



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE LA RIVIERA FRANÇAISE (département des Alpes-Maritimes)

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 30 avril 2019.

TABLE DES MATIÈRES

RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 PRESENTATION GENERALE	7
2 L'INTEGRATION COMMUNAUTAIRE	7
2.1 Le périmètre et la cohérence territoriale	8
2.1.1 Le périmètre géographique de l'EPCI	8
2.1.2 La planification et le schéma de cohérence territoriale - SCoT	12
2.1.3 Le Programme Local de l'Habitat (PLH)	17
2.2 La gouvernance de l'EPCI	21
2.3 L'exercice des compétences et l'intérêt communautaire	23
2.3.1 Le périmètre des compétences exercées par la CARF	23
2.3.2 L'extension du périmètre des compétences	32
2.3.3 La compétence PLU intercommunal	34
2.3.4 Le Plan de déplacement urbain (PDU)	35
2.4 La mutualisation.....	36
2.5 La solidarité financière	37
2.5.1 Le cas particulier du rattachement des communes de la vallée de la Roya	37
2.5.2 Les flux croisés entre les communes et l'intercommunalité	38
3 LA QUALITE DES INFORMATIONS BUDGETAIRES ET COMPTABLES.....	40
3.1 Le processus budgétaire	40
3.1.1 Les orientations budgétaires du budget primitif	40
3.1.2 Le débat d'orientation budgétaire	40
3.2 La qualité de l'information budgétaire	41
3.2.1 L'exécution budgétaire	41
3.2.2 La comptabilité d'engagement.....	41
3.2.3 Le rattachement des charges et des produits	42
3.2.4 Les restes à réaliser	43
3.2.5 Les provisions	43
4 LA GESTION FINANCIERE ET ADMINISTRATIVE	44
4.1 L'analyse financière des budgets annexes	45
4.1.1 Le budget annexe des transports urbains	45
4.1.2 L'impact des quatre nouveaux budgets annexes eau et assainissement.....	46
4.2 La situation financière du budget principal	46
4.2.1 Les produits de gestion	47
4.2.2 4.2.2 Les charges de gestion et de personnel	50
4.2.3 La capacité d'autofinancement	53
4.2.4 Les investissements et leur financement	54
4.3 La commande publique.....	55
4.3.1 Les transports.....	56
4.3.2 Les marchés liés à la gestion des déchets ménagers	57
ANNEXES	60

SYNTHÈSE

La communauté d'agglomération de la Riviera française (CARF) est située à l'extrême Sud-Est de la France dans le département des Alpes-Maritimes, frontalière avec l'Italie (Ligurie et Piémont) et la Principauté de Monaco. Depuis le 1er janvier 2014, elle compte 72 151 habitants répartis sur les 15 communes. Son territoire s'étend des rivages de la Méditerranée jusqu'aux sommets du massif du Mercantour et se caractérise par un relief montagneux très prononcé. L'absence de plaine et d'espace sur la bordure littorale d'une part, la situation enclavée des communes situées à l'intérieur des terres d'autre part, limitent les possibilités d'urbanisation. Les trois communes principales (Menton, Roquebrune-Cap-Martin et Beausoleil) rassemblent les trois-quarts de la population, le quart restant vit dans des communes peu peuplées et à forte dominante rurale.

La communauté d'agglomération de la Riviera française (CARF) a été créée par arrêté préfectoral le 27 septembre 2001. Si dès le début, elle a affiché des ambitions en matière de développement économique, force est de constater que ce projet n'a pas complètement abouti. En effet, sans cohérence territoriale à sa création, elle ne représentait ni un bassin de vie, ni un bassin d'activité. Le rattachement, en 2014, des cinq communes de la vallée de la Roya (Breil-sur-Roya, Fontan, La Brigue, Saorge et Tende) à la CARF, était fondée sur l'idée que cette vallée avait besoin des villes du littoral pour se développer, et qu'il y avait donc une logique de solidarité et de cohérence territoriale à associer bord de mer et arrière-pays même si cela n'était pas intéressant « en terme budgétaire ».

Il y a ainsi un enjeu à définir une stratégie de développement de la cohérence spatiale, de l'aménagement de l'espace et de la protection de l'environnement. Cette stratégie doit s'appuyer sur un projet de territoire porteur d'une ambition communautaire et planifier un développement de l'habitat adapté aux capacités de transports. Mais ces objectifs apparaissent ambitieux en matière d'habitat et les difficultés à les atteindre révèlent les ambiguïtés persistantes de la gouvernance. En effet, celle-ci vise à « *conserver sa liberté d'agir à chaque commune* ». De plus, les structures permettant le dialogue entre la CARF et les communes ne fonctionnent pas. Le système de délégation est peu développé, le pouvoir de gestion reste concentré sur quelques élus, issus des villes du littoral. Les trois principales communes (disposent d'une large majorité qualifiée qui leur permet de contrôler toutes les évolutions. Or, si pour les compétences liées à la vie quotidienne (transports de voyageurs et scolaires, collecte et traitement des déchets), la CARF a mis en œuvre une réelle politique de déploiement du service public sur le territoire, elle peine à assumer pleinement les compétences liées au foncier et à l'habitat.

En dépit de la diminution de la dotation globale de fonctionnement, les produits de gestion sont restés dynamiques de 2012 à 2017. Les charges de gestion ont progressé en moyenne de 4,5 % par an malgré la stabilité des effectifs et la maîtrise des charges de gestion courante, ces évolutions sont donc à mettre en perspective avec l'intégration des communes de la vallée de la Roya et l'extension des compétences en 2017. Si la CARF a su maintenir son épargne globale hors remboursement des emprunts (CAF brute) sur la période, la capacité d'autofinancement nette, prenant en compte ces remboursements d'emprunts, s'est érodée passant de 4,3 M€ en 2012 à 2,5 M€ en 2017 sous la montée en puissance de l'annuité en capital de la dette. Cette situation a continué à se dégrader en 2018. Les marchés liés à la collecte et au traitement des ordures ménagères ont été renouvelés avec une approche homogène sur le territoire et le coût de traitement est resté stable malgré l'intégration de la vallée de la Roya, du fait de la baisse des coûts liés au prix du pétrole.

La qualité de service a été maintenue et les équipements répartis pour être au plus près des usagers. Malgré tout il reste des marges de progression, ainsi la mutualisation reste très limitée et repose sur la base du seul volontariat des communes.

La CARF a une politique de reversement financier qui couvre l'ensemble du territoire mais qui profite principalement aux communes les plus riches. De ce point de vue on peut donc difficilement parler d'un système de solidarité financière mais plutôt de reversement des impôts. Ce pacte financier tacite qui organise un reversement important aux communes membres et un intérêt communautaire restrictif est le fait d'une intercommunalité minimaliste, qui n'est pas porteuse de projets ambitieux et dont le souci premier est de ne pas contrarier les intérêts communaux.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Ajuster les prévisions des dépenses de fonctionnement aux besoins et définir avec sincérité celles relatives aux dépenses d'équipement.

Recommandation n° 2 : Tenir une comptabilité d'engagement conforme aux dispositions de l'article 29 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion comptable et budgétaire de la comptabilité publique.

En réponse aux observations de la chambre, la collectivité s'est engagée à mettre en œuvre ces recommandations au cours de l'exercice 2019.

La chambre prend note des intentions de la collectivité dont elle sera amenée à en apprécier la mise en œuvre dans le cadre des dispositions de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières selon lesquelles : « *Dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. »*

INTRODUCTION

Par lettres en date du 5 octobre 2017, le président de la chambre a informé M. Jean-Claude Guibal, président de la collectivité, et M. Patrick Cesari, son prédécesseur, de l'ouverture du contrôle des comptes et de la gestion et de la composition de l'équipe de contrôle.

Par lettres en date du 7 janvier 2019, le président de la chambre a transmis à M. Jean-Claude Guibal, président de la collectivité, et M. Patrick Cesari, son prédécesseur, le rapport d'observation provisoire. Par lettre du 18 janvier 2019, le président de la chambre a également transmis à M. le président du Conseil départemental des Alpes-Maritimes, l'extrait du rapport d'observation provisoire concernant sa collectivité.

Par lettre en date du 27 février 2019 reçue au greffe le 4 mars, M. Jean-Claude Guibal, président de la collectivité, et M. Patrick Cesari, son prédécesseur ont répondu en commun aux observations du rapport d'observation provisoire.

Par lettre en date du 14 mars 2019 reçue au greffe le 18 mars, M. Charles Ange Ginesy, président du conseil départemental des Alpes-Maritimes, a répondu aux observations du rapport d'observation provisoire.

Après avoir examiné les réponses écrites qui lui sont parvenues, la chambre a, dans sa séance du 30 avril 2019, arrêté ses observations et recommandations reproduites ci-après.

1 PRESENTATION GENERALE

La communauté d'agglomération de la Riviera française (CARF) est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) situé à l'extrême Sud-Est de la France dans le département des Alpes-Maritimes, frontalier avec l'Italie (Ligurie et Piémont) et la Principauté de Monaco. Au 1^{er} janvier 2014, elle comptait 72 151 habitants répartis sur les quinze communes membres : Beausoleil, Breil-sur-Roya, La Brigue, Castellar, Castillon, Fontan, Gorbio, Menton, Moulinet, Roquebrune-Cap-Martin, Sainte Agnès, Saorge, Sospel, Tende, La Turbie.

M. Patrick Cesari, par ailleurs maire de Roquebrune-Cap-Martin, en a été le président du 28 avril 2008 au 20 mars 2017. M. Jean-Claude Guibal, maire de Menton, lui a succédé depuis le 20 mars 2017.

Le territoire s'étend des rivages de la Méditerranée jusqu'aux sommets du massif du Mercantour. Il s'étage depuis la mer jusqu'à près de 3 000 mètres d'altitude, se caractérise par un relief montagneux très prononcé, y compris sur les communes du littoral. L'absence de plaine et d'espace sur la bordure littorale d'une part, la situation enclavée des communes situées à l'intérieur des terres d'autre part, limitent les possibilités d'urbanisation. Ces contraintes, considérées jusqu'alors comme une faiblesse pour le développement économique du territoire, sont en contrepartie un atout du point de vue touristique : les territoires sont moins « bétonnés » que dans le reste des Alpes-Maritimes, donc plus préservés et plus authentiques.

2 L'INTEGRATION COMMUNAUTAIRE

Les trois communes principales du bas pays (Menton, Roquebrune-Cap-Martin et Beausoleil) rassemblent environ 55 000 habitants (dont 30 000 pour Menton, la ville centre), soit les trois-quarts de la population de l'agglomération. A l'instar des autres territoires de la Côte d'Azur, l'économie y est essentiellement basée sur le tourisme, l'agglomération n'ayant pas d'autre marqueur économique fort. Mais la quasi absence de commerces haut de gamme et de luxe détourne une clientèle aisée qui effectue ses achats à Monaco et à Nice. Caractéristique importante de ce territoire, les résidences secondaires sont particulièrement nombreuses et représentent plus de 40 % du parc d'habitation. Par ailleurs, la dynamique culturelle de la CARF, qui contribue à son attractivité touristique, est reconnue. La CARF est contigüe à Monaco, 10 000 à 15 000 habitants de l'agglomération travaillent pour la principauté soit environ 50 % des salariés vivant sur le territoire. Cette attraction économique entraîne des problèmes récurrents de congestion des axes routiers du littoral et un prix de l'immobilier particulièrement élevé dans les communes limitrophes.

Les onze communes de la zone montagne sont concernées par le projet d'Espace Valléen¹ de la Riviera Française appuyé sur des financements européens spécifiques. Le Parc national du Mercantour est très présent sur toute la partie nord avec en particulier l'emblématique Site des Merveilles. Pour cette partie du territoire, l'enjeu repose sur la mise en valeur des activités de pleine nature et des sites remarquables, le développement de l'offre touristique, de l'agriculture raisonnée et identitaire, de l'élevage. La priorité est de valoriser les liaisons douces en opposition aux projets structurants, l'animation du patrimoine et le développement du tourisme durable (gîtes, randonnée, écomusée). Enfin, la candidature du parc national du Mercantour à l'UNESCO doit doper la visibilité touristique du haut pays.

Compte tenu de ce contexte, la chambre s'est interrogée sur la cohérence territoriale de l'EPCI et la capacité de sa gouvernance à fédérer les quinze communes-membres dans un projet collectif, capable de transcender les intérêts locaux. Elle s'est plus particulièrement attachée aux points suivants :

- La cohérence du périmètre de l'EPCI au regard de l'exercice des compétences ;
- L'existence d'un véritable projet de territoire, porteur d'une ambition communautaire ;
- La gouvernance, l'intérêt communautaire et l'équilibre des mécanismes de prise de décision.

2.1 Le périmètre et la cohérence territoriale

2.1.1 Le périmètre géographique de l'EPCI

L'article L. 5210-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que *« le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité »*.

¹ L'appellation Espaces Valléens regroupe 30 territoires du massif alpin. L'objectif est de valoriser le patrimoine naturel et culturel afin d'accroître la fréquentation touristique des territoires de montagne par des projets soutenus par le Programme Opérationnel Interrégional du Massif Alpin 2014-2020 (POIA) du Fonds Européen pour le Développement Régional et la Convention Interrégionale du Massif des Alpes. La région PACA a la responsabilité de mettre en œuvre le POIA comme outil de développement de projets des Espaces Valléens.

La communauté d'agglomération de la Riviera française (CARF) a été créée par arrêté préfectoral le 27 septembre 2001. Au départ, elle regroupait les six communes de Beausoleil, Castillon, Menton, Roquebrune-Cap-Martin, Sospel et Moulinet, soit 57 000 habitants. Par arrêté préfectoral du 24 décembre 2002, les communes de Gorbio, Peille, Sainte-Agnès et La Turbie ont rejoint la communauté d'agglomération, soit 8 000 habitants supplémentaires, puis Castellar en 2009. La commune de Peille a été retirée par arrêté du préfectoral de fin 2010.

Le Préfet des Alpes Maritimes a arrêté fin décembre 2011 le Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI) pour les 163 communes des Alpes Maritimes.

En application de ce schéma, les cinq communes de Breil-sur-Roya, Fontan, La Brigue, Saorge et Tende, dans la vallée de la Roya regroupant près de 5 800 habitants, ont intégré, en 2014, la communauté d'agglomération de la Riviera française.

De 2011 à 2013, des habitants de Breil-sur-Roya, de Saorge et de la Brigue se sont opposés à cette intégration, préférant une intercommunalité de la Roya. Le projet de rattachement ne détaillait pas le devenir des syndicats de la vallée, seuls outils jusqu'alors de coopération et d'intercommunalité pour des communes qui défendent farouchement leur indépendance sinon leur singularité. Par ailleurs, les conséquences financières d'une éventuelle privatisation des ordures ménagères, de l'eau et de l'assainissement les inquiétaient. Mais les promoteurs du projet d'élargissement de la communauté d'agglomération de la Riviera française argumentaient que la Roya avait besoin des villes du littoral pour se développer, et qu'il y avait donc une logique à associer bord de mer et arrière-pays, le rattachement étant décidé pour des raisons de « *solidarité et cohérence territoriale* ».

L'article 35 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT) codifié à l'article L. 5210-1-1 du CGCT spécifie que ce schéma (SDCI) « *prévoit également les modalités de rationalisation des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes existants (...) et prend en compte les orientations suivantes : (...)*

4° La réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes au regard en particulier de l'objectif de suppression des doubles emplois entre des établissements publics de coopération intercommunale ou entre ceux-ci et des syndicats mixtes ;

5° Le transfert des compétences exercées par les syndicats de communes ou les syndicats mixtes à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

6° La rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement et de respect des principes du développement durable ».

La chambre note que ces objectifs ont bien été atteints. Ainsi, la communauté d'agglomération de la Riviera française est aujourd'hui le seul interlocuteur en matière d'aménagement et de protection de l'espace. Le syndicat mixte pour l'élaboration et la gestion du schéma de cohérence territoriale (SCOT) de la Riviera Française et de la Roya n'apparaît plus dans la liste des structures intercommunales des Alpes Maritimes. La chambre constate aussi que les compétences exercées par le Syndicat Intercommunal des Eaux de la Corniche du Littoral (SIECL) et le Syndicat Intercommunal à Vocation Multiples (SIVOM) de Villefranche-sur-Mer ont été transférées à la CARF pour ce qui la concerne. Elle a ainsi été substituée au premier syndicat qui a été dissout et que pour le second, la commune de la Turbie, s'est retirée du syndicat. De même la CARF a été substituée aux différents SIVOM qui exerçaient les compétences déchets, eau et assainissement dans la vallée de la Roya.

Cependant, un SIVOM de la Roya a été créé par arrêté préfectoral du 30 mai 2013, regroupant les seules cinq communes de la vallée de la Roya. Il a pour objet de « *favoriser la mise en œuvre de projets de développement dans un souci de cohérence globale d'intérêt communautaire* ». Ses compétences vont de la maîtrise d'ouvrage déléguée pour les équipements collectifs à la politique de l'habitat (hors celle dévolue à la CARF) à la voirie d'intérêt valléen, la médiathèque de Tende ou le centre de VTT de la Haute-Roya.

La chambre considère que la création de ce SIVOM ne va pas dans le sens des prescriptions du 4ème alinéa de l'article 35 de la loi RCT précité, qui vise à une diminution des doublons entre syndicat mixte et EPCI. En effet, ses compétences pourraient être exercées par la CARF, soit au titre des équipements communautaires, soit au titre de la mutualisation de l'ingénierie conformément au schéma de mutualisation qui a été adopté par la CARF.

L'article L. 5210-1-1 précité précise que le nouveau périmètre territorial vise à « *une amélioration de la cohérence spatiale des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au regard notamment du périmètre des unités urbaines au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale ;* »

Au regard des modalités de rationalisation des périmètres énoncées par la loi RCT, le périmètre actuel pose question : ville centre (Menton) excentrée, attractivité économique de Monaco pour les populations résidentes sur le territoire communautaire, proximité de la métropole de Nice, difficulté de liaison entre les communes du haut et du bas pays.

La CARF est marquée par une forte polarisation démographique. C'est ainsi que près des trois quarts de sa population se concentrent sur les trois communes riveraines de la Méditerranée, qui ont une population supérieure à 10 000 habitants :

Strate communal	Nombre de communes	Pop. par strate	Pourcentage
<i>Plus de 10 000 habitants</i>	3	55 048	76,4%
<i>3 000 à 4 000 habitants</i>	2	6 855	9,5%
<i>2 000 à 3 000 habitants</i>	2	4 539	6,3%
<i>1000 à 2 000 habitants</i>	2	2 463	3,4%
<i>500 à 1 000 habitants</i>	2	1 691	2,3%
<i>Moins de 500 habitants</i>	4	1 452	2,0%
Total	15	72 048	100,0%

Source : tableau CRC

De plus, la Directive Territoriale d'Aménagement des Alpes-Maritimes (DTA) qui fixe les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les territoires, identifie trois zones avec des enjeux spécifiques et différents : le Littoral, le Moyen-Pays et le Haut-Pays. Elle rappelle que la zone montagne relève de la loi « montagne » alors que la zone côtière de la loi « littoral » et du code de l'urbanisme. Par ailleurs une partie du territoire appartient au Parc national du Mercantour qui a sa propre charte de développement.

La DTA rappelle la nécessité de concevoir un projet de développement dans un cadre partagé et cohérent, dans un contexte de vieillissement de la population important, même si le territoire reste attractif. La forte progression des résidences secondaires sur le littoral déséquilibre l'habitat, et l'une des priorités de la CARF est de développer une politique de logement pour les actifs. La moitié des actifs vivant sur le territoire de la CARF travaillent sur Monaco, il est donc urgent d'améliorer leur mobilité (bretelle de Beausoleil, la ligne Nice Cuneo), et d'accélérer le développement de zones d'activités économiques et des aménagements touristiques pour rééquilibrer l'emploi.

