrite au compte 13 « subvention » dont l'objet n'était autre que de couvrir le montant de 6 150,54 € inscrit aux comptes d'amortissements et de dotations aux amortissements. Or, l'amortissement de biens qui ne sont plus utilisés n'est pas autorisé.

## **2.4. Les résultats**

La CCB a dégagé un excédent brut de gestion (produits de gestion moins charges de gestion), consolidé des résultats des budgets annexes, négatif en 2001, 2003 et 2004. De fait, le résultat de fonctionnement a été négatif de 2001 à 2003 et l'autofinancement disponible après comptabilisation de l'amortissement du capital de la dette a été constamment négative de 2001 à 2004 inclus.

Au cours des exercices sous contrôle de 2000 à 2005, la CCB avait consacré plus de 4,7 M€ de son budget principal et plus de 1,8 M€ de ses budgets annexes aux dépenses d'investissement dont 1,4 M€ pour la collecte et le traitement des déchets ménagers. En 2007, le montant des emprunts s'élevait à 6 M€.

Le fonds de roulement, négatif sur la totalité de la période examinée est passé de - 2,3 M€, en 2000, à - 65 000 €, en 2005. Depuis 2003, la CCB a régulièrement recours à une ligne de crédit de trésorerie conclue à hauteur de 1,5 M€ en 2005 pour un montant de charges financières de 26 763 €.

### **3. LE PERSONNEL**

Entre 2000 et 2005, les charges de personnel ont augmenté de 40 % environ.

La communauté de communes précise qu'après avoir bénéficié du transfert de 33 agents à temps plein, dès le 1<sup>er</sup> mai 2004, au titre des compétences qui lui avaient été transférées, elle a créé 10 postes de travail et reçu le renfort de 7 agents mis à disposition. Selon elle, ces personnels sont nécessaires à l'exercice des compétences transférées et au fonctionnement interne des services créés à la demande des communes membres telles les fourrières automobiles et animales.

### **4. LA COLLECTE ET LE TRANSFERT DES DECHETS MENAGERS**

#### **4.1. Une convention a été passée entre la communauté de communes et la ville de Briançon relative au stockage des déchets ménagers**

La communauté de communes a passé une convention avec la ville de Briançon le 17 février 1998, relative au stockage des déchets ménagers dans le silo de son ancienne usine d'incinération de Malefosse pour une durée maximum de 48 heures avant leur transfert sur le site de Beynon.

Selon les dispositions contractuelles, la CCB avait à sa charge le coût du démantèlement et de remise en état des sites d'incinération et de dépôt des mâchefers dont l'estimation s'élevait à 294 408 € avant les aides financières.

Ces travaux devaient être achevés au 1<sup>er</sup> octobre 2000 sous peine de paiement de pénalités de retard de 4 573 € par mois de retard. À ce jour, les travaux n'ont pas été réalisés, aussi, au 31 décembre 2004, la CCB avait payé à la ville 343 010 € de pénalités, soit une somme supérieure à l'estimation des travaux, 274 408 €, arrêtée contractuellement.

En décembre 2007, le montant de pénalités devait s'élever à 449 713 €.

Ainsi, pour défaut de réalisation des travaux prévus dans la convention sus évoquée, la communauté de communes a réglé des pénalités à la ville de Briançon. Elle a toutefois précisé que le paiement de celles-ci avait cessé de courir à compter du 29 février 2008, date de fermeture définitive du site.

#### **4.2. Les marchés**

La collecte et le transfert des déchets ménagers et assimilés, le transport et le traitement des déchets ménagers, l'exploitation des déchetteries de la CCB ont donné lieu à la conclusion d'un premier marché couvrant la période 2003-2006, au 31 janvier, pour un montant de 7,3 M€ puis d'un second marché courant jusqu'au 30 juillet 2013.

#### 4.2.1. Des avenants au premier marché critiquables

- a) Un avenant a modifié l'économie du contrat avec rétroactivité.

