



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

Communauté d'agglomération Terre de Provence
(Département des Bouches-du-Rhône)

Exercices 2014 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 juin 2020.

TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	6
INTRODUCTION.....	7
1 PRESENTATION DE LA CATP	8
2 LA GOUVERNANCE DE LA CATP	8
3 L'EXERCICE DE SES COMPETENCES PAR LA CATP	10
3.1 LE PERIMETRE DU CONTROLE RELATIF A L'EXERCICE DES COMPETENCES.....	10
3.2 LES COMPETENCES OBLIGATOIRES.....	10
3.2.1 Le développement économique	10
3.2.2 L'aménagement de l'espace communautaire	16
3.2.3 L'équilibre social de l'habitat.....	20
3.2.4 La politique de la ville	25
3.2.5 La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.....	28
3.2.6 L'accueil des gens du voyage	29
3.2.7 La collecte et le traitement des déchets des ménagers	30
3.2.8 La gestion de l'eau et de l'assainissement (au 1 ^{er} janvier 2020).....	32
3.3 LES COMPETENCES OPTIONNELLES	33
3.3.1 La voirie et le stationnement d'intérêt communautaire	33
3.3.2 La protection et la mise en valeur de l'environnement	35
3.3.3 L'action sociale d'intérêt communautaire	36
3.3.4 Les équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire	37
3.4 CONCLUSION RELATIVE A L'EXERCICE DES COMPETENCES	37
4 LA MUTUALISATION DES SERVICES	39
5 L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES	41
5.1 L'INFORMATION BUDGETAIRE	41
5.1.1 Les documents préparatoires aux débats d'orientation budgétaire	41
5.1.2 Des documents budgétaires incomplets.....	41
5.2 LA FIABILITE DES COMPTES.....	42
5.2.1 La tenue de l'inventaire	42
5.2.2 La politique d'amortissement mise en œuvre par la CATP	42
5.2.3 Les états de rattachements de charges	43
6 LA SITUATION FINANCIERE.....	44
6.1 LE PERIMETRE DE L'ANALYSE FINANCIERE	44
6.2 LES BUDGETS ANNEXES	44
6.3 LES PERFORMANCES FINANCIERES ANNUELLES	44
6.3.1 L'évolution des produits de gestion sur la période	44
6.3.2 L'évolution des charges de gestion.....	53
6.3.3 La capacité d'autofinancement	55
6.3.4 Le financement des investissements	55
6.4 LA SITUATION PATRIMONIALE OU BILANCIELLE.....	56
6.4.1 L'encours de la dette et la capacité de désendettement.....	56
6.4.2 Le fonds de roulement et la trésorerie.....	56
6.5 CONCLUSION RELATIVE A LA SITUATION FINANCIERE DE L'EPCI.....	57
7 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	59
7.1 LES EFFECTIFS ET LES CHARGES DE PERSONNEL.....	59
7.2 LES AVANCEMENTS DE GRADES	60
7.3 LE NOUVEAU REGIME INDEMNITAIRE.....	62
7.4 LE TEMPS DE TRAVAIL	63

7.4.1	L'organisation du temps de travail des agents de la CATP	63
7.4.2	L'absentéisme des agents de l'EPCI.....	63
7.4.3	Les congés exceptionnels et les autorisations d'absence	65
7.4.4	Les heures supplémentaires	66
7.5	LE CUMUL D'ACTIVITES DE L'ANCIEN DIRECTEUR GENERAL DES SERVICES	67
8	ANNEXES	70

SYNTHÈSE

L'examen de la gestion de la communauté d'agglomération Terre de Provence (CATP), a porté sur l'exercice de ses compétences obligatoires et optionnelles, la mutualisation de ses services avec ceux des communes-membres, la fiabilité de ses comptes et sa situation financière et, enfin, sur la gestion de ses ressources humaines.

La communauté d'agglomération Terre de Provence dispose d'une situation financière saine même si, en fin de période, ses importants excédents se réduisent du fait de l'instauration d'une dotation de solidarité communautaire, prélevée sur ses ressources fiscales, au profit de ses communes-membres.

Le niveau excessif de la trésorerie détenue par l'établissement, qui atteignait encore 15,5 M€ fin 2018, soit plus d'un an de dépenses, devrait conduire l'assemblée délibérante à s'interroger sur l'adéquation entre la pression fiscale imposée aux contribuables et les moyens financiers qui sont nécessaires à la communauté d'agglomération pour assumer ses compétences au niveau qu'elle s'est jusqu'à présent fixée.

En 2018, la CATP a ainsi restitué à ses communes-membres les trois-quarts des impôts et taxes qu'elle a collectés, 65 % sur l'ensemble de la période 2014 - 2018. Les ressources de l'établissement public de coopération intercommunale, fortement préemptées par ces reversements, sont dès lors indisponibles pour financer l'exercice de ses propres missions.

De fait, en cumul, sur cette période, les reversements de fiscalité ont représenté plus de 58 % de ses charges réelles de fonctionnement cumulées. 22 % de ces charges ont été destinées aux missions liées à la collecte et au traitement des déchets ménagers, 10 % à l'exercice de l'ensemble des autres compétences obligatoires et optionnelles et 10 % aux charges de personnel.

S'agissant des compétences obligatoires, la CATP en exerce trois de manière effective : le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire et, de manière plus significative, la collecte et le traitement des déchets ménagers. Une autre, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, est exercée indirectement via plusieurs syndicats auxquels la CATP contribue. Son action en matière d'équilibre social de l'habitat et de politique de la ville s'avère incomplète et partielle. En outre, rien n'a été réalisé depuis 2017 en matière d'accueil des gens du voyage (20 emplacements à créer).

S'agissant des compétences optionnelles, l'EPCI n'en exerçait effectivement que deux en 2019 : la gestion de la voirie et des parcs de stationnement et l'action sociale, de manière limitée pour la première, de manière incomplète pour la seconde, en l'absence de centre intercommunal d'action sociale. La compétence relative aux équipements culturels et sportifs n'a jamais été mise en œuvre depuis 2014. Quant à celle se rapportant à la protection de l'environnement, elle n'est plus exercée en tant que telle depuis 2017.

Le faible allant intrinsèque de l'EPCI à mener les missions qui justifient pourtant son existence a pour corolaire la volonté des communes-membres de conserver à leur niveau l'exercice de compétences structurantes et significatives (Plan Local d'Urbanisme (PLU), Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS), construction des logements sociaux, etc.).

Quant aux mutualisations de services entre la CATP et ses communes, elles s'avèrent, logiquement, anecdotiques.

Hormis pour la collecte et le traitement des ordures ménagères, la CATP ne s'est donc pas emparée, loin s'en faut, de la plénitude de ses compétences et missions.

Une montée en puissance de cette communauté d'agglomération s'avère donc nécessaire si elle veut conduire de véritables politiques publiques structurantes au bénéfice de l'ensemble des citoyens installés sur son territoire, comme l'a envisagé le législateur en renforçant, à plusieurs reprises depuis 2015, la coopération intercommunale.

Une telle ambition implique une révision des relations financières que l'EPCI entretient avec ses communes-membres et, ce faisant, une réévaluation de la trajectoire des reversements de fiscalité qui grèvent son budget.

Dans cette perspective, les réflexions engagées en vue d'une intégration à moyen terme de la CATP au sein de la métropole d'Aix - Marseille - Provence ou de constitution d'un nouvel EPCI « du Pays d'Arles » ne sauraient conduire à l'adoption de délibérations visant à augmenter ou figer ses reversements de fiscalité au profit exclusif des communes-membres.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Se conformer aux dispositions de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation, en élaborant un nouveau programme local de l'habitat.

Recommandation n° 2 : Se conformer aux dispositions de l'article L. 441-2-7 du code de la construction et de l'habitation, en instituant le dispositif dénommé « dossier unique de demande de logement ».

Recommandation n° 3 : Se conformer aux dispositions de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales, en élaborant un état annexé au budget de l'EPCI retraçant les recettes et les dépenses correspondant aux engagements pris dans le cadre des contrats de ville.

Recommandation n° 4 : Mettre fin à l'exercice de la compétence de collecte des ordures ménagères sur le territoire de la commune de Noves par du personnel communal.

Recommandation n° 5 : Présenter le compte administratif et le budget primitif accompagnés de l'ensemble des annexes requises, conformément aux dispositions des articles L. 2313-1, R. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 6 : Procéder, sans délai, aux travaux visant à mettre en concordance l'inventaire et l'état de l'actif.

Recommandation n° 7 : Réviser les durées d'amortissement par une délibération et amortir conformément à cette délibération.

Recommandation n° 8 : Adopter une délibération comportant le tableau des emplois permanents pour assurer la cohérence entre les emplois budgétaires et les postes pourvus.

Recommandation n° 9 : Fixer un taux de promotion spécifique à chaque grade d'avancement.

INTRODUCTION

La chambre a inscrit à son programme de l'année 2019 l'examen des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération Terre de Provence (CATP), à compter de l'année 2014.

Par lettre en date du 16 janvier 2019, le président de la chambre a informé M. Martin-Teissère, ordonnateur en fonction de la collectivité lors du contrôle, de l'ouverture de la procédure et de la composition de l'équipe de contrôle. Messieurs Max Gilles et Bernard Reynes, anciens ordonnateurs de l'EPCI, en ont été informés par courriers datés du 18 janvier 2019.

Les entretiens de fin de contrôle, prévus par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, se sont déroulés le 20 novembre 2019.

Les observations provisoires, arrêtées par la chambre dans sa séance du 9 janvier 2020, ont été transmises dans leur intégralité à M. Martin-Teissère.

Des extraits du rapport d'observations provisoires ont été adressés au précédent ordonnateur, M. Bernard Reynes, ainsi qu'aux tiers mis en cause. M. Max Gilles, ancien ordonnateur, n'a pas été destinataire d'extraits, dans la mesure où, au cours de la période sous revue, il n'a assuré la présidence de l'établissement public de coopération intercommunale qu'au cours d'une période de trois mois, début 2014. Il a été informé de cette situation par courrier daté du 2 mars 2020.

Après avoir examiné les réponses qui lui ont été adressées, la chambre a arrêté ses observations définitives lors de sa séance du 30 juin 2020.

1 PRESENTATION DE LA CATP

Créée en décembre 1996, la communauté de communes Rhône-Alpilles-Durance (CCRAD) regroupait initialement les communes de Barbentane, Eyragues, Graveson, Maillane, et Rognonas. En 2001, elle s'est étendue aux communes de Cabannes, Châteaurenard, Noves, Saint-Andiol et Verquières.

Au 1^{er} janvier 2013, cette communauté de communes est devenue une communauté d'agglomération, sous le nom de Rhône-Alpilles-Durance. Les deux communes suivantes ont intégré l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à cette date : Orgon et Plan d'Orgon. Au 1^{er} janvier 2014, la commune de Mollégès a rejoint la CCRAD, qui compte donc actuellement 13 communes.

En mars 2015, la communauté d'agglomération Rhône-Alpilles-Durance a été rebaptisée Terre de Provence (CATP).

D'une superficie de 266 Km², elle comptait, en 2016, une population de 59 870 habitants (selon l'INSEE). La commune la plus peuplée est Châteaurenard (15 665 habitants, soit un quart de la population de la communauté d'agglomération).

La communauté d'agglomération Terre de Provence, la communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette et la communauté de communes de la Vallée des Baux-Alpilles constituent les trois EPCI des Bouches-du-Rhône qui coopèrent au sein du « Pays d'Arles » et qui n'ont pas rejoint la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

2 LA GOUVERNANCE DE LA CATP

Par délibération n° 22/2013 du 21 mars 2013, le conseil de la communauté d'agglomération Rhône-Alpilles-Durance (CARAD) a approuvé les modalités dérogatoires suivantes quant à la fixation du nombre de sièges et leur répartition entre les communes-membres pour le mandat 2014 – 2020, en application du I de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) :

- Communes dont la population est inférieure à 5 000 habitants : 3 sièges ;
- Communes dont la population est comprise entre 5 000 et 10 000 habitants : 4 sièges ;
- Communes dont la population est supérieure à 10 000 habitants : 7 sièges.

Onze conseils municipaux ont approuvé, par délibérations, ces modalités de répartition. L'accord local portant sur la répartition des sièges du conseil communautaire ayant ainsi reçu la majorité requise, conformément aux dispositions du I de l'article L. 5211-6-1 CGCT susvisé, le préfet des Bouches-du Rhône a, par arrêté du 25 octobre 2013, fixé à 44 le nombre total de sièges du conseil communautaire, ainsi que leur répartition entre les 13 communes-membres au regard des critères susmentionnés.

Néanmoins, début 2018, il a été procédé au renouvellement total du conseil municipal de la commune de Barbentane, suite à des démissions successives d'élus, intervenues depuis les dernières élections municipales de mars 2014.

En application de l'article 4 de la loi n° 2015-264 du 9 mars 2015 (autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire) et de la décision du Conseil Constitutionnel n° 2014-405 QPC « *commune de Salbris* » du 20 juin 2014, il a été procédé à une nouvelle détermination du nombre et de la répartition des sièges de conseillers communautaires.

La majorité qualifiée n'ayant pu être réunie à cet effet, en raison de l'opposition des communes de Graveson, de Cabannes, d'Eyragues, de Rognonas, de Plan d'Orgon, de Mollèges et de Verquières, le préfet des Bouches-du-Rhône a, conformément aux règles de droit commun, ramené à 41 le nombre de sièges et leur nouvelle répartition a conduit à attribuer cinq sièges supplémentaires à la commune de Châteaurenard, augmentant ainsi, significativement, son poids au sein de la gouvernance de l'EPCI, tandis que, parallèlement, celui de Maillane, Mollèges, Orgon, Plan d'Orgon, Saint-Andiol et Verquières diminuait très sensiblement.

Toutefois par délibération du 20 juin 2019 le conseil communautaire a validé une proposition d'accord local fixant à 42 le nombre de sièges. La majorité requise ayant été atteinte, malgré l'opposition ou l'abstention de cinq communes, le préfet a, par arrêté du 19 septembre 2019, validé l'accord local de répartition des sièges.

Par ailleurs, les tensions dans le territoire se sont particulièrement cristallisées, début 2019, autour du projet de fusion du département des Bouches-du-Rhône et de la métropole d'Aix-Marseille-Provence (AMP), dans le cadre duquel le Gouvernement et les collectivités locales concernées ont mené une réflexion sur l'avenir institutionnel « du Pays d'Arles ».

La question de l'intégration éventuelle du Pays d'Arles à la métropole d'Aix-Marseille-Provence a ainsi fracturé le conseil communautaire de la CATP. Son président, M. Martin-Teissère, qui militait pour un Pays d'Arles autonome, a été mis en minorité par un groupe de conseillers communautaires favorables à l'intégration de cette communauté d'agglomération dans la métropole, lors du vote du budget primitif de l'établissement public de coopération intercommunale, lequel a donc été rejeté.

Les budgets de l'établissement (budget principal, budgets annexes et budget de l'office de tourisme intercommunal) ont été arrêtés par le préfet le 1^{er} août 2019, sur proposition de la chambre régionale des comptes.

3 L'EXERCICE DE SES COMPETENCES PAR LA CATP

Conformément aux dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT), notamment son article L. 5216-5, les communautés d'agglomération doivent exercer certaines compétences obligatoires, mais également au moins trois compétences optionnelles, ainsi que, le cas échéant, des compétences facultatives, à la demande des communes-membres.

3.1 Le périmètre du contrôle relatif à l'exercice des compétences

Le présent contrôle a porté sur l'exercice effectif par l'EPCI de ses compétences obligatoires et optionnelles.

Les conditions de mise en œuvre de chacune desdites compétences ont été analysées au regard, notamment, des évolutions des périmètres des compétences (évolution du périmètre d'une compétence particulière ou compétence nouvellement confiée aux communautés d'agglomération), d'une part, des projets réalisés et des actions mises en œuvre par la CATP, d'autre part.

Cet établissement public de coopération intercommunale a reçu, depuis le 1^{er} janvier 2020, deux nouvelles compétences obligatoires, la gestion de l'eau et celle de l'assainissement. Les opérations liées à ce transfert étaient en cours lors du contrôle de la chambre (courant 2019). Un chapitre est donc consacré à ce sujet ci-dessous. Ces deux compétences étaient optionnelles jusqu'au 31 décembre 2019, mais non exercées à ce titre par la CATP.

L'EPCI exerçait, en outre, les deux compétences facultatives suivantes « actions d'aménagement rural d'intérêt communautaire » et « aménagement et entretien des points d'arrêts desservis par les lignes de transports de compétence Terre de Provence ».

Elles ont été exclues du périmètre du présent contrôle, du fait des faibles enjeux qu'elles représentaient au regard de ceux associés aux compétences obligatoires et optionnelles.

3.2 Les compétences obligatoires

3.2.1 Le développement économique

Le contrôle a été exercé sur les zones d'activités économiques (ZAE) dont la situation financière est évoquée au point 6.2 ci-après.

Le contrôle a par ailleurs porté sur l'exercice, par l'EPCI, des missions relatives à la promotion du tourisme, intégrées récemment par la loi NOTRe au sein de la compétence obligatoire « développement économique ».

➤ **Les zones d'activité économiques (ZAE)**

A - Le cadre de l'exercice de cette compétence obligatoire :

L'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales dispose que « *la communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes : 1° En matière de développement économique : (...) création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire (...)* ».

À compter du 1^{er} janvier 2017, la suppression de la notion d'intérêt communautaire applicable aux ZAE, issue de la loi NOTRÉ du 7 août 2015, a eu pour effet d'effacer la distinction entre zones d'activités économiques communales et zones d'activités économiques intercommunales. Ainsi, depuis cette date, l'ensemble des ZAE, existantes ou à venir, situées sur le territoire d'une communauté d'agglomération, relèvent de sa seule compétence.

B - Zones d'activité liées à la relocalisation du MIN de Chateaurenard :

Le marché de Châteaurenard a été installé en 1959 et classé Marché d'Intérêt National (MIN) en 1963. Sa proximité avec les exploitations en fait un outil structurant de la filière, puisqu'y sont commercialisés les fruits et les légumes du bassin de production. Ce MIN se positionne d'ailleurs comme le plus grand marché de producteurs de France.

Néanmoins, cette structure rencontre actuellement des difficultés, de deux ordres, principalement :

- L'obsolescence de ses infrastructures et de ses outils (carreau non couvert, box non modulables, etc...) rend le MIN moins attractif pour les producteurs et les acheteurs ;
- Une baisse du potentiel de la production locale depuis 10 ans, soit environ - 20 % en surface de production sur le territoire de la CATP.

Enfin, ce dernier constitue une enclave qui empêche le développement urbain vers le nord de Chateaurenard. Il attire aussi un flux important de fret routier qui génère des nuisances pour les riverains (bruit, pollution, sécurité) et provoque des embouteillages dans la zone.

L'implantation actuelle du MIN constitue donc un frein à son développement, mais aussi à celui de la ville de Châteaurenard.

Un projet de réimplantation de ce marché est donc en cours de réalisation, avec pour objectif de créer un équipement structurant pour l'économie, l'agriculture et le développement du territoire.