Pour le haut pays, les enjeux reposent sur la mise en valeur des activités de pleine nature et des sites remarquables, le développement de l'agriculture raisonnée et identitaire, de l'élevage.

Dans ce contexte, un des enjeux pour atteindre l'objectif fixé par la loi RCT d'amélioration de la cohérence spatiale des bassins de vie et des unités urbaines apparaît résider dans la conciliation des attentes des trois communes littorales les plus urbanisées et de celles de l'ensemble des autres communes, plus rurales. Or la chambre constate qu'il y a de réelles divergences et que la situation semble, au vu des différents cadres réglementaires, complexe. Elle considère, qu'à ce stade, la CARF n'a pas mis en œuvre les moyens nécessaires pour atteindre l'objectif d'amélioration de la cohérence spatiale.

La CARF reste donc une communauté d'agglomération qui se cherche, y compris dans le découpage géographique, avec des logiques de développement des territoires différentes sinon contradictoires.

2.1.2 La planification et le schéma de cohérence territoriale - SCoT

L'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT) s'inscrit dans la compétence obligatoire relative à l'aménagement de l'espace communautaire. *Il est élaboré par un EPCI ou par un syndicat mixte constitué exclusivement des communes et EPCI compétents compris dans le périmètre du schéma* (article L. 122-4 du code de l'urbanisme).

2.1.2.1 Le SCoT en vigueur

En 2009, l'agglomération aurait pu élaborer un schéma de cohérence territoriale sur le périmètre de son seul territoire mais elle a souhaité privilégier l'adoption d'un SCoT à une échelle plus large qui couvrirait les 15 communes actuellement rattachées à la CARF.

Le SCoT en vigueur a été approuvé par le Préfet des Alpes-Maritimes par arrêté en date du 16 décembre 2010 et définit six grandes orientations :

- 1) Favoriser une croissance modérée et équilibrée de la population ;
- 2) Poursuivre une croissance économique soutenue / Renforcer le développement économique du territoire ;
- 3) Construire des logements adaptés / Permettre le logement pour tous ;
- 4) Maîtriser l'urbanisation / Mettre en œuvre une urbanisation raisonnée ;
- 5) Agir sur l'organisation des déplacements / Améliorer le système de déplacements ;
- 6) Protéger et valoriser l'environnement.

Dans son avis sur ce document, la Région estimait que les six grandes orientations prises reprenaient les grands axes que doit développer un SCoT. Cependant, elle regrettait que certaines orientations plus précises du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), notamment en termes d'équilibre social de l'habitat ou d'approche sur les différents secteurs d'activités, ne fussent pas reprises.

Elle soulignait qu'« *il aurait été intéressant également de développer davantage les croisements et interdépendances entre les orientations prises en termes de choix de développement économique et de répartition de l'emploi, du lien spatialisation de l'habitat, équipements, mobilités* ».

Elle regrettait « *que le SCOT renvoie aux PLU la responsabilité de préciser un certain nombre d'orientations alors que l'intérêt « d'un SCOT est de favoriser une vision d'ensemble des choix d'aménagement futurs d'un bassin de vie, apportant une lecture des interconnexions entre les différentes composantes du territoire ».*

Dans une analyse sur l'ensemble des SCoT de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) pointait entre autres l'absence de référence à la trame verte et bleue² dans le SCoT de la CARF.

2.1.2.2 L'élaboration du futur SCoT

Les orientations du PADD ont été validées en juillet 2016 après concertation et un document a été adopté par le conseil communautaire en juillet 2017 intégrant les orientations du projet de territoire. En parallèle, a été engagée l'élaboration du programme local de l'habitat (PLH) pour lequel le document d'orientations stratégiques et le programme d'actions ont été approuvés par le conseil communautaire en août 2017.

La CARF semble avoir tiré parti des critiques du SCoT précédent puisque les approches d'équilibre social de l'habitat, les croisements et interdépendances entre les orientations prises en termes de choix de développement économique et de répartition de l'emploi (prise en compte explicite de Monaco), les liens entre la spatialisation de l'habitat, des équipements et des besoins de mobilités (par exemple Monaco) sont cités dans le futur SCoT et articulés avec le futur PLH. De même, les problématiques des trames vertes et bleues ont bien été prises en compte.

2.1.2.3 Le projet de territoire du futur SCoT

L'article L. 5216-1 du CGCT spécifie que « *La communauté d'agglomération est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes (...). Ces communes s'associent au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire. (...) Il détermine les modalités selon lesquelles les compétences de la communauté d'agglomération concourent aux objectifs de cohésion sociale et territoriale ».*

² La trame verte et bleue est un réseau formé de continuités écologiques terrestres et aquatiques identifiées par les schémas régionaux de cohérence écologique ainsi que par les documents de planification de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements. Elle contribue à l'amélioration de l'état de conservation des habitats naturels et des espèces et au bon état écologique des masses d'eau.

Le projet de développement territorial de la CARF a été initialement pensé, à sa création, sur une approche trinationale, faisant de ce territoire un laboratoire d'intercommunalité transfrontalière (par exemple avec un projet d'hôpital et des zones d'activités économiques communes à la France, l'Italie et Monaco).

Dès sa création en 2001, la CARF a affiché des ambitions en matière de développement économique et acquis les emprises foncières de l'ancien site de Gaz de France à Roquebrune-Cap-Martin (17 000 m²) et un terrain de 60 hectares sur la commune de Peille pour installer des zones d'activités, en coopération avec la principauté de Monaco.

Ce projet n'a pas complètement abouti. En effet, cette communauté d'agglomération, par construction, ne représentait ni un bassin de vie, ni un bassin d'activité. La chambre régionale des comptes s'interrogeait dès 2007 sur la pertinence du périmètre qui ne présentait pas, au moment de son contrôle, de continuité territoriale.

Le projet de territoire est un document qui doit donner une cohérence à l'action et permettre de se projeter collectivement vers l'avenir. Ainsi, le document adopté à l'unanimité par délibération du conseil communautaire du 6 novembre 2017 affirme que ce projet vise à la « *préservation des identités multiples des territoires et des communes tout en échafaudant un sentiment d'appartenance à un ensemble plus grand.* ».

Il porte la vision d'un territoire disposant de nombreux atouts mais fragile en particulier d'un point de vue environnemental et avec une offre foncière très limitée.

La stratégie de développement passe donc par une protection des ressources s'appuyant sur un découpage territorial associant le littoral, « consommateur » de ressources, et le haut-pays, principal « pourvoyeur » de ces ressources naturelles et un ensemble de projets principalement dans le domaine du logement des actifs, des transports (en particulier pour les actifs travaillant à Monaco), de la protection de l'environnement (eau, déchets) et du patrimoine (naturel et culturel).

Ce document semble avoir été conçu de manière à recueillir une adhésion maximale des communes-membres. Ainsi, il pose comme principe « *que l'action publique locale menée par le bloc communal doit prendre en compte la notion de bien commun lié à la co-construction de l'agglomération pour sortir des logiques d'intérêt communal ou de pré carré.* ». Toutefois, il propose « *que chaque commune conserve sa liberté d'agir quelle que soit sa taille ou sa date d'entrée afin de conserver sa spécificité, son authenticité, en résumé son âme.* »

Le document précise que « *La CARF veillera à respecter l'indépendance de chaque commune et continuera à exercer avec elles des compétences importantes en partenariat étroit comme celles afférentes à l'habitat, à la sécurité, à la prévention des risques naturels, à la gestion des services à la population comme la Maison du Droit et de la Justice ou la Maison de Service Public.* »

Le projet de territoire est décliné en contenus programmatiques regroupés en trois thématiques : le bien-être des habitants (services publics, déchets et habitat), la prospérité du territoire (développement économique) et la préservation d'un cadre de vie (environnement, eau) qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de la communauté d'agglomération, mais parfois des communes ou d'autres acteurs du territoire.

Enfin, un Plan Pluriannuel d'Investissements (PPI), adopté par le bureau communautaire, est annexé au projet de territoire. Il identifie les projets et les fonds de concours qui ont pu être dégagés pour aider les communes à réaliser des investissements présentant un intérêt communautaire.

Les articles L. 5210-1 et L. 5210-1-1 du CGCT fixent, entre autre, comme orientations pour les EPCI, *« la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité, la cohérence spatiale au regard notamment du périmètre des unités urbaines et des bassins de vie, l'accroissement de la solidarité financière et de la solidarité territoriale, la rationalisation des politiques en matière d'aménagement de l'espace, et de protection de l'environnement »*.

Si la méthode adoptée repose sur l'association des communes au fonctionnement de l'EPCI et si l'on considère que la CARF couvre pour partie l'aire urbaine et le bassin de vie de Monaco, force est de constater l'absence de cohérence spatiale au regard notamment du périmètre des unités urbaines et des bassins de vie. Le projet de territoire ne s'inscrit donc dans le cadre des orientations définies par les articles L 5210-1 et L 5210-1-1 du CGCT que si les actions de cohésion territoriale correspondent à une vraie solidarité territoriale et environnementale, et pas seulement une mise à disposition des communes du littoral des ressources du haut pays.

La chambre s'interroge sur le décalage entre la volonté de préserver l'indépendance des communes et un projet dont les orientations semblent trop globales pour déterminer *« les modalités selon lesquelles les compétences de la communauté d'agglomération concourent aux objectifs de cohésion sociale et territoriale »* (article L. 5216-1 du CGCT).

Le projet ne semble donc qu'un habillage pour masquer la contradiction entre un principe d'indépendance des communes et un plein exercice des compétences communautaires (cf. § l'exercice des compétence et l'intérêt communautaire).

2.1.2.4 Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable du futur SCoT

Comme le précise l'article L. 141-4 du code de l'urbanisme, le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) « *fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de qualité paysagère, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques. En matière de déplacements, ces objectifs intègrent une approche qualitative prenant en compte les temps de déplacement.* »

Le PADD définit les grandes orientations du projet de territoire, le Document d'Orientation et d'objectifs (DOO) traduit ces orientations de façon à servir de guide pour l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme locaux et du Plan Local de l'Habitat, ceux-ci devant être compatibles avec le DOO. Il s'articule autour de 4 axes stratégiques :

- Axe 1 : Valoriser la qualité environnementale exceptionnelle de la Riviera Française ;
- Axe 2 : Développer une économie axée sur les filières d'excellence ;
- Axe 3 : Axer prioritairement le développement du territoire en valorisant les transports collectifs existants à renforcer ou à créer ;
- Axe 4 : Développer le logement accessible pour accueillir de jeunes actifs sur le territoire.

La chambre note que dès les prémisses du PADD, le principe d'une solidarité environnementale au sein du territoire de la CARF est posé : « *A l'issue du diagnostic, les grands enjeux environnementaux identifiés en matière d'environnement sont liés aux nuisances générées par le trafic et à la maîtrise de l'expansion de l'urbanisation diffuse.*

Le SCoT entend mettre en place une stratégie globale permettant d'assurer un équilibre entre les besoins liés au développement urbain et économique du territoire, et la préservation des écosystèmes fragiles. Il affiche une volonté forte de reconnaître les espaces naturels et agricoles comme constitutifs de son armature rurale, et d'organiser le développement urbain en conséquence ».

Le texte détaille les dispositifs à mettre en place en ce sens, en particulier en s'appuyant sur des outils du type trame verte et bleue.

Concernant les inquiétudes et aux attentes du haut-pays, il apporte une réponse par la valorisation du « *patrimoine monumental, paysager et culturel des villages* ».

Il planifie un développement de l'habitat adapté aux capacités de transports collectifs et fixe des objectifs : faire de la ligne TER Grasse - Vintimille « *un véritable RER avec des fréquences de train élevés* », soulager le trafic de transit dans la Turbie et relier Monaco en transport collectif en site propre (TCSP).

Concernant la continuité territoriale et la mobilité vers le haut-pays, il précise que « *les lignes SNCF Nice - Tende et Trenitalia Vintimille - Cuneo sont un élément essentiel de la mobilité qui permettent à Sospel et à la vallée de la Roya d'être reliés d'une part à Nice Côte d'Azur et à son aéroport, et d'autre part à Vintimille et au Piémont italien (Cunéo). Mais surtout, elles constituent à l'échelle de l'agglomération un moyen de transport urbain entre les différents bourgs et villages, de Sospel à Tende. Pour améliorer la liaison avec Menton et la façade littorale de la CARF, des solutions seront recherchées en concertation avec les chemins de fer italiens pour optimiser la ligne Vintimille - Breil-sur-Roya, en proposant notamment des correspondances adaptées à Breil-sur-Roya et à Vintimille* ».

La chambre considère que le PADD est élaboré sur la base d'un élément minimal : la solidarité environnementale. Certes, les objectifs définis dans le futur SCoT et la stratégie du PADD semblent répondre aux exigences des articles L. 5210-1 et L. 5210-1-1 du CGCT en visant à *développer la cohérence spatiale et la rationalisation des politiques en matière d'aménagement de l'espace, et de protection de l'environnement*.

Cependant la chambre constate, qu'à ce stade, la CARF en reste à des finalités sans déclinaison opérationnelle concrète. Elle regrette l'absence, à ce stade, d'un véritable projet de territoire porteur d'une ambition communautaire qui ne permet pas de définir des objectifs précis et réalistes.

2.1.3 Le Programme Local de l'Habitat (PLH)

Après un premier Programme Local de l'Habitat (PLH) en 2003, un second a été adopté par le "Syndicat mixte pour l'élaboration et la gestion du SCoT de la Riviera Française et de la Roya" en octobre 2009, et actualisé en décembre 2010. Il couvre les 15 communes actuellement rattachées à la CARF.

Axées autour des valeurs du développement durable, les principales orientations sont les suivantes :

- Répondre aux besoins des populations dont les revenus sont incompatibles avec le niveau du marché et soutenir le développement économique ;
- Valoriser et renouveler le parc existant ;
- Renforcer l'intercommunalité et notamment le lien entre le littoral et les communes de l'arrière-pays ainsi qu'avec les territoires voisins.

Le PLH actuel a été adopté à l'unanimité, mais lors de son élaboration, certaines communes du moyen pays avaient exprimé leur crainte qu'on leur demande d'aller au-delà de ce qu'elles proposaient à l'époque car le foncier des communes côtières subit une pression accrue sous l'effet de la dynamique économique et du tourisme.

En moyenne, sur la période 2010-2014, 334 logements neufs (y compris les résidences secondaires) ont été construits annuellement sur le périmètre de la CARF pour un objectif du PLH de 396 logements par an. En tout état de cause, l'objectif du PLH et la réalisation sont inférieurs au besoin annuel total (résidentiel et secondaire) estimé à 501 logements. Le diagnostic montre que la part de résidences secondaires dans la construction neuve reste très importante et que les phénomènes de « décohabitation » ont été plus importants que prévus.

Facteurs aggravants pour le logement résidentiel, le parc de résidences secondaires a augmenté de 365 logements par an, plus vite que le rythme de la production totale, en partie par transformation de logements résidentiels existant en résidences secondaires.

Par ailleurs, les opérateurs ont des difficultés à développer le parc sous condition de ressources dans un territoire contraint réglementairement et au foncier limité, donc cher.

L'objectif de production du PLH n'a donc pas été atteint, cet objectif étant lui-même inférieur aux besoins estimés de logement. De plus, le parc de logement résidentiel a diminué. Le diagnostic établi dans le cadre du futur PLH conclut que le rythme de construction de ces dernières années n'a pas permis de maintenir la population sur le territoire qui enregistre, depuis 2008, un recul démographique de l'ordre de 1 576 habitants, principalement du fait de l'insuffisance de la production de logements, du prix de l'immobilier élevé, de l'inadéquation des produits proposés et du fort développement des résidences secondaires.

Concernant les orientations du futur PLH, plusieurs scénarios sont examinés. En tout état de cause, pour atteindre l'objectif du SCOT, il faudra construire au moins 325 logements permanents par an, sans compter les résidences secondaires. Compte tenu de ce qui est observé depuis 2008, cet objectif apparaît ambitieux.

Concernant plus spécifiquement le logement social, l'Etat dans un rapport de décembre 2017 a tiré un bilan de l'application de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) pour la période 2014-2016 sur la région PACA. Il a dressé un constat de carence de l'application de l'article 55 pour trois communes de la CARF.

Une analyse faite en 2011 par la Région sur le SCoT actuel, qui est toujours d'actualité, soulignait non seulement la difficulté de mettre en œuvre ces orientations mais aussi l'écart entre l'objectif et les besoins sociaux du territoire : *« l'objectif d'atteindre 15 % de logements sociaux à l'horizon 2025 (hors communes soumises à l'article 55 de la loi SRU) reste insuffisant, même s'il marque la volonté politique de répondre aux besoins en logements de la population dans la mesure où 80 % de la population qui vit actuellement sur le territoire est éligible au titre du logement social ou du parc privé ancien (il y a actuellement seulement 7,8 % de logements sociaux sur le territoire) ».*

Sur ce point, le futur SCoT fixe l'objectif de développer une politique de logement accessible pour accueillir de jeunes actifs sur le territoire et rappelle les difficultés rencontrées pour mettre en œuvre complètement les dispositions de la loi SRU: *« La CARF présente un déficit d'offre de logements sociaux et de logements accessibles pour permettre un développement équilibré du territoire, en renouant avec un solde naturel positif. L'objectif du SCOT est de réduire de manière significative ce déficit en accordant une place importante aux logements sociaux dans les nouveaux programmes, tout en respectant les objectifs de mixité sociale afin d'éviter la création de quartiers défavorisé ».*

Malgré tout, des opérations importantes sont engagées par la CARF et les communes concernées. Ainsi, l'aménagement du site de l'ancienne base aérienne 943 (BA 943), quartier Carnolès à Roquebrune Cap Martin, constitue une importante opération de renouvellement urbain du centre-ville, en vue de la réalisation d'un projet multifonctionnel d'ensemble comprenant, autour d'un espace central arboré, des équipements et services publics (SDIS, police, école de musique, espace polyvalent, parking), des espaces dédiés aux activités économiques et touristiques (télétravail, résidence de tourisme, équipement culturel), et des logements.

Ce projet s'appuie sur la volonté de l'État de valoriser au mieux son foncier pour y permettre la réalisation de logements et, notamment, de logements locatifs sociaux (LLS). Ainsi, il vise à réaliser à terme sur ce terrain une opération de près 50 000 m² comportant en particulier 500 logements dont 30 % de LLS (150 logements locatifs sociaux, auxquels s'ajouteront environ 175 à coûts maîtrisés et 175 libres). Réalisé dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) portée par la CARF, compétente pour l'aménagement, sa mise en œuvre opérationnelle a commencé mi-juin 2016 avec la cession du terrain de l'État à l'établissement public foncier (EPF) PACA, qui assure le portage foncier de 3,5 ha pour 21,5 M€ soit une décote de 9,1 M€ par rapport à la valeur du terrain, évalué initialement à 30,6 M€.

Ce projet est caractéristique des difficultés rencontrées pour mener à bien un projet d'urbanisme. Il fait l'objet d'une concertation importante avec le voisinage qui s'inquiète de la hauteur des bâtiments qui pourrait masquer la vue vers la mer et du nombre de logements qui pourrait contribuer à l'embouteillage du quartier. Ainsi, lors d'une réunion publique à la CARF en mai 2018, le bureau d'étude chargé du projet a indiqué que la surface construite pourrait être ramenée à 41 000m² (contre 50 000m² initialement) et 439 logements (contre 500), ce qui se traduirait par une réduction de la hauteur des immeubles. Par ailleurs, certains services (SDIS et police) ne seraient finalement pas accueillis sur le site pour des raisons fonctionnelles mais une partie de l'emprise aura vocation à accueillir un parking de 900 places pour le pôle multimodal (la gare de Roquebrune Cap Martin jouxte le site). Ces évolutions passent par un accord avec l'Etat qui a cédé l'emprise foncière dans le cadre d'une convention d'objectifs.