La communauté de communes a passé un avenant avec le groupement d'entreprises le 16 décembre 2004 incluant le chargement de verre à partir de la station de stockage.

Il s'agit d'un avenant de régularisation puisque cette nouvelle prestation a débuté à partir du 16 décembre 2002. Les pièces justificatives jointes à la facture du 27 janvier 2005 payée par mandat n° 17 du 3 mars 2005 pour 11 172 € HT, précisent qu'il s'agit de la régularisation du chargement du verre 2003-2004 dont le détail des chargements, également joint à cette facture, atteste que le premier a été opéré le 16 décembre 2002, comme stipulé à l'article 2 de cet avenant.

D'un montant peu élevé, 20 000 €, cet avenant n'en a pas moins modifié l'économie du marché initial puisqu'il concernait une nouvelle prestation (CE, 13 mars 1998, département du Pas-de-Calais).

- b) Un second avenant a prévu «un complément» de prestations de 15 825 € et prolongé la durée du contrat pour un coût de 1 M€.

Conclu le 19 juillet 2005, cet avenant n° 2 s'appuie sur les Jeux Olympiques de Turin pour justifier un complément aux prestations prévues au marché initial (article 2.1 du CCAP). En réalité, cet avenant paraît avoir pour objet principal, sinon unique, la prolongation du marché du 1<sup>er</sup> janvier au 31 mai 2006.

#### 4.2.2. Un second marché a été passé le 27 juin 2006 avec prise d'effet au 10 juin 2006

Ce second marché a été conclu pour une durée de sept ans. Le rapport de présentation du marché, demandé en cours d'instruction, n'a pas été communiqué à la chambre. Rappelons que le rapport de présentation est un document essentiel. Il décrit la nature et l'étendue des besoins, le montant prévu de l'opération, l'économie générale, le déroulement de la procédure ; le cas échéant, il relate le processus de négociation.

Or, ce document est nécessaire aux travaux de la commission d'appel d'offres et aux choix de l'assemblée délibérante.

### 4.3. Des contrôles insuffisants

#### 4.3.1. Relatifs au rapport annuel prévu réglementairement

Conformément au décret n° 2000-404 du 11 mai 2000 relatif au rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets, celui-ci doit être constitué d'indicateurs techniques (territoire, collecte des déchets provenant ou non des ménages, traitement), et d'indicateurs financiers (montant annuel global des dépenses du service et modalités de leur financement, montant annuel des prestations rémunérées à des entreprises sur contrat, coût global ramené à la tonne de déchets, ...).

Les rapports joints pour les exercices 2000 à 2003 ne répondent pas aux dispositions du décret précité, notamment en ce qui concerne les indicateurs financiers, puisque seuls des tableaux descriptifs et récapitulatifs de tonnage par site y figurent.

Si à compter de 2004 le coût HT / tonne est précisé, d'autres informations sont encore absentes.

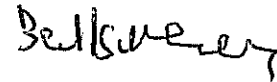
Dans sa réponse, la communauté de communes indique que depuis l'exercice 2006, les dispositions du décret du 11 mai 2000 sont inscrites dans le cahier des charges des consultations aux fins de délégation de service public.

#### 4.3.2. Relatifs à l'analyse de la composition des refus de tri

Selon l'article 3.3.6 du CCTP, le taux de refus de tri des collectes sélectives entrantes «emballages à recycler» ne doit pas excéder 20 %, le même article prévoyant aussi que ces taux de refus doivent être communiqués à la CCB après chaque déchargement au centre de tri. Une analyse des refus doit être effectuée, une fois par trimestre d'abord, deux à trois fois par an ensuite. En réalité, un seul contrôle a été effectué durant la période 2003-2005.

Par la suite, selon la communauté de communes, les contrôles ont été régulièrement opérés.

Le Président



Bertrand SCHWERER