Dénoté « Grand Marché de Provence », il se décline en trois pôles distincts, mais complémentaires, décrits ci-dessous. L'ensemble a pour ambition de devenir un « hub » dédié à la production et au commerce agroalimentaire et bio(logique) :

- **Le cœur de MIN** : cette zone créée par l'établissement public de coopération intercommunale accueillera la relocalisation des activités du MIN de Châteaurenard, notamment le carreau de producteurs, sur environ 35 hectares. À ce jour, le projet est en phase d'études. Aucune acquisition foncière n'avait été réalisée à la clôture du contrôle ;

- **Le pôle Logistique** : cette zone créée par l'établissement public de coopération intercommunale, d'une superficie d'environ 69 000 m², située sur le territoire de la commune de Châteaurenard, sera dédiée à l'implantation du pôle logistique. Ce dernier, après la phase de maîtrise foncière, est aujourd'hui entré dans la phase d'aménagement avec un marché de maîtrise d'œuvre lancé en octobre 2018. Aucune vente foncière n'a été réalisée, le projet étant principalement destiné à la location ;
- **Le pôle Bio** : cette zone également créée par l'établissement public de coopération intercommunale, sise sur la commune de Noves (lieu-dit Grands Vignes), accueille déjà la société Biocoop sur sa partie est. Cette première phase d'aménagement est totalement finalisée. Sa partie ouest, constituée d'un terrain d'environ 4 hectares, n'est pas encore viabilisée.

La communauté d'agglomération Terre de Provence n'exerce toutefois pas la compétence relative aux marchés d'intérêt national, comme elle en aurait pourtant la possibilité, par application des dispositions de l'article L. 761-2 du code de commerce. Ce dernier permet, en effet, de confier cette prérogative aux communes (pour les MIN ne relevant pas de l'Etat).

Dans ces conditions, la relocalisation du MIN de Châteaurenard est portée par une Société Publique Locale (SPL), dénommée « Grand Marché de Provence », spécialement créée à cet effet par les communes de Châteaurenard et de Noves, et dont la CATP n'est pas partie prenante.

M. Reynes, ancien ordonnateur de l'EPCI, et ancien maire de Châteaurenard, a précisé, à cet égard, en substance, lors de son entretien de fin de contrôle, que la création de cette SPL a semblé la solution la plus appropriée pour pallier le manque de volonté et d'engagement de la CATP pour porter ce projet d'ampleur et le faire prospérer.

La CATP n'a donc pas souhaité s'emparer des instruments juridiques qui lui auraient permis d'être associée à ce projet structurant, renonçant ainsi à s'y impliquer pleinement.

Selon la chambre, une telle posture s'avère regrettable au regard du caractère particulièrement stratégique que constitue la relocalisation du MIN de Châteaurenard en terme de développement économique du territoire communautaire.

Par ailleurs, selon le mécanisme envisagé par les trois collectivités impliquées (EPCI, communes de Châteaurenard et Noves), le changement de porteur de projet entraîne des opérations de transfert d'actif aux communes de Châteaurenard et de Noves ou à la SPL « Grand Marché de Provence » de certains éléments jusqu'alors portés par la CATP.

Ces opérations ont été prévues par la délibération du conseil communautaire de Terre de Provence n° 76/2019 du 8 août 2019.

Ainsi, concernant les terrains, cette dernière prévoit :

- Pour le pôle Logistique : la vente à la SPL des terrains Atrium I et II sur la base de leur coût d'acquisition, déduction faite des subventions perçues par l'EPCI. Le prix de cession est ainsi estimé à un peu plus d'1 M€ ;
- Pour le pôle Bio : deux options alternatives : soit la vente de ces 4 hectares en un unique lot à la SPL, après viabilisation, soit un découpage de cette zone en plusieurs lots et commercialisation de ces lots à des entreprises en recherche de foncier économique pour leur activité.

S'agissant, par ailleurs, des dépenses déjà réalisées¹, la CATP n'envisage pas de demander à la SPL un remboursement desdites dépenses, estimées par l'EPCI à 563 401 €.

Or, la délibération précitée du 8 août 2019, si elle prévoit effectivement les modalités des transferts portant sur les terrains, les subventions, les contrats en cours d'exécution et la DUP, n'évoque pas explicitement une quelconque absence de remboursement à l'EPCI du demi-million d'euros relatif aux dépenses réalisées.

Interrogée explicitement sur ce point, la CATP a précisé qu'« *il n'est pas envisagé de délibérer sur cette question, les conditions de transfert à la SPL ayant été débattues en bureau communautaire puis en conseil communautaire sur la base du principe de répartition suivant : transfert de contrats (et des dépenses afférentes) en fonction de leur état d'avancement au moment de la création de la SPL ; toutes les dépenses engagées préalablement par Terre de Provence et ayant donné lieu à service fait avant création de la SPL ont donc été considérées comme à régler par Terre de Provence* ».

M. Martin-Teissère assume d'ailleurs cette situation, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre. Il précise, en effet, que bien que cette délibération « *ne mentionne effectivement pas explicitement l'absence de remboursement des dépenses déjà engagées, les modalités retenues en entérinent le principe* ».

Néanmoins, pour ce qui concerne la part desdites dépenses directement liée aux cessions des terrains, il convient de rappeler que, selon les critères posés par le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), les terrains supportant une zone d'activités économiques relèvent du régime des biens appartenant au domaine privé de l'EPCI.

Dans ce cadre, l'article L. 5211-37 du CGCT dispose que « (...) *Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers envisagée par un établissement public de coopération intercommunale donne lieu à délibération motivée de l'organe délibérant portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles* ».

La chambre estime donc nécessaire que l'assemblée délibérante de l'EPCI statue explicitement, et en toute connaissance de cause, sur les conditions financières précises de cession des terrains, en disposant de l'information complète sur leur prix de revient qui comprend, outre le prix d'acquisition, le coût des travaux déjà réalisés.

C - Les autres zones d'activité :

Les trois zones suivantes disposent, chacune, d'un budget annexe et relèvent exclusivement de la compétence obligatoire n° 1 (développement économique) :

- ZAC Crau Durance, située sur la commune de Saint-Andiol :

D'une superficie de près de 60 hectares, cette ZAE est composée de 18 lots, d'une superficie comprise entre 1 474 m² et 9 911 m². Au 1^{er} septembre 2019, 17 lots avaient été vendus. Le dernier lot était sous compromis de vente (signé le 23 octobre 2018).

¹ Ces dépenses correspondent « *essentiellement des frais d'études [expertises foncières, expertises juridiques, études administratives et techniques préalables (impact, acoustique, hydraulique, environnementale, concertation etc.)], ainsi que les premières dépenses pour le pôle logistique et l'assistance à maîtrise d'ouvrage* ».

- ZAC Chaffine 2, située sur la commune de Châteaurenard :

Cette zone d'activités, d'une superficie de 12 hectares, a fait l'objet d'un permis d'aménager portant sur 51 400 m², délivré le 13 novembre 2017. Au 1^{er} septembre 2019, sur les 12 lots mis en commercialisation, 5 avaient été vendus, 4 lots étaient sous compromis de vente et les 3 lots restants étaient encore disponibles à la vente (lots A, K et M). Un treizième lot avait été vendu à la Régie Départementale des Transports des Bouches-du-Rhône sur le principe d'un échange foncier tripartite (conseil départemental des Bouches-du-Rhône, commune de Châteaurenard et CATP).

- ZA Rocade II La Palette, située sur la commune de Noves :

Il s'agit de la réalisation d'un lotissement sur un terrain de 11 778 m². Le permis de lotir a été délivré le 2 mai 2018 et a fait l'objet d'un permis d'aménager modificatif le 20 février 2019 (modification de la surface à lotir et réalisation en deux tranches).

Cinq lots sont proposés à la vente (deux autres lots accueillent un bassin et une implantation déjà existante). Au 1^{er} septembre 2019, 2 lots avaient été vendus, les 3 autres étaient couverts par des promesses de vente (signées au 2^{ème} semestre 2018).

➤ **La promotion du tourisme**

La « promotion du tourisme » était exercée par la communauté de communes, puis par la communauté d'agglomération, depuis 1996, à titre de compétence *facultative*. Lorsque cette compétence a été érigée en compétence obligatoire, le 1^{er} janvier 2017 par les articles 64 et 66 de loi NOTRÉ, l'EPCI a décidé, par délibération n° 126/2016 du 13 décembre 2016, de créer un office de tourisme intercommunal (OTI), prenant la forme d'une régie disposant de l'autonomie financière. Sont rattachés à l'OTI des bureaux d'information touristique, qui remplacent les offices de tourisme communaux, dont la forme juridique n'existe plus.

S'agissant de l'impact de l'exercice de cette compétence sur les effectifs, deux agents de la commune de Châteaurenard, intégralement affectés à la compétence tourisme, ont été transférés à l'EPCI en avril 2017 (compte tenu de la création de la régie à cette date). Il en a été de même, au 1^{er} janvier 2019, d'un agent de la commune de Barbentane.

S'agissant des autres communes-membres, elles ont fait le choix de conserver les agents chargés du tourisme au sein de leurs effectifs, ceux-ci consacrant, en fait, peu de temps de travail à cette mission (moins de 20 % pour certains).

Les actions suivantes ont notamment été mises en œuvre par la CATP depuis la création de l'office de tourisme intercommunal : poursuite de la réalisation annuelle et de la diffusion de supports de communication papier (guide hébergements, guide des restaurants, etc.), création de cinq boucles cyclo-touristiques, avec réalisation de la signalétique, pour mailler les 13 communes-membres, création, en mars 2019, d'un site internet dédié à la promotion touristique du territoire, entièrement administré par le personnel de l'OTI et réalisation d'une grande campagne publicitaire dans le métro Parisien, en mars 2019.

La CATP a, en outre, instauré une taxe de séjour sur son territoire, par délibération du conseil communautaire n° 01/2016 du 21 janvier 2016, pour un début de collecte fixé au 1^{er} juin 2016. L'EPCI a choisi d'instaurer une taxe de séjour « au réel », plutôt que forfaitairement.

Les tarifs mis en place par la CATP se sont basés sur ceux pratiqués sur les territoires voisins. En 2018, 312 établissements (ou hébergeurs) implantés sur le territoire des douze communes-membres ont déclaré avoir perçu la taxe de séjour, pour un montant total (déclaré) de 128 250 €.

Sur cette somme, 125 161 € avaient été encaissés par l'EPCI au 15 octobre 2019, soit 97 %. À cette date, 40 établissements ne s'étaient pas acquittés de tout ou partie de la somme due, qui représente, néanmoins, dans certains cas, quelques euros. Les recettes de la taxe de séjour alimentent le budget principal de la CATP.

Les produits de la régie sont exclusivement constitués d'une subvention versée par ce budget à celui de la régie OTI. Cette subvention s'est élevée à 123 360 € en 2018 (première année d'exercice effectif de cette nouvelle compétence obligatoire par la CATP et de fonctionnement de l'OTI). Un montant de 306 K€ avait été inscrit aux budgets primitifs de la régie OTI et du budget principal établis pour 2019.

Cette même année, et en se référant aux éléments susvisés, le produit de la taxe de séjour devrait représenter environ 40 % de la subvention versée par l'EPCI à la régie OTI afin d'assurer le fonctionnement de l'office de tourisme intercommunal.

➤ **Conclusion relative à l'exercice de la compétence « développement économique »**

La communauté d'agglomération Terre de Provence exerce donc essentiellement la compétence « développement économique » au travers des missions analysées ci-avant, relatives aux zones d'activités économiques, d'une part, à la promotion du tourisme, depuis 2017, d'autre part.

Les autres missions (organisation de salons pour l'emploi, actions de soutien aux structures d'accompagnement des entreprises et des entrepreneurs, Maison de l'Entrepreneur de Châteaurenard) demeurent marginales, notamment d'un point de vue budgétaire.

Le niveau des dépenses consacrées par l'intercommunalité à ces différentes missions confirme cet état de fait. Les crédits de fonctionnement de l'EPCI ont financé l'entretien, les aménagements et le fonctionnement des zones d'activités, les partenariats économiques (subventions à des associations, cotisations), le fonctionnement de la Maison de l'Entrepreneur de Châteaurenard, l'organisation de salons et d'événements économiques, ainsi que la promotion du tourisme (à partir de 2017).

Ainsi, sur les cinq exercices concernés (2014 - 2018), le total des crédits de fonctionnement réservés à l'exercice de la compétence économique représente 4,2 % de ses dépenses réelles de fonctionnement² cumulées au titre de la même période.

S'agissant plus spécifiquement du volet « tourisme » de cette compétence obligatoire, l'EPCI y a consacré environ 0,8 % de ses dépenses réelles de fonctionnement en 2018, première année d'exercice effectif de cette nouvelle compétence obligatoire par la CATP et de fonctionnement de l'office de tourisme intercommunal.

² Le montant total des dépenses réelles de fonctionnement évoqué dans le présent rapport est composé des dépenses réelles de fonctionnement du budget principal, incluant l'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire (mais pas le Fonds National de Garantie Individuel des Ressources), ainsi que les dépenses réelles de fonctionnement des huit budgets annexes. En outre, sauf mention expresse contraire, tous les crédits de fonctionnement cités, et relatifs aux compétences obligatoires et optionnelles, s'entendent hors charges de personnel, qui ne peuvent être réparties, au vu des informations disponibles, entre les compétences.

Quant aux crédits d'investissement relatifs à la compétence « développement économique » inscrits au budget principal de l'EPCI, ils ont représenté, au total, sur la période 2014 - 2018, 446 K€. Ils ont principalement été employés au financement d'études, de travaux de requalification et d'acquisitions foncières en lien avec les zones d'activité.

En 2019, la CATP a engagé un important programme de requalification des zones d'activités économiques. Les prévisions budgétaires (BP) de l'EPCI mentionnaient ainsi plus de 5 M€ de crédits d'investissement à cet effet.

3.2.2 L'aménagement de l'espace communautaire

➤ Le schéma de cohérence territoriale (SCoT)

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite ALUR) a renforcé le rôle stratégique du SCoT. Celui-ci doit assurer la mise en cohérence des différentes politiques publiques territoriales à l'échelle d'un large bassin de vie.

Pour ce qui concerne la CATP, son SCoT a été institué au niveau du « Pays d'Arles », ce qui s'avère conforme aux dispositions susvisées de la loi ALUR, puisque le périmètre retenu concerne trois EPCI.

Le SCoT du Pays d'Arles est devenu exécutoire le 11 juin 2019³, soit près d'un an et demi après la date limite réglementaire, fixée au 1^{er} janvier 2017. La prescription d'élaboration du SCoT datait pourtant de 2006, soit 13 ans auparavant.

La CATP explique l'impossibilité d'approuver ce schéma dans les délais prescrits, notamment par l'évolution du contexte juridique, imposant l'intégration au SCoT de « *tout un ensemble de documents de portée supérieure* ».

L'EPCI estime, en outre, que « *cette contrainte s'est avérée très complexe à mettre en œuvre dans le cadre du Pays d'Arles sur lequel existent 2 Parcs Naturels Régionaux, une Directive Territoriale d'Aménagement, une Directive Paysagère des Alpilles, la loi littoral...* » (70 % du territoire de ce pays se recoupe avec ceux des Parcs naturels régionaux de Camargue et des Alpilles). Le SCoT du Pays d'Arles est, en outre, le deuxième plus important de France de par la superficie concernée (203 100 hectares).

➤ Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) :

Le plan local d'urbanisme intercommunal (prévu par l'article L. 123-1 et suivants du code de l'urbanisme) est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'EPCI, en collaboration avec ses communes-membres. Il doit être compatible avec le SCoT, s'il existe.

En application de l'article 136 de la loi ALUR du 24 mars 2014, qui attribue aux communautés d'agglomération de manière obligatoire la compétence PLU, cette dernière aurait dû être transférée à la CATP à compter du 27 mars 2017, sauf si une « minorité de blocage », constituée d'au moins 25 % des communes-membres représentant au moins 20 % de la population de la communauté d'agglomération, s'y opposait dans un délai compris entre le 26 décembre 2016 et le 26 mars 2017.

Dans ce délai, onze communes-membres de la CATP (sur 13), soit environ 85 %, représentant également environ 85 % de la population (données 2016), se sont opposées, par

³ A noter qu'un recours gracieux contre ce schéma a été déposé le 11 juillet 2019 par un collectif d'associations.

délibérations concordantes, au transfert de la compétence PLU à la communauté d'agglomération. Les deux autres communes-membres (Noves et Orgon) ne se sont pas positionnées.

La CATP n'exerce donc pas cette compétence structurante. Selon l'EPCI, « *ce choix résulte d'une volonté des élus de garder la maîtrise du développement de leur commune et de pouvoir mener à terme la procédure d'élaboration de leur PLU en cours* ».

Cette situation, même parfaitement légale, prive, de fait, l'intercommunalité de la possibilité de mettre en œuvre une politique majeure, dont l'objet vise notamment à éviter l'étalement urbain et un « mitage » excessif des territoires.

M. Martin-Teissère a précisé à ce sujet, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que « *dans le cadre du renouvellement des instances communales, les nouveaux élus des communes de Terre de Provence auront de nouveau l'occasion de s'exprimer sur le transfert éventuel de cette compétence à l'intercommunalité, comme le prévoit la loi.* »

➤ **Les autres missions relevant de la compétence « aménagement de l'espace communautaire »**

L'EPCI a mis en place les autres actions suivantes relevant de cette compétence obligatoire : d'une part, des actions en matière d'organisation de la mobilité (A), d'autre part, des actions en matière d'aménagement de l'espace communautaire (B).

A - L'organisation de la mobilité :

Le passage de l'EPCI du statut de communauté de communes à celui de communauté d'agglomération, au 1^{er} janvier 2013, lui a conféré la compétence obligatoire relative à l'organisation de la mobilité. Depuis cette date, la CATP dispose ainsi de la qualité d'autorité organisatrice de la mobilité pour les itinéraires relevant de son ressort.

La principale incidence de ce transfert concerne les transports scolaires, dont la CATP doit assurer la gestion, s'agissant des lignes intégralement situées sur son territoire. Celles-ci relevaient auparavant de la compétence départementale et le service était assuré, pour six d'entre elles, par la Régie Départementale des Transports des Bouches-du-Rhône (RDT13).

Ce transfert aurait dû donner lieu :

- À la prise en charge par la CATP des dépenses relatives à la gestion de ces lignes ;
- Au versement à l'EPCI, par le département, d'une compensation financière égale au coût net de la gestion de ces lignes en application du principe de neutralité financière des transferts (coût n-1 avec indice d'actualisation chaque année).

Or, le conseil communautaire de Terre de Provence a décidé, dans un souci de continuité du service, de conventionner avec le conseil départemental afin qu'il continue d'assumer la gestion des lignes exploitées par la RDT13.

Le principe de neutralisation financière a donc été institué selon les modalités suivantes : absence de compensation versée pour ces lignes à l'EPCI par le département qui en assume lui-même la gestion et absence de dépenses dans le budget de la CATP.

À partir de 2017, le transfert du département à la région de la compétence « transports » (prévu par la loi NOTRÉ) et le rattachement de la RDT13 à la métropole d'Aix-Marseille-Provence (AMP) sont venus modifier ces modalités d'organisation.