La chambre insiste sur la nécessité d'avoir une gouvernance plus forte en matière de politique de l'habitat. Il faudra sûrement dépasser les réticences de certaines communes à libérer du foncier pour la production. De ce point de vue, la chambre ne peut que s'inquiéter des modalités d'une gouvernance « à l'unanimité » et regretter la décision de ne pas prendre la compétence plan local d'urbanisme intercommunale-PLUi- (cf. ci-dessous) qui aurait permis un pilotage plus centralisé de la politique du logement. Elle s'interroge sur la capacité de la CARF, compte tenu de son niveau d'intégration communautaire, à supporter ces enjeux. La logique de construction de la CARF la fragilise face aux enjeux internes et externes et elle ne semble pas, à ce stade, en capacité d'imposer son point de vue.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur conteste « *le fait que la CARF n'aurait pas mis en œuvre les moyens nécessaires pour atteindre l'objectif d'amélioration de la cohérence spatiale. Toute la démarche entreprise vise au contraire à valoriser les complémentarités entre les communes littorales et celles du moyen et haut pays, en développant des axes d'intervention très volontaristes en matière de reconquête des espaces agricoles et de création de filières d'excellence, de mobilité et d'amélioration de l'habitat.* » Il précise que « *le respect de l'identité de chaque commune ne doit pas être considéré comme un manque d'ambition communautaire mais plutôt comme une fédération de richesses et de sources de développement diversifié* ».

La chambre ne met pas en doute la volonté de la CARF d'améliorer la cohérence spatiale de son territoire. Elle ne nie pas la pertinence des ambitions affichées ni les actions engagées. Mais, elle constate que les actions qui ont été conduites ne sont pas suffisantes pour atteindre les objectifs qu'elle s'est elle-même fixés et que le respect de l'identité de chaque commune, par la recherche de l'unanimité, est un frein pour la démarche.

2.2 La gouvernance de l'EPCI

Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-6-1 du CGCT, 48 conseillers communautaires ont été élus en mars 2014, dont 18 représentants de Menton, huit de Beausoleil et de Roquebrune-Cap-Martin, deux de Sospel et de La Turbie, et un pour chacune des autres communes.

La chambre constate qu'avec la répartition actuelle des sièges, Menton a 18 représentants soit 40 % des membres du conseil communautaire. Les seules communes du bas pays (Menton, Roquebrune-Cap-Martin et Beausoleil) totalisent 34 sièges soit une majorité de 71 % très supérieure à la majorité des deux-tiers qui permet de modifier le règlement intérieur.

La chambre rappelle que la répartition des sièges aurait pu être fixée dans le cadre d'un accord local qui doit être adopté à la majorité qualifiée de deux-tiers des communes représentant la moitié de la population intercommunale ou la moitié des communes représentant deux-tiers de la population intercommunale.

La chambre regrette qu'aucun accord local n'ait été adopté et que la CARF soit restée sur la règle prévue au CGCT quant à la répartition des sièges. Or un tel accord n'aurait pu qu'avantager les petites communes qui, aujourd'hui, sont au minimum de leur représentation.

Le conseil communautaire dispose d'un bureau composé de 14 vice-présidents, maire de chacune des communes et depuis 2017, de deux membres supplémentaires représentant les communes de Menton et de Roquebrune-Cap-Martin. Sa composition est conforme à l'article L. 5211-10 du CGCT.

Le conseil communautaire s'est également doté de 17 commissions, chacune d'entre elles étant présidée par un des vice-présidents ou membre du bureau de l'EPCI dont trois commissions réglementaires : commission d'appel d'offres (CAO), commission de délégation de services publics, commission consultative des services publics locaux.

La chambre a constaté un taux de présence de 70 % et note que sur les 36 délibérations examinées la principale cause d'absence est la représentation (seulement possible dans les communes où il y a plusieurs conseillers communautaires) et que les conseillers uniques des petites communes se font plus rarement représenter.

Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-10 du CGCT, le président de la CARF bénéficie de l'assemblée délibérante, d'une très large délégation. Il a conformément à l'article L. 5211-9 du CGCT, délégué à chaque vice-président l'animation des politiques et de présidence des commissions dans les domaines qui les concernent.

Deux vice-présidents ont des délégations particulières : celui des finances a toutes les attributions nécessaires aux actes d'exécution du budget (actes de mandatement et émission des titres de recettes, pièces de comptabilité), celui du personnel, la gestion des ressources humaines. Même si l'article L. 5211-9 du CGCT donne une certaine latitude de délégations aux directeurs et chefs de service, la chambre note que les délégations en la matière sont limitées aux seuls actes administratifs (courrier, note de service, ordre de mission, convocation...). En matière administrative et financière, les seules délégations portent sur l'engagement des dépenses et la conformité des pièces justificatives. Cette limitation peut s'expliquer par les délégations étendues des vice-présidents concernés.

La chambre constate une concentration des décisions les plus importantes sur quatre personnes (président, vice-président délégués à la CAO, aux finances et au personnel).

En l'absence d'une conférence des maires, qui n'est pas obligatoire pour la CARF, seul l'article 12 des statuts spécifie que le règlement intérieur de la CARF prévoit « *des modalités de consultation des communes sur les affaires qui les intéressent* ». La chambre note que ces modalités ne sont pas retranscrites dans le règlement intérieur.

La loi NOTRe du 7 août 2015 crée un conseil de développement dans les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants, composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre de l'établissement public. Le conseil de développement avait été mis en place en 2002 mais la délibération du conseil communautaire n° 98/2017 du 26 juin 2017 rappelle que cette instance ne s'est pas réunie depuis 2003. Le conseil communautaire a donc décidé de mettre en place un nouveau conseil de développement pour relancer son activité dans le cadre des dispositions de la loi NOTRe et de l'élaboration du nouveau projet de territoire.

La chambre note que malgré une gouvernance qui vise à « *conserver sa liberté d'agir à chaque commune* », les structures formelles qui devraient permettre un dialogue entre la CARF et ses communes-membres n'existent pas ou ne fonctionnent pas (conseil de développement, modalités de consultation des communes dans le règlement intérieur, conférence des maires), même si, tous les maires sont représentés au bureau. Le système de délégation est peu développé et l'ensemble du pouvoir de gestion reste concentré sur quatre élus. Les communes du bas pays disposent d'une large majorité qualifiée qui leur permet de contrôler toutes les évolutions de la CARF.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur réfute l'analyse de la chambre quant à la gouvernance de la collectivité. Il indique que « *le bureau se réunit chaque mois et peut s'apparenter dans son fonctionnement à une conférence des maires.* » et que « *les réalisations montrent en outre que les communes dites « petites » bénéficient comme les communes du littoral d'un programme important d'actions* ».

La chambre considère que l'ordonnateur conforte son analyse. La gouvernance repose sur une « fédération » de communes qui répartit, de façon équilibrée les investissements sur le territoire. La chambre constate que s'il y a répartition des investissements sur tout le territoire de la CARF, la majorité de ses investissements se concentrent sur les communes qui ont, par ailleurs, une majorité qualifiée.

La gouvernance mise en place est insuffisante pour créer une dynamique communautaire de cohésion territoriale permettant d'atteindre les objectifs affichés par la collectivité elle-même.

2.3 L'exercice des compétences et l'intérêt communautaire

La version actuellement en vigueur des statuts, qui spécifie le périmètre des compétences de la CARF, a été adoptée par délibération du conseil communautaire en date du 12 décembre 2016 suite à l'entrée en vigueur de la loi NOTRe, et reprise par arrêté préfectoral du 14 mars 2017. La version précédente avait été approuvée par arrêté préfectoral du 20 septembre 2013. La chambre s'est plus particulièrement attachée à la définition de l'intérêt communautaire et à en analyser l'exercice réel par la CARF.

2.3.1 Le périmètre des compétences exercées par la CARF

2.3.1.1 L'exercice des compétences obligatoires

La chambre relève que les compétences obligatoires effectivement exercées par la CARF portent sur les transports collectifs de voyageurs ; toutes les autres que sont le développement économique, la politique du logement ou de la ville ne le sont qu'à titre résiduel étant précisé que l'accueil des gens du voyage n'est pas offert. En effet, en matière économique, la CARF ne gère qu'une zone d'activité à Sospel et partage avec ses communes membres le soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire, ses actions se limitant à un observatoire et à la définition de chartes ou schémas de développement commercial.

La chambre note le caractère restrictif de l'intérêt communautaire qui prive la CARF de toute autonomie en la matière.

En matière de logements, à l'exception de l'élaboration du programme local de l'habitat (cf. § sur le PLH), la CARF se borne à apporter des aides aux organismes partenaires en matière d'habitat qui sont analysées dans la partie financière ; la CARF n'assurant elle-même aucune maîtrise d'ouvrage en la matière.

La politique de la ville s'est traduite par la création de la Maison de Justice et du Droit, de la Maison de la Formation, du Conseil Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance Intercommunal et l'installation de la Mission Locale Est 06, chargée d'accueillir des jeunes de moins de 25 ans en recherche d'emplois.

La chambre note que la CARF a mis en place cette mission locale, mais s'interroge sur sa capacité à mettre en œuvre une politique opérationnelle sur le terrain.

C'est en matière d'aménagement de l'espace communautaire que la CARF est la plus active. Outre l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, elle assure la maîtrise d'ouvrage de l'opération importante qui est engagée sur l'ancienne BA 943.

2.3.1.2 L'exercice de la compétence mobilité

La CARF est autorité organisatrice de la mobilité et exerce cette compétence sur l'ensemble de son ressort territorial, soit les 15 communes.

Cette compétence transports est assurée principalement par le biais d'une délégation de service public (DSP) qui couvre les dix communes du bas et moyen pays, et d'un marché public pour les cinq communes de la vallée de la Roya.

2.3.1.2.1 Les transports publics de voyageurs dans la vallée de la Roya

La compétence est gérée dans le cadre du marché public à bons de commande conclu en août 2015 qui porte, d'une part sur des transports à vocation scolaire pour la desserte d'établissements scolaires à compter de la rentrée scolaire 2015/2016 et d'autre part sur les lignes régulières des cinq communes de la Roya ainsi que sur la liaison avec Menton à compter du 1^{er} janvier 2016.

Pour les transports scolaires, le coût est de 300 milliers d'euros. Dans le cadre de ce transfert, le département des Alpes-Maritimes verse à la CARF une subvention de 270 milliers d'euros par an tandis que le solde (44 milliers d'euros) a été pris en compte dans l'évaluation des charges et des produits à la suite du rattachement à la CARF, des communes de la vallée de la Roya.

Ce transfert a donc été, à qualité de service équivalente, neutre financièrement pour la CARF.

Pour les transports de voyageurs de la vallée de la Roya, le coût annuel s'élève pour la CARF à près 700 milliers d'euros. Auparavant, cette charge (740 000 €) incombait au département des Alpes Maritimes, lequel n'a pas accompagné ce transfert de charges par les recettes correspondantes pour la CARF. Il en résulte que cette dernière supporte, depuis 2014, un coût annuel de près de 700 milliers d'euros sans compensation du département des Alpes-Maritimes.

Cette situation a d'ailleurs été identifiée en commission locale d'évaluation des charges transférées (CLETC) puisqu'il est précisé en annexe de la compétence transports urbains des conventions de mandats provisoires : « *les communes ne supportent aucune dépense pour cette compétence qui relevait du Département : montant 740 000 €* ».

En réponse aux observations de la chambre, le département des Alpes Maritimes constate qu'en 2014, au moment du transfert, l'article L. 3111-5 du code des transports n'obligeait pas à passer une convention, sauf pour les transports scolaires, ce qui a été fait.

Toutefois, la chambre constate qu'en application des dispositions de la loi NOTRé, il revient à la région, depuis le 1^{er} septembre 2017, de conclure avec les autorités organisatrices de la mobilité, les conventions de financement des services de transports scolaires, en cas de création d'un périmètre de transports urbains ou de modification d'un périmètre (article L 3111-8 du code des transports). Par la délibération n° 17-460 du 7 juillet 2017, le conseil régional a ainsi conclu une convention de partenariat dans le cadre du transfert des transports interurbains et des transports scolaires avec notamment le département des Alpes-Maritimes.

La chambre constate que la collectivité a fait le choix de ne pas utiliser le dispositif de transports à la demande prévu initialement au marché mais de louer, toujours dans le cadre du marché, un bus supplémentaire dédié à ce service de transports à la demande.

Concernant la qualité de services, la chambre a pu comparer les fiches horaires de la ligne 905 (Menton-Tende) en 2012 (gestion par le Département) et 2016 (gestion par la CARF). Elle constate que les fréquences ont été maintenues : trois aller-retour en semaine et deux le week-end.

2.3.1.2.2 La gestion et l'exploitation du réseau de transports publics urbains de voyageurs sur le bas et le moyen pays

Le 31 mars 2013, le contrat de délégation de service public, par lequel la société RCA (Rapide Côte d'Aur) devenue Compagnie de Transports de la Riviera exploite le service de transports publics urbains de la CARF depuis le 1^{er} avril 2006, est arrivé à son terme. Le réseau est alors constitué de 20 lignes sur le bas et moyen pays ainsi que de deux services de transports à la demande (dont un dédié aux personnes à mobilité réduite), auxquelles s'ajoutent des services de transports scolaires et des services occasionnels (périscolaires).

Une nouvelle délégation de service public (DSP) de transports publics urbains a été conclue pour une durée de six ans à compter du 1^{er} avril 2013. Dans le cadre de ce nouveau contrat, en contrepartie des sujétions de service public imposées à l'exploitant par la collectivité (fréquences, amplitudes horaires, secteurs géographiques desservis), la CARF verse chaque année une contribution de 6,6 M€ à l'exploitant, dont 5,2 M€ pour les transports urbains et interurbains et 1,4 M€ pour les transports scolaires et périscolaires, soit pour les transports de voyageurs environ 2,3 M€ de plus que le coût de la DSP précédente.

Dans son rapport de présentation, le président de la CARF justifie cette hausse par le fait que l'offre de service est plus large (une offre kilométrique augmentée de 20 %, augmentation du nombre de bus afin de résorber des points noirs et desserte de nouvelles communes) et qu'elle intègre une offre de service de transports à la demande et une offre « *80.000 Km Périscolaires* », estimées à 248 720 € par an.

Les rapports d'activité du délégataire, prévus à de l'article L. 1411-3 du CGCT, pour les années 2012 à 2016 contiennent des informations relatives à la fréquentation, à la tarification, aux horaires, aux réseaux, aux effectifs, à la fraude et à la qualité de services en particulier et semblent ainsi suffisantes pour apprécier les conditions d'exécution du service public.

En revanche, la présentation des comptes est beaucoup plus succincte, voire absente en 2016. En tout état de cause, les informations fournies ne semblent pas de nature à permettre d'apprécier la totalité des opérations afférentes à l'exécution du contrat de délégation et en particulier la formation de la subvention d'équilibre.

Par ailleurs, la chambre relève l'instauration d'une participation financière de la CARF (200 000 € par an) au titre de la ligne 100 à partir du deuxième semestre 2012, sans rattrapage de l'antériorité.

Cette ligne 100 est placée sous l'autorité du conseil départemental des Alpes-Maritimes, mais elle assure un service de cabotage sur le territoire de la CARF qui est à la charge financière de l'EPCI. En effet depuis des années, les habitants du littoral accédaient à cette ligne qui circule entre Nice et Menton, sans que le conseil départemental des Alpes-Maritimes l'ait refacturée à la CARF.

Le coût des prestations de service offertes aux usagers dans le cadre des transports urbains sur le territoire de l'agglomération a presque doublé, entre 2012 à 2014, passant de 4,6 M€ à 8,2 M€. Cette augmentation est due principalement à la contribution à la DSP (+ 2,3 M€ à la charge de la CARF), aux lignes de voyageurs de la vallée de la Roya non compensées par le département (+ 700 milliers d'euros à la charge de la CARF), et aux transports scolaires de la vallée de la Roya (+ 300 milliers d'euros entièrement compensés).

En contrepartie de cette augmentation des coûts, la chambre constate que si le service s'est amélioré sur le bas pays (augmentation de 20 % des km parcourus), dans la vallée de la Roya le niveau de service est resté stable.

Cette situation pourrait s'aggraver puisque la CARF a bénéficié sur la période sous contrôle d'une baisse des prix des carburants qui s'est traduite par une baisse des coûts unitaires. De ce point de vue, les prévisions budgétaires de 2018 semblent optimistes avec un maintien de la dépense à la même hauteur alors que le prix des carburants, et les coûts unitaires liés, remontent.

2.3.1.3 Les compétences optionnelles

A l'instar des compétences obligatoires, la seule compétence optionnelle effectivement exercée est celle relative à la collecte et au traitement des déchets. En effet, elle n'exerce pas celle relative à la voirie communautaire alors qu'elle l'a choisie comme une compétence optionnelle. En revanche, elle a déclaré d'intérêt communautaire le projet de parc de stationnement à réaliser dans le cadre du pôle multimodal sur le site de la gare de Menton, et le parc de stationnement réalisé aux Sablettes à Menton. A terme, un parking multimodal sera implanté sur les anciens terrains de la BA 943 à Roquebrune-Cap-Martin.

Pour la construction et la gestion d'équipements culturels et sportifs, la CARF ne souhaite pas prendre de maîtrise d'ouvrage et intervient par le biais de subventions aux communes. Il en est de même de certains services de proximité au public. Ainsi la Maison de services au public (renouvellement de cartes nationales d'identité, passeport etc.) implantée sur la commune de Menton et gérée par cette dernière, au financement de laquelle la CARF participe chaque année à hauteur de 80 000 €. La gestion de la fourrière automobile est déléguée à une société privée.

2.3.1.4 Le cas particulier de la gestion des déchets ménagers

Sur la période 2012-2016, le montant des charges liées à la gestion des déchets de toute nature a été de l'ordre de 15 M€ en 2012, 2013 et 2016 et 16,5 M€ en 2014 et 2015. La chambre s'est intéressée aux seuls champs des ordures ménagères, soit un montant de l'ordre de 11 M€. Cette démarche permet de contrôler la chaîne de traitement des ordures ménagères de bout en bout et de pouvoir se référer au référentiel de l'ADEME.

Sont donc concernés les marchés suivants :

- Marché n° 2015/08 (2 lots) du 3 août 2015 - Organisation de la collecte ;
- Marchés n° 2014/11 du 2 septembre 2014 - Exploitation des déchèteries et dépôts-relais communautaires ;
- Marchés n° 2014/13 du 2 septembre 2014 - Exploitation du quai de transit des déchets ménagers et assimilés de Menton ;
- Pour le seul lot 1 (sur 7 lots) du marché n° 2014/15 du 2 septembre 2014 « Transport, traitement et valorisation des ordures ménagères ».

L'analyse a été faite à partir du fichier analytique des coûts transmis par la collectivité. En effet, la CARF procède à un suivi de ses marchés de collecte et de traitement des ordures ménagères et autres déchets assimilés sur tableur. Ce procédé permet d'avoir un coût annuel par type de prestations avec les volumes traités. Après examen, la chambre considère que ce fichier analytique est fiable et permet d'analyser l'évolution des coûts.

L'organisation de la collecte : Marché n° 2015/08 (2 lots).