Un nouveau mécanisme complexe, qui concerne quatre types de collectivités, a donc été institué :

- La CATP a conventionné avec AMP, qui assume, *via* la RDT13, la gestion de ces lignes. L'EPCI rembourse à AMP le coût d'exploitation et les dépenses inhérentes à la compétence sont donc désormais budgétisées dans les comptes de l'EPCI ;
- Parallèlement, le conseil départemental verse au conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur une compensation financière concernant l'ensemble des lignes de transports scolaires assumées avant 2017 par le département, qui englobent donc les lignes relevant de la CATP ;
- Enfin, la Région Sud PACA verse une compensation financière à l'EPCI (recette désormais budgétisée de 1,4 M€).

La CATP assume, par ailleurs, les coûts des lignes qu'elle gère en direct *via* des marchés confiés à des prestataires (ligne C129 et une ligne qui dessert le collège de Saint-Andiol) ;

La mise en œuvre de ces flux « croisés » a conduit à une augmentation significative des crédits de fonctionnement consacrés par la CATP aux transports scolaires constatée entre 2016 et 2017, tant en dépenses qu'en recettes (Cf. le tableau n° 1 ci-dessous) sans que cela ne soit la traduction d'une augmentation du niveau de service rendu.

Tableau n° 1 : Montant des crédits consacrés par la CATP aux transports scolaires, entre 2014 et 2018

	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Montant des crédits de fonctionnement consacrés par la CATP aux transports scolaires	34 145 €	85 349 €	86 353 €	1 410 274 €	1 507 086 €	3 123 207 €

Source : CRC, d'après éléments CATP.

Outre les transports scolaires, la CATP est gestionnaire de trois lignes de transports urbains : la navette intercommunale, l'Agglonavette et la ligne Maillane-Graveson-Châteaurenard. Cette dernière a été instituée suite à l'ouverture, en septembre 2019, du nouveau lycée de Châteaurenard.

Entre 2014 et 2018, le montant des crédits consacrés par l'EPCI au financement de ces trois navettes s'est élevé à environ 130 K€ par an. En 2019, le coût pour la CATP de la ligne Maillane - Graveson - Châteaurenard est estimé à 50 K€.

B - L'aménagement de l'espace communautaire :

L'exercice de la compétence aménagement de l'espace communautaire était subordonné à la définition d'un intérêt communautaire. Il a été défini par l'EPCI par délibérations n° 82/2016 du 22 septembre 2016 et n° 71/2017 du 6 juillet 2017.

En la matière, les actions suivantes ont été mises en œuvre par la CATP :

- **Les zones d'aménagement concerté (ZAC) d'intérêt communautaire :**

A la différence des autres zones d'activités (notamment celles citées au point 3.2.1.1 ci-dessus), la zone du Sagnon a été conçue en procédure de ZAC, et non en lotissements. Située sur la commune de Graveson, cette ZAC comprend une quarantaine de lots, pour une superficie totale de 32 hectares (dont 26 ha cessibles). Au 1^{er} septembre 2019, la majorité des lots avait trouvé acquéreur : seuls restaient commercialisables 6 lots (pouvant, en fonction des demandes d'implantation, faire l'objet de nouveaux découpages), dont deux sous compromis de vente. Les principales caractéristiques financières du budget annexe lié à cette ZAC figurent ci-dessous, au point 6.2 (situation financière).

- **Les autres actions en matière d'aménagement de l'espace :**

- Le lycée de Châteaurenard :

Considérant qu'il s'agissait d'un projet à forte portée intercommunale, les membres du conseil communautaire ont, par délibérations du 22 mai 2009 et du 29 mars 2012, décidé que la CATP participerait à la construction d'un nouveau lycée, par la réalisation des acquisitions foncières et la réalisation de travaux de desserte. Ces acquisitions foncières et travaux ont représenté une dépense de l'ordre de 5 M€ TTC (2,1 M€ d'acquisitions foncières et 2,9 M€ de travaux), pour laquelle la CATP a bénéficié du soutien de l'État et du conseil départemental des Bouches-du-Rhône, à hauteur de 1,2 M€ (environ 50 % du montant HT des seuls travaux).

Le nouveau lycée de Châteaurenard a ouvert ses portes en septembre 2019.

- La liaison Est-Ouest d'Avignon (LEO) :

Le projet de LEO consiste à réaliser, sur 13 km, une route express à deux fois deux voies. Il vise essentiellement à permettre, d'une part, le contournement sud de l'agglomération d'Avignon et, d'autre part, la desserte du Nord des Bouches-du-Rhône. Le projet se compose de trois tranches, mais la CATP ne participe qu'au financement de la deuxième tranche, située entre l'échangeur de Rognonas et l'échangeur des Amandiers (RN7). Ces travaux sont estimés à 142,7 M€ (valeur 2014) et la participation de Terre de Provence à un peu moins de 3 M€.

➤ **Conclusion relative à l'exercice de la compétence « aménagement de l'espace communautaire »**

S'agissant de l'exercice de la compétence obligatoire « aménagement de l'espace communautaire », la CATP a assuré principalement les missions suivantes, entre 2014 et 2019 :

- Le financement des lignes de transports scolaires situées sur son territoire ;
- La gestion de trois lignes de transports urbains (navette intercommunale, Agglonavette et ligne Maillane- Graveson-Châteaurenard) ;
- La création de zones d'aménagement concertées d'intérêt communautaire, notamment la ZAC du Sagnon ;
- La participation à la construction du nouveau lycée de Châteaurenard, *via* la réalisation des acquisitions foncières et des travaux de desserte ;
- La participation au financement de la deuxième tranche de la liaison Est-Ouest d'Avignon.

S'agissant de l'élaboration du SCoT, l'EPCI l'a déléguée au « Pays d'Arles ». Quant à l'élaboration d'un PLUi, les communes-membres se sont opposées au transfert de cette compétence à la communauté d'agglomération.

L'analyse des crédits de fonctionnement consacrés par l'EPCI au financement de cette compétence obligatoire permet de constater que, sur les cinq exercices concernés (2014-2018), ils représentent au total 4 % de ses dépenses réelles de fonctionnement cumulées au titre de la même période (plus de 6 % néanmoins en 2017 et 2018, suite au changement des modalités de prise en charge des transports scolaires, évoquées précédemment).

Ces dépenses concernent principalement des actions menées en matière d'aménagement rural et le financement des transports urbains et scolaires, ainsi que les cotisations versées au Pays d'Arles.

Quant aux crédits d'investissement relatifs à la compétence « aménagement de l'espace communautaire » inscrits au budget principal de l'EPCI, ils ont représenté, au total, sur la période 2014-2018, une dépense nette de 1,8 M€.

Ils ont été employés à 82 % (1,45 M€) au financement de la participation de l'EPCI aux acquisitions foncières et aux travaux de desserte engagés dans le cadre de la construction du nouveau lycée de Châteaurenard (une enveloppe d'environ 2,5 M€ était également prévue, en complément, en 2019, à titre prévisionnel). Aucun crédit n'a été consacré à la LEO durant cette période.

3.2.3 L'équilibre social de l'habitat

➤ L'exercice de la compétence « équilibre social de l'habitat » par la CATP

A - Le programme local de l'habitat

Les articles L. 302-1 à L. 302-4 du code de la construction et de l'habitation (CCH) fixent les conditions d'élaboration du programme local de l'habitat, ainsi que ses caractéristiques.

Le dernier programme local de l'habitat institué par la CATP identifiait trois grands axes d'interventions : la promotion d'un habitat durable, la diversification de l'offre d'habitat et le développement de la coordination de l'action communautaire. Couvrant la période 2011-2016, ce PLH est désormais caduc.

Certains volets du PLH, tels que la lutte contre l'étalement urbain, les projections démographiques et l'évolution du parc bâti sur le territoire de la communauté, ont été déclinés dans des documents d'urbanisme, tels le SCoT ou les PLU communaux.

Quant à la diversification de l'offre d'habitat, ce sont les communes-membres, et non l'EPCI, qui portent ou accompagnent les opérations de création de logements sociaux sur leurs territoires.

La communauté d'agglomération se trouve être désormais sans programme local de l'habitat. Elle ne respecte donc pas les dispositions susvisées du code de la construction et de l'habitation.

Dans ces conditions, la chambre lui recommande d'élaborer un nouveau programme local de l'habitat, dans la mesure où celui-ci constitue un outil stratégique essentiel pour garantir une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements sur l'ensemble du territoire de l'EPCI.

Recommandation n° 1 : Se conformer aux dispositions de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation, en élaborant un nouveau programme local de l'habitat.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, M. Martin-Teissère a précisé que l'intercommunalité « *n'entend bien évidemment pas se soustraire à ses obligations d'élaboration d'un Programme Local de l'Habitat* ».

B - La politique du logement d'intérêt communautaire

La politique menée par la communauté d'agglomération Terre de Provence en matière d'équilibre de l'habitat repose en grande partie sur des interventions au niveau communal.

La production de logement social relève des seules communes-membres, dans la mesure où ces dernières ont souhaité conserver à leur niveau la maîtrise de cette mission (comme le PLU, évoqué ci-avant). Selon l'EPCI, un consensus et une solidarité avaient pu être trouvés entre communes-membres (y compris celles non soumises aux obligations) en matière de répartition de production de logement social, afin de respecter les obligations réglementaires.

Dès lors, les interventions de la CATP en matière d'habitat se concentrent sur les dispositifs suivants :

- L'élaboration du programme local de l'habitat (voir ci-avant) ;
- Des garanties d'emprunts accordées à des bailleurs sociaux : sur la période 2014-2019, l'EPCI a accordé sa garantie à 19 opérations, pour un montant garanti de près de 29 M€ ;
- La mise en place de « bureaux de l'habitat » : Ce dispositif s'organise autour de permanences conduites par l'opérateur SOLIHA au sein des communes-membres (167 permanences tenues en 2018). Il vise trois cibles prioritaires : la création de logements sociaux par les propriétaires privés, l'adaptation du logement à l'âge et au handicap et la performance énergétique.

Il convient enfin de souligner que la CATP n'apporte aucune aide financière directe à la création ou la gestion du logement social.

M. Martin-Teissère confirme cette situation, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre. Il précise, en outre, à cette occasion, que l'EPCI « *préfère concentrer ces actions en complémentarité avec l'action des communes, soit sur des aides indirectes (.../...), soit en envisageant la mise en place d'actions de portée intercommunale comme (.../...) une Opération Programmée pour l'Amélioration de l'Habitat (OPAH) ou un Programme d'Intérêt Général (PIG)* ».

C - Les actions et les aides financières en faveur du logement social :

- **La conférence intercommunale du logement (CIL) :**

La conférence intercommunale du logement, prévue à l'article L. 441-1-5 au code de la construction et de l'habitation (CCH), n'a pas été instituée par la CATP.

En effet, selon cette dernière, les élus communautaires ont estimé que la « *plus-value apportée par ces outils [était] difficile à mesurer pour un territoire comme celui de Terre de Provence* ». Ces élus n'ont pas souhaité, en outre, « *remettre en cause le rôle central que jouent aujourd'hui les communes dans la gestion de la demande en logement social* ».

La CATP ne respecte donc pas les dispositions précitées de l'article L. 441-1-5 du code de la construction et de l'habitation.

Dans ces conditions, la chambre lui recommande d'instituer une conférence intercommunale du logement, afin d'harmoniser à l'échelle du territoire de l'EPCI les conditions d'attribution des logements du parc locatif social, en les objectivant.

- **Le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGDLSID) :**

Ce plan partenarial, prévu par l'article L. 441-2-8 du code de la construction et de l'habitation, n'a pas été élaboré par la CATP.

Selon l'EPCI, « *les élus ont à cœur que les communes puissent garder la maîtrise des attributions de logements sociaux en restant un guichet de proximité au travers de leurs agents ou élus, en mairie ou auprès de leur CCAS. Les communes estiment qu'un tel mode de fonctionnement communal n'empêche pas que des solutions puissent être trouvées directement entre communes pour faire face aux situations les plus urgentes* ».

Il demeure que la CATP ne respecte donc pas les dispositions précitées de l'article L. 441-2-8 du code de la construction et de l'habitation.

Dans ces conditions, la chambre lui recommande d'élaborer un plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs, afin que des orientations visant à permettre la mise en œuvre d'une gestion partagée des demandes de logement social soient arrêtées et formalisées.

- **Le dossier unique de demande de logement :**

Ce dossier unique de demande de logement, prévu à l'article L. 441-2-7 du code de la construction et de l'habitation, n'a pas non plus été institué par la CATP, puisque ses communes-membres ont refusé de lui confier la gestion des demandes de logements sociaux.

Les communes gèrent donc elles-mêmes ces demandes, en partenariat avec les bailleurs sociaux leur confiant un contingent réservataire.

La CATP ne respecte donc pas les dispositions précitées de l'article L. 441-2-7 du code de la construction et de l'habitation.

Dans ces conditions, la chambre lui recommande d'instituer le dispositif dénommé « dossier unique de demande de logement », afin de mettre en œuvre une gestion harmonisée et partagée des demandes de logement social à l'échelle de l'ensemble du territoire de l'EPCI.

Recommandation n° 2 : Se conformer aux dispositions de l'article L. 441-2-7 du code de la construction et de l'habitation, en instituant le dispositif dénommé « dossier unique de demande de logement ».

- **Les aides financières au logement social d'intérêt communautaire :**

Les établissements publics de coopération intercommunale peuvent octroyer différentes formes d'aides tendant à développer ou à favoriser le logement social, *via* les trois vecteurs suivants : des aides financières (article L. 312-2-1 du CCH), des « aides à la pierre » (article L. 301-3 du CCH) et des aides dans le cadre du fonds de solidarité pour le logement (loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement).

Or, la CATP n'apporte aucune aide financière directe à la création ou à la gestion du logement social. Les trois vecteurs susmentionnés ne sont donc pas utilisés par cet EPCI.

D - Les réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat :

L'article L. 221-1 du code de l'urbanisme prévoit que l'État, les collectivités locales, ou leurs groupements y ayant vocation, sont habilités à acquérir des immeubles, au besoin par voie d'expropriation, pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 du même code. Ces réserves sont susceptibles de favoriser l'implantation de logements sociaux.

Aucune réserve foncière de cette nature n'a été constituée par la CATP.

E - Le logement et l'hébergement des personnes défavorisées :

L'article L. 312-5-3 du code de l'action sociale et des familles prévoit l'institution d'un plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD). Ce plan définit, de manière territorialisée, les mesures destinées à répondre aux besoins en logement et en hébergement des personnes prises en charge par le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement.

Est actuellement en vigueur, dans les Bouches-du-Rhône, un PDALHPD applicable sur la période 2016-2020. Les trois communes-membres de la CATP suivantes sont concernées : Cabannes, Châteaurenard et Noves.

Le programme local de l'habitat 2011-2016 de la CATP prévoyait un seuil minimal de 30 % de logements PLA-I dans la production globale de logements (total des PLUS et des PLA-I).

La mise en œuvre du PDALHPD passe essentiellement par la création de logements PLA-I ou très sociaux. Dans le cadre des bureaux de l'habitat susmentionnés, les bailleurs privés sont ainsi incités à produire du logement conventionné « très social » par l'opérateur retenu par l'intercommunalité (SOLIHA).

Le nombre de logements PLA-I produits en 2016 et 2017 sur le territoire intéressé (Rognonas, identifiée comme prioritaire et les trois communes précitées, identifiées comme prioritaires et en constat de carence), demeure, du propre aveu de la CATP, « limité », puisqu'il s'élève à 29.

La commune de Châteaurenard concentre un tiers de ces logements (10), la commune de Noves les deux tiers restants (19), les communes de Cabannes et de Rognonas n'en ont reçu aucun.

Quant à la part dans la production globale de logements sociaux de logements très sociaux (comprenant les PLA-I et les logements dotés d'un loyer conventionné très social du parc privé), elle était, sur ces trois communes, de 38 % au 1^{er} janvier 2018.

La CATP explique le manque de dynamisme des créations dans le parc privé par le fait que « *les plafonds de loyers sont très contraignants* ».

Quoi qu'il en soit, la communauté d'agglomération Terre de Provence n'a consacré aucun crédit à la mise en œuvre du PDALHPD, entre 2016 et 2019.

F - L'amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire :

En matière d'amélioration du parc immobilier bâti, la CATP intervient au sein des communes-membres à travers le dispositif des bureaux de l'habitat, décrit précédemment.

L'EPCI estime que « *ce dispositif permet à l'ensemble des administrés et des communes de bénéficier d'une ingénierie technique et financière pour le montage de leur opération d'amélioration du parc bâti communautaire* ».

Entre 2014 et 2018, 36 logements du parc privé ont été réhabilités avec l'aide des bureaux de l'habitat, donc 7 en moyenne chaque année.

Selon la CATP, la mise en œuvre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) ou d'un programme d'intérêt général (PIG) serait envisagée. Une étude pré-opérationnelle, dont la restitution est prévue au premier semestre 2020, serait donc actuellement menée par l'opérateur SOLIHA.

L'EPCI estime, en effet, qu'« *un diagnostic ciblé du parc immobilier bâti permettra à la fois de définir les cibles (secteurs, types de logements, travaux de réhabilitation prioritaires) et les meilleurs outils (OPAH, PIG...) pour atteindre les objectifs* ».

➤ **Conclusion relative à l'exercice de la compétence « équilibre social de l'habitat »**

Au final, il s'avère que pour mettre en œuvre sa compétence obligatoire « équilibre social de l'habitat », la CATP ne conduit, en tout et pour tout, que deux missions : accorder des garanties d'emprunts à des bailleurs sociaux et piloter le dispositif « bureaux de l'habitat ».

Le bilan de son action en matière du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire est néanmoins assez limité, puisqu'entre 2014 et 2018, 36 logements du parc privé ont été réhabilités avec l'aide des bureaux de l'habitat (7 en moyenne par an).

Cette situation se reflète d'ailleurs dans l'analyse des crédits de fonctionnement utilisés par l'EPCI pour le financement de cette compétence obligatoire. Sur les cinq exercices concernés (2014 – 2018), ils représentent au total 0,4 % de ses dépenses réelles de fonctionnement cumulées au titre de la même période.

Les dépenses d'investissement relatives à la compétence « équilibre social de l'habitat » ont représenté, quant à elles, au total, sur la période 2014 - 2018, **4 550 €** (correspond à une subvention accordée en 2015 à un propriétaire dans le cadre de l'OPAH menée au cours du précédent mandat).

Compte tenu de ce qui précède, la chambre estime que la strate administrative que représente la communauté d'agglomération n'apporte qu'une plus-value dérisoire dans la conduite de cette politique publique, pourtant stratégique pour le développement équilibré du territoire communautaire.

À la décharge de l'EPCI, force est de constater que cette situation résulte de la volonté des communes-membres de conserver la mainmise sur certaines missions essentielles, notamment la production de logements sociaux.

3.2.4 La politique de la ville

➤ L'exercice de cette compétence par la CATP

L'arrêté du 27 mars 2015, relatif à la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants, laisse apparaître que deux communes-membres de la CATP disposent de quartiers prioritaires : Châteaurenard (quartier « Roquecoquille » et quartier « Centre Ancien ») et Orgon (quartier « Centre Historique »). En 2015, ces trois « quartiers politique de la ville » (QPV) regroupaient quelques 3 200 habitants, soit 6 % de la population installée sur le territoire de l'EPCI.