Ce marché, conclu pour 2015 pour une durée de quatre ans à compter du 1^{er} octobre 2015, a pour objet la collecte, le transport et le déchargement des ordures ménagères et déchets assimilés, des déchets ménagers recyclables (verre, emballages recyclables, journaux-magazines, cartons des commerçants) et des objets ménagers encombrants.

En 2014, dernière année pleine, d'exécution du précédent marché, le coût de la collecte des ordures ménagères a été de 4,4 M€ HT pour les seules communes du secteur Littoral et du moyen Pays. La collecte sur le haut Pays (Roya) était assurée en régie par des syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM). En 2016, première année pleine d'exercice du nouveau marché, le coût réel est de 3,6 M€, soit une baisse de plus de 800 000 € par rapport au marché précédent.

Cette évolution est la résultante de différents facteurs dont les principaux sont l'extension du marché aux communes de la vallée de la Roya (+ 250 milliers d'euros), l'augmentation du taux de de la TVA (+ 400 milliers d'euros), la baisse des prestations entre 2014 et 2016 de près d'un million d'euros (arrêt de certains circuits de collecte sur Menton) et la baisse des coûts unitaires de 350 milliers d'euros entre 2015 et 2016 qui sont indexés pour 15 % sur l'indicateur 187OT (indice Gazole qui a baissé de 25 % sur la période - source INSEE).

La chambre constate que pour le centre-ville des communes de la vallée de la Roya (Breil, Fontan, La Brigue, Saorge et Tende), le niveau de trois collectes correspond au service dont elles disposaient avant le rattachement. En revanche, en période estivale, le nombre de collectes a été ramené de six à quatre. Pour les hameaux de ces communes, la qualité de service est globalement maintenue, sauf quelques cas particuliers, à un ou deux passages par semaine. La chambre note que ce niveau de service est comparable aux autres communes, hors littoral, de la CARF.

Pour Menton, Beausoleil et Roquebrune Cap Martin, le minimum est de quatre collectes par semaine, voire six ou sept par semaine pour le centre-ville ou le bord de mer. Cependant, la chambre relève que des collectes supplémentaires ont été supprimées sur les communes côtières.

La chambre constate une baisse des coûts, malgré l'intégration de la vallée de la Roya. Cette situation s'explique pour partie par l'évolution de l'indice 187OT - Gazole. La chambre rappelle que cet indice remonte depuis le début 2017, puisque les prix unitaires ont augmenté de 3,35 % entre 2016 et 2017.

L'exploitation des déchèteries et dépôts-relais communautaires : marché n° 2014/11.

Ce marché conclu pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} octobre 2014, a pour objet l'exploitation des déchèteries et dépôts-relais. Les prestations liées à l'évacuation des déchets ne font pas partie des prestations, et font l'objet de marchés spécifiques.

Lors de l'exécution du marché précédent jusqu'à la fin 2014, le coût des déchèteries est resté stable en 2012 et 2013, puis a augmenté de près de 180 000 € (756 milliers d'euros TTC en 2013 à 933 milliers d'euros) en 2014. Cette hausse est due pour partie aux deux déchetteries de Beausoleil, dont les horaires ont été élargis et alignés sur les autres déchetteries, et de l'ouverture, en avril 2014, de celle de La Turbie.

En 2015, première année de plein exercice du nouveau marché, le coût s'est élevé à 1,2 M€ TTC. Les deux déchetteries de Breil et Tende, ouvertes en octobre 2014, pèsent pour près de 250 000 € dans ce nouveau marché.

L'exploitation du quai de transit des déchets ménagers et assimilés de Menton : marché n° 2014/13.

Ce marché commence le 1^{er} octobre 2014, pour une durée de cinq ans non renouvelables. Il concerne les prestations d'exploitation du quai de transit des déchets ménagers et assimilés de Menton et le transport des ordures ménagères, des emballages recyclables au Muy dans le Var et des encombrants ménagers au centre de tri et de valorisation de l'Ariane à Nice.

En 2015, première année de pleine exécution du marché, le coût réel est de 1,8 M€ TTC contre 1,9 M€ TTC en 2013, dernière année pleine du précédent marché. Les coûts ont donc légèrement baissé par rapport au précédent marché malgré l'intégration de la vallée de la Roya. Sur cette période, la chambre constate que si les volumes ont augmenté (21 950 tonnes en 2015 contre 19 616 tonnes en 2013 soit une augmentation de 11,9 %), dus pour moitié à l'intégration des communes de la vallée de la Roya, les coûts de transports ont, en revanche, baissé d'une part du fait de la baisse du prix du pétrole et d'autre part du fait de la modification de la localisation de centres de traitement.

Ainsi, concernant les seules ordures ménagères, la chambre constate une baisse des transferts de Breil et Tende vers le quai de Menton et des transferts directs vers Nice, d'où une diminution du nombre de kilomètres parcourus. Sur le quai de Menton en 2013, la totalité était traitée par incinération, la moitié du volume à Vedène située à 285 km dans le département du Var et l'autre moitié à Monaco. En 2015, les trois quarts des déchets sont incinérés à Monaco ou à Nice (23 km) et un quart enfoui à Ventavon située à 331 km dans le département des Hautes-Alpes où les coûts de traitement sont plus faibles. Globalement le nombre de kilomètres parcourus est donc en baisse. La baisse du prix du pétrole, la diminution des kilomètres parcourus et l'enfouissement ont donc largement compensé la croissance de plus de 10 % des volumes de déchets.

La chambre note que, pour les ordures ménagères, la vallée de la Roya contribue pour 5,5 % à l'augmentation du volume entre 2013 et 2015 et que le solde, soit 6,4 %, est dû à une augmentation du volume de déchets sur le bas et moyen pays. Cette tendance se prolonge en 2016 (+ 5 %), alors que la production de déchets ménagers est restée stable sur même période en France (518 kg par habitant, source ADEME).

La chambre constate donc une baisse conjoncturelle des coûts en 2015, malgré l'intégration de la vallée de la Roya, mais rappelle que les prix du pétrole ont fortement remonté depuis 2017 et que l'absence de maîtrise des volumes de déchets produits pourrait peser lourdement sur le budget de la CARF dans les prochaines années.

Le transport, le traitement et la valorisation des ordures ménagères : lot 1 du marché n° 2014/15.

Le marché a pour objet le traitement des déchets ménagers et assimilés et commence à compter du 1^{er} octobre 2014 pour cinq ans non renouvelables.

La chambre s'est attachée aux seules ordures ménagères qui ressortent du lot 1 du marché. Sont donc exclus les déblais, gravats, décombres, déchets encombrants ainsi que tous les déchets spéciaux (toxique, inflammable, corrosif, etc.). L'analyse de l'exécution du marché porte sur 2015 (première année de pleine exécution du marché).

Le coût s'établit à près de 4,3 M€ HT, soit une hausse de près de 0,5 M€ par rapport à l'estimation initiale du marché de 3 875 000 €. De plus, la chambre constate une forte augmentation par rapport à 2013 (coût proche de 3,2 M€ HT). Certes, le volume a augmenté de plus de 10 % mais la qualité s'est dégradée. En effet, presque la totalité des déchets étaient incinérés en 2013 à Vedène et à Monaco, alors que seulement les trois-quarts le sont à Monaco ou à Nice en 2015 et le reste est enfoui à Ventavon. Ce dispositif devrait plutôt contribuer à une baisse du coût de traitement, le coût à la tonne pour l'enfouissement étant inférieur (87,69 €) à celui pour l'incinération (115,25 €). Toutefois, le coût de l'incinération à la tonne est passé de 90,7 € en 2013 à 115,25 € en 2015, annulant l'effet prix du « mix ».

Le coût des marchés de collecte et de traitement des OM.

L'analyse des coûts s'appuie sur le « *Référentiel national des coûts du service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés en 2014* » publié en mars 2017 par l'ADEME. Dans ce référentiel, tous les types de collectivités à compétence déchets sont représentés et les collectivités de l'échantillon sont classées selon six typologies d'habitat.

La chambre a retenu la classification Mixte (urbain) et a fait le choix d'analyser les coûts sur la base de l'année 2016. En effet, d'une part cette année-là est la première année d'exécution complète de tous les nouveaux marchés, d'autre part les coûts sont restés relativement stables sur la période 2014-2016, donc comparables à ceux du référentiel.

Les coûts retenus (en milliers d'euros) sont les suivants : (pour 34 046 tonnes de déchets en 2016) :

Coût HT	coût HT	coût/t	coût/habitant
Collecte	3 600 €	105,73 €	49,89 €
Quai de transit	1 509€	44,32 €	20,91 €
Traitement	3 736€	109,73 €	51,78 €
Total	8 845 €	259,79 €	122,59 €

Le référentiel identifie les coûts pour l'ensemble des étapes techniques (collecte, transport, traitement, etc) par tonne collectée et par habitant desservi pour les ordures ménagères résiduelles (OMR), les recyclables secs des ordures ménagères hors verre, le verre et les déchets des déchèteries. Compte tenu des analyses détaillées qui ont été faites, la chambre s'est limitée aux ordures ménagères.

	Coût complet/tonne	dont collecte	dont transports et traitement	Coût complet/hab	dont collecte	dont transports et traitement
CARF	260 €	150 €	110 €	123 €	71 €	52 €
P90	348 €	216 €	132 €	68 €	42 €	26 €
P75	295 €	183 €	112 €	61 €	38 €	23 €
Médiane	259 €	161 €	98 €	50 €	31 €	19 €
P25	225 €	140 €	86 €	42 €	26 €	16 €
P10	197 €	122 €	75 €	36 €	22 €	14 €

P10 : 10 % des collectivités du panel ont des coûts inférieurs

P90: 90 % des collectivités du panel ont des coûts inférieurs

En 2016, le coût par habitant peut être estimé à 123 € et le coût par tonne à 260 €. Si le coût par tonne situe la CARF dans la médiane, le coût par habitant la place dans la tranche haute du panel (la CARF fait partie du quart des collectivités qui ont le coût le plus élevé du panel).

L'analyse par étape technique doit être approchée avec beaucoup de prudence dans la mesure où les nomenclatures ne sont pas forcément semblables. Une première approche montre que le coût de collecte par tonne est légèrement en-dessous de la moyenne, tandis que les coûts de traitement apparaissent plutôt dans la partie haute du panel (10 % des collectivités du panel ont des coûts inférieurs). Cette situation avait déjà été identifiée par la CARF lors de l'analyse du marché de traitement.

L'étude de l'ADEME précise que sept facteurs peuvent potentiellement influencer les coûts de la gestion des OMR :

- Pour les facteurs de dispersion des coûts de collecte : fréquences majoritaires et maximales de collecte, distances parcourues par les bennes (en km par tonne et en km par habitant), l'opérateur de la collecte (régie / prestataire), les quantités collectées ;
- Pour les facteurs de dispersion des coûts de traitement : mode de traitement, quantités collectées (et donc traitées) ;

- Les facteurs de dispersion des coûts par tonne de gestion des OMR qui sont ressortis présentés comme significatifs par l'ADEME, sont par ordre décroissant d'impact sur les coûts ;
- L'augmentation des distances parcourues par les bennes fait augmenter les coûts par tonne ;
- L'augmentation des quantités collectées fait diminuer les coûts par tonne.

Les facteurs significatifs de dispersion des coûts par habitant de gestion des OMR sont les suivants :

- L'augmentation des quantités collectées fait augmenter les coûts par habitant ;
- L'augmentation des fréquences de collecte fait augmenter les coûts par habitant.

L'ADEME rappelle que cela ne signifie pas que les autres facteurs n'ont pas d'impact sur les coûts mais que cet impact est moindre et donc qu'il est masqué par d'autres facteurs.

La chambre constate que les quantités d'ordures par habitant (132 kg) sont inférieures à la médiane du panel (182 kg), que la fréquence de ramassage des ordures de la CARF (3 fois et plus par semaine) n'est appliquée que par 41 % du panel, et que le mode de traitement par incinération qui est utilisé majoritairement par la CARF ne l'est que par 48 % du panel. Ces trois facteurs réunis, traduisant un niveau élevé de qualité de service, peuvent expliquer, pour partie, la situation hors norme des coûts par habitant.

Les marchés liés à la collecte et au traitement des ordures ménagères ont été renouvelés entre 2014 - 2015 dans la perspective d'une approche homogène sur le territoire. Le coût de traitement est resté quasiment stable sur la période malgré l'intégration de la vallée de la Roya dans les marchés, du fait des négociations et de la baisse des coûts unitaires liés au prix du pétrole. Cependant depuis 2017, les coûts recommencent à croître fortement. La chambre note aussi que la qualité de service a été maintenue sur le territoire et les équipements répartis pour être au plus près des usagers.

D'un point de vue coût, ce service public apparaît dans la moyenne pour les aspects techniques, hors traitement des déchets. En revanche, le coût délivré par habitant reste élevé du fait que les trois-quarts des communes du territoire sont de petites communes rurales et que le service est de bonne qualité.

2.3.2 L'extension du périmètre des compétences

La compétence « eau ».

La loi du 27 janvier 2014 de « *modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* » (MAPTAM) prévoit un transfert obligatoire de la compétence « *Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations* » (GEMAPI) aux EPCI au 1^{er} janvier 2016, dont la prise d'effet a été repoussée au 1^{er} janvier 2018 par la loi « *Nouvelle organisation territoriale de la République* » (NOTRe) du 7 août 2015. Cette compétence était auparavant partagée entre les régions, les départements, les communes et l'Etat.

La CARF a choisi de confier cette compétence au syndicat mixte pour les inondations et la gestion des eaux maralpin (SMIAGE), créé au 1^{er} janvier 2017 et a conclu avec lui un contrat territorial qui fixe le plan de financement et le planning prévisionnel des travaux et investissements pour les quatre prochaines années (2018 - 2021).

En application de la possibilité offerte par la loi NOTRé, la CARF a décidé de modifier ses statuts afin d'exercer, à compter du 1^{er} janvier 2018, les compétences eau et assainissement pour les 15 communes qui la composent.

Avant le transfert, le Syndicat Intercommunal des Eaux de la Corniche du Littoral (SIECL) assurait l'approvisionnement en eau, par une convention de délégation de service public, au profit de sept communes de la CARF (Beausoleil, Castellar, Gorbio, Menton, Roquebrune Cap Martin, Sainte Agnès, La Turbie). Comme l'impose la loi, le SIECL a été dissous et la CARF s'est substituée à ce dernier. Les autres communes géraient l'eau potable en régie.

Précédemment, les communes de Menton, Sainte Agnès, La Turbie géraient l'assainissement par délégation de service public et la commune de Roquebrune-Cap-Martin pour l'exploitation de sa seule station d'épuration. Les autres communes géraient l'assainissement en régie.

La chambre note le volontarisme de la CARF tant pour la compétence GEMAPI, où une solution a été élaborée dès 2016 pour un transfert en 2018, que pour les compétences eau et assainissement pour lesquelles le transfert a été anticipé de 2020 à 2018. Même si, sur cette dernière compétence, la chambre constate que la délibération de la CARF date de décembre 2016 et l'arrêté préfectoral de mars 2017 et qu'à la date du transfert, au 1^{er} janvier 2018, aucun procès-verbal de transfert n'avait été signé. La CARF est maintenant substituée aux anciens gestionnaires de réseau.

La chambre rappelle l'hétérogénéité des modes de gestion (régie et DSP) et recommande d'engager un travail de rationalisation de la gestion du service public sur le territoire de la CARF pour faire baisser les coûts compte tenu des équilibres budgétaires analysés ci-après, de même nature que celui qui a été réalisé pour les transports et les déchets.

La compétence « tourisme ».

Comme le prévoit la loi NOTRé, la CARF est compétente, depuis le 1^{er} janvier 2017, en matière de promotion touristique dont elle a confié l'activité à un établissement public à caractère industriel et commercial créé à cet effet et dénommé « *Office de Tourisme Communautaire Menton, Riviera et Merveilles* ».

Toutefois, elle a décidé comme l'autorise cette même loi, de maintenir les trois offices de tourisme des communes de Beausoleil, Menton et Roquebrune Cap Martin, stations classées de tourisme. Ils deviennent des offices de tourisme intercommunaux avec une compétence territoriale sur le périmètre de leur commune.

Les autres offices de tourisme (Sospel, Breil sur Roya et Tende) et bureaux d'information (Castellar, Sainte Agnès, Fontan, La Turbie, et La Brigue) seront intégrés dans un office de tourisme communautaire et pourront garder l'appellation « office de tourisme ».

Selon le schéma de mutualisation adopté en juin 2016 par le conseil communautaire, la CARF envisage de conforter une identité culturelle partagée au sein du territoire de la Riviera française et de la promouvoir par des actions coordonnées de diffusion de plaquettes et guides touristiques, de faire reconnaître la richesse de son patrimoine et de constituer un guichet unique des réservations avec un dispositif de billetterie commune.

Les charges nettes transférées par les communes énoncées ci-dessus ont été évaluées par la CLETC du 2 mars 2017 à 1 332 978 €. Le principe de neutralité financière du transfert a conduit à la réduction des attributions de compensation de ces communes à due concurrence.

Néanmoins, la CARF alloue à la nouvelle structure (l'office de tourisme communautaire « Menton, Riviera et Merveilles ») une subvention d'équilibre supérieure à ce montant de 100 000 € en 2017 et de 600 000 € suivant les données du budget primitif 2018.

La chambre regrette que, sous couvert d'action « *solidaire* » de promotion du tourisme à un niveau communautaire comme l'explique la CARF, cette mutualisation n'ait pas été réalisée à coût constant.

La chambre rappelle que le transfert de la compétence « promotion touristique » concerne les missions des offices de tourisme telles que mentionnées à l'article L. 133-3 du code du tourisme à savoir : l'accueil, l'information, la promotion touristique et la coordination des acteurs. Elle constate que les actions envisagées répondent, *a minima*, aux missions identifiées, et visent plus à coordonner les acteurs existants mais ne permettent pas d'envisager une politique propre de la CARF en la matière. Compte tenu du coût supplémentaire de 600 000 € en 2018, la chambre ne peut qu'encourager la CARF à engager des démarches de mutualisation des moyens et des ressources entre ces niveaux de structure.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur prend bonne note de la nécessité d'engager des démarches de mutualisation des moyens et des ressources entre les différents niveaux d'offices de tourisme.

2.3.3 La compétence PLU intercommunal

Le PLU est un document d'urbanisme qui, à l'échelle d'une commune ou d'un EPCI, établit un projet global d'urbanisme et d'aménagement et fixe en conséquence les règles générales d'utilisation du sol sur le territoire considéré.

La loi du 24 mars 2014 pour « *l'accès au logement et à un urbanisme rénové* » (ALUR) a étendu la compétence de plein droit d'élaboration du PLU aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération.

Cependant, le transfert de la compétence PLU reste facultatif (L. 5211-17 du CGCT), étant précisé que, quelle que soit l'hypothèse, le PLU devra couvrir l'intégralité du territoire de l'établissement (article L. 123-1, al. 2 du code de l'urbanisme).

Ce transfert a vocation à devenir effectif dans un délai de trois ans après la publication de la loi ALUR. A défaut d'une décision de la collectivité dans ce délai, la compétence échoira de plein droit à l'EPCI, sous réserve que 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population (art. L. 5214-23-1 et L. 5216-5 du CGCT) n'aient pas exercé leur droit de veto.

Les communes ayant délibéré contre le transfert sont les suivantes (entre le 27 décembre 2016 et le 27 mars 2017) : Roquebrune Cap Martin (15/2/2017), Menton (17/2/2017), La Brigue (18/2/2017), Castillon (24/2/2017), La Turbie (28/2/2017), Breil-sur-Roya (3/3/2017), Gorbio (9/3/2017), Beausoleil (22/3/2017), Sainte Agnes (22/3/2017).

Cette compétence n'a donc pas été transférée alors qu'elle considère que c'est une compétence indispensable pour mettre en œuvre le PLH.