La compétence obligatoire « politique de la ville » peut se décliner par la mise en œuvre, par l'EPCI, de dispositifs entrant dans le périmètre d'un contrat de ville (A) ou par la mise en œuvre d'actions liées à la politique de la ville, mais « hors contrat de ville » (B).

A - Les dispositifs entrant dans le périmètre du contrat de ville

- Le contrat de ville :

Le contrat de ville 2015-2020 de la CATP a été signé le 15 juillet 2015. Il a été prorogé jusqu'en 2022, par un avenant intitulé « protocole d'engagements renforcés et réciproques » signé le 7 novembre 2019.

Les objectifs du contrat de ville ont été déclinés sous forme d'appels à projets visant à réduire les inégalités, à favoriser l'emploi, à améliorer le cadre de vie des habitants des QPV, à favoriser l'égalité entre les hommes et les femmes et à lutter contre les discriminations.

- L'absence de l'état annexé au budget :

L'analyse des documents budgétaires établis par l'EPCI permet de constater qu'ils sont dépourvus de l'état annexé prévu à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales, qui doit retracer les recettes et dépenses engagées dans le cadre du contrat de ville.

La CATP ne respectant pas ces dispositions, l'assemblée délibérante a donc été privée d'informations à caractère budgétaire lui permettant d'évaluer convenablement l'action conduite par l'ordonnateur dans le domaine de la politique de la ville.

Dans ces conditions, la chambre recommande à la CATP d'élaborer à l'avenir un état annexé au budget de l'EPCI retraçant les recettes et les dépenses correspondant aux engagements pris dans le cadre des contrats de ville.

Recommandation n° 3 : Se conformer aux dispositions de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales, en élaborant un état annexé au budget de l'EPCI retraçant les recettes et les dépenses correspondant aux engagements pris dans le cadre des contrats de ville.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, M. Martin-Teissère a indiqué avoir « pris note de cette recommandation de la Chambre ».

- L'absence du rapport « politique de la ville » :

L'article L. 1111-2 du CGCT prévoit, pour les EPCI ayant conclu un contrat de ville, l'élaboration annuelle d'un rapport « politique de la ville » sur la situation de la collectivité au regard de la politique de la ville, les actions qu'elle mène sur son territoire, ainsi que les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation. Ce rapport est soumis à l'assemblée délibérante de la collectivité et débattu au sein du conseil communautaire.

Or, la CATP n'a jamais procédé à l'élaboration dudit rapport.

L'EPCI indique notamment, pour justifier cet état de fait, que depuis la signature du contrat de ville en 2015 : « l'action de Terre de Provence s'est concentrée sur la mise en place opérationnelle du contrat de ville, avec un rythme annuel d'appel à projets pour la programmation financière, le travail de mise en place des conseils citoyens et du Fonds de Participation des Habitants. »

Il demeure que la CATP ne respecte pas les dispositions de l'article L. 1111-2 du CGCT, qui permettrait à l'assemblée délibérante d'être en capacité d'évaluer convenablement l'action conduite par l'ordonnateur dans le domaine de la politique de la ville.

Dans ces conditions, la chambre lui recommande d'élaborer un rapport annuel relatif à la politique de la ville et de le présenter à l'assemblée délibérante de l'EPCI.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, M. Martin-Teissère a indiqué avoir « pris note de la recommandation de la Chambre d'élaborer un rapport annuel relatif à la politique de la ville ».

- L'élaboration d'un pacte financier et fiscal de solidarité :

Le VI de l'article 1609 nonies C du code général des impôts prévoit que lorsque l'établissement public de coopération intercommunale est signataire d'un contrat de ville, il définit les objectifs de péréquation et de renforcement des solidarités financière et fiscale entre ses communes-membres sur la durée du contrat de ville. L'EPCI s'engage, lors de la signature du contrat de ville, à élaborer, en concertation avec ses communes-membres, un pacte financier et fiscal de solidarité visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre ces dernières.

À défaut d'avoir élaboré un tel pacte ou de s'engager à l'élaborer dans la première année de mise en œuvre du contrat de ville, l'EPCI est tenu d'instituer, dans le cadre d'un contrat de ville, une dotation de solidarité communautaire (DSC), dont le montant est réparti en fonction de critères de péréquation concourant à la réduction des disparités de ressources et de charges entre les communes.

Or, la CATP n'a pas élaboré de pacte financier et fiscal de solidarité.

Quant à l'institution de la dotation de solidarité communautaire (DSC), elle n'a eu lieu que tardivement, en 2018.

Auparavant, et ceci depuis 2013, l'EPCI attribuait à ses communes-membres des fonds de concours, en utilisant cependant les critères relatifs à la répartition de la DSC (population, potentiel fiscal et revenu par habitant) pour calculer les enveloppes individuelles. Ces dernières se sont élevées à 1,2 M€ en 2014, 2015, 2016 et 2017.

Une analyse approfondie portant sur la DSC figure au point 6.3.1.4 C ci-dessous, relatif à la fiscalité reversée par l'EPCI à ses communes-membres.

- L'institution d'un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance :

Un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD), prévu à l'article L. 132-13 du code de la sécurité intérieure, s'est tenu le 1^{er} décembre 2016.

Cette instance s'est réunie, de nouveau, le 18 décembre 2019.

La périodicité triennale des réunions du CISPD reflète le très faible niveau de prise en charge de cette problématique de la part de la CATP.

En outre, contrairement à l'usage en la matière, il n'existe pas dans cette collectivité de règlement intérieur du conseil. L'édiction d'un tel document permettant de préciser ses modalités de fonctionnement dont la périodicité des réunions, était néanmoins inscrite à l'ordre du jour de la réunion précitée du 18 décembre 2019.

B - Les actions menées « hors contrat de ville :

La CATP finance également des actions en lien avec la politique de la ville, mais « hors contrat de ville ». Les actions menées dans ce cadre se traduisent par le financement des dispositifs suivants, liés à la prévention de la délinquance :

- Subventions accordées à des associations en cofinancement avec le Fond Interministériel de Prévention de la Délinquance, centrées sur la thématique la prévention des violences faites aux femmes et des violences intrafamiliales, ainsi que l'aide aux victimes ;
- Sécurité routière avec l'acquisition d'un radar-jumelles intercommunal mis à disposition des polices municipales des communes-membres.

➤ **Conclusion relative à l'exercice de la compétence « politique de la ville »**

Au final, il s'avère qu'en matière d'exercice de la compétence obligatoire « politique de la ville », la CATP a limité son action à l'élaboration du contrat de ville (2015-2020) et au financement de quelques actions « hors contrat de ville », peu significatives.

L'analyse des crédits consacrés par l'EPCI au financement de cette compétence démontre d'ailleurs son faible niveau de mise en œuvre.

Cumulés sur les cinq exercices concernés (2014 à 2018), ils représentent 0,3 % de ses dépenses réelles de fonctionnement cumulées au titre de la même période.

En 2017 et 2018, en cumul, l'EPCI a consacré environ 150 K€ au financement d'actions liées au contrat de ville. Il s'agit essentiellement de subventions versées à différentes structures, notamment des associations, Missions Locales, etc.

En outre, en 2017 et 2018, toujours en cumul, environ 66 K€ ont été consacrés aux actions susvisées conduites « hors contrat de ville ».

Les dépenses d'investissement relatives à la compétence « politique de la ville » ont représenté, quant à elles, sur la période 2014 - 2018, 8 500 € au total (liés à l'achat de radars précédemment évoqué).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, M. Martin-Teissère a estimé que la CATP a mis en œuvre un certain nombre de démarches [mobilisation de l'ensemble des acteurs, élaboration et rédaction du Contrat de Ville, programmation annuelle avec appels à projets, mise en place des conseils citoyens, conventions d'abattement de la taxe foncière sur les propriétés bâties, etc.], d'une part, que les manquements relevés par la chambre ne concernent pas le contenu opérationnel du Contrat de Ville, mais les procédures d'information qui y sont associées, d'autre part.

La chambre rappelle toutefois que le périmètre actuel de la compétence « politique de la ville » est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017, nonobstant les dispositifs déjà institués antérieurement. L'EPCI a donc disposé du temps nécessaire pour être en mesure de remplir l'intégralité de ses obligations.

3.2.5 La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations

La CATP n'exerçait pas la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) avant le 1^{er} janvier 2018, date à laquelle elle a été érigée en compétence obligatoire des communautés d'agglomération.

M. Martin-Teissère a toutefois précisé, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que « *dès avant la prise de la compétence GEMAPI, la communauté d'agglomération a participé à la restructuration des digues de la Durance, via le versement de fonds de concours aux communes alors détentrices de la compétence* ».

Depuis le 1^{er} janvier 2018, la CATP exerce sa compétence *via* un dispositif de « représentation-substitution » de la communauté à ses communes-membres au sein de plusieurs syndicats existants, conformément à plusieurs délibérations du conseil communautaire. La CATP a ainsi fait usage des dispositions de l'article L. 5211-61 du code général des collectivités territoriales, en déléguant l'intégralité de sa compétence GEMAPI à ces établissements.

Compte tenu de l'acquisition relativement récente de la compétence GEMAPI par la CATP, cette dernière précise s'inscrire « *dans la continuité des actions précédemment menées par les communes au sein des syndicats* ».

Elle indique, en outre, que « *l'estimation financière des coûts que cette compétence va générer reste difficile, avec à terme des responsabilités qui vont très certainement s'accroître, entraînant une augmentation des dépenses à y consacrer. La mise en place d'un financement spécifique est donc apparue comme prématurée en l'absence de visibilité, à ce stade, sur les programmes de travaux à mettre en œuvre* ».

La collectivité n'a donc pas, pour l'heure, institué de taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, l'EPCI indiquant que le financement de ces missions « *ne nécessite pas, dans un premier temps, de dégager de nouvelles ressources* ».

Les contributions versées par la CATP aux syndicats susmentionnés ont, quant à elles, donné lieu à des retenues sur l'attribution de compensation (AC) versée à ses communes-membres.

En 2018, première année d'exercice de ladite compétence, l'EPCI y a consacré 0,2 % de ses dépenses réelles de fonctionnement, dont 78 619 € correspondent aux contributions versées par l'EPCI aux syndicats en charge de l'exécution des missions GEMAPI pour son compte. En 2019, vient s'ajouter à ces contributions, en augmentation par rapport à 2018 (prévisionnel de 183 500 €), un montant de 1 185 000 € en investissement pour la requalification de digues.

3.2.6 L'accueil des gens du voyage

La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage prévoit, notamment, en son article 1^{er} (III), l'élaboration par le représentant de l'État dans le département et le président du conseil départemental d'un schéma départemental d'accueil des gens du voyage.

S'agissant du département des Bouches-du-Rhône, le schéma départemental du 10 janvier 2012, modifié en juillet 2016, prévoyait la création de 20 emplacements sur les deux communes-membres de la CATP suivantes : Châteaurenard et Noves.

La CATP s'est vue transférer, le 1^{er} janvier 2017, l'obligation de création des 20 emplacements en question puisqu'ils n'avaient pas été créés antérieurement.

Au moment où la chambre a arrêté ses observations provisoires (fin 2019), aucun emplacement n'avait été réalisé.

Pour justifier cette situation, la CATP invoque les raisons suivantes :

- Son territoire ne serait pas « *confronté à des demandes régulières de petits groupes inférieurs à 20 caravanes, mais à des demandes épisodiques de grands groupes, pour lesquelles la réponse est la création au niveau de l'arrondissement (Arles) d'une aire de grand passage* » ;
- La « *couverture du territoire des communes de Noves et de Châteaurenard par un Plan de Prévention des Risques Inondations, qui interdit toute extension des zones urbanisées, rend particulièrement complexe l'identification d'un site qui répond aux critères réglementaires imposés pour ce genre d'installations* » ;
- La « *problématique principale à laquelle le territoire est confronté n'est pas l'accueil de populations nomades mais celle de la sédentarisation des gens du voyage* ». Or, selon l'EPCI, l'aire d'accueil prévue au plan départemental ne résoudrait « *en rien la problématique des sédentaires et semi sédentaires* ».

L'EPCI n'avance néanmoins aucune mesure qu'il envisagerait d'instituer pour améliorer les conditions d'accueil, sur son territoire, des populations sédentaires et semi-sédentaires.

Depuis 2017, il n'a consacré aucun crédit à la mise en œuvre de cette compétence obligatoire.

Dans ces conditions, la chambre recommande à la CATP de mettre en œuvre les prescriptions la concernant inscrites au schéma d'accueil des gens du voyage du département des Bouches-du-Rhône en procédant à la création des 20 emplacements susmentionnés.

À défaut, l'EPCI pourrait remplir ses obligations en contribuant au financement de la création, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion d'aires ou de terrains situés hors de son territoire, comme le prévoit la loi du 5 juillet 2000 précitée.

3.2.7 La collecte et le traitement des déchets des ménagers

➤ **Historique concernant l'exercice de cette compétence**

Dès 2001, la communauté de communes Rhône-Alpilles-Durance (CCRAD) s'était emparée de la compétence relative à la gestion des déchèteries. En 2009, les communes-membres ont décidé de confier à l'EPCI la totalité de la collecte et du traitement des ordures ménagères, à compter du 1^{er} janvier 2010, dans le cadre de la compétence alors optionnelle « protection et mise en valeur de l'environnement ».

Toutefois, l'article 68 de la loi NOTRe a élargi les compétences obligatoires des communautés d'agglomérations à la collecte et au traitement des déchets ménagers (et assimilés), à compter du 1^{er} janvier 2017. La CATP exerce donc cette compétence dans ce cadre depuis cette date.

S'agissant des transferts patrimoniaux (déchèteries, quais de transfert, camions-bennes à ordures ménagères, conteneurs), ils ont eu lieu, en grande majorité, avant 2014. Cette thématique est analysée au chapitre 5.2.1 ci-dessous relatif à la tenue de l'inventaire.

➤ **La mise en œuvre actuelle de la compétence**

À ce jour, en la matière, l'EPCI exerce les missions suivantes :

• **La collecte** :

- Pour les communes de Maillane, d'Orgon et le secteur ouest de Châteaurenard, il s'agit d'une collecte de proximité *via* des colonnes multi-flux. La collecte des déchets a été confiée par marché à un prestataire privé ;
- Pour les autres communes-membres, il s'agit d'une collecte classique (conteneurs individuels ou collectifs selon les communes et secteurs), assurée en régie par les moyens propres de la CATP.

• **Le traitement** :

Le traitement des ordures ménagères est, quant à lui, intégralement assuré au moyen de marchés de prestations de services, l'un étant chargé du verre, l'autre des ordures ménagères (traitement des ordures ménagères, traitement des déchets déposés en déchèterie et exploitation du centre de transfert de Mollégès) et le dernier des recyclables.

• **Les déchèteries et les quais de transfert** :

La CATP gère un réseau de cinq sites : le quai de transfert et la déchèterie d'Eyragues, le quai de transfert et la déchèterie de Mollégès, la déchèterie de Barbentane-Rognonas, la déchèterie de Maillane-Graveson, la déchèterie de Châteaurenard-Noves.

➤ **La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)**

En 2009, le conseil communautaire a décidé d'instituer la taxe d'enlèvement des ordures ménagères en instaurant des zones de perception correspondant aux communes-membres. Il existe ainsi dix zones de perception délimitées par les limites communales, afin de tenir compte de la différence de service rendu par l'EPCI.

Ce dernier a, par ailleurs, consenti à une réduction de taux d'un point aux communes ayant mis en place une collecte de proximité sur l'ensemble de leur territoire.

En outre, quatre communes (Barbentane, Saint-Andiol, Châteaurenard et Graveson) ont mis en œuvre une collecte spécifique. Ces communes ont été autorisées à conserver des taux de TEOM supérieurs au taux de la TEOM communautaire. La CATP reverse ensuite à ces communes le différentiel entre le taux conservé et le taux communautaire afin de financer les collectes spécifiques.

En 2018, les taux de TEOM communautaires appliqués aux communes-membres se situaient entre 8,50 % et 10,30 %. Cette même année, un mécanisme de lissage a été entamé pour atteindre un taux harmonisé de 9,50 %. Ce lissage, initialement prévu sur deux ans, a cependant été suspendu en 2019, les élus communautaires ayant souhaité figer le niveau de produit de la TEOM.

À l'exception de ces évolutions, les taux n'avaient pas varié depuis 2010.

Lors de l'entretien de fin de contrôle, le président de l'EPCI a déclaré regretter l'arrêt de ce processus d'harmonisation. Il souhaiterait, en outre, qu'un taux unique de TEOM puisse être institué dès 2020.

➤ **L'équilibre financier de la compétence**

Bien que la compétence « collecte et traitement des déchets ménagers » n'ait été rendue obligatoire qu'en 2017, est ici analysée la période 2014 - 2018, afin de disposer d'une vision exhaustive de cette problématique sur l'ensemble de la période sous revue.

En application de l'article 1520 du code général des impôts, le produit de la TEOM est destiné à pourvoir aux dépenses relatives à la collecte et au traitement des déchets ménagers, qui comprennent les dépenses de fonctionnement réelles exposées pour la réalisation du service, ainsi que les dépenses d'ordre constituées par les dotations aux amortissements des immobilisations qui lui sont affectées.

La TEOM n'a donc pas vocation à financer le fonctionnement courant de l'EPCI. Selon la jurisprudence du Conseil d'État⁴, l'excès de produit sur le coût prévisionnel ne doit pas être supérieur à 9 %.

En 2018, le produit de la TEOM s'est élevé à 6,4 M€.

Ce produit a toujours été inférieur aux dépenses de fonctionnement du service entre 2014 et 2018. En moyenne, sur cette période, la part des dépenses couvertes par le produit de la taxe s'élève à 83,6 %.

⁴ CE, 31 mars 2014, Sté Auchan France n° 368111.

Le solde des dépenses de fonctionnement est couvert par des recettes non affectées en lien avec la compétence « déchets ménagers », telles que les ressources de valorisation procurées par la vente de métaux ou de verre, ainsi que par la redevance payée à l'EPCI (jusqu'en 2017) par la communauté de communes de la Vallée des Baux-Alpilles pour utiliser le quai de transfert d'Eyragues.

Il peut donc être considéré que la CATP respecte la règle susvisée, posée par le code général des impôts et la jurisprudence du Conseil d'État, puisque le niveau de la TEOM collecté apparaît proportionné par rapport aux charges du service « collecte et traitement des déchets ménagers ».

➤ **Conclusion relative à l'exercice de la mission « collecte et traitement des déchets ménagers »**

Il apparaît donc que l'EPCI exerce de manière effective cette compétence.

Elle y a d'ailleurs consacré d'importants crédits, environ 6 M€ par an en moyenne sur la période 2014-2018, soit au total près de 30 M€, ce qui représente un peu plus de 21 % des dépenses réelles de fonctionnement cumulées au titre de la même période. Il s'agit, et de loin, du premier poste de consommation des crédits de fonctionnement.

Il convient enfin de souligner que la CATP verse annuellement une subvention à la commune de Noves (314 K€ en 2017 et 317 K€ en 2018) pour l'utilisation de son personnel de collecte et pour l'entretien (et le remplacement, lorsque nécessaire) de ses deux camions-bennes de ramassage, puisque cette commune n'a pas souhaité transférer ledit personnel à l'EPCI et que celui-ci continue d'effectuer la collecte avec ce matériel municipal.