2.3.4 Le Plan de déplacement urbain (PDU)

La CARF est autorité organisatrice de la mobilité mais n'est pas soumise à l'obligation d'élaborer un Plan de déplacement urbain. En effet, l'article L. 1214-3 du code des transports tel qu'il résulte de la loi NOTRe du 7 août 2015 dispose que « *l'établissement d'un plan de déplacements urbains est obligatoire dans les ressorts territoriaux des autorités organisatrices de la mobilité inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants* ».

A ce stade la CARF n'a pas fait le choix de prendre cette compétence. Elle ne peut que l'encourager à engager une réflexion sur le sujet, compte tenu des enjeux de coordination des différents acteurs de la mobilité sur la vallée de la Roya et les liaisons avec Monaco.

En conclusion, il résulte de l'analyse des compétences exercées par la CARF, que seule une partie des compétences est assurée en maîtrise d'ouvrage directe (ZAC, transports, gestion des sites Natura 2000, déchets, eau et assainissement, fourrière, etc) et que pour d'autres, elles reposent sur la maîtrise d'ouvrage communale avec un financement de la CARF (logement, parking, etc). Par ailleurs, la chambre constate la carence de l'exercice de certaines compétences (voierie, accueil des gens du voyage).

La chambre tire un bilan en demi-teinte de l'exercice des compétences, même si pour les compétences liées à la vie quotidienne et à l'environnement, la CARF a déployé (transports, déchets, ZAC) ou va déployer (eau et assainissement) une réelle stratégie d'organisation du service public sur le territoire. La chambre constate la difficulté de la CARF à assumer les compétences liées à l'habitat (commerce, parking ou logements). Le refus de prendre les compétences PLUi et PDU, qui aurait pu être de réels leviers d'actions pour mettre en œuvre le PLH, sont symptomatiques des difficultés de la CARF à mettre en œuvre une vraie politique communautaire qui dépasse le respect de l'intérêt des communes.

2.4 La mutualisation

Conformément à l'article L. 5211-39-1 du CGCT, la CARF a adopté en juin 2016 un schéma de mutualisation, approuvé par chacune de ses communes-membres et dont elle présente chaque année un état d'avancement au conseil communautaire.

Le schéma de mutualisation adopté fixe quatre objectifs : performance de service public, offrir des perspectives d'évolution professionnelle pour les agents des différentes communes, positionner la CARF comme centre de ressources et d'expertise, supprimer les doublons et réaliser des économies d'échelle, notamment en matière de dépenses de personnel. A ce stade, seules quelques actions sont engagées ou sont envisagées :

La CARF coordonne, depuis juillet 2015, la mutualisation des services d'urbanisme des communes. Elle en assume la charge financière.

Le service juridique de la CARF apporte son expertise, en matière de commande publique sur certains projets communaux spécifiques. Par ailleurs, ce service a lancé en 2015 un groupement de commandes sur la fourniture en électricité dont cinq communes membres ont pu bénéficier. Devant la complexité croissante des procédures d'appels d'offres, une sécurisation des pratiques devient essentielle. La CARF envisage de doter les communes d'un centre d'expertise juridique commun spécialisé dans la commande publique.

La CARF gère le système d'information géographique (SIG) pour l'ensemble des communes de l'agglomération.

Douze communes membres adhèrent actuellement au SICTIAM³ pour certaines prestations : centrale d'achat, gestion et infogérance des logiciels métiers, téléphonie mobile.

³ Syndicat intercommunal des communes informatisées du département des Alpes-Maritimes.

La CARF envisage de constituer des groupements de commandes pour l'acquisition et la maintenance informatique.

La CARF envisage de constituer un « guichet unique » qui pourrait centraliser et analyser les projets en cours dans les communes-membres et assurer la coordination de la recherche de financements auprès des partenaires institutionnels.

La mise à disposition de moyens est envisagée pour la conduite d'études et d'avant-projets techniques, notamment au regard des travaux de bâtiments à entreprendre dans le cadre des chantiers d'accessibilité et des travaux d'aménagement.

Enfin, une direction générale des services, des ressources humaines et des finances commune à la CARF et à la ville de Menton a été mise en place en 2017.

Le schéma de mutualisation rappelle que la CARF, dans un contexte financier et réglementaire de plus en plus contraint, encourage les communes du territoire à travailler en synergie pour répondre aux besoins croissants des administrés en termes de services, d'équipements et d'infrastructures et rechercher des pistes de coopération pour limiter les coûts de fonctionnement tout en garantissant un service de proximité.

Si la CARF a rempli ses obligations légales, la mutualisation demeure très limitée et loin de répondre aux objectifs en termes de baisse de coûts fixés par les élus.

Cette mutualisation est mise en place sur la base du volontariat des communes et se traduit par une convention d'administration commune entre la CARF et chaque commune intéressée. Cette convention permet aux communes de choisir « à la carte » les compétences qu'elles souhaitent mutualiser avec la CARF et les autres communes.

2.5 La solidarité financière

2.5.1 Le cas particulier du rattachement des communes de la vallée de la Roya

Pour les cinq communes de la vallée de la Roya, la chambre ne s'est attachée à analyser que la compétence de collecte et de traitement des déchets et assimilés, la seule à représenter un véritable enjeu financier.

Cette compétence était assurée par deux SIVOM, le SIVOM du Canton de Breil-Sur-Roya (Saorge, Breil, Fontan) et le SIVOM de la Haute Vallée de la Roya (Brigue, Tende). La charge nette compensée à la CARF a été arrêtée par la CLETC à 1, 2 M€ hors taxe d'enlèvement des ordures ménagères – TEOM - (0,1 M€ de recettes diverses et 1,3 M€ de charges).

La chambre s'est attachée à vérifier la neutralité budgétaire de ce transfert compte tenu des craintes exprimées par les communes de la vallée de la Roya, au moment de leur rattachement à la CARF sur le coût du traitement des ordures ménagères. Pour cela un contrôle a été réalisé entre la charge évaluée par la CLETC et la charge réellement assumée par la CARF en 2014, première année des transferts (cf. annexe 1).

Après avoir fiabilisé la comptabilité analytique par rapprochement avec les factures payées, la chambre a pu reconstituer, non sans difficultés⁴, le coût du traitement des déchets des cinq communes de la vallée de la Roya. Il en résulte que les coûts convergent : 1 075 650 € selon la comptabilité analytique de l'EPCI et 1 044 019 € selon la chambre. Enfin, les recettes hors taxe perçues sont de 15 813 €.

Ainsi, la chambre estime que le coût net du service est de 1,1 M€, auquel il convient d'ajouter les charges support et celles pour le renouvellement de biens libres d'affectation estimées par la CLETC à 147 000 €. Le montant total, 1,2 M€, correspond exactement au montant estimé par la CLETC.

La chambre constate donc la totale neutralité dans les budgets de la CARF et des communes du transfert de la compétence collecte et traitement des ordures ménagères.

2.5.2 Les flux croisés entre les communes et l'intercommunalité

L'article 35 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de « *réforme des collectivités territoriales* » (RCT) vise à « *l'accroissement de la solidarité financière* ». La chambre s'est donc plus particulièrement attachée à analyser l'évolution de la part consacrée à la solidarité financière, au profit des communes dans les principaux flux financiers entre l'EPCI et les communes.

Un des leviers de cette solidarité repose sur le versement par les EPCI à fiscalité propre à leurs communes membres d'une allocation complémentaire dénommée, dotation de solidarité communautaire (DSC). La CARF ne l'a versée qu'une seule fois, en 2012 à hauteur de 446 000 €. En effet, le conseil communautaire a décidé, par délibération du 29 juin 2013, de se substituer aux communes dans le versement au « *Fonds de Péréquation des Ressources Intercommunales et Communale* » (FPIC). En contrepartie, il a supprimé la dotation de solidarité communautaire. Les charges de la CARF ont ainsi augmenté de 535 553 € (soit la différence entre la DSC qui représentait 446 009 € et le FPIC qui représente 982 566 €).

⁴ En effet, à compter du 1^{er} octobre 2014, le nouveau marché de traitement des déchets et assimilés (comportant sept lots) a intégré les volumes de déchets des cinq communes à ceux des communes d'origine sans distinction.

Cette décision a nettement favorisé les communes de Roquebrune-Cap-Martin (près de 100 000 €) et de Menton (près de 180 000 €) mais aussi La Turbie et Beausoleil. La chambre constate que, si toutes les communes ont profité de ce dispositif, deux communes en ont capté la moitié soit exactement leur part démographique.

La chambre considère donc que l'évolution de ce dispositif ne s'est pas traduite par un accroissement de la solidarité financière mais par un reversement au prorata de la population.

La chambre rappelle que le rattachement de la vallée de la Roya a été décidée pour des raisons de « *solidarité et cohérence territoriale* ». Certes, la CARF assume sans compensation de la part du département des Alpes Maritimes la charge des transports de voyageurs de la vallée dont le coût annuel récurrent s'élève à 700 milliers d'euros. Toutefois, concernant la compétence déchets, le transfert s'est opéré dans une stricte neutralité budgétaire pour les communes alors que dans le même temps la CARF bénéficiait de forte baisse de coûts sur les marchés publics qui lui a permis de réaliser l'intégration à coût constant, tout en percevant une compensation nette de 1,3 M€. La chambre constate donc la stricte neutralité budgétaire du transfert et donc l'absence de toute forme d'évolution du dispositif entre une plus grande solidarité financière entre le bas et le haut pays.

Enfin, la CARF apporte son soutien financier aux projets communaux par le biais des subventions d'équipement. Les principaux bénéficiaires ont été les communes de Beausoleil et Roquebrune-Cap-Martin pour 5 M€ chacune. La commune de Menton a indirectement bénéficié du financement de la moitié du parking des Sablettes, reconnu d'intérêt intercommunal, dont le coût total est de 10 M€.

La chambre constate que si toutes communes bénéficient d'aide pour leurs équipements, les trois principales communes ont profité d'un soutien financier très important pour leurs grands équipements.

La chambre considère donc que la CARF a une politique de reversement financier qui profite principalement aux communes les plus importantes, qui sont par ailleurs les plus riches. D'ailleurs, elle ne conserve, en moyenne, que 20 % de la fiscalité, le reste étant reversé aux communes. Ce taux tombe à seulement 4,6 % si on prend en compte l'ensemble de la fiscalité levée par le bloc « groupement et communes-membres ».

La chambre relève qu'un pacte financier tacite qui organise un reversement important aux communes membres, proportionnellement à la population, et un intérêt communautaire restrictif est le fait d'une intercommunalité minimaliste, qui n'est pas porteuse de projets ambitieux et dont le souci premier est de ne pas contrarier les intérêts communaux

3 LA QUALITE DES INFORMATIONS BUDGETAIRES ET COMPTABLES

Le second alinéa de l'article 47-2 de la Constitution dispose que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

Ainsi, le contrôle de la fiabilité des comptes porte tant sur la qualité et l'exactitude de l'information budgétaire que sur la régularité et la sincérité des écritures comptables.

3.1 Le processus budgétaire

3.1.1 Les orientations budgétaires du budget primitif

La collectivité n'accompagne pas la préparation des prévisions du budget primitif d'une lettre de cadrage. De simples mails, expliquant la procédure à suivre et mentionnant le calendrier, sont adressés aux services gestionnaires. Pourtant, la lettre de cadrage est un acte qui permet de communiquer les directives de l'exécutif aux services gestionnaires.

Compte tenu de la montée en puissance des compétences de la CARF, la chambre lui suggère de mieux formaliser le processus de préparation budgétaire afin de mieux maîtriser ses coûts.

3.1.2 Le débat d'orientation budgétaire

Le rapport d'orientation budgétaire 2017 ne respecte pas les nouvelles obligations en matière budgétaire et financière instituée par la loi NOTRe du 7 août 2015 complétée par le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 qui est applicable immédiatement.

La chambre constate que le volet « prospective » n'est pas développé bien qu'il y soit fait référence dans son introduction. Le document omet aussi de mentionner le temps de travail effectif des agents.

Les précisions apportées par l'ordonnateur ne répondent pas aux exigences de la réglementation. La chambre ne peut qu'encourager la collectivité à formaliser les cadrages et à développer une vision prospective qui donne un cadre aux nécessaires négociations budgétaires et permettent d'anticiper et d'éclairer les évolutions de l'environnement.

3.2 La qualité de l'information budgétaire

3.2.1 L'exécution budgétaire

Avec un taux d'exécution des dépenses de fonctionnement de 90 % en moyenne sur la période (cf. annexe 2), la chambre constate un écart récurrent entre les prévisions et les dépenses réelles. Compte tenu du niveau moyen des charges réelles de fonctionnement, les prévisions budgétaires semblent régulièrement surestimées, générant ainsi un solde d'exécution budgétaire récurrent. La chambre considère que pour présenter un budget en équilibre, la CARF majore artificiellement les dépenses d'exploitation de son projet de budget et appelle donc son attention sur la nécessité d'ajuster ses prévisions budgétaires au plus près de la réalité.

Le taux d'exécution des seules dépenses d'équipement, à partir de 2016, n'atteint pas 30 % de réalisation. Ce dernier est jugé insuffisant même avec l'intégration des restes à réaliser. Ce constat est d'autant plus inquiétant que la collectivité suit la quasi-totalité de ses crédits de dépenses d'équipement par opérations⁵, ce qui aurait dû lui apporter une plus grande souplesse dans la gestion, et qu'elle a introduit, à partir de 2017, la procédure des autorisations de programmes et des crédits de paiements.

La chambre ne peut donc que conseiller à la CARF d'être réaliste en matière d'inscriptions budgétaires d'équipement pour que le budget ne devienne pas un simple document d'intention. A titre d'exemple, des crédits ont été ouverts en 2012 pour l'opération n° 716 « *Parking des Sablettes à Menton* » alors que le projet n'est devenu effectif en 2015. Ce projet aura donc mis quatre ans pour aboutir. De même, pour l'opération n° 1105 du « *Parking de Roquebrune-Cap-Martin* » qui a été inscrite en 2012 et les premiers travaux de démolition n'ont commencé qu'en 2017.

Recommandation n° 1 : Ajuster les prévisions des dépenses de fonctionnement aux besoins et définir avec sincérité celles relatives aux dépenses d'équipement.

3.2.2 La comptabilité d'engagement

Le manque de maîtrise des taux de réalisation peut être mis en perspective avec l'insuffisance de la comptabilité d'engagement de la CARF. En effet, l'un des objectifs de la comptabilité d'engagement est de maîtriser les dépenses en fonction des crédits budgétaires réellement disponibles.

⁵ Selon la M14, l'opération est un chapitre budgétaire permettant de regrouper en son sein l'ensemble des acquisitions d'immobilisations, des travaux sur immobilisations et des frais d'études y afférents, aboutissant à la réalisation d'un ouvrage ou de plusieurs ouvrages de même nature.

Or, la chambre a relevé que les engagements étaient effectués après la réception de la facture alors qu'ils devraient l'être avant, par exemple au moment de l'émission du bon de commande. Ce dysfonctionnement était significatif en 2015, puisque 3,4 M€, soit 17 % de la valeur totale des factures réceptionnées tant en investissement qu'en fonctionnement étaient engagés après la réception de la facture.

Il tend, toutefois, à se résorber à la fin de la période sous revue (cf. annexe 3).

La chambre souhaite que la CARF continue ses efforts à la matière. Ainsi, sur les trois premiers trimestres de 2017, les engagements de dépenses réalisés après la réception de la facture représentent 1,1 M€ soit 6 % de la valeur totale des factures réceptionnées tant en investissement qu'en fonctionnement.

En réponse aux observations de la chambre, la collectivité argue des efforts produits depuis 2015 en matière de comptabilité d'engagement.

La chambre prend acte que la CARF a pris conscience de ses difficultés en matière de comptabilité d'engagement et qu'elle aurait engagé des actions à poursuivre dans le cadre de la dématérialisation et de la décentralisation des bons de commande dans les services gestionnaires de crédits.

Recommandation n° 2 : Tenir une comptabilité d'engagement conforme aux dispositions de l'article 29 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion comptable et budgétaire de la comptabilité publique.
--

3.2.3 Le rattachement des charges et des produits

La mauvaise gestion des engagements a des répercussions sur les rattachements des charges et des produits à l'exercice.

Le processus de rattachement, effectué en fin d'exercice, consiste à émettre les mandats correspondant aux dépenses engagées, non encore mandatées mais ayant donné lieu à service fait, et les titres de recettes restant à émettre, pour les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré. Cette procédure peut faire l'objet d'aménagements, si les charges et les produits à rattacher ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence significative sur le compte de résultat, à condition de procéder de façon identique chaque année, pour ne pas nuire à la lisibilité des résultats.

Cette méthode n'a pas été respectée par la CARF, en 2014. Elle a, en effet, rattaché, la somme de 2 767 114,12 € au titre des marchés de collecte et de traitement des ordures ménagères restant dus alors que le véritable coût était de 1 452 165,12 €. Elle a ainsi anticipé sur l'exercice 2014 une charge de fonctionnement de 1,3 M€ afférente à l'exercice 2015.

Cette situation est pour partie à l'origine de la baisse significative de l'excédent brut de fonctionnement (EBF) de près de 3,9 M€ en 2014 alors que la CARF l'avait imputée à tort à l'augmentation de certaines charges liées au rattachement des communes de la vallée de la Roya.

De même, il a été rattaché en 2012, au titre de la gestion des déchets, un produit de 22 915 € au lieu d'une charge de 181 482,13 €, le résultat 2012 devant être corrigé à hauteur de 204 397,71 €.

L'analyse financière sera en conséquence, corrigée de ces erreurs en 2012 et 2014.

La chambre ne peut qu'inciter la collectivité à une meilleure maîtrise de ses procédures comptables.

Comparaison entre les rattachements effectués et les charges réellement constatées de 2012 à 2016

compte 611/812	2012	2013	2014	2015	2016
Contrats de prestations de services	14 711 020,08	14 844 890,34	17 794 504,07	15 448 745,53	15 036 074,28
rattachements					
mandat n-1 ou antérieurs payé en n	- 820 599,39	- 797 683,81	- 286 593,34	- 2 767 114,12	- 1 312 076,84
mandat N payé en n+1	797 683,81	286 593,34	2 767 114,12	1 312 076,84	348 961,01
Impact du rattachement	- 22 915,58	- 511 090,47	2 480 520,78	- 1 455 037,28	- 963 115,83
charges réelles					
mandat n-1 ou antérieurs payé en n	- 343 329,11	- 524 811,24	- 253 475,33	- 1 452 165,12	- 1 264 935,22
mandat N payé en n+1	524 811,24	253 475,33	1 452 165,12	1 264 935,22	370 713,70
Impact des charges réelles	181 482,13	- 271 335,91	1 198 689,79	- 187 229,90	- 894 221,52
Corrections apportées	204 397,71		- 1 314 949,00	1 314 949,00	

Source : Fichiers de mandats produits par la CARF

3.2.4 Les restes à réaliser

Selon l'article D. 5217-12-I du CGCT, les restes à réaliser doivent correspondre à des dépenses engagées non mandatées ou à des recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. Ils sont pris en considération pour la détermination du solde de la section d'investissement de l'exercice et du résultat de fonctionnement à affecter.

Les inscriptions des restes à réaliser de la CARF sont uniquement en section d'investissement.

La collectivité a inscrit, à tort, en 2016, en restes à réaliser en recettes deux subventions allouées par le conseil régional en décembre 2011 pour des montants respectifs de 14 766,22 € et 80 980,00 € à la suite de la mise en place de la collecte sélective. D'une validité de cinq ans, la CARF ne pouvait plus s'en prévaloir en 2017.

3.2.5 Les provisions

Les articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT rendent obligatoires la constitution de provisions dans les cas suivants :

- Dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune ;
- Dès l'ouverture d'une procédure collective à l'encontre d'un organisme bénéficiant de la part de la commune de garanties d'emprunts, de prêts et créances, d'avances de trésorerie ou de prises de participations en capital ;
- Lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public.

En dehors de ces trois cas visés, une provision peut être constituée dès l'apparition d'un risque avéré.

Au cours de l'exercice 2014, la CARF a repris en produits la provision pour charges d'un montant de 2,2 M€ destinée à l'origine, en 2006, à couvrir le risque de garantie accordée à l'établissement public foncier de la région PACA sur deux projets d'aménagement en cours d'approbation.

A défaut d'informations plus précises de la collectivité sur le degré de réalisation de ces deux projets, la chambre déplore que l'assemblée délibérante n'ait pas plus motivé cette reprise et que les annexes budgétaires dédiées aux engagements pris n'en permettent pas le suivi.

Par ailleurs, la chambre relève l'absence de provision pour couvrir le risque de dépréciation de comptes de tiers alors que l'EPCI doit admettre en non-valeur des créances notamment au titre de remboursement de frais de fourrière par des tiers. Ces admissions en non-valeur s'élevaient à 58 446 € en 2013 et à 48 042 € en 2016.

4 LA GESTION FINANCIERE ET ADMINISTRATIVE

L'analyse des comptes porte sur la période 2012 à 2017 du budget principal et du budget annexe des transports urbains. Elle exclut le budget annexe du développement économique dont les valeurs sont minimales (budget moyen de 22 000 € sur la période).

Cette analyse prend en compte l'extension du périmètre de la CARF en 2014 à la suite de l'intégration des cinq communes de la vallée de la Roya et les nouvelles compétences transférées en 2017 dans le cadre de la loi NOTRe (promotion du tourisme et de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention contre les inondations - GEMAPI). Quant à l'extension des compétences en eau et en assainissement en 2018, elle est analysée sur la base des données des budgets annexes concernés.

4.1 L'analyse financière des budgets annexes

4.1.1 Le budget annexe des transports urbains

En 2017, le budget annexe des transports urbains s'élève à 9 M€ dont 7 M€ de recettes de fonctionnement et ne porte que sur les transports urbains de voyageurs ; les transports scolaires étant gérés par le budget principal.

Les ressources de ce budget annexe reposent essentiellement sur une subvention d'équilibre allouée par le budget principal. Elle représente en moyenne plus de 90 % de ses ressources d'exploitation. D'un montant de 3,7 M€ en 2012, elle est passée à près de 7 M€ en 2014 et 2015, pour être ramenée, les deux années suivantes, à 6,1 M€ puis à 5,7 M€ grâce à la perception du versement transport⁶ mis en place courant 2016. Ces recettes additionnées aux redevances de location de la gare routière des bus, autocars interurbains et bus de tourisme y transitant (150 000 € environ), à la participation du délégataire du service public (151 400 €) et quelques produits exceptionnels représentent la totalité des moyens du budget (soit 7,2 M€).

Ces ressources permettent de payer le prestataire de la DSP (Carpostal riviera / réseau de transport Zest), le marché de transports de voyageurs de la vallée de la Roya et les charges courantes, soit un montant total de 6,2 M€, de rembourser au délégataire la taxe sur les salaires et les avantages tarifaires octroyés dans le cadre de la DSP (410 000 €) et les frais de personnel au budget principal (107 600 €) (cf. compétence transports). Ce sont les prestations délivrées dans le cadre de la délégation de service public (DSP) des transports urbains (desserte du bas et du moyen pays) qui influent directement sur le montant annuel de la subvention d'équilibre allouée par le budget principal.

En 2012, la participation versée au délégataire d'alors était de 3,2 M€ puis elle a été portée à près de 5,2 M€ à la suite de la désignation d'un nouveau délégataire.

Par ailleurs, tel que précisé au paragraphe 2.3.1.2.1 « Transports de voyageurs de la vallée de la Roya », la CARF supporte désormais la charge financière de ce service (680 000 €) ainsi que celle de la ligne 100 de Nice-Menton (200 000 €).

Par conséquent, le coût total des transports urbains ou de voyageurs, DSP et marché de la vallée de la Roya, a quasiment doublé en trois ans. Il est passé de 3,5 M€ à 6,9 M€ entre 2012 et 2015. Néanmoins, une inflexion est ressentie à partir de 2016 grâce aux révisions favorables des bordereaux de prix dû à la baisse du prix du pétrole. Leur coût global est tombé à 6,1 M€.

⁶ Le versement transport (VT) est une contribution locale des employeurs qui permet de financer les transports en commun. Elle est recouvrée par l'Urssaf au titre des cotisations sociales pour être reversée à la CARF, autorité organisatrice de transports (commune, département, région, etc).

Cette situation n'est néanmoins que temporaire puisque le prix des carburants est reparti à la hausse en 2018.

En ce qui concerne l'investissement, le budget a financé pour 2,4 M€ de mise aux normes des arrêts de bus (1,0 M€), d'études et de travaux de la gare routière de Menton et d'un pôle multimodal (1,0 M€) et de mise en œuvre de son système billettique (0,4M€). La CARF a autofinancé la totalité de ses dépenses d'investissement avec près de 0,4 M€ de soutien par le biais de subventions d'équipement de l'Etat, de la région PACA et du département des Alpes-Maritimes.

4.1.2 L'impact des quatre nouveaux budgets annexes eau et assainissement

La communauté d'agglomération exerce, depuis le 1^{er} janvier 2018, les compétences eau et assainissement des 15 communes de son territoire sur lequel elle a décidé de maintenir les deux modes de gestion actuels, à savoir la régie directe et la délégation de service public. Dès lors, quatre budget annexes ont été créés au 1^{er} janvier 2018, dont deux budgets distincts dédiés à l'activité de chaque régie (eau, assainissement) et deux autres pour chaque contrat de délégation de service public (DSP).

Leurs budgets primitifs ont été adoptés par le conseil communautaire le 20 décembre 2017 avec un équilibre budgétaire obtenu grâce à la reprise anticipée de résultats antérieurs de certaines communes ou syndicats. Sur saisine du préfet des Alpes-Maritimes pour défaut d'équilibre budgétaire, la chambre régionale des comptes a rendu, en juin 2018, un avis par lequel elle a constaté l'impossibilité de reprendre par anticipation ces résultats à défaut pour les communes et les syndicats d'avoir expressément accepté le transfert de ces résultats à la CARF. Elle en donc conclu que les budgets de l'eau et de l'assainissement avaient été votés en déséquilibre.

Par ailleurs, sur le plan de la gestion, la chambre s'inquiète de la vétusté des réseaux d'eau et d'assainissement gérés en régie dont la gestion antérieure a généré d'importants excédents par manque d'investissement.

C'est pourquoi, la chambre ne peut donc qu'inciter la CARF à adopter rapidement un plan pluriannuel d'investissements adossé à un plan de financement afin de remettre en état les réseaux d'eaux et d'assainissement.

4.2 La situation financière du budget principal

En 2017, le budget principal était de 78 M€ (dont 60 M€ en fonctionnement et 18 M€ en investissement).

Comme explicité supra, des données ont été retraitées pour identifier l'épargne disponible (cf. annexe 4). Ainsi, les rattachements opérés au titre des marchés de collecte et de traitement des déchets et assimilés faussent les valeurs du chapitre « charges à caractère général ». Elles sont donc réduites de 1,3 M€ en 2014 et majorées d'autant en 2015. Un autre ajustement a été apporté en 2012 sur le même poste budgétaire, majoré de 204 397,71 €.

La dernière correction concerne la régularisation des attributions de compensation. En 2014, les attributions de compensation des communes de la vallée de la Roya ont été fixées provisoirement. Leur montant définitif n'a été arrêté que l'année suivante, au conseil communautaire du 23 mars 2015, impliquant une régularisation à hauteur de 317 005 € pour les communes de Breil-sur-Roya et Tende sur cet exercice comptable. Enfin d'en gommer les effets, les ressources fiscales sont réduites de cette valeur en 2014 et majorées d'autant en 2015.

Par ces correctifs, la situation financière 2014 qui apparaissait tendue, s'en est trouvée atténuée mais reste dégradée par rapport à 2012 et 2013.

Par ailleurs, l'analyse du budget principal de la CARF présentée ci-après prend en compte l'intégralité des données financières en faisant toujours référence aux apports des cinq communes de la vallée de la Roya.

4.2.1 Les produits de gestion

Les produits de gestion qui se sont élevés en 2017 à 32,5 M€, ont augmenté de près de 5 M€ depuis 2012. Cette hausse est essentiellement due à la dynamique des ressources fiscales malgré des taux d'imposition sur le foncier, inchangés depuis 2011.

4.2.1.1 Les ressources fiscales

Les ressources fiscales, composées des impôts déduction faite de la part reversée aux communes membres, et de la taxe des ordures ménagères ont, en effet, progressé de 23,5 M€ à 30,7 M€.

Cette augmentation a pour origine une hausse des produits tirés des impôts locaux dont une partie est imputable à l'intégration des communes de la vallée de la Roya et, une baisse de la part reversée aux communes membres, ramenée de 58 % en 2012 à 47 % en 2017.

Près de 40 % du gain sur la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (soit 2,9 M€) provient de l'intégration des communes de la vallée de la Roya (0,8 M€) où les taux d'imposition étaient supérieurs à ceux des autres communes membres de la CARF⁷ et du passage, en 2016, à un taux unifié de 13 % qui a « rapporté » 0,5 M€.

Le dynamisme des bases d'imposition assises sur le foncier bâti est également à l'origine de la hausse des ressources fiscales perçues par la CARF. La revalorisation des bases a ainsi apporté un gain de 3 M€ dont 1,6 M€ pour la taxe d'habitation et la taxe sur le foncier non bâti et 1,4 M€ pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Tableau (1) : Evolution des composantes des ressources fiscales de 2012 à 2017

en M€	2012	2013	2014	dont CLECT	2014 sans l'intégration des 5 communes de la ROYA	2015	2015 sans l'intégration des 5 communes de la ROYA	2016	2016 sans l'intégration des 5 communes de la ROYA	Var. annuelle moyenne	Var. annuelle moy. sans l'intégration des 5 communes de la ROYA	2017
Impôts locaux perçus												
Taxes foncières et d'habitation	18,22	19,09	20,73	1,30	19,43	21,12	19,82	21,09	19,79	3,7%	2,1%	21,35
+ Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)	1,81	1,84	2,15	0,13	2,02	2,40	2,27	2,22	2,09	5,2%	3,7%	2,27
+ Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)	0,40	0,43	0,40	0,00	0,40	0,40	0,40	0,47	0,47	4,0%	4,0%	0,51
+ Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	0,31	0,31	0,68	0,34	0,34	0,68	0,35	0,70	0,36	22,7%	3,9%	0,71
+ Autres impôts locaux ou assimilés	0,04	0,05	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-100,0%	-100,0%	0,00
Total	20,79	21,72	23,95	1,77	22,19	24,60	22,83	24,47	22,71	4,2%	2,2%	24,84
reversement d'attribution de compensation	11,61	11,61	13,19	1,52	11,66	13,14	11,61	13,14	11,61	3,1%	0,0%	11,78
reversement de dotation de solidarité communautaire	0,45	0,00	0,00			0,00		0,00		-100,0%	-100,0%	0,00
= Impôts locaux nets des restitutions	8,73	10,11	10,77	0,24	10,52	11,46	11,22	11,34	11,10	6,8%	6,2%	13,06
+ Taxes sur activités de service et domaine	14,75	15,16	16,29	0,84	15,45	16,58	15,74	17,41	16,57	4,2%	3,0%	17,67
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	0,00	-0,01	-0,06					0,00				0,00
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	23,47	25,25	27,00	1,08	25,97	28,04	26,96	28,75	27,67	5,2%	4,2%	30,73

Source : données d'ANAFi et de la CLETC de janvier 2014

La progression annuelle moyenne des ressources fiscales (+ 5,5 %) paraît confortable sur la période. Toutefois, il convient de la relativiser car certaines ressources sont directement liées à de nouvelles charges dans le cadre des transferts⁸ ou certaines reversions converties⁹.

4.2.1.2 Les ressources d'exploitation

La progression des ressources d'exploitation de la CARF portées de 1 M€ à 1,7 M€ provient essentiellement d'un complément de recettes annuelles de l'ordre de 0,4 M€, tiré, à partir de 2014, de la valorisation des déchetteries et de la refacturation et à partir de 2017, du

⁷ Breil-sur-Roya, Fontan et Saorge : zone 3 (13 %), zone 4 (15,90 %) ; La brigue et Tende : zone 4 (15,90 %).

⁸ Tel est le cas de l'apport net des 1,1 M€ provenant de l'intégration des cinq communes de la vallée de la Roya et de la réduction des attributions compensatoires à hauteur de 1,4 M€ en 2017.

⁹ Cas de la dotation de solidarité pour sa valeur initiale de 2012 de 446 009 €.

personnel mise à disposition de l'office de tourisme communautaire Menton, Riviera et Merveilles pour 0,2 M€ environ.

4.2.1.3 Les ressources institutionnelles

Comme les autres collectivités, le montant des ressources institutionnelles de la CARF est en baisse, sa contribution à l'effort de redressement des finances publiques se traduisant par une diminution de près de 2,2 M€ de la dotation globale de fonctionnement (DGF) avec toutefois un effet retardé grâce à l'intégration des communes de la vallée de la Roya.

Tableau n° 1 : Evolution de l'enveloppe DGF et de celle attribuée à la CARF de 2012 à 2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Montant de l'enveloppe de la DGF (en M€)	41 390	41 505	40 121	36 607	33 322	30 860	-5,7%
Taux indexation	Montant fixé en valeur	0,3%	-3,3%	-8,8%	-9,3%	-7,1%	
Dotation d'aménagement de la CARF (en €)	8 743 592	8 585 993	8 946 172	8 139 801	6 971 246	6 574 827	-5,5%
Variation annuelle		-1,8%	4,2%	-9,0%	-14,4%	-5,7%	

Source : lois de finances initiales.

La CARF perçoit aussi, depuis la rentrée scolaire 2015-2016, une allocation départementale de l'ordre de 500 000 €, dans le cadre du transfert de compétences des transports scolaires.

4.2.1.4 La fiscalité reversée

La fiscalité reversée est liée principalement au dispositif de compensation de ressources mis en place pour garantir aux collectivités ou à leurs établissements publics de coopération intercommunale un niveau de recettes équivalant à celui de 2010 avant la réforme de la taxe professionnelle. Comme cette réforme a été favorable à la CARF, elle reverse, au fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR) un peu plus de 7,6 M€ (montant figé depuis 2014).

De plus, depuis 2012, vient s'ajouter le prélèvement au profit du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). L'objectif de ce dispositif national était la mise en place d'une solidarité dite horizontale pour le bloc communal par prélèvement d'une partie des ressources de certaines intercommunalités et communes pour la reverser à des intercommunalités et communes moins favorisées. Initialement, la CARF a payé seulement sa part à ce fonds. Elle était de 1 004 €, celle des communes de 14 304 €. En 2013, le conseil communautaire a décidé de prendre en charge la totalité des prélèvements, en contrepartie de l'abandon du versement de la dotation de solidarité communautaire aux communes. Ce prélèvement qui s'élevait en 2013 à 230 231 €, était de 982 566 € en 2017 dont 725 355 € pour les communes-membres, la part des cinq communes de la Roya restant modeste (40 995 €).

Cette mesure a été souhaitée afin d'améliorer le coefficient d'intégration fiscale (CIF) et ainsi maintenir le montant de la DGF. De fait, le CIF de la CARF a enregistré une progression plus forte par rapport au CIF moyen de la catégorie sans que pour autant les répercussions sur la DGF de la CARF soient probantes.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Ev. Moy
CIF de la CARF	0,224000	0,227212	0,248789	0,267092	0,256491	0,256800	2,8%
CIF moyen de la catégorie	0,333636	0,336536	0,342177	0,328421	0,350250	0,352996	1,1%

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur indique qu'un taux cible du coefficient d'intégration fiscale de 35 % à 40 % sera recherché les prochaines années.

La chambre prend acte de la volonté de la collectivité d'aller vers plus de mutualisation et ne peut que l'encourager.

En conclusion, la chambre constate qu'en dépit de la diminution des dotations institutionnelles principalement liée à la baisse de la dotation globale de fonctionnement de 5,5 % par an en moyenne et aux versements liés à la solidarité entre les territoires, les produits de gestion sont restés dynamiques de 2012 à 2017, avec une croissance moyenne annuelle de 3,2 %. Cette croissance aurait été plus modeste sans l'intégration des cinq communes de la vallée de la Roya et sans les recettes compensant directement des nouvelles dépenses.

4.2.2 Les charges de gestion et de personnel

Les charges de gestion sont passées de 23,3 M€ à 29 M€ durant la période sous revue, soit une augmentation moyenne de 4,5 % par an. Cette progression est liée à l'intégration des communes de la vallée de la Roya et à l'extension des compétences en 2017.

En 2017, les deux principaux postes budgétaires sont les charges à caractère général (65 %) et les subventions de fonctionnement (26 %) dont la quasi-totalité est constituée par la subvention d'équilibre au budget des transports. Inversement, les charges de personnel sont réduites à 7 %. Ceci s'explique par le choix de la CARF d'externaliser la gestion des déchets.

Ainsi, les charges à caractère général ont progressé de 2 M€ pour s'établir à 18,9 M€ en 2017. Leur augmentation est essentiellement due aux dépenses des marchés de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés avec notamment le rattachement des communes de la vallée de la Roya ainsi qu'à l'activité de transports scolaires à hauteur de 0,6 M€.

Le deuxième poste qui a le plus augmenté porte sur les subventions de fonctionnement qui ont été essentiellement versées au budget annexe des transports urbains et dont le montant a presque doublé entre 2012 et 2018, 3,8 M€ en 2012 à près de 6,2 M€ selon le budget primitif 2018.

Une nouvelle subvention conséquente est attribuée à l'office de tourisme communautaire Menton, Riviera et Merveilles à partir de 2017, pour un montant de 1 450 000 €.

Ainsi, les subventions de fonctionnement sont passées de 4,2 M€ à 7,6 M€ entre 2012 et 2017 soit une évolution moyenne de 12,5 % par an.

Les charges de personnel, quant à elles, sont passées de 1,8 M€ à 2,2 M€ durant la période sous revue, soit une augmentation de 3,5 % par an. Elles ont progressé en 2014 à l'arrivée des agents des cinq communes de la vallée de la Roya pour diminuer suite à leur détachement auprès des entreprises prestataires de service de collecte des ordures ménagères. Ces dépenses sont réparties à la hausse en 2017 en raison du transfert à la CARF des offices du tourisme communaux.

En 2005, la CARF a adopté la durée légale annuelle du temps de travail de 1 607 heures par an. Toutefois elle n'a pas mis en place un dispositif de gestion automatisée lui permettant de s'assurer de sa durée effective.

Par ailleurs, la journée de solidarité fixée au lundi de Pentecôte reste toujours un jour férié pour cet EPCI. La chambre rappelle qu'aux termes des dispositions de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la journée de solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, cette dernière prend la forme d'une journée de travail supplémentaire. Elle ne peut donc être décomptée comme un jour férié.

Enfin, entre 2013 et 2016, des jours de congés exceptionnels¹⁰ ont été accordés aux agents. Il convient donc en déduire que les agents n'accomplissent pas leurs 1 607 heures annuelles.

¹⁰ En 2014, les 2 et 9 mai et les après-midi des 24 et 31 décembre et en 2016, deux jours de congés supplémentaires sont accordés (les ponts de l'ascension et du 14 juillet).