La chambre estime que cette situation irrégulière doit cesser, sans délais.

Les arguments avancés par le maire de Noves à ce sujet, en réponse aux observations provisoires de la chambre, notamment l'absence, à Noves, de personnel précisément affecté au ramassage des ordures ménagères, ne sauraient justifier qu'une commune-membre exerce une mission qui relève juridiquement de la compétence de l'intercommunalité.

Dans ces conditions, la chambre recommande à la CATP de mettre fin à l'exercice de la compétence de collecte des ordures ménagères sur le territoire de la commune de Noves par du personnel communal.

Recommandation n° 4 : Mettre fin à l'exercice de la compétence de collecte des ordures ménagères sur le territoire de la commune de Noves par du personnel communal.

M. Martin-Teissère a précisé, quant à lui, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que cette recommandation sera portée devant la nouvelle assemblée délibérante (élue en 2020).

3.2.8 La gestion de l'eau et de l'assainissement (au 1^{er} janvier 2020)

Les compétences « eau » et « assainissement » étaient optionnelles jusqu'au 31 décembre 2019, mais non exercées à ce titre par la CATP.

L'article 64 de loi NOTRe a étendu le champ des compétences obligatoires conférées aux communautés d'agglomération en y ajoutant, à compter du 1^{er} janvier 2020, la gestion de

l'eau et de l'assainissement (article L. 5216-5 du CGCT). Une procédure de mise en conformité des statuts de la CATP devait donc avoir lieu avant le 1^{er} janvier 2020.

La gestion des eaux pluviales, également transférée à la CATP au 1^{er} janvier 2020 pour la partie « eaux pluviales urbaines », était assurée en régie par les treize communes-membres.

Dans la perspective de cette prise de compétence, l'EPCI a lancé en 2018 une mission d'assistance sur les aspects techniques (état du patrimoine transféré et priorités d'action), juridiques (procédures à mettre en œuvre pour le transfert) et financiers (tarification et impacts budgétaires).

Les différentes procédures administratives à mettre en œuvre⁵ dans le cadre du transfert des compétences relatives à l'eau et à l'assainissement étant en cours ou à venir au moment de la clôture de l'instruction, elles n'ont pu être intégrées dans le périmètre du présent contrôle.

Quoi qu'il en soit, l'EPCI envisage la réalisation d'un schéma directeur intercommunal visant à fixer ses priorités d'intervention. Un tel document synthétique devrait également lui permettre d'affiner la programmation de ses investissements, l'état des lieux évoqué précédemment laissant, en effet, nettement apparaître la nécessité d'avoir recours à de coûteux travaux à court, moyen et long termes (sécurisation, renforcement et mise en conformité de la ressource en eau, fonctionnement optimal des stations d'épuration, opérations de renouvellement du réseau de distribution).

La rédaction d'un tel document spécifique de programmation pluriannuelle des investissements, qui pourraient s'avérer, *in fine*, particulièrement élevés pour la communauté d'agglomération Terre de Provence, ne peut qu'être encouragée par la chambre, puisqu'il est de nature à sécuriser la situation financière de cet EPCI.

M. Martin-Teissère annonce, à cet égard, en réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'un travail en cours vise à bâtir un cahier des charges destiné au « *lancement d'une consultation pour la mise en place d'un schéma directeur à l'échelle de Terre de Provence, qui sera à engager dès 2020* ».

3.3 Les compétences optionnelles

3.3.1 La voirie et le stationnement d'intérêt communautaire

➤ La création, l'aménagement et l'entretien de la voirie

La CATP exerce depuis 2001 la compétence optionnelle « création, aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire ».

⁵ Notamment, la délibération portant création de la nouvelle régie et approbation de ses statuts, la désignation des CE, 31 mars 2014, Sté Auchan France n° 368111.

L'intérêt communautaire a ainsi été défini, notamment par délibération n° 82/2016 du 22 septembre 2016 : sont d'intérêt communautaire, les voies limitrophes entre les communes de la communauté d'agglomération et les voies de desserte des zones d'activités et zones d'aménagement concerté intercommunales. Ce périmètre se limite au total à environ 37 kilomètres de voies.

En la matière, l'action de la CATP consiste :

- Au titre du fonctionnement, au faucardage des accotements (deux passages par an) et au curage des fossés. Ponctuellement, au besoin, des opérations d'élagage ou abattage d'arbres sont réalisées ;
- Au titre de l'investissement, à la réfection des voiries, selon des programmes établis en fonction des dégradations constatées ou des nécessités de sécurisation.

Depuis la prise de cette compétence, en 2001, aucun transfert de personnel entre l'EPCI et ses communes-membres n'a eu lieu, du fait d'une pratique plutôt orientée vers le recours, par les communes, aux marchés et prestations de service, donc de l'absence de personnel municipal intégralement dédié à ces missions. La CATP a également recours à des prestations de services (fonctionnement) et des marchés de maîtrise d'œuvre et de travaux (investissement).

➤ **La création ou l'aménagement et la gestion de parcs de stationnement**

L'EPCI a pris en charge cette compétence optionnelle à l'occasion de son changement de statut, lors du passage de communauté de communes à communauté d'agglomération, le 1^{er} janvier 2013. L'exercice de cette compétence a ainsi coïncidé avec celui de la compétence obligatoire relative à l'organisation de la mobilité, évoquée précédemment.

L'intérêt communautaire a été conféré par la CATP, notamment par délibération n° 82/2016 du 22 septembre 2016, aux parcs de stationnement favorisant le rabattement vers des transports collectifs / réalisés dans le cadre d'une opération de compétence communautaire.

La collectivité a estimé nécessaire, dans un premier temps, de définir l'offre de transports à mettre en place sur son territoire avant d'envisager la création de parcs de stationnement devant avoir une fonction de « rabattement » vers les lignes collectives. A ainsi été mis en évidence l'intérêt de procéder à la création d'un parking-relais au droit du pont de Rognonas.

Sous maîtrise d'ouvrage de la CATP, ce projet nécessite néanmoins de conclure une convention de partenariat, toujours en cours de rédaction, avec d'autres collectivités potentiellement utilisatrices (région Provence-Alpes-Côte d'Azur et communauté d'agglomération du Grand Avignon).

Ainsi, Terre de Provence n'a consacré aucun crédit au financement de la compétence optionnelle « création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire », entre 2014 et 2018.

➤ **Conclusion relative à l'exercice de la compétence « voirie et parcs de stationnement d'intérêt communautaire »**

Entre 2014 et 2018, l'EPCI a donc exercé de façon très marginale la compétence inhérente aux parcs de stationnement d'intérêt communautaire, et n'y a consacré aucun crédit.

Les crédits de fonctionnement destinés à la voirie d'intérêt communautaire ont représenté, sur les cinq exercices concernés (2014- 2018), au total 0,1 % de ses dépenses réelles de fonctionnement cumulées de la CATP.

Les crédits d'investissement ont représenté, quant à eux, au total, sur la période 2014-2018, 445 K€ (dont 250 K€ au titre de la seule année 2018). Depuis 2015, ces crédits correspondent aux programmes de travaux de réfection des voiries d'intérêt communautaire.

Compte tenu de ce qui précède, la chambre estime que la strate administrative que représente la communauté d'agglomération n'apporte qu'une plus-value dérisoire dans la conduite de cette politique publique.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, M. Martin-Teissère a indiqué, notamment, que *« la majorité des liaisons intercommunales de Terre de Provence sont de compétence départementale et seules quelques voies communales limitrophes .../... assurent effectivement un rôle intercommunal. C'est donc de manière pragmatique que seules ces voies ont été définies d'intérêt communautaire en y ajoutant les voies qui desservent exclusivement des équipements communautaires. Ce patrimoine de voirie géré par la communauté s'étoffe progressivement avec l'intégration récente des voiries des zones d'activités communales existantes et les nouvelles voiries créées par la communauté (...) »*.

3.3.2 La protection et la mise en valeur de l'environnement

Outre les compétences relatives à la gestion des déchets ménagers et à l'eau et l'assainissement, devenues compétences obligatoires à part entière et examinées ci-avant, la CATP exerce la compétence optionnelle suivante au titre de protection et la mise en valeur de l'environnement : *« lutte contre la pollution de l'air, la lutte contre les nuisances sonores, le soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie »*.

Au cours de la période 2014-2016, cette compétence a été exercée *via* l'instauration d'une charte paysagère, ainsi qu'au travers d'actions se rapportant au Plan Climat-Air-Energie Territorial (PCAET) prévu par la loi dite « Grenelle 2 » du 12 juillet 2010.

Le volet « charte paysagère » a été abandonné.

Quant au PCAET, son pilotage a été confié par l'EPCI au Pôle d'Equilibre Territorial du Pays d'Arles, par délibération du 7 avril 2011, conformément aux dispositions de l'article L. 229-26 du code de l'environnement. Il a été adopté le 10 juin 2016. En 2017 et 2018, la participation financière de la CATP au PCAET s'est élevée respectivement à environ 14 K€ et 10 K€.

En outre, en matière de protection de l'environnement, l'EPCI a, entre 2012 et 2015, réalisé une thermographie aérienne permettant d'enregistrer, à l'aide d'un scanner infrarouge, les images thermiques de l'ensemble du bâti d'un territoire (habitations, bâtiments publics, entreprises, etc.).

Le seul volet de cette action se poursuivant actuellement, mais dans le cadre du PCAET, concerne la tenue de « permanences info-énergie » au sein de l'espace dédié mis à disposition par le Pays d'Arles.

Parallèlement, l'EPCI a recruté, en avril 2015 et janvier 2016, deux « conseillers en énergie » qui interviennent au profit de l'EPCI et des communes-membres (Cf. chapitre n° 4 relatif à la mutualisation des services).

Compte tenu de ce qui précède, hors collecte et traitement des déchets ménagers, la compétence « protection et la mise en valeur de l'environnement » a absorbé, en cumul, une part infinitésimale du budget de fonctionnement de la CATP, entre 2014 et 2016 (0,03%).

3.3.3 L'action sociale d'intérêt communautaire

Préalablement à sa transformation en communauté d'agglomération, la communauté de communes Rhône-Alpilles-Durance a procédé à une modification de ses statuts, validée par l'arrêté préfectoral du 16 avril 2012, afin de prendre en charge cette nouvelle compétence, introduite au groupe des compétences optionnelles par l'article 60 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

Par délibération du 27 février 2014, puis par délibération du 22 septembre 2016 (n° 82/2016), a été déclaré d'intérêt communautaire pour l'exercice de cette compétence, le soutien aux structures d'accompagnement des jeunes de la communauté d'agglomération (Missions Locales, Maison de l'Adolescence), dont l'action dépasse le cadre communal.

L'action de la CATP s'inscrit donc dans ce cadre, et se matérialise par :

- Une adhésion aux missions locales implantées sur le territoire ;
- Le versement de subventions aux structures suivantes :
 - La Maison des Adolescents 13 Nord : subvention de 32 000 € en 2018 (à laquelle s'est ajoutée une subvention versée au titre du contrat de ville) ;
 - Le Pôle Ressources Parentalité Familles : subvention de 6 000€ en 2018 ;
 - L'association « un autre regard » : subvention de 1 500 €/an depuis 2016 ;
 - L'unité locale de la Croix Rouge : subvention de 10 000€/an depuis 2017.
- La création, fin 2018, d'un service de « prévention jeunesse » intercommunal composé d'un agent de prévention, chargé d'accompagner les jeunes qui lui sont orientés afin de bâtir un parcours d'insertion et de prévention.

De par la définition même de l'intérêt communautaire en matière d'action sociale, l'EPCI exerce donc cette compétence optionnelle dans le cadre d'un périmètre très limité, ciblé vers les jeunes habitants, au travers, pour l'essentiel, d'un dispositif reposant sur l'attribution de subventions.

En limitant ainsi le champ d'action de son intérêt communautaire, l'EPCI s'est ainsi privée de la possibilité de créer un centre intercommunal d'action sociale, qui s'avère pourtant être un outil puissant d'intégration territoriale. Il est vrai que cette absence de CIAS provient, selon la CATP, de « *la volonté des communes de conserver l'action sociale comme une compétence de proximité communale exercée par les CCAS municipaux* ».

L'analyse des crédits consacrés par l'EPCI au financement de cette compétence optionnelle reflète d'ailleurs son faible niveau d'engagement. Sur les cinq exercices concernés

(2014 à 2018), ils représentent au total 0,5 % de ses dépenses réelles de fonctionnement cumulées au titre de la même période.

La collectivité n'a par ailleurs engagé aucun crédit d'investissement au titre de cette compétence entre 2014 et 2018.

3.3.4 Les équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire

La communauté de communes Rhône-Alpilles-Durance a pris en charge cette nouvelle compétence optionnelle, préalablement à sa transformation en communauté d'agglomération, le 1^{er} janvier 2013.

L'intérêt communautaire a ensuite été défini par l'EPCI, par délibération du 27 février 2014, puis par délibération du 22 septembre 2016 (n° 82/2016) pour déclarer d'intérêt communautaire, la réalisation et la gestion d'équipements culturels et sportifs à caractère structurant et dont la prise en charge par la communauté est justifiée par :

- L'absence ou l'insuffisance d'équipement similaire dans l'agglomération ;
- Un rayonnement qui dépasse le cadre communal.

La CATP n'a pourtant réalisé aucun équipement culturel ou sportif, pas plus qu'elle n'assume la gestion de ce type d'équipements.

Depuis 2014, la collectivité n'a, dans ces conditions, consacré aucun crédit à la mise en œuvre de cette compétence optionnelle.

L'établissement public n'a donc jamais exercé cette compétence ce qu'il justifie de la manière suivante : *« Le territoire de Terre de Provence est caractérisé par un taux d'équipement important des communes en matière de stades, gymnases, bibliothèques... et il n'a pas été identifié d'équipements structurants à créer pour pallier à une insuffisance par rapport à un besoin ».*

M. Martin-Teissère ajoute, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, que *« la question de la création d'une piscine couverte fait partie des pistes de travail que les élus communautaires devront prochainement étudier, en lien notamment avec l'ouverture récente du lycée ».*

3.4 Conclusion relative à l'exercice des compétences

En ce qui concerne l'exercice des compétences obligatoires, la chambre relève, qu'à la clôture de l'instruction (fin novembre 2019), la communauté d'agglomération Terre de Provence :

- Exerce de manière effective trois compétences obligatoires : le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, ainsi que la collecte et le traitement des déchets ménagers ;
- Exerce indirectement la compétence GEMAPI, déléguée à plusieurs syndicats ;
- Exerce de manière très incomplète et partielle les compétences relatives à l'équilibre social de l'habitat et à la politique de la ville.

S'agissant des compétences optionnelles, la CATP semble se conformer, à la lecture de ses statuts, aux dispositions de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, du fait de la prise en charge d'au moins trois compétences optionnelles, quatre en l'occurrence.

Or, l'analyse exposée au présent chapitre démontre qu'elle ne respecte pas, dans les faits, lesdites dispositions. En effet, fin 2019, cet EPCI n'en exerçait effectivement que deux, l'action sociale et la gestion de la voirie et des parcs de stationnement, et encore de manière limitée.

La situation décrite ci-dessus se reflète naturellement dans le montant des crédits de fonctionnement consacrés par l'EPCI à la conduite des actions rattachées au périmètre des compétences obligatoires et optionnelles, ainsi qu'il ressort du tableau n° 2 ci-dessous :

Tableau n° 2 : Pourcentage des dépenses consacrées par la CATP au financement de ses compétences obligatoires et optionnelles, entre 2014 et 2018

	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Montant des crédits de fonctionnement consacrés par la CATP au financement des compétences obligatoires et optionnelles	7 951 202	7 306 934	7 395 088	10 460 278	9 804 928	42 918 429
<i>Dont collecte et traitement des déchets ménagers</i>	<i>5 861 995 €</i>	<i>5 985 173 €</i>	<i>6 089 477 €</i>	<i>6 004 232 €</i>	<i>5 692 603 €</i>	<i>29 633 480 €</i>
Montant total des dépenses réelles de fonctionnement de l'EPCI	25 352 632	25 057 955	25 142 162	28 753 961	33 002 508	137 309 218
Pourcentage des dépenses réelles de fonctionnement du budget principal consacrées par la CATP au financement de ses compétences obligatoires et optionnelles	31,4 %	29,2 %	29,4 %	36,4 %	29,7 %	31,3 %

Source : CRC, d'après éléments CATP.

Ainsi, entre 2014 à 2018, les crédits de fonctionnement consacrés par la CATP au financement de ses compétences obligatoires et optionnelles ont représenté au total moins d'un tiers de ses dépenses réelles de fonctionnement cumulées sur la même période.

Et encore, environ 69 % des crédits en question ont-ils été consacrés aux seules missions de collecte et de traitement des déchets ménagers (29,6 M€ sur 43 M€).

Dit autrement, entre 2014 à 2018, en cumul, l'EPCI n'a consacré que moins de 10 % (13,3 M€ / 137 M€) de ses dépenses réelles de fonctionnement à l'exercice de l'ensemble de ses compétences obligatoires et optionnelles, hors collecte et traitement des déchets ménagers.

En prenant en considération le personnel employé par l'EPCI pour mettre en œuvre lesdites compétences et représentant une dépense cumulée de 13,5 M€ entre 2014 et 2018⁶, non ventilable entre les compétences, la part de ses dépenses réelles de fonctionnement consacrées, entre 2014 et 2018, au financement de ses compétences obligatoires et optionnelles ne s'élève qu'à 41 %.

Ce pourcentage est à mettre en perspective avec les dépenses réelles de fonctionnement découlant des reversements de fiscalités aux communes-membres, dont le taux s'élève à 56,4 % (Cf. point 6.3.1.4 ci-dessous).

Même si l'on admet que l'étude de l'exercice des compétences ne peut se limiter aux dépenses effectuées pour les exercer, il demeure que des dispositifs stratégiques justifiant l'existence même de cette strate intercommunale ne sont pas mis en œuvre, du fait d'une absence de volontarisme de l'EPCI ou de la volonté assumée des communes-membres de conserver certaines attributions.

Cette situation est particulièrement manifeste si l'on se réfère à l'absence de PLUi, aux actions non conduites en matière d'équilibre social de l'habitat, notamment l'absence de production de logements sociaux sous l'égide de l'EPCI, aux maigres dispositifs institués dans le cadre de la politique de la ville, sans oublier la carence de la collectivité en matière d'accueil des gens du voyage.

Ainsi, la chambre ne peut que constater que certaines missions structurantes ne sont pas exercées par la communauté d'agglomération Terre de Provence.

L'intégration des compétences facultatives au périmètre du contrôle, comme l'aurait souhaité M. Martin-Teissère, tel qu'il l'exprime dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, n'aurait pas été de nature à modifier ce constat d'ensemble, quand bien même les actions menées au titre de l'aménagement rural témoigneraient, selon son analyse « *de la politique volontariste de la communauté afin de protéger l'espace agricole et accompagner l'agriculture, secteur économique majeur de ce territoire* ».

4 LA MUTUALISATION DES SERVICES

La communauté d'agglomération Terre de Provence a approuvé son rapport de mutualisation intégrant le schéma de mutualisation des services, après avis favorable des communes-membres, par délibération du 17 décembre 2015⁷. L'annexe 2 au rapport précité expose, notamment, pour chaque action, les constats ayant présidé à son inscription au schéma, les modalités et le calendrier de mise en œuvre de chaque action, la liste des communes membres ayant déclaré leur intérêt pour y participer.