Par conséquent, la chambre demande au conseil communautaire de prendre une délibération visant à rappeler que la journée de solidarité ne peut être considérée comme un jour férié, ni être prise sur les congés annuels. Elle encourage la mise en place d'un dispositif de contrôle automatisé des présences afin de veiller au strict respect de la durée annuelle de travail de 1607 heures.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur s'engage à négocier avec les organisations syndicales un protocole d'accord fixant notamment l'obligation d'accomplir 1 607 heures de travail par an.

S'agissant des heures supplémentaires, l'examen des fichiers de paie a mis en évidence que la CARF rémunérait en moyenne à peu près 700 heures supplémentaires par an dont 80 % bénéficient à seulement deux agents. La chambre a constaté que la délibération du 18 novembre 2011 autorisant cette indemnisation était imprécise dans la mesure où elle n'avait pas défini la liste des emplois dont les missions pouvaient impliquer la rémunération d'indemnités horaires de travail supplémentaire. Cette lacune a été corrigée par le conseil communautaire du 30 janvier 2018.

Compte tenu du coût de ces heures supplémentaires, la chambre invite la CARF à s'interroger sur leur pertinence et le cas échéant à repenser l'organisation du temps de travail pour les économiser.

Le taux d'absentéisme des agents titulaires de la CARF, tous risques confondus, est resté relativement stable durant la période sous revue (8 % en 2013 contre 7 % en 2017). Compte tenu de la structure majoritairement administrative et du nombre restreint d'agents, la CARF ne procède pas au remplacement des agents absents. Comme elle ne recense plus d'agents gravement malades dans ses rangs à partir de 2013, à taux constant, la chambre constate un transfert vers les absences dues aux maladies ordinaires. Ainsi, le nombre de jours de maladie par équivalent temps plein travaillé (ETPT) a fortement augmenté ; il était de 18/19 jours en 2015 - 2016 contre 2 jours en 2012.

Pour les emplois spécifiques, la CARF n'a pas souhaité créer de cabinet. Il n'y a donc pas de collaborateur à ce titre. Néanmoins, le conseil communautaire, par délibération du 30 avril 2014, a exprimé son besoin de recourir ponctuellement « *aux services de conseillers répondant à la qualité de vacataire chargé auprès du président de missions d'assistance particulière pour le suivi des grands projets : habitat, aménagement de l'espace, les relations avec les élus des communes-membres de la CARF, avec les collectivités extérieures à la CARF, leurs services ainsi qu'avec ceux de l'Etat* ».

Le premier bénéficiaire est un agent ayant épuisé toutes les mesures pour retarder son départ effectif en retraite. Sa mission de vacataire, définie par l'arrêté de recrutement du président de la CARF n° 083/14, couvre la période du 1^{er} juillet 2014 au 30 juin 2015. La chambre note que cet agent assurait parallèlement des fonctions similaires dans une autre commune (1^{er} juillet 2014 au 30 juin 2017).

Le deuxième cas concerne un ancien responsable de la CARF qui a continué son activité pendant un an (du 1^{er} août 2015 au 31 juillet 2016 selon les quatre arrêtés successifs) en qualité de vacataire après avoir fait valoir ses droits à la retraite.

Le troisième et dernier cas concerne le directeur de cabinet d'une autre commune. Il est nommé, en sus de ce poste, vacataire occasionnel à la CARF à compter du 1^{er} mai 2016 jusqu'au 31 décembre 2017 pour assister le président de la CARF « *sur les dossiers stratégiques et les politiques publiques à mener au sein de l'EPCI* » comme le prévoient les arrêtés de nomination le concernant.

La chambre appelle l'attention du conseil communautaire sur la nécessité de requalifier ces fonctions. Selon la jurisprudence administrative, la qualité de vacataire est avérée lorsque les trois conditions cumulatives suivantes sont présentes :

- La spécificité : le vacataire est recruté pour exécuter un acte déterminé ;
- La discontinuité dans le temps : l'emploi ne correspond pas à un besoin permanent ;
- La rémunération attachée à l'acte.

Or, au moins deux des trois critères ne sont pas respectés. Le libellé de leurs missions est trop vague, et la rémunération est établie suivant un décompte de vacations sans justificatif précis relatif à l'acte accompli.

Par ailleurs, à titre accessoire, la chambre relève que ces agents ont été choisis parce qu'ils gravitaient autour des présidents de la CARF de la période.

4.2.3 La capacité d'autofinancement

La progression annuelle moyenne des charges de gestion de 4,5 % ayant été plus rapide que celle des recettes de 3,2 %, la capacité d'autofinancement s'en est trouvée affectée. L'excédent brut de fonctionnement (EBF) dégagé entre les produits et les charges de gestion a ainsi diminué de 1 M€ au terme de la période. Il avait cependant retrouvé temporairement son niveau initial aux alentours de 4 M€ en 2016 malgré l'intégration des communes de la vallée de la Roya. En effet, les activités de collecte, de traitement des déchets et des transports, qui sont très majoritaires dans les charges, sont très sensibles aux variations du prix du pétrole. De ce point de vue la chambre s'inquiète de la tendance haussière en 2018 qui est très défavorable à la CARF et va peser lourdement sur ses charges et son épargne.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute intègre les résultats financiers et exceptionnels. La CAF nette intègre en plus le remboursement de l'annuité en capital de la dette. Sur la période, la CAF nette s'est érodée (4,3 en 2012 contre 2,5 M€ en 2017) sous la montée en puissance de l'annuité en capital de la dette (625 740 € en 2017 contre 277 060 € en 2012) laquelle devrait encore augmenter en 2018 (plus de 900 000 € sont prévus au budget 2018).

4.2.4 Les investissements et leur financement

Entre 2012 et 2017, l'effort global d'investissement de la CARF s'est élevé à 38,7 M€ avec une accélération depuis 2015 avec près de 22 M€ dépensés (cf. annexe 5). La dépense annuelle moyenne était t de 90 € par habitant tandis que celle de la ville-centre, Menton, est de 370 € pour la même période.

La CARF a peu investi, et elle le fait principalement par le biais de subventions d'équipement tant aux communes-membres qu'aux entreprises privées (80 % soit 31,9 M€), les seules subventions versées aux communes ont représenté près de 17 M€.

Dans ce cadre, la CARF n'est pas maître d'ouvrage, elle est seulement contributrice (politique de « guichet ») et n'a donc pas de pouvoir décisionnel sur la définition du projet. Ce système va perdurer jusqu'en 2021 puisqu'au titre du deuxième plan pluriannuel d'investissements (PPI) (2017-2021) d'un montant de 20 M€, plus de la moitié (11,5 M€) est déjà affectée aux communes. Par ailleurs, la CARF contribue à l'amélioration de l'habitat sur son territoire. Plus de 3,7 M€ ont été versés aux organismes partenaires dans ce domaine. Elle participe sur la base d'une convention-cadre à l'amélioration du parc immobilier depuis 2016 (près de 1 M€).

Ses dépenses directes d'équipement se sont élevées à 5,9 M€ et correspondent essentiellement aux aménagements du pôle d'activité de Sospel pour 2,1 M€ et de la déchetterie de la Turbie pour 2,1 M€.

Au début de période contrôlée (2012), la CARF disposait d'un fonds de roulement conséquent (12,2 M€) qui lui permettait d'assumer plus de cinq mois de charges courantes. Jusqu'en 2014, elle a financé ses investissements majoritairement sur fonds propres puis, pour faire face à sa politique plus intensive de subventionnement, elle a davantage eu recours aux emprunts (+ 12 M€) avec en 2017, une mobilisation supérieure à son besoin de financement, ce qui a contribué à restaurer son fonds de roulement qui remonte à plus de 9 M€ à la fin de cette même année.

Si l'endettement de la CARF a presque triplé entre 2012 (4,1 M€) et 2017 (13,8 M€), il semble qu'elle soit en mesure d'en assurer le remboursement pour autant qu'elle parvienne à maintenir sa capacité d'autofinancement, laquelle s'infléchit très sensiblement en 2017 (- 1 M€).

La chambre s'inquiète de la tendance baissière de la capacité d'autofinancement constatée en 2017 (2,5 M€ contre 4,3 M€ en 2012) du fait de l'augmentation du coût des prestations, en particulier gérées en DSP, liées aux prix des carburants. Avec l'augmentation des subventions déjà chiffrée pour le budget transports de 0,5 M€ et pour l'office du tourisme communautaire de 0,6 M€ en 2018, la chambre invite le conseil communautaire à rester vigilant afin de maintenir les équilibres et assumer la majoration de l'annuité de la dette arrêtée par la CARF dans son budget primitif 2018 à hauteur de 0,8 M€ (1,4 M€ en 2018 contre 625 740 € en 2017).

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur se félicite de l'avis de la Chambre qui constate pour la période sous revue, une bonne maîtrise des dépenses et un faible endettement.

La chambre rappelle que dans ses observations elle s'inquiète de la tendance baissière de la capacité d'autofinancement constatée du fait de l'augmentation du coût des prestations, en particulier gérées en DSP, liées aux prix des carburants.

4.3 La commande publique

La CARF a géré 23 marchés en 2014 et 28 marchés en 2015. La chambre s'est fait communiquer les différents tableaux de bord. Elle note l'existence et l'exhaustivité des outils de pilotage. Elle constate que le guide des achats interne se limite aux seuls marchés à procédure adaptée (MAPA). Il existe une délégation de fonction pour présider la commission d'appel d'offre (CAO), en l'absence du président de la CARF (président de droit).

La chambre note que les différents procès-verbaux de la CAO qu'elle a pu consulter sont toujours signés par le président de la CAO. Elle regrette qu'il n'y ait pas de délégation aux fonctionnaires en matière de gestion financière. Durant les deux mandatures, la vice-présidente chargée des finances a une délégation couvrant la certification des factures et les documents financiers d'exécution du budget (mandatement, titres de recettes, pièces de comptabilité). Aucune délégation n'existe en matière de marchés publics. Il en résulte que le pouvoir de passation et d'exécution des marchés est donc exercé dans le cadre général du CGCT par le président de l'exécutif.

La chambre a plus particulièrement examiné quelques marchés qui donnent lieu aux observations suivantes :

4.3.1 Les transports

Concernant le marché public n° 2015 / 04 relatif aux transports publics de voyageurs dans la vallée de la Roya, la chambre note que les avis d'appel public à concurrence (A.A.P.C) sont parus sur le site d'achat public, au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP), au journal officiel de l'Union Européenne (JOUE) et dans Nice Matin. La chambre constate qu'il n'y a pas eu de parution dans la presse spécialisée. Le bordereau de la plateforme de retrait des dossiers électroniques spécifie que 27 retraits de dossier ont été effectués pour le compte de sept entreprises différentes dont six sociétés de transports (cinq de Nice, une de Marseille) mais le procès-verbal (PV) d'ouverture des offres du 21 mai 2015 précise que seulement deux candidatures ont été déposées.

L'attribution en 2013 de la délégation de service public relative à la gestion et l'exploitation du réseau de transports publics urbains de voyageurs sur le territoire de la CARF fait l'objet d'un contentieux déposé par la société évincée afin d'annuler le contrat de délégation de service public conclu le 3 avril 2013.

Elle soutient que l'attribution du contrat en cause est entachée d'irrégularité dans la mesure où les informations communiquées au stade de la consultation sur la pondération des critères de sélection des offres étaient insuffisantes et que l'autorité délégante n'a examiné, à tort, que son offre variante mais pas son offre de base, en méconnaissance du règlement de la consultation. En réponse, la CARF avance qu'il n'y a pas eu de rupture d'égalité de traitement des candidats dans le déroulement des négociations et qu'il était loisible à cette société de moduler la capacité des véhicules.

Le dimensionnement des véhicules a toujours été présenté comme étant donné à titre indicatif, ce dimensionnement était fourni « *en première approche* » et donc que des capacités inférieures pouvaient être proposées sur l'ensemble des lignes. Concernant une éventuelle pondération des critères, le délégataire n'était nullement contraint d'annoncer une pondération des critères, s'agissant de la conclusion d'une délégation de service public.

Un jugement du tribunal administratif de Nice, n° 1301446 du 4 décembre 2015 a rejeté cette requête. L'arrêt de la Cour administrative d'appel (CAA) de Marseille du 27 mars 2017 annule la décision du tribunal administratif de Nice et annule le contrat de DSP. Le Conseil d'Etat a ordonné le 13 octobre 2017, le sursis à exécution de l'arrêt de la CAA de Marseille jusqu'à ce qu'il ait statué sur le pourvoi en cassation.

4.3.2 Les marchés liés à la gestion des déchets ménagers

Ont plus particulièrement été analysés le marché n° 2015/08 (2 lots) relatif à l'organisation de la collecte, le marché n° 2014/11 relatif à l'exploitation des déchèteries et dépôts-relais communautaires, le marché n° 2014/13 relatif à l'exploitation du quai de transit des déchets ménagers et assimilés de Menton et le lot 1 du marché n° 2014/15 relatif au « Transport, traitement et valorisation des ordures ménagères ».

Pour tous ces marchés, la chambre note que les appels publics à concurrence sont parus sur les seuls sites d'achat public, au BOAMP et au JOUE, et qu'il n'y a pas eu d'insertion dans la presse spécialisée. Cette situation se traduit par une faiblesse de la concurrence. Par exemple pour le marché n° 2014/15 : « Transport, traitement et valorisation des ordures ménagères », le procès-verbal de dépôt des candidatures précise que cinq dossiers de candidatures ont été déposés mais un seul pour le lot 1 de traitement des seules ordures ménagères. La chambre constate aussi un écart entre le nombre de candidats ayant réellement déposé un dossier et le nombre d'entreprises, relevant du secteur concerné par les marchés et proches géographiquement, ayant retiré un dossier sur la plate-forme. Toujours pour ce lot 1 du marché n° 2014/15, le bordereau de la plateforme de retrait des dossiers électroniques spécifie que 11 retraits ont été effectués pour le compte de dix entreprises dont huit spécialisées dans le domaine. Elle considère que cette situation est la conséquence directe de la faiblesse de la concurrence.

Elle ne peut qu'inciter la collectivité à élargir et promouvoir une réelle concurrence en particulier sur les prix.

La chambre constate aussi que l'analyse de la valeur technique pèse fortement dans le choix, au détriment du mieux-disant financier, alors que celle-ci semble subjective, en particulier du fait du poids important des critères qualitatifs parfois difficilement objectivables.

Par exemple, pour le marché n° 2014/11 relatif à l'exploitation des déchèteries et dépôts-relais communautaires, les critères de sélection des offres sont le prix des prestations (40 %) et la valeur technique (60 %). La chambre note que le candidat retenu a la plus mauvaise note en matière de prix et qu'il ne s'impose que par la valeur technique notamment l'exécution du service, la formation et la qualité du mémoire qui peuvent difficilement être objectivés.

D'ailleurs, la réponse de la CARF aux entreprises non retenues est très détaillée, alors que sur les autres marchés, la réponse est plus succincte, ce qui semble traduire une certaine inquiétude quant à l'évaluation du critère : *« le dossier de l'entreprise attributaire offre une meilleure optimisation de l'organisation de la prestation, cerne mieux et répond de façon beaucoup plus précise et adéquate aux besoins de la collectivité. Outre la description détaillée des missions courantes d'exploitation des sites, elle propose différentes actions qualitatives, tant pour améliorer l'image des sites que la qualité du tri ainsi que des modalités de mise en sécurité des sites. (...). À cela s'ajoutent des actions qualitatives quant à la propreté et l'amélioration du tri avec la mise en place d'un tri complémentaire dans des bennes tout-venant.*

La personnalisation du dossier, traitant point par point les différents sous critères répondant ainsi de façon très précise aux besoins exprimés dans le cahier des charges, avec une rédaction dynamique axée sur la qualité des prestations ».

De même, pour le marché n° 2014/13 relatif à l'exploitation du quai de transit des déchets ménagers et assimilés de Menton, les critères de sélection des offres sont le prix des prestations (40 %) et la valeur technique (60 %). La chambre note que le candidat retenu arrivait en deuxième position en matière de prix et qu'il ne se classe en première position que sur la valeur technique. Le candidat retenu s'impose essentiellement sur la cotation des critères relatifs à l'exécution du service et la qualité du mémoire qui peuvent difficilement être objectivés.

Or, selon le document d'analyse des offres, les deux offres semblent, sur ces critères, relativement comparables. Consciente que l'analyse de la valeur technique reste très subjective, la CARF argumentait dans le courrier aux entreprises non retenues que *« l'entreprise attributaire a fourni un mémoire technique particulièrement précis et adapté aux spécificités du quai de transit de Menton avec une description détaillée de la gestion des flux entrants et sortants, un nettoyage des compacteurs hebdomadaire, une maintenance des matériels etc. L'entreprise attributaire a mis en place un réel service de sécurité avec une vidéosurveillance sur l'ensemble du site. À cela s'ajoutent des outils de communication pour gérer au mieux la communication avec notre collectivité. Concernant la valeur environnementale, elle l'érige en objectif, avec notamment l'amélioration des quantités triées. »*.

Enfin, sur ce même marché, la chambre constate que dans le cahier des clauses techniques particulières (CCTP), il était précisé que la *« CARF attachera une grande importance à la qualité de l'organisation pour permettre une séparation et une orientation efficaces des différents déchets valorisables avant leur évacuation vers les filières de valorisation »*, sans que cet élément ne soit explicitement pris en compte dans les sous-critères d'analyse.

Sur les quatre marchés examinés, un a fait l'objet de remarques du contrôle de légalité et deux font l'objet de contentieux.

Par exemple, par courrier du 28 septembre 2015, la préfecture des Alpes-Maritimes a émis deux remarques sur le marché n° 2015/08 (2 lots) relatif à l'organisation de la collecte, dans le cadre du contrôle de la légalité, sur la procédure suivie pour ce marché. La préfecture note *« qu'un candidat a demandé des renseignements complémentaires sur la consultation (...) cinq jours avant la date limite »* (...).

Dans sa réponse, la CARF explique que *« c'est une demande tardive, mais compte tenu d'impératifs liés à un démarrage des prestations (...), elle a fait le choix de répondre, alors qu'elle aurait pu refuser, pour permettre à cet opérateur d'avoir tous les éléments nécessaires pour présenter une offre »*. En outre, la CARF rappelle que *« tous les candidats ont eu 52 jours pour formuler des demandes de renseignements et présenter une offre, et que l'intervention de la CARF a respecté l'égalité entre les candidats. »*. La préfecture s'est aussi interrogée sur la nature *« des informations relatives aux quantités à traiter délivrées aux candidats. »* La CARF a rappelé que *« les informations transmises permettent à chaque candidat de dimensionner son offre sur les secteurs, et non sur les communes, à collecter selon les fréquences et d'affiner selon la densité de population de chaque secteur »*. Elle précise que *« suite aux éléments fournis, aucune autre demande de précision de tonnages n'a été reçue et les six offres étaient cohérentes »*.

Par ailleurs, par courrier du 29 octobre 2014, le Préfet des Alpes Maritimes a émis des observations sur le lot 1 du marché n° 2014/15 : *« Transport, traitement et valorisation des ordures ménagères » « Sur l'absence de justification de la décision du pouvoir adjudicateur de déroger à la durée maximale de 4 ans des marchés à bon de commande »*. La CARF a précisé *« qu'elle a retenu une durée de 5 ans pour ce marché en raison de la nécessité pour les candidats de disposer d'équipements de traitement dont la durée d'amortissement des investissements est largement supérieure à 4 ans. (...) Ces investissements sont indispensables pour la bonne exécution du marché et les éléments nécessaires à leur durée d'amortissement vont de sept à vingt ans environ. »*. La Préfecture s'interroge aussi *« Sur le non-respect des obligations de publicité et de mise en concurrence tenant à l'irrégularité de l'avis d'appel public à la concurrence »*.

La CARF a répondu que *« Toutes les informations requises pour permettre aux candidats de cerner de façon précise les besoins clairement exprimés par la CARF figurent dans cet AAPC, (...) »*. En ce sens, elle estime qu'elle n'a *« pas méconnu ses obligations en matière de publicité et de mise en concurrence »*. En outre le contrôle de légalité a émis des observations sur l'établissement du prix des offres des lots 3 à 7 et leur notation et sur l'existence de deux décisions de CAO des 17 juillet 2014 et 28 août 2014 attribuant le lot 5 à deux entreprises différentes. Insatisfaits des réponses de la CARF, un recours a été déposé par le préfet des Alpes-Maritimes auprès du tribunal administratif, tendant à la suspension de l'exécution des contrats relatifs au marché de traitement des déchets ménagers et assimilés. Ce recours a été rejeté par le tribunal administratif de Nice. La Cour administrative d'appel de Marseille a prononcé la résiliation des contrats avec effet différé au 1er janvier 2018.

La chambre ne peut qu'encourager la CARF à développer la concurrence et objectiver ces critères de sélection pour verrouiller la sécurité juridique de ces marchés sensibles.

ANNEXES

Annexe n° 1. Attributions de compensation « rattachement de la vallée de la Roya ».....	61
Annexe n° 2. Taux d'exécution budgétaire de la CARF de 2012 à 2017	64
Annexe n° 3. Comptabilisation des engagements	65
Annexe n° 4. Les capacités d'autofinancement du budget principal	66
Annexe n° 5. Le financement des investissements du budget principal	67

Annexe n° 1. Attributions de compensation « rattachement de la vallée de la Roya »

Attributions de compensation provisoires (6 décembre 2013) :

	Breil sur Roya	Fontan	Saorge	Tende	La Brique	Total
AC - Fiscalité (A)	722 493	180 442	114 093	1 248 276	305 227	2 570 531
AC - Compétences (B)	-445 507	-51 146	-75 264	-580 634	-161 042	-1 313 593
AC provisoire (A+B)	276 986	129 296	38 829	667 642	144 185	1 256 938
Source : conventions de mandats provisoires						
	Breil sur Roya	Fontan	Saorge	Tende	La Brique	Total
AC - Fiscalité (A)	722 493	180 442	114 093	1 248 276	305 227	2 570 531
AC - Compétences (B)	-445 507	-51 146	-75 264	-580 634	-161 042	-1 313 593
AC provisoire (A+B)	276 986	129 296	38 829	667 642	144 185	1 256 938
Source : conventions de mandats provisoires						

Attributions de compensation définitives (19 janvier 2015) :

	Breil sur Roya	Fontan	Saorge	Tende	La Brique	Total
AC - Fiscalité (A)	809 881	171 263	115 683	1 385 092	318 914	2 800 833
AC - Compétences (B)	-416 787	-69 556	-80 421	-516 553	-194 678	-1 277 995
AC définitive (A+B)	393 094	101 707	35 262	868 539	124 236	1 522 838
Ecart	116 108	-27 589	-3 567	200 897	-19 949	265 900
Regularisation effectuée	116 108			200 897		
Source : CLETC DU 19 janvier 2015						
	Breil sur Roya	Fontan	Saorge	Tende	La Brique	Total
AC - Fiscalité (A)	809 881	171 263	115 683	1 385 092	318 914	2 800 833
AC - Compétences (B)	-416 787	-69 556	-80 421	-516 553	-194 678	-1 277 995
AC définitive (A+B)	393 094	101 707	35 262	868 539	124 236	1 522 838
Ecart	116 108	-27 589	-3 567	200 897	-19 949	265 900
Regularisation effectuée	116 108			200 897		
Source : CLETC DU 19 janvier 2015						

Dont ordures ménagères

	CLETC janvier 2014	Charges afférentes ex 2014	Différence
Charges à caractère général		869 765,78	
Charges de personnel	1 170 406,00	253 875,36	
Autres charges de gestion			
Total des charges transférées avec contrepartie	1 170 406,00	1 123 641,14	46 764,86
Charges support	44 423,00		
Charges pour le renouvellement de biens	92 304,00		
Total des charges transférées sans contrepartie	136 727,00	0,00	136 727,00
Total des charges transférées	1 307 133,00	1 123 641,14	183 491,86
Recettes hors taxe OM	63 593,00	15 813,67	47 779,33
Coût net du transfert OM hors taxe OM	1 243 540,00	1 107 827,47	135 712,53

	CLETC janvier 2014	Charges afférentes ex 2014	Différence
Charges à caractère général		869 765,78	
Charges de personnel	1 170 406,00	253 875,36	
Autres charges de gestion			
Total des charges transférées avec contrepartie	1 170 406,00	1 123 641,14	46 764,86
Charges support	44 423,00		
Charges pour le renouvellement de biens	92 304,00		
Total des charges transférées sans contrepartie	136 727,00	0,00	136 727,00
Total des charges transférées	1 307 133,00	1 123 641,14	183 491,86
Recettes hors taxe OM	63 593,00	15 813,67	47 779,33
Coût net du transfert OM hors taxe OM	1 243 540,00	1 107 827,47	135 712,53

Autres compétences transférées :

	Breil-sur-Roya	La Brigue	Fontan	Saorge	Tende	Total
Urbanisme	-4 732	-1 432	-520	-902	-4 266	-11 852
Recettes						
Dépenses	4732	1432	520	902	4266	
Transports urbains	Transfert du CD 06 à la CARF sans incidence pour les communes					0
Transports scolaires	-1 964	-2 519	-1 950	0	495	-5 938
Recettes	4091	6922			9309	
Dépenses	6055	9441	1950		8814	
Transports périscolaires	-3 779	-3 876	-1 461	-1 158	-4 357	-14 631
Recettes			879	102	2145	
Dépenses	3779	3876	2340	1260	6502	
Développement économique	0	0	-235	0	-1 800	-2 035
Recettes						
Dépenses			235		1800	
	Breil-sur-Roya	La Brigue	Fontan	Saorge	Tende	Total
Urbanisme	-4 732	-1 432	-520	-902	-4 266	-11 852
Recettes						
Dépenses	4732	1432	520	902	4266	
Transports urbains	Transfert du CD 06 à la CARF sans incidence pour les communes					0
Transports scolaires	-1 964	-2 519	-1 950	0	495	-5 938
Recettes	4091	6922			9309	
Dépenses	6055	9441	1950		8814	
Transports périscolaires	-3 779	-3 876	-1 461	-1 158	-4 357	-14 631
Recettes			879	102	2145	
Dépenses	3779	3876	2340	1260	6502	
Développement économique	0	0	-235	0	-1 800	-2 035
Recettes						
Dépenses			235		1800	

Annexe n° 2. Taux d'exécution budgétaire de la CARF de 2012 à 2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
dépenses de fonctionnement						
prévisions totales	49 871 399	52 233 272	56 532 137	56 884 887	56 881 174	60 133 682
réalisations nettes	43 393 267	44 837 215	52 316 827	52 019 885	50 663 825	52 527 111
taux d'exécution	87%	86%	93%	91%	89%	87%
recettes de fonctionnement						
prévisions totales	49 871 399	52 233 272	56 532 137	56 884 887	56 881 174	60 133 682
réalisations nettes	47 149 200	49 327 111	55 124 899	53 880 275	54 257 117	55 273 107
résultat reporté	2 933 220	2 879 153	3 533 136	5 341 209	3 301 599	4 917 152
taux d'exécution	100%	100%	104%	104%	101%	100%
subventions d'équipement versées						
prévisions totales	7 347 349	18 381 032	18 170 238	12 665 023	17 177 325	11 039 375
réalisations nettes	3 254 973	3 465 715	4 896 195	6 598 991	7 679 613	5 817 198
taux d'exécution hors restes à réaliser	44%	19%	27%	52%	45%	53%
reports	2 592 437	5 949 430	2 683 023	1 847 364	1 069 903	0
taux d'exécution avec restes à réaliser	80%	51%	42%	67%	51%	53%
dépenses d'équipement						
prévisions totales	11 777 357	5 661 396	2 125 106	2 338 880	2 118 059	1 801 469
réalisations nettes	2 429 960	2 296 758	591 736	190 640	302 658	214 293
taux d'exécution hors restes à réaliser	21%	41%	28%	8%	14%	12%
reports	#REF!	1 068 750	676 537	#REF!	298 254	233 629
taux d'exécution avec restes à réaliser	#REF!	59%	60%	#REF!	28%	25%
subventions d'équipement reçues						
prévisions totales	435 346	2 500 740	793 858	139 154	207 923	103 430
réalisations nettes	29 562	2 215 068	179 196	32 141	104 263	113 997
taux d'exécution hors restes à réaliser	7%	89%	23%	23%	50%	110%
reports	405 784	398 348	139 154	57 318	103 430	103 430
taux d'exécution avec restes à réaliser	100%	105%	40%	64%	100%	210%

Source : comptes de gestion et comptes administratifs 2012 à 2017

Annexe n° 3. Comptabilisation des engagements

	2012			2013			2014			2015		
	valeur	nombre	délai paiement incombant à la commune	valeur	nombre	délai paiement incombant à la commune	valeur	nombre	délai paiement incombant à la commune	valeur	nombre	délai paiement incombant à la commune
Fonctionnement												
Dépenses réelles nettes mandatées	42 360 099,11			43 569 424,53			50 836 417,89			49 564 061,06		
Dépenses nettes mandatées base factures	16 381 374,55	1007	11 jours	16 940 769,84	940	8 jours	16 627 108,17	1017	10 jours	19 268 191,11	991	9 jours
Dépenses nettes mandatées avec engagement postérieure à la réception de la facture	680 774,46	77	16 jours	188 874,85	52	12 jours	560 637,58	97	17 jours	3 416 595,73	206	10 jours
Taux	4%	8%		1%	6%		3%	10%		18%	21%	
Investissement												
Dépenses réelles nettes mandatées	9 845 403,82			7 912 366,94			5 851 642,00			7 209 232,33		
Dépenses nettes mandatées base factures	2 340 439,15	143	10 jours	1 750 955,70	70	11 jours	474 472,79	69	15 jours	1 209 666,12	55	16 jours
Dépenses nettes mandatées avec engagement postérieure à la réception de la facture	268 124,10	18	20 jours	50961,79	5	11 jours	102 200,53	11	25 jours	27 032,04	7	22 jours
Taux	11%	13%		3%	7%		22%	16%		2%	13%	
	2016			2017			Moyenne					
	valeur	nombre	délai paiement incombant à la commune	valeur	nombre	délai paiement incombant à la commune	valeur	nombre	délai paiement incombant à la commune	Part de facturation/ dépenses mandatées		
Fonctionnement												
Dépenses réelles nettes mandatées	48 436 451,49			13 918 721,47	814	12 jours	46 953 290,82					
Dépenses nettes mandatées base factures	18 495 147,97	1086	10 jours				16 938 552,19	976	10 jours	36%		
Dépenses nettes mandatées avec engagement postérieure à la réception de la facture	1 765 954,99	186	14 jours	910 254,90	144	17 jours	1 253 848,75	127	14 jours			
Taux	10%	17%		7%	18%		7%	13%				
Investissement												
Dépenses réelles nettes mandatées	8 521 725,37			3 563 188,19	61	29 jours	7 868 074,09					
Dépenses nettes mandatées base factures	6 041 718,05	79	17 jours				2 563 406,67	80	16 jours	33%		
Dépenses nettes mandatées avec engagement postérieure à la réception de la facture	3 907 779,41	18	27 jours	166 308,69	17	46 jours	753 734,43	13	25 jours			
Taux	65%	23%		5%	28%		18%	17%				

source : fichiers Excel "2-10_Principal Comptabilité Engagement " produits par la collectivité pour chaque exercice

Annexe n° 4. Les capacités d'autofinancement du budget principal

Les capacités d'autofinancement du budget principal avant corrections

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	23 473 326	25 249 805	27 312 365	27 726 133	28 752 935	30 706 124	5,5%
+ Ressources d'exploitation	1 043 927	1 488 068	1 118 126	1 510 927	1 491 322	1 704 020	10,3%
= Produits "flexibles" (a)	24 517 253	26 737 873	28 430 490	29 237 060	30 244 257	32 410 144	5,7%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	9 958 656	10 350 577	10 643 062	10 233 665	8 871 609	8 667 571	-2,7%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	-6 723 787	-7 370 059	-7 857 779	-7 982 254	-8 462 668	-8 578 041	5,0%
= Produits "rigides" (b)	3 234 869	2 980 518	2 785 283	2 251 411	408 941	89 530	-51,2%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	0	0	0	0	N.C.
= Produits de gestion (a+b+c = A)	27 752 121	29 718 391	31 215 774	31 488 471	30 653 198	32 499 674	3,2%
Charges à caractère général	16 631 369	16 491 096	19 762 323	18 061 069	17 424 430	18 857 212	2,5%
+ Charges de personnel	1 833 799	1 900 712	2 157 265	2 005 467	1 996 701	2 176 075	3,5%
+ Subventions de fonctionnement	4 222 948	5 376 841	7 329 937	7 311 290	6 514 278	7 618 538	12,5%
+ Autres charges de gestion	383 887	510 997	397 574	362 780	412 218	395 049	0,6%
= Charges de gestion (B)	23 072 004	24 279 646	29 647 100	27 740 605	26 347 627	29 046 874	4,7%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	4 680 118	5 438 746	1 568 674	3 747 866	4 305 571	3 452 800	-5,9%
<i>en % des produits de gestion</i>	16,9%	18,3%	5,0%	11,9%	14,0%	10,6%	
+/- Résultat financier	-14 991	-193 698	-188 839	-194 955	-243 652	-269 446	78,2%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0	0	N.C.
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	0	0	0	N.C.
+/- Autres produits et charges excep. réels	120 975	74 966	520 320	15 797	-43 978	-21 872	N.C.
= CAF brute	4 786 101	5 320 014	1 900 156	3 568 708	4 017 941	3 161 481	-8,0%
<i>en % des produits de gestion</i>	17,2%	17,9%	6,1%	11,3%	13,1%	9,7%	

Les capacités d'autofinancement du budget principal après corrections

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	23 473 326	25 249 805	26 995 360	28 043 138	28 752 935	30 706 124	5,5%
+ Ressources d'exploitation	1 043 927	1 488 068	1 118 126	1 510 927	1 491 322	1 704 020	10,3%
= Produits "flexibles" (a)	24 517 253	26 737 873	28 113 485	29 554 065	30 244 257	32 410 144	5,7%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	9 958 656	10 350 577	10 643 062	10 233 665	8 871 609	8 667 571	-2,7%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	-6 723 787	-7 370 059	-7 857 779	-7 982 254	-8 462 668	-8 578 041	5,0%
= Produits "rigides" (b)	3 234 869	2 980 518	2 785 283	2 251 411	408 941	89 530	-51,2%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	0	0	0	0	N.C.
= Produits de gestion (a+b+c = A)	27 752 121	29 718 391	30 898 769	31 805 476	30 653 198	32 499 674	3,2%
Charges à caractère général	16 835 767	16 491 096	18 447 374	19 376 018	17 424 430	18 857 212	2,3%
+ Charges de personnel	1 833 799	1 900 712	2 157 265	2 005 467	1 996 701	2 176 075	3,5%
+ Subventions de fonctionnement	4 222 948	5 376 841	7 329 937	7 311 290	6 514 278	7 618 538	12,5%
+ Autres charges de gestion	383 887	510 997	397 574	362 780	412 218	395 049	0,6%
= Charges de gestion (B)	23 276 401	24 279 646	28 332 151	29 055 554	26 347 627	29 046 874	4,5%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	4 475 720	5 438 746	2 566 618	2 749 922	4 305 571	3 452 800	-5,1%
<i>en % des produits de gestion</i>	16,1%	18,3%	8,3%	8,6%	14,0%	10,6%	
+/- Résultat financier	-14 991	-193 698	-188 839	-194 955	-243 652	-269 446	78,2%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0	0	N.C.
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	0	0	0	N.C.
+/- Autres produits et charges excep. réels	120 975	74 966	520 320	15 797	-43 978	-21 872	N.C.
= CAF brute	4 581 703	5 320 014	2 898 100	2 570 764	4 017 941	3 161 481	-7,2%
<i>en % des produits de gestion</i>	16,5%	17,9%	9,4%	8,1%	13,1%	9,7%	

Annexe n° 5. Le financement des investissements du budget principal

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
CAF brute	4 581 703	5 320 014	2 898 100	2 570 764	4 017 941	3 161 481	22 550 003
- Annuité en capital de la dette	277 060	289 715	353 438	369 469	516 497	625 740	2 431 920
= CAF nette ou disponible (C)	4 304 643	5 030 299	2 544 661	2 201 295	3 501 444	2 535 741	20 118 083
TLE et taxe d'aménagement	0	0	0	0	0	0	0
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	342 741	140 287	294 704	29 282	14 082	37 537	858 633
+ Subventions d'investissement reçues	29 562	371 679	168 922	32 141	104 263	113 997	820 565
+ Produits de cession	3 000	0	0	373 000	0	370	376 370
+ Autres recettes	0	0	0	309 071	0	692 520	1 001 592
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	375 303	511 967	463 626	743 495	118 345	844 424	3 057 160
= Financement propre disponible (C+D)	4 679 946	5 542 265	3 008 287	2 944 790	3 619 789	3 380 165	23 175 243
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>208,6%</i>	<i>252,5%</i>	<i>339,7%</i>	<i>2 068,2%</i>	<i>1 192,1%</i>	<i>1 577,4%</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 341 501	2 195 360	591 736	190 640	303 658	214 293	5 837 187
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	3 254 973	3 681 886	4 896 195	6 598 991	7 679 613	5 817 198	31 928 856
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	-216 171	0	497 574	0	692 197	973 601
- Participations et inv. financiers nets	0	0	0	0	0	0	0
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	-138 670	21 957	22 754	-93 959
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-916 528	-118 809	-2 479 644	-4 203 745	-4 385 440	-3 366 276	-15 470 442
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	0	0	0
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-916 528	-118 809	-2 479 644	-4 203 745	-4 385 440	-3 366 276	-15 470 442
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	1 000 000	0	2 500 000	3 000 000	5 500 000	12 000 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-712 130	881 191	-2 479 644	-1 703 745	-1 385 440	2 133 724	-3 266 044

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion



Les publications de la chambre régionale des comptes
Provence Alpes Côte d'Azur
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur

Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur

17 rue de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur



Marseille, le 22 AOUT 2019

LE PRESIDENT

Dossier suivi par : Bertrand MARQUES, greffier
04 91 76 72 42
pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : GREFFE/BM/MB/n° 2019-1512

Objet : rapport d'observations définitives

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Recommandé avec accusé de réception
2c 121 761 7051 7

à

Monsieur le président
de la communauté d'agglomération de la
Riviera Française
16 rue Villarey
06500 MENTON

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la communauté d'agglomération de la Riviera Française pour les exercices 2012 et suivants pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

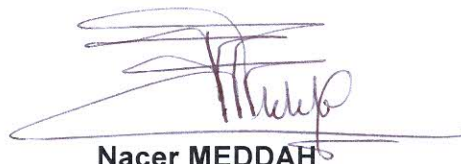
Conformément à l'article L. 243-9 du code précité, le présent rapport d'observations définitives sera transmis par la chambre, dès sa présentation à votre assemblée délibérante, aux maires des communes membres, qui inscriront son examen à l'ordre du jour du plus proche conseil municipal.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations sera transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que *« dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes »*.

Il retient ensuite que *« ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 »*.

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.



Nacer MEDDAH