⁶ 9,8 % au total des dépenses réelles de fonctionnement cumulées.

⁷ L'article L. 5211-39-1 du CGCT prévoit l'élaboration, par l'EPCI, d'un schéma de mutualisation des services. Aux termes de ces dispositions, les premiers schémas de mutualisation devaient être adoptés avant le 31 décembre 2015.

Or, l'analyse de ces éléments permet de constater que ce schéma de mutualisation présente les lacunes suivantes :

- Les mutualisations envisagées s'avèrent peu ambitieuses ;
- Les objectifs assignés à chaque action s'avèrent souvent généraux et ne permettent donc pas de pouvoir évaluer le niveau de mise en œuvre de l'action à un instant donné ;
- Il en est exactement de même s'agissant des « gains attendus » par leur mise en œuvre ;
- Le calendrier prévisionnel de mise en œuvre de chaque action s'avère, lui aussi, souvent imprécis ;
- Parmi les 7 actions instituées par le schéma susvisé, seule la cinquième (mise en place d'une plateforme d'échanges de pratiques et d'expériences) a suscité l'intérêt des 13 communes-membres de la CATP. S'agissant des six autres actions, entre 5 et 12 communes-membres ont fait part de leur intérêt pour la démarche de mutualisation proposée.

Le bilan des sept actions inscrites au schéma de mutualisation, établi mi-2019, sur la base des informations fournies par la CATP figure en **annexe I** du présent rapport.

Il en ressort que, malgré la modestie des ambitions affichées par le schéma de mutualisation de septembre 2015, quatre de ses sept actions n'avaient pas été mises en œuvre à la fin du premier semestre 2019.

S'agissant des trois actions effectivement mises en œuvre, seule l'une d'elles entraîne une mutualisation entre l'EPCI et l'ensemble de ses communes-membres (rédaction et suivi administratif des marchés publics). Les deux autres ne concernent que la CATP et un nombre variable de communes (entre 7 et 10 pour les groupements d'achats). Les mises à disposition de personnel se résument, quant à elles, à 60 % d'ETP (équivalent temps plein).

Les très faibles gains financiers découlant des mutualisations instituées traduisent parfaitement le caractère limité des actions entreprises.

Cette situation traduit donc l'absence de volonté des élus communautaires et municipaux de mettre en place une véritable mutualisation des services et des missions.

La chambre constate pourtant qu'une action mise en œuvre préalablement au schéma de septembre 2015 (économies de flux) démontre l'intérêt pour l'EPCI et ses communes-membres de davantage mutualiser leurs missions, au regard notamment des gains financiers substantiels obtenus (100 000 €/an).

M. Martin-Teissère rappelle par ailleurs, en réponse aux observations provisoires de la chambre, la mise en place de deux autres actions, antérieures aussi audit schéma : un système d'information géographique intercommunal (en 2007) et un service commun dédié à l'instruction des permis de construire (en 2013).

5 L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES

5.1 L'information budgétaire

5.1.1 Les documents préparatoires aux débats d'orientation budgétaire

Les rapports d'orientations budgétaires présentés à l'assemblée communautaire, conformément à l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales⁸, se sont enrichis au fil des exercices et répondent, à compter de l'exercice 2017, aux exigences prévues à l'article D. 2312-1 du CGCT.

La CATP a en outre communiqué au préfet des Bouches-du-Rhône, à l'issue du conseil communautaire du 4 avril 2019, ses objectifs en matière d'évolution de ses dépenses réelles de fonctionnement, ainsi que son besoin de financement annuel, respectant ainsi les dispositions de l'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

5.1.2 Des documents budgétaires incomplets

Certains éléments sont indispensables pour éclairer les membres de l'assemblée délibérante avant la prise des décisions en matière budgétaire. D'autres sont destinés à l'information des citoyens. Ces informations sont mentionnées dans des annexes devant figurer à l'appui du budget primitif ou du compte administratif, conformément aux dispositions du code général des collectivités territoriales. En leur absence, ces documents sont entachés d'irrégularité et susceptibles d'être déférés devant le tribunal administratif.

Il ressort de l'instruction que seul le compte administratif relatif à l'exercice 2014 peut être qualifié de complet, puisqu'il comporte toutes ces annexes.

Dans ces conditions, la chambre recommande à la communauté d'agglomération Terre de Provence de présenter le compte administratif et le budget primitif accompagnés de l'ensemble des annexes requises, conformément aux dispositions des articles L. 2313-1, R. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 5 : Présenter le compte administratif et le budget primitif accompagnés de l'ensemble des annexes requises, conformément aux dispositions des articles L. 2313-1, R. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, M. Martin-Teissère s'est engagé à mettre en œuvre cette recommandation « *dès les prochains budget primitif et compte administratif* ».

⁸ Dans sa version issue de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite « loi NOTRe ».

5.2 La fiabilité des comptes

La chambre a analysé les procédures relatives à la mise en œuvre des affectations de résultat, les provisions, le traitement des subventions transférables. Aucune anomalie n'a été décelée dans ces domaines. Le suivi des inventaires, le respect des règles d'amortissement et de rattachement des charges au bon exercice comptable appellent en revanche quelques observations.

5.2.1 La tenue de l'inventaire

Une bonne connaissance de son patrimoine permet à l'EPCI de mettre en œuvre, ou d'améliorer, sa stratégie de gestion patrimoniale. Elle lui permet également, s'il dispose d'information sur l'état général de ses immobilisations et son potentiel, d'améliorer ses décisions de gestion (adaptation des constructions, démolitions, opération d'entretien, révisions de loyers, charges...).

En outre, seul un inventaire précis des biens amortissables ayant vocation à être intégrés dans l'actif permet de s'assurer de la sincérité des amortissements réalisés. Ainsi, la bonne tenue de l'inventaire participe à la sincérité de l'équilibre budgétaire, dépassant le seul enjeu de la qualité comptable.

Le suivi patrimonial est assuré conjointement par l'ordonnateur et le comptable public. L'inventaire de l'ordonnateur, notamment chargé d'attribuer un numéro d'inventaire aux biens, et l'état de l'actif du comptable ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre. Cette correspondance repose largement sur la qualité des échanges d'informations entre l'ordonnateur et le comptable.

Or, au 31 décembre 2018, l'état des biens immobilisés de l'EPCI (d'un total de 19 M€) présente une différence d'un peu plus de 17 M€ avec l'état de l'actif du comptable (d'un total de 36 M€).

Dans ces conditions, la chambre recommande à la communauté d'agglomération Terre de Provence de procéder, sans délai, aux travaux visant à atteindre une concordance entre l'inventaire et l'état de l'actif.

Recommandation n° 6 : Procéder, sans délai, aux travaux visant à mettre en concordance l'inventaire et l'état de l'actif.
--

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, M. Martin-Teissère s'est engagé à procéder à ces « opérations de mise en concordance ».

5.2.2 La politique d'amortissement mise en œuvre par la CATP

Par délibération du 13 décembre 2001, la communauté de communes Rhône-Alpilles-Durance a modifié les durées d'amortissement instaurées initialement par une délibération du 29 mars 2000.

Or, la délibération du 13 décembre 2001 n'a jamais été actualisée depuis, en dépit des évolutions réglementaires, du changement de statut de l'EPCI (devenu une communauté d'agglomération en janvier 2013) et de la modification de son périmètre (passage de 10 à 13 communes).

Par ailleurs, l'instruction a révélé plusieurs anomalies en matière de détermination des dotations aux amortissements. Celles-ci portent, essentiellement, sur l'absence de base réglementaire ou sur un défaut d'harmonisation.

Dans ces conditions, la chambre recommande à la communauté d'agglomération Terre de Provence de réviser, dans le respect du principe de permanence des méthodes, ses durées d'amortissement par une délibération et d'amortir conformément à cette délibération.

Recommandation n° 7 : Réviser les durées d'amortissement par une délibération et amortir conformément à cette délibération.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, M. Martin-Teissère indique prendre en compte cette recommandation *via* « *la prise d'une délibération sur les durées d'amortissement dès le début du prochain mandat, considérant le renouvellement en cours des instances communautaires* ».

5.2.3 Les états de rattachements de charges

La procédure de rattachement des charges à l'exercice résulte du principe d'indépendance des exercices et du principe d'annualité budgétaire. Elle a pour finalité de faire apparaître, dans le compte de résultat, l'intégralité des charges ayant donné lieu à service fait au cours d'un exercice, même si les pièces comptables correspondantes (factures notamment) n'ont pas encore été reçues ou émises. Grâce à cette technique, le résultat de l'exercice revêt sa véritable signification puisqu'il est exhaustif.

La CATP a produit les états des rattachements de charge au titre de l'ensemble de la période sous revue. Après analyse, il s'avère que, globalement, elle respecte la procédure des rattachements. Toutefois, s'agissant de l'exercice 2018, a été constatée l'existence de nombreux rattachements concernant des engagements inscrits depuis plusieurs années et qui, faute de pièces comptables produites par les créanciers, n'ont pu donner lieu à mandat de paiement.

L'EPCI doit donc s'assurer de la réalité des engagements portés sur son état de rattachement et purger des rattachements anciens et sans fondement.

* * *

Nonobstant les observations formulées ci-avant, il peut être considéré que les comptes de la communauté d'agglomération Terre de Provence sont suffisamment fiables pour réaliser une analyse financière sans avoir à procéder à des réserves ou des retraitements.

6 LA SITUATION FINANCIERE

6.1 Le périmètre de l'analyse financière

La présente analyse financière a été effectuée, pour l'essentiel, sur la base des informations issues des comptes de gestion, au moyen de l'outil d'analyse financière des juridictions financières « ANAFI ». Les données ont été complétées sur certains points à partir des comptes administratifs ou des informations fournies par la CATP.

Les comparaisons citées au présent chapitre sont issues principalement des fiches AE2F, communiquées par les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

6.2 Les budgets annexes

En 2018, la communauté d'agglomération Terre de Provence disposait de sept budgets annexes (BA) et d'un budget géré sous forme de régie (celui de l'office de tourisme intercommunal), en sus du budget principal (BP).

Les principales caractéristiques financières des budgets annexes sont détaillées en annexe II au présent rapport.

A priori, et sous réserve de la réalisation effective des ventes de terrains d'ores et déjà engagées et planifiées, évoquées en annexe, les sept budgets annexes précités représentent peu de risques pour la situation financière globale de la communauté d'agglomération.

Demeure toutefois une incertitude qui pèse sur la potentielle cession des terrains encore en possession de la CATP sur les ZAE concernées par la relocalisation du MIN de Châteaurenard, à la SPL « Grand marché de Provence » et aux communes de Châteaurenard et de Noves.

L'analyse financière détaillée a été, dans ces conditions, ciblée sur le budget principal de l'EPCI. Elle comporte toutefois un focus sur la dette des budgets annexes.

6.3 Les performances financières annuelles

6.3.1 L'évolution des produits de gestion sur la période

L'évolution des produits de gestion de l'EPCI, entre 2014 et 2018, est exposée dans le tableau n° 3 ci-dessous :

Tableau n° 3 : Évolution des produits de gestion de la CATP, entre 2014 et 2018

	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne	Variation 2018/2014
Ressources fiscales propres	21 906 774	22 925 152	23 428 769	25 377 890	25 874 790	4,2%	18,1%
Fiscalité reversée	14 590 923	14 548 154	14 522 290	14 484 358	19 287 305	7,2%	32,2%
<i>dont attribution de compensation</i>	<i>14 543 245</i>	<i>14 548 154</i>	<i>14 522 290</i>	<i>14 484 358</i>	<i>14 287 357</i>	-0,4%	-1,8%
<i>dont dotation de solidarité communautaire</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>4 978 636</i>		
<i>dont fiscalité reversée à l'état</i>	<i>47 678</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>		
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	7 315 851	8 376 998	8 906 479	10 893 532	6 587 485	-2,6%	-10,0%
Ressources d'exploitation	865 158	874 591	937 225	1 304 466	953 381	2,5%	10,2%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	7 120 097	6 781 878	6 560 610	7 361 708	7 256 205	0,5%	1,9%
Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat (FPIC et FNGIR)	-1 454 893	-1 454 893	-1 455 534	-1 569 946	-1 501 607	0,8%	3,2%
Produits de gestion nets	13 846 213	14 578 574	14 948 780	17 989 760	13 295 464	-1,0%	-4,0%

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

Ainsi, sur la période 2014-2018, les produits de gestion nets (diminués des versements effectués par la CATP au titre du FNGIR et du FPIC⁹ et au bénéfice des communes) ont baissé d'un pour cent en variation annuelle moyenne, de 4 % sur la période. Ce sont les ressources fiscales propres qui expliquent cette diminution.

En effet, bien que le montant des produits de fiscalité perçus ait augmenté de 18 % sur la période, passant de 21,9 M€ en 2014 à 25,9 M€ en 2018, la progression du prélèvement opéré sur ces ressources au titre des versements de fiscalité au bénéfice des communes-membres (attribution de compensation et dotation de solidarité communautaire) a été encore plus forte, passant de 14,6 M€ en 2014 à 19,3 M€ en 2018.

Cette augmentation est due à l'instauration en 2018 d'une dotation de solidarité communautaire (d'un montant de 4,8 M€).

Ainsi, les ressources fiscales propres de la CATP, ont été ramenées de 7,3 M€ en 2014 à 6,6 M€ en 2018, ce qui représente une baisse de près de 10 %.

Sont analysés ci-dessous, de manière plus détaillée, les produits fiscaux, les ressources d'exploitation, les ressources institutionnelles et, enfin, la fiscalité reversée.

➤ L'évolution des produits fiscaux

En 2018, les impôts et taxes constituaient le premier poste des recettes réelles de fonctionnement, soit près de 76 %. Ils étaient constitués, pour près de 18 M€, des taxes ménages et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, de 1,38 M€ de taxes économiques, de 6,38 M€ de taxe d'enlèvement des ordures ménagères et de 145 K€ de taxe de séjour.

⁹ L'analyse de ces deux postes figure au chapitre relatif à la fiscalité reversée.

Les impôts et taxes représentaient 424 € par habitant, soit le même niveau que la moyenne nationale des communautés d'agglomération (420 €/habitant), mais largement en dessous de la moyenne régionale des communautés d'agglomération (556 €/habitant).

1 / Les bases d'imposition

- La taxe d'habitation :

En 2018, la taxe d'habitation perçue par la CATP s'est élevée à 8,14 M€.

Les valeurs locatives, qui servent de base au calcul de cet impôt, sont revalorisées chaque année selon un coefficient de revalorisation forfaitaire. Toutefois, en l'espèce, les bases ont essentiellement progressé grâce à leur variation physique. En effet, les nouveaux logements ont représenté près de 64 % des augmentations de base constatées¹⁰.

A compter de 2018, en raison du nouveau mode de détermination du coefficient d'actualisation forfaitaire, désormais basé sur l'indice harmonisé des prix à la consommation, la part imputable à la progression physique de la base d'imposition tend à diminuer (58 % en 2018 et 38 % en 2019).

En 2018, la valeur locative moyenne par habitant des locaux d'habitation en vigueur sur le territoire de la CATP (1 359 €) était légèrement supérieure à la moyenne nationale des communautés d'agglomération (1 307 €).

- La contribution foncière des entreprises :

Compte tenu de la faiblesse des valeurs locatives des biens immobiliers affectés à l'activité économique, l'EPCI a choisi de fixer ses bases d'imposition par application du barème de la base minimum de la CFE, conformément à l'article 1647 D du code général des impôts.

Les bases de la CFE sont ainsi passées de 20,7 M€ à 25,5 M€ en 2017, générant un surplus de CFE de 950 K€. De plus, l'émission de rôles supplémentaires a permis de percevoir environ 850 K€ de CFE.

2 / Les taux d'imposition

Si le taux de la cotisation foncière des entreprises (CFE) a légèrement augmenté entre 2014 et 2015, pour ensuite se stabiliser¹¹, ceux des trois « impôts ménages » n'ont pas évolué depuis 2011, année d'instauration de ces impositions au profit de la CATP, en complément de celles perçues par les communes (fiscalité mixte).

¹⁰ Il convient de noter une diminution ponctuelle des bases en 2016 due au fait que pour des raisons matérielles l'administration fiscale a dû imputer certains dégrèvements à la base de la TH de l'exercice 2015 sur 2016.

¹¹ Fixé à 25,24 % en 2014, le taux appliqué depuis 2015 est de 25,67 %.

Les taux en vigueur en 2018 sont exposés dans le tableau n° 4 ci-dessous :

Tableau n° 4 : Taux d'imposition appliqués par la CATP en 2018

	CATP	Moyenne régionale	Moyenne nationale
Taxe d'habitation	9,98%	8,41%	9,23%
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	2,15%	3,33%	5,26%
Taxe additionnelle foncier non bâti	19,55%	25,87%	35,57%
Cotisation foncière des entreprises	25,67%	30,18%	26,46%

Source : fiche AE2F 2018.

Hormis le taux de la taxe d'habitation, légèrement supérieur aux moyennes nationale et régionale, les autres taux adoptés par la CATP sont inférieurs à ces mêmes moyennes.

3 / Les produits des impôts et des taxes perçus par la CATP :

En 2018, les produits de la taxe d'habitation représentaient 136 € par habitant (121 € en moyenne nationale et 145 € en moyenne régionale). Les produits de la cotisation foncière des entreprises représentaient, quant à eux, 115 € par habitant (111 € en moyenne nationale et 133 € en moyenne régionale).

Par ailleurs, la forte progression des produits fiscaux en 2017 provient, pour environ 1,8 M€, de la CFE, suite à la modification de sa base.

S'agissant de la TEOM, elle constituait, en 2018, 25 % des recettes fiscales de la CATP (6,38 M€ sur 25,87 M€ de produits perçus).

La TEOM perçue par la CATP cette même année représentait 105 € par habitant, montant identique à la moyenne nationale des communautés d'agglomération et largement inférieur à la moyenne régionale des communautés d'agglomération de Provence-Alpes-Côte d'Azur, d'un montant de 191 €.

➤ Les ressources d'exploitation

Entre 2014 et 2018, les ressources d'exploitation de la CATP ont progressé de 2,5 % en variation annuelle moyenne, de 10 % sur l'ensemble de la période. En 2018, elles représentaient 3 % des recettes réelles de fonctionnement.

Les ressources d'exploitation consistent essentiellement en produits relatifs aux ordures ménagères, non couvertes par la TEOM, telles que la collecte des verres et métaux et la mise à disposition de composteurs pour les usagers.

Par ailleurs, la CATP perçoit des produits de la communauté de communes de la Vallée des Baux-Alpilles (CCVBA) dans le cadre de la mise à disposition de son quai de transfert d'Eyragues, qui accueille les bennes collectant les ordures ménagères de la commune de Saint-Rémy-de-Provence.

La forte évolution constatée en 2017 est due à un rattrapage des recettes liées au tri sélectif et à la mise à disposition du quai de transfert à la CCVBA.

Toutefois, depuis 2018, la commune de Saint-Rémy-de-Provence est devenue utilisatrice de la plateforme de Beaucaire. La CCVBA a donc cessé de dédommager la CATP, engendrant ainsi une diminution de produits de l'ordre de 250 K€.

Les produits divers correspondent, quant à eux, à des remboursements effectués par la SOFAXIS, en charge de l'assurance des risques statutaires du personnel, à des ventes de chèque déjeuner et aux produits réalisés par la régie en charge des déchèteries.

➤ **Les ressources institutionnelles**

En 2018, les ressources institutionnelles représentaient 21 % des recettes réelles de fonctionnement. Elles ont progressé de 1,9 % sur la période 2014 - 2018, soit 0,5 % en variation moyenne annuelle.

L'évolution négative (- 23 %) de la dotation globale de fonctionnement (- 1,35 M€ entre 2014 et 2018) reflète la contribution de la CATP à l'effort national de redressement des finances publiques¹².

L'instauration en 2018 d'une dotation de solidarité communautaire¹³, en modifiant le calcul du coefficient d'intégration fiscale utilisé pour le calcul de la dotation d'intercommunalité, a pénalisé la CATP, puisqu'elle a engendré une baisse de près de 100 K€ des ressources institutionnelles en 2019.

La baisse des dotations a toutefois été contrebalancée par le dynamisme des participations perçues par l'EPCI (soit une progression de 1,36 M€), liées à la compétence relative aux transports scolaires exercée par la CATP depuis 2013. Cette dernière perçoit une participation (versée en 2017 par le département des Bouches-du-Rhône pour un montant de 1 437 K€ ; versée en 2018 par la région PACA pour un montant de 1 421 K€) qui vient toutefois compenser des charges (voir ci-avant paragraphe 3.2.2.3 A).

➤ **La fiscalité reversée**

Les produits perçus par la CATP sont amputés en application des mécanismes de reversement suivants :

- Le Fonds National de Garantie Individuel des Ressources ;
- Le Fonds national de Péréquation des ressources Intercommunales et Communales ;
- L'Attribution de Compensation ;
- La Dotation de Solidarité Communautaire.

A - Le Fonds National de Garantie Individuel des Ressources (FNGIR)

Depuis la réforme de la fiscalité locale, en application du point 2-1 de l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, le prélèvement ou le reversement au titre du FNGIR dont le montant est figé depuis 2014, représente l'écart des ressources provenant de la fiscalité professionnelle revenant à l'EPCI, avant et après la réforme. La CATP s'acquitte d'un prélèvement annuel de 1 454 893 €.

¹² La contribution des administrations publiques locales au redressement des comptes publics a été instituée par la loi de finances pour 2014 du 30 décembre 2013.

¹³ Cf. chapitre 3.2.4 ci-dessus relatif à la politique de la ville et au pacte financier et fiscal de solidarité.

B - Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)

Il s'agit d'un mécanisme de péréquation horizontale à l'échelle des ensembles intercommunaux constitués par les EPCI à fiscalité propre et leurs communes-membres. Ce fonds est alimenté par des prélèvements sur les ressources des ensembles intercommunaux les plus prospères et permet, en retour, des versements aux ensembles intercommunaux moins favorisés.

Les modalités de répartition entre l'EPCI et les communes-membres de la charge ou du produit résultant de ce mécanisme font intervenir le coefficient d'intégration fiscale. Les potentiels financiers par habitant sont utilisés pour la répartition entre les communes. Il existe, toutefois, deux modalités de répartition dérogatoires permettant aux membres de l'intercommunalité de s'affranchir des règles de répartition de droit commun précitées, dont l'une autorise une répartition libre sous réserve de recueillir une majorité qualifiée.

Jusqu'en 2015, le groupement intercommunal n'était ni contributeur, ni bénéficiaire. À compter de 2016, le bloc communal Terre de Provence est devenu contributeur à hauteur de 3 426 €. Compte tenu de ce faible montant, la CATP a décidé que chacun (EPCI et communes) assumerait la part issue de la répartition de droit calculée par l'État. La CATP a ainsi acquitté un montant de 641 €.

En 2017, suite aux fusions de communautés, la répartition du FPIC au niveau national a été profondément modifiée. La participation du bloc communal Terre de Provence s'est trouvée fortement augmentée, avec une contribution fixée à hauteur de 115 073 €, dont 21 314 € pour la CATP et 93 739 € pour les communes.

Par délibération du 6 juillet 2017, adoptée à l'unanimité, le conseil communautaire a décidé de fixer librement la répartition du FPIC à l'intérieur du bloc intercommunal et mis à la charge du seul EPCI l'intégralité de la contribution.

En 2018, la participation du bloc communal Terre de Provence a été à nouveau augmentée, avec une contribution portée à 225 358 €, dont 46 714 € pour la CATP et 178 644 € pour les communes.

Par délibération du 5 juillet 2018, le conseil communautaire a décidé, comme l'année précédente, de modifier les critères de répartition de droit et de prendre l'ensemble de la contribution à sa charge. Toutefois, la délibération n'ayant pas été adoptée à l'unanimité de l'assemblée communautaire, (37 voix pour et 2 contre), l'approbation, à l'unanimité, des communes-membres était requise. La commune de Barbentane ayant délibéré contre, la répartition de droit commun s'est appliquée et les notifications de prélèvement ont été adressées aux communes.

Par un second vote, la commune de Barbentane a finalement validé le recours à la répartition libre mais, intervenu trop tard, il n'a pas pu empêcher la répartition de droit commun. Les communes ont donc dû s'acquitter de leur part de FPIC.

La CATP a néanmoins confirmé vouloir prendre à sa seule charge les sommes en question. Pour ce faire, l'EPCI n'a trouvé d'autre solution que d'abonder le montant de DSC versé par ses soins aux communes-membres, à due concurrence du montant du FPIC dû par lesdites communes.

C - L'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire

Les montants de fiscalité reversée aux communes-membres par la CATP, entre 2014 et 2018, sont exposés dans le tableau n° 3 ci-dessus. Ainsi, entre 2014 et 2018, le montant reversé aux communes-membres a significativement augmenté, de 33 %.

La fiscalité reversée se décompose, d'une part, en attribution de compensation, d'autre part, en dotation de solidarité communautaire.

- **L'attribution de compensation (AC) :**

L'attribution de compensation prévue à l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI) a pour objet principal d'assurer la neutralité financière des transferts de compétences entre les communes et l'EPCI dont elles sont membres. La loi a toutefois ménagé une possibilité de modification libre de son montant. En d'autres termes, l'EPCI restitue à ses communes-membres les recettes perçues excédant le financement des dépenses afférentes aux compétences qu'il exerce à la place des communes (et inversement si les produits sont inférieurs aux dépenses). Sa modification intervient après avis de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

Les montants initiaux d'AC à reverser aux communes ont été fixés par la délibération du 22 novembre 2002 de la communauté de communes Rhône-Alpilles-Durance.

Au cours de la période sous revue, plusieurs compétences communales sont devenues intercommunales : les transports scolaires et le tourisme en 2017, les zones d'activités et la GEMAPI en 2018.

Or, sur la période 2014-2018, la CLECT ne s'est réunie qu'une fois, le 2 octobre 2018. À cette occasion, elle a statué sur les transferts de charges concernant ces compétences, d'une part, sur l'octroi, à compter de 2017, de l'attribution de compensation due aux trois dernières communes ayant intégré l'EPCI (Mollégès, Orgon et Plan d'Orgon), d'autre part. Par délibération n° 149-2018 du 6 décembre 2018, le conseil communautaire a adopté les conclusions rendues par la CLECT.

Le montant total de l'AC versé aux communes-membres a ainsi été réduit de 72 K€ (transfert de compétence GEMAPI), de 75 K€ (transfert de compétence tourisme) et de 30 K€ (transfert de compétence transports scolaires).

En revanche, le transfert de charges d'entretien et de mise à niveau des équipements publics relatif à la compétence « zones d'activités », bien qu'évaluées par un bureau d'études à 920 K€, a été sans effet sur les montants d'AC versés aux communes.

M. Martin-Teissère confirme cet état de fait, en réponse aux observations provisoires de la chambre, en l'assumant, puisqu'il précise, à cet égard, que « *cette décision a été validée via l'approbation du rapport de la CLECT par le conseil communautaire et les communes-membres* ».

Cette situation est pourtant pénalisante pour l'établissement public de coopération intercommunale puisqu'il s'est privé d'une minoration de dépenses (réduction de l'attribution de compensation versée), tout en récupérant des charges fortement évolutives.

Les communes-membres ont bénéficié en revanche d'un allègement de leurs charges (en l'absence de réduction du montant de l'attribution de compensation perçue).

Ce « cadeau » ainsi consenti aux communes-membres apparaît d'autant plus important qu'il doit être rapporté à l'effort financier que la CATP devra consentir pour remettre en état les voiries dégradées des zones artisanales transférées, mal entretenues par les communes compte-tenu de la perspective du transfert de ces éléments à l'EPCI.

À cet égard, les orientations budgétaires de la CATP pour 2019 faisaient état d'une prévision d'investissement à hauteur de 13 M€ sur la période 2019-2022. Le seul budget 2019 comportait ainsi 400 K€ de crédits supplémentaires consacrés à l'entretien des voiries et 2,5 M€ en investissement.

- **La dotation de solidarité communautaire (DSC) :**

Également prévue à l'article 1 609 nonies C du CGI, la DSC est un versement effectué par les EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU) au profit de leurs communes-membres.

Ce reversement de fiscalité est à visée péréquatrice avec, pour objectif, la réduction des inégalités économiques locales et la solidarité financière.

Comme indiqué ci-avant au paragraphe 3.2.4, la CATP n'ayant pas élaboré de pacte financier et fiscal de solidarité, elle était tenue d'instituer la DSC « politique de la ville » au profit des seules communes de Châteaurenard et d'Orgon à compter de l'exercice 2016.

Or, le conseil communautaire a instauré la DSC en 2018 (par délibération du 12 avril 2018), au bénéfice de l'ensemble de ses communes-membres, tout en appliquant les critères relatifs au dispositif « contrat de ville » aux 11 communes-membres ne disposant pas de quartier prioritaire.

L'EPCI a donc profité de l'obligation qui était la sienne d'instituer une DSC « politique de la ville » découlant de l'absence de pacte financier et fiscal de solidarité pour instituer une DSC profitant à l'ensemble des 13 communes-membres comme l'y autorise le code général des impôts.

Toutefois les critères inhérents à chaque type de DSC sont différents.

La CATP a donc instauré un mécanisme « original » mixant deux dispositifs juridiques distincts, selon l'article 1 609 nonies C du code général des impôts.

L'assemblée délibérante justifie cette instauration dans les termes suivants, figurant sur la délibération du 12 avril 2018 : « *La Dotation de Solidarité Communautaire présente en effet les avantages suivants pour les communes : impact positif sur l'autofinancement (inscription en fonctionnement), pas d'affectation à un projet, « gestion » simplifiée. Cette dotation est par ailleurs devenue obligatoire pour les EPCI signataires d'un contrat de ville n'ayant pas mis en place de pacte financier. La Dotation de Solidarité a par contre un impact négatif sur le CIF de la communauté et donc sur la DGF n+2.* »

Le montant de DSC a été fixé à 2,4 M€ par l'EPCI.

Par délibération n° 128-2018 du 20 septembre 2018 la CATP a doublé ce montant, au titre de l'exercice 2018, en le portant à 4,8 M€.

Celui-ci a en outre été abondé de 178 K€ par la délibération n° 150-2018 du 6 décembre 2018, afin de prendre en charge la contribution des communes au FPIC 2018, comme exposé ci-avant.

Parallèlement, la CATP a réduit les crédits alloués aux fonds de concours attribués aux communes-membres. Pour autant, ces derniers, fixés depuis plusieurs années à 1,2 M€, ont encore représenté 623 K€¹⁴ en 2018 (dont 431 K€ inscrits en restes à réaliser).

Le montant de la DSC a encore été augmenté en 2019, pour atteindre 6 M€.

L'EPCI justifie ainsi ces variations du montant de la DSC : « *Antérieurement à 2018, la communauté versait, via des fonds de concours, une enveloppe de 1,2 M€ d'euros aux communes, montant constant de 2014 à 2017.*

En 2018, le conseil communautaire a souhaité une augmentation de cette enveloppe de reversement, avec une décision de doubler l'enveloppe habituelle en la transformant en DSC ; ce montant de 2,4 M€ correspondant à environ 50 % de l'épargne brute dégagée sur l'exercice.

Compte tenu de l'excédent antérieur existant permettant de financer les investissements envisagés, il a été pris en cours d'année la décision de doubler ce montant, l'épargne brute dégagée sur cet exercice étant ainsi affectée en quasi-totalité aux communes et à leurs projets, via la DSC. En 2019, le conseil communautaire a décidé une augmentation de 25 % de cette enveloppe, considérant également les excédents antérieurs existants. »

Cette même année 2019, dans un contexte d'incertitude institutionnelle lié au projet gouvernemental d'intégrer la communauté d'agglomération Terre de Provence à la métropole d'Aix-Marseille – Provence (AMP), les conseillers communautaires se sont interrogés sur le devenir de la DSC. Deux options ont ainsi été envisagées : soit l'abandon de cette dotation et le retour au mécanisme des fonds de concours, soit la fusion de la DSC dans l'attribution de compensation.

Or, la fusion de la DSC dans l'AC reviendrait à méconnaître les objectifs fondamentalement différents des deux mécanismes, celui de l'AC étant d'assurer la neutralité budgétaire des transferts de compétences et de la fiscalité professionnelle des communes membres vers l'EPCI, quand celui de la DSC vise à renforcer la solidarité financière entre les membres d'un même EPCI.

L'intégration de la DSC dans l'AC aboutirait donc à dé-corréler la compensation perçue par les communes-membres des charges effectivement transférées à l'intercommunalité.

Même si elle n'est pas expressément interdite par le code général des impôts, et a même pu être jugée acceptable par le ministère de l'intérieur (DGCL), l'incorporation de la DSC dans l'attribution de compensation n'est nullement envisagée par les dispositions qui régissent ces versements et se détourne clairement de leur esprit compte tenu des objectifs différents alloués à chacun des mécanismes.

Par ailleurs, dans l'hypothèse un temps envisagée d'une intégration de la CATP à la métropole Aix - Marseille - Provence, une telle fusion aurait pour conséquence de pénaliser cette métropole, puisqu'elle se trouverait contrainte, de fait, de pérenniser des reversements de fiscalité artificiellement majorés au profit des communes-membres de la CATP.

Enfin, l'intégration de la DSC dans l'AC aurait des conséquences sur le montant de la dotation d'intercommunalité perçue par la CATP, qui dépend en grande partie du coefficient d'intégration fiscale.

¹⁴ La CATP a indiqué que ces crédits correspondaient aux soldes de fonds de concours attribués les années antérieures à 2018.

L'intégration de la DSC dans l'AC reviendrait donc, *in fine*, à appauvrir le bloc communal, dans la mesure où une telle fusion provoquerait une diminution mécanique du coefficient d'intégration fiscale du groupement et, partant, du montant de la dotation d'intercommunalité perçu de l'État.

L'EPCI a néanmoins précisé, par courriel du 15 novembre 2019, qu'« à ce jour, aucune décision n'a été prise quant au devenir de cette DSC et son intégration, partielle ou totale, dans l'attribution de compensation ». Cette information a été confirmée par M. Martin-Teissère dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre.

6.3.2 L'évolution des charges de gestion

L'évolution des charges de gestion de la CATP, entre 2014 et 2018, est exposée dans le tableau n° 5 ci-dessous :

Tableau n° 5 : Évolution des charges de gestion de la CATP, entre 2014 et 2018

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne	Variation 2018/2014
Charges à caractère général	6 239 215	6 575 801	6 557 608	6 579 912	6 574 059	1,3%	5%
Charges de personnel	2 152 178	2 395 642	2 526 925	3 048 607	3 381 871	12,0%	57%
Subventions de fonctionnement	286 499	333 236	314 253	361 289	341 314	4,5%	19%
Autres charges de gestion	849 512	852 525	969 961	2 229 059	2 501 179	31,0%	194%
Charges de gestion	9 527 404	10 157 205	10 368 748	12 218 867	12 798 423	7,7%	34%

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

Ainsi, sur la période 2014-2018, les charges de gestion ont progressé de 34 %, soit 7,7 % en variation annuelle moyenne. En 2018, elles représentaient 214 € par habitant, pour une moyenne nationale de 366 €/habitant.

➤ Les charges à caractère général

Avec une progression limitée à 1,3 % en variation annuelle moyenne, et de 5 % entre 2014 et 2018, les charges à caractère général apparaissent maîtrisées. Elles sont en effet quasiment stables depuis 2015 et représentent 51,4 % des charges de gestion.

➤ Les charges de personnel

En 2018, les dépenses de personnel de l'EPCI représentaient 26,4 % de ses charges de gestion courantes, largement en dessous de la moyenne nationale qui s'établit à 38,4 %. Ces dépenses ont néanmoins connu une progression soutenue entre 2014 et 2018 (+ 12 % en variation moyenne annuelle).

Les raisons de cette augmentation sont exposées au point 7 ci-dessous, dédié à la gestion des ressources humaines de la CATP.

➤ **Les subventions de fonctionnement**

D'un montant de 341 K€, les subventions de fonctionnements versées par la CATP en 2018 ont représenté 2,7 % des charges de gestion.

Il s'agit de la subvention versée par le budget principal de l'EPCI au budget de la régie « office de tourisme intercommunal », d'une part, de subventions versées à des personnes de droit privé qui s'inscrivent dans les champs de compétence de la communauté d'agglomération (développement économique, aménagement rural, politique de la ville et action sociale), d'autre part.

La CATP a mis en place des modalités de contrôle et de suivi post-attribution afin de s'assurer que les crédits alloués ont bien été utilisés à la réalisation du projet associatif ayant fait l'objet de la demande.

Au-delà de 1 000 euros, une convention est systématiquement établie avec le porteur de projet afin de préciser la teneur du projet financé, ses objectifs, le montant alloué et les engagements des deux parties. Par ailleurs, les demandes de renouvellement donnent lieu à vérification de l'atteinte des objectifs qualitatifs et quantitatifs attendus et ne sont pas automatiquement satisfaites, selon la CATP.

Toutefois, l'EPCI méconnaît jusqu'à présent les obligations prévues par le décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique, aux données essentielles des subventions versées.

➤ **Les « autres charges de gestion »**

Les « autres charges de gestion » ont augmenté de 1,65 M€ entre 2014 et 2018, soit 194 %. Elles expliquent à elles seules 50 % de la progression constatée des charges de fonctionnement sur la période (+ 3,27 M€).

Cette progression, constatée à partir de 2017, n'est cependant qu'apparente, puisqu'entièrement liée au mode de budgétisation des dépenses relatives aux transports scolaires, telle que décrite ci-avant.

Après retraitement (élimination de l'impact du mode d'organisation des transports scolaires), l'évolution des « autres charges de fonctionnement » ne s'élève donc plus qu'à 145 K€ sur la période 2014 - 2018, soit une augmentation de 17 % (4 % en moyenne annuelle).

Les « autres charges de gestion » comprennent également :

- Les subventions versées à certaines communes-membres au titre des collectes de déchets spécifiques (environ 170 K€ par an) ;
- La subvention versée à la commune de Noves pour la mise à disposition de son personnel de collecte (Cf. ci-dessus).

6.3.3 La capacité d'autofinancement¹⁵

La capacité d'autofinancement (CAF) représente l'épargne disponible de la collectivité, après prise en compte des charges et des produits de fonctionnement courant, financier et exceptionnel. Le tableau n° 6 ci-dessous présente l'évolution de la CAF de la CATP, entre 2014 et 2018.

Tableau n° 6 : Evolution de la capacité d'autofinancement de la CATP, entre 2014 et 2018

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Variation 2018/2014
Excédent brut de fonctionnement	4 313 899	4 421 369	4 580 032	5 770 893	497 042	-88,48%
<i>en % des produits de gestion</i>	31,2%	30,3%	30,6%	32,1%	3,7%	
Autres produits et charges excep. réels	10 160	-5 198	21 277	5 783	46 129	
CAF	4 324 059	4 416 171	4 601 308	5 776 676	543 170	-87,44%
<i>en % des produits de gestion</i>	31,2%	30,3%	30,8%	32,1%	4,1%	

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

Il s'avère donc que la capacité d'autofinancement de l'EPCI s'est littéralement effondrée en 2018 (- 5,2 M€/2017), à la suite de l'instauration à un niveau particulièrement élevé, de la dotation de solidarité communautaire (4,8 M€) octroyée aux communes-membres.

6.3.4 Le financement des investissements

Entre 2014 et 2018, les dépenses d'investissement ont représenté, en cumul, 10,7 M€. Deux pics sont constatés en 2014 et 2018.

Sur ces 10,7 M€, la moitié (5,4 M€, 50,1 %) concerne des investissements en lien avec la collecte et le traitement des ordures ménagères. Les autres principaux investissements ont concerné, en 2018, le projet de délocalisation du MIN de Châteaurenard (2,1 M€) et des travaux d'aménagement des voies de desserte du nouveau lycée de Châteaurenard (478 K€).

Les subventions d'investissement versées aux communes-membres ont fortement diminué, puisque l'EPCI a fait le choix de leur attribuer une dotation de solidarité communautaire.

Sur la période 2014-2018, l'EPCI a financé l'intégralité de ses investissements sur ressources propres, essentiellement sa CAF, sans aucunement recourir à l'emprunt.

¹⁵ Compte tenu de l'absence d'endettement de la CATP, la CAF nette est égale à la CAF brute.

Cependant, l'EPCI envisage désormais de faire usage de cette possibilité pour financer ses futurs investissements, comme l'indiquent les prévisions mentionnées au budget principal 2019, d'un montant de 4,2 M€. La CATP précise, néanmoins, que du fait du retard pris dans l'avancement des investissements programmés¹⁶, l'emprunt ne serait probablement pas réalisé sur l'exercice 2019. Il n'avait pas été souscrit le 20 novembre 2019, jour où s'est tenu l'entretien de fin de contrôle avec l'ordonnateur en fonction à cette date.

6.4 La situation patrimoniale ou bilancielle

6.4.1 L'encours de la dette et la capacité de désendettement

La CATP n'avait aucun emprunt en cours au passif du budget principal. En revanche, deux budgets annexes, celui relatif à la zone d'activité de Sagnon et celui de la zone d'activité de Saint-Andiol, mentionnent des emprunts, destinés au financement de travaux d'aménagement.

Entre 2014 et 2018, l'encours de la dette consolidée de la CATP a diminué de près de 32 %, passant de 3,64 M€ en 2014 à 2,5 M€ en 2018.

Les travaux d'aménagement de la ZAC du Sagnon ont été financés par un emprunt d'un montant de 4 M€, souscrit auprès de la caisse d'épargne le 25 juillet 2009, pour une durée de 30 ans, avec un taux d'intérêt basé sur l'EURIBOR (EURO Interbank Offered Rate) 6 mois.

Quant aux travaux d'aménagement de la ZAE de Saint-Andiol, ils ont été financés par un emprunt souscrit le 21 décembre 2005 auprès de la société générale, pour un montant de 1,3 M€, pour une durée de 15 ans, à un taux d'intérêt basé sur l'EONIA (Euro OverNight Index Average).

Fin 2018, le ratio de désendettement de la CATP, calculé sur la base de la CAF brute du seul budget principal, s'élevait à 4,6 années. Il se situait donc très en-deçà du seuil de 9 années à compter duquel un EPCI peut être qualifié d'endetté.

6.4.2 Le fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement correspond à la somme des résultats cumulés des sections de fonctionnement et d'investissement. Il peut être calculé à partir du bilan de la collectivité, en faisant la différence entre les ressources et les emplois à long terme.

L'évolution du fonds de roulement consolidé de la CATP, entre 2014 et 2018, est présentée dans le tableau n° 7 ci-dessous :

¹⁶ Retard dû essentiellement à l'absence de vote du budget primitif 2019 par l'assemblée délibérante au printemps dernier.

Tableau n° 7 : Évolution du fonds de roulement consolidé de la CATP, entre 2014 et 2018

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global consolidé	3 355 805	6 895 224	9 578 452	15 677 950	11 675 862	36,6%

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

Le fonds de roulement consolidé de la CATP connaît une progression constante jusqu'en 2017.

La baisse sensible (- 4 M€) constatée en 2018 est la conséquence directe :

- De l'effondrement de la CAF, évoqué ci-dessus, lui-même directement imputable à l'instauration de la dotation de solidarité communautaire ;
- Du niveau des dépenses d'investissement que la CATP a choisi de financer par la mobilisation d'une partie de ce fonds de roulement, plutôt que par l'emprunt.

Pour autant, le niveau du fonds de roulement reste très confortable.

Calculé sur le seul fonds de roulement du budget principal, il assurait, en 2018, 426 jours de fonctionnement. Il était ainsi bien supérieur au seuil de 30 jours considéré comme satisfaisant par les juridictions financières pour que les collectivités soient à même de couvrir leurs charges courantes.

S'agissant de la trésorerie de la CATP, elle suit naturellement une évolution parallèle à celle du fonds de roulement. En progression continue jusqu'en 2017, pour atteindre cette année-là 19,7 M€, elle a diminué de 4,2 M€ en 2018.

Avec un nombre de jours de charges courantes couverts par la trésorerie nette, compris entre 145 et 589 sur la période, très supérieur au seuil d'alerte de 30 jours fixé par les juridictions financières, le niveau de trésorerie de la CATP apparaît même excessif (plus de 14 mois en 2018).

M. Martin-Teissère a précisé à ce sujet, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que « *ce niveau de trésorerie est essentiellement imputable au rythme de réalisation des investissements, avec des projets ayant nécessité des phases d'études préliminaires longues. Le rythme d'investissement a ainsi vocation à s'accélérer fortement dans les années à venir, comme en témoignent d'ailleurs les deux derniers exercices comptables avec 5,269 M€ de dépenses réelles d'investissement en 2018 et 6,158 M€ en 2019* ».

6.5 Conclusion relative à la situation financière de l'EPCI

Entre 2014 et 2018, les charges de gestion de la CATP ont progressé de 34 %, alors que, dans le même temps, les produits de gestion chutaient de 3,94 % en raison des décisions successives de l'assemblée délibérante d'augmenter significativement la dotation de solidarité communautaire en 2018 (4,8 M€).

Pour cette raison, la capacité d'autofinancement de l'EPCI s'est effondrée en 2018 (- 5,2 M€/2017), de même que le résultat de la section de fonctionnement.

Les finances de la CATP restent toutefois saines. Elles ne présentent pas, en outre, de risques externes de dégradation. Hormis une participation financière limitée au sein du capital de la société publique locale AREA PACA, pour un montant souscrit de 3 098 € en 2018, les engagements hors bilan de l'EPCI se limitent à des garanties d'emprunts consenties à des organismes de logement social de droit privé.

L'EPCI a financé entre 2014 et 2018, l'intégralité de ses investissements sur fonds propres, sans aucunement recourir à l'emprunt, au titre de son budget principal.

Par ailleurs, avec un ratio de désendettement de 4,6 années fin 2018, la CATP n'est évidemment pas une collectivité endettée, puisqu'elle disposait, en outre, à cette même date, d'un fond de roulement (budget principal) confortable (426 jours de fonctionnement) et d'une trésorerie surabondante (15,5 M€, soit une couverture de 443 jours de charges courantes).

Pour autant, le haut niveau de fiscalité reversée, combiné à la faiblesse du coefficient d'intégration fiscale, corrobore les constats développés au chapitre 3 qui montrent que la CATP n'exerce que très partiellement ses compétences, hormis le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire et la collecte et le traitement des déchets ménagers.

En cumul sur la période 2014-2018, les versements de fiscalité aux communes-membres (attribution de compensation plus dotation de solidarité communautaire, hors fonds de concours) ont représenté près de 77,4 M€, soit plus de 56 % des charges réelles de fonctionnement cumulées.

Sur cette même période, le produit cumulé des impôts locaux prélevés a été de 120 M€. Les versements de fiscalité ont ainsi absorbé près de 65 % de leur produit.

Ce taux a même atteint 75 % au cours de l'année 2018, du fait de l'institution de la dotation de solidarité communautaire.

Au cours de cette même année, le montant de la fiscalité reversée représentait 322 € par habitant, soit le double du montant constaté au niveau national (165 €/habitant) et plus de 58 % des dépenses réelles de fonctionnement. Cette année-là, l'EPCI n'a donc consacré qu'un peu plus de 41 % de ses dépenses à l'exercice de ses missions.

Dans ces conditions, le financement de ses compétences par la CATP dépend largement, et de plus en plus, des recettes de transfert de l'État, dont le niveau n'est pas garanti.

Parallèlement, entre 2014 et 2019, le coefficient d'intégration fiscale de la CATP s'est nettement dégradé, puisqu'il est passé de 0,3131 en 2014 à 0,2165 en 2019.

A population identique, le CIF 2019 de la CATP est le plus bas de sa catégorie en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Le CIF moyen des communautés d'agglomération au niveau national s'établit, quant à lui, à 0,364345 en 2019.

7 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

7.1 Les effectifs et les charges de personnel

- **Les effectifs** :

Les emplois budgétaires sont exclusivement composés d'emplois permanents à temps complet. Entre 2014 et 2016, les emplois étaient quasi-exclusivement pourvus par des agents titulaires. À partir de 2017, l'EPCI a eu recours à quelques agents non-titulaires (7 en 2017 et 4 en 2018).

Entre 2014 et 2018, les effectifs budgétaires ont augmenté de 35 ETP. Dans le même temps, les postes pourvus ont cru de 23 ETP, soit de 50 % entre la première et la dernière année de la période. L'augmentation du nombre de postes pourvus est particulièrement significative en 2017 (+ 16) par rapport à 2016.

La CATP justifie cette croissance des recrutements, au cours de la période sous revue, par la nécessité de créer de nouveaux services ou d'en renforcer certains autres, du fait de la modification du périmètre de leurs missions ou de l'absence d'agents titulaires (maladie, maternité).

Il s'agit notamment :

- **En 2015** : du renforcement du service « développement économique » du fait de la mise en place de la Maison de l'Entrepreneur à Châteaurenard, du recrutement d'un chargé de mission « aménagement rural », de la création d'un service « développement durable », avec le recrutement d'un « économiste de flux », du renforcement du service chargé des équipements, avec le recrutement d'un ingénieur ;
- **En 2016** : du recrutement d'un second « économiste de flux », du renforcement du service « comptabilité » ;
- **En 2017** : du renforcement du service des ressources humaines, de la création d'un service « transports », du recrutement d'un conducteur d'opérations et d'une directrice juridique chargée des sujets liés à la délocalisation du MIN de Châteaurenard, de deux agents affectés à l'EPCI suite au transfert de la compétence « promotion du tourisme », de la création d'un service chargé du suivi des zones d'activités et du renforcement du service « développement économique » ;
- **En 2018** : du renfort de différents services (administratifs, ordures ménagères) et du recrutement d'un chargé de mission « système d'information géographique ».

La chambre observe, par ailleurs, que les effectifs (budgétaires et postes pourvus) mentionnés en annexes des comptes administratifs sont exprimés en ETP et non en équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT), comme l'exige pourtant l'instruction M14.

En outre, un décalage important existe depuis 2015 entre les effectifs budgétaires autorisés par l'assemblée délibérante et ceux constatés lors du vote du compte administratif de l'année en question. Or, un tel écart entre les effectifs budgétaires autorisés en début d'exercice et ceux constatés en fin d'exercice vide de sens l'autorisation préalable accordée par l'assemblée délibérante.

L'EPCI doit donc veiller à actualiser les annexes susvisées pour tenir compte des suppressions d'emplois budgétaires devenus sans objet. Ces tableaux n'ont pas vocation, en effet, à constituer une simple indication des emplois créés mais ont bien pour objet de justifier les crédits de personnels inscrits au budget.

Compte tenu de ce qui précède, la chambre recommande à la communauté d'agglomération Terre de Provence d'adopter une délibération comportant le tableau des emplois permanents pour assurer la cohérence entre les emplois budgétaires et les postes pourvus.

Recommandation n° 8 : Adopter une délibération comportant le tableau des emplois permanents pour assurer la cohérence entre les emplois budgétaires et les postes pourvus.

M. Martin-Teissère précise, à cet égard, en réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'« *il sera tenu compte de la recommandation de la Chambre avec l'inscription de ces suppressions d'emploi à un prochain comité technique paritaire, de manière à proposer au conseil communautaire l'adoption de ladite délibération* ».

- **Les charges de personnel :**

Les charges totales de personnel ont augmenté de 57 % entre 2014 et 2018, de 12 % en variation moyenne annuelle. Cette augmentation se révèle très importante au regard du faible niveau d'exercice effectif de ses compétences par la communauté d'agglomération, sachant que la plupart des transferts de compétences intervenus sur la période se sont avérés quasiment neutre en termes de transfert de personnel à l'EPCI.

Les recrutements de personnel, et leur justification, sont explicités au point ci-avant relatif aux effectifs.

Sur l'ensemble de la période 2014-2018, les dépenses de personnel ont représenté environ 10 % des dépenses réelles de fonctionnement cumulées et un quart des charges de gestion courantes. Cette proportion est passée de 22,6 % en 2014 à 26,4 % en 2018, augmentant ainsi de 4 points.

7.2 Les avancements de grades

Conformément à l'article 49 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les EPCI doivent définir des taux pour l'avancement de grade de leurs agents, appelés également ratios promus/promouvables (ou « taux propro »).

Un tel ratio doit être fixé pour chaque grade d'avancement pour les trois catégories (A, B et C)¹⁷. Il correspond au rapport entre le nombre maximum d'agents qui pourront être promus au regard du nombre d'agents qui remplissent les conditions statutaires (ancienneté de services effectifs, classement à un échelon minimum, examen professionnel, etc.) pour l'être.

Le conseil communautaire n'a fixé qu'un seul « taux propre », égal à 100 %, applicable à l'ensemble des grades, par délibération du 20 novembre 2008, toujours en vigueur.

La chambre rappelle qu'un « taux propre » de 100 % permet de nommer sans restriction tous les agents au grade supérieur, dès lors qu'ils remplissent les conditions statutaires. Cette pratique prive alors le président de l'EPCI et le personnel d'encadrement d'un outil managérial efficace, puisqu'elle permet de prononcer des promotions de grade sans lien avec la valeur professionnelle des agents concernés. Une telle pratique a, en outre, un effet inflationniste sur la masse salariale de la communauté d'agglomération.

Ainsi, entre 2014 et 2018, 41 fonctionnaires de la CATP ont bénéficié d'un avancement de grade, dont 35 agents de catégorie C.

L'EPCI ayant fourni le nombre d'agents promouvables et le nombre d'agents effectivement promus, chaque année, entre 2014 et 2018, par catégorie, il s'avère possible d'en déduire les « taux propre » effectivement appliqués aux agents d'exécution (catégorie C), les agents des catégories supérieures (A et B) ne cumulant que six promotions sur la période.

Tableau n° 8 : Taux propre appliqués aux agents de la catégorie C, entre 2014 et 2018

2014	2015	2016	2017	2018
36 %	14 %	44 %	44 %	73 %

Source : CATP.

Même si le taux autorisé de 100% n'a pas été atteint, il convient de relever que ces ratios sont nettement supérieurs à ceux appliqués aux agents des fonctions publiques de l'État et hospitalière. Il convient également de souligner, s'agissant en particulier de la catégorie C, que le nombre d'agents promouvables, et donc le nombre d'agents promus, a significativement augmenté en 2018 par rapport aux deux années précédentes, pour atteindre, cette année-là, 73 %. Ce taux particulièrement élevé peut notamment s'expliquer par une évolution réglementaire¹⁸ intervenue dans le cadre du protocole PPCR (Parcours Professionnels Carrières et Rémunération).

Compte tenu de ce qui précède, la chambre recommande à la CATP de fixer par délibération un taux de promotion spécifique à chaque grade d'avancement. Ces taux devront être déterminés en conciliant, d'une part, la reconnaissance de la valeur professionnelle des agents et, d'autre part, la capacité de l'EPCI à affecter les agents promus sur un poste correspondant à leur nouveau grade.

¹⁷ Catégorie A : personnels d'encadrement, catégorie B : personnels d'application, catégorie C : personnels d'exécution.

¹⁸ Cf. le décret n° 2017-715 du 2 mai 2017 modifiant le décret n° 2016-596 du 12 mai 2016 relatif à l'organisation des carrières des fonctionnaires de catégorie C de la fonction publique territoriale.

Recommandation n° 9 : Fixer un taux de promotion spécifique à chaque grade d'avancement.

7.3 Le nouveau régime indemnitaire

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a instauré un nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Ce dispositif concerne la plupart des fonctionnaires de l'État et, par voie de conséquence, les cadres d'emplois équivalents de la fonction publique territoriale. Il a vocation à se substituer aux différentes primes préexistantes, notamment l'IAT, l'IEMP, l'IFTS et la PFR.

Il comprend deux parts : une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et un complément indemnitaire annuel (CIA) qui permet de reconnaître spécifiquement l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, il s'applique à la majorité des fonctionnaires. Au 31 décembre 2018, compte tenu du calendrier de mise en œuvre du RIFSEEP dans la fonction publique d'État, seuls certains grades de la fonction publique territoriale (dont les grades d'ingénieurs, de techniciens ainsi que ceux de la filière police municipale) pouvaient continuer de se voir attribuer leur régime indemnitaire d'origine.

L'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public local doit déterminer les plafonds applicables à chacune des deux parts, et en fixer les critères d'attribution. La somme des deux parts de l'indemnité ne doit pas dépasser le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État.

La communauté d'agglomération Terre de Provence a institué le RIFSEEP au bénéfice de tous les grades pouvant y prétendre, *via* trois délibérations en date du 23 juin 2016 (personnels de la filière administrative), du 12 avril 2018 (personnels de la filière animation et personnels de catégorie C de la filière technique).

Ainsi, à la fin du contrôle de la chambre, plus de 87 % des agents sur emplois permanents (69 sur 79) en bénéficiaient. Dès que les bases réglementaires le permettront, les derniers grades de la filière technique non encore concernés, (10 agents de catégorie A ou B) « basculeront » au RIFSEEP.

À l'examen de la délibération susvisée relative à la filière administrative, qui représente 38 % des bénéficiaires au 1^{er} mai 2019, il s'avère que, tant pour l'IFSE, que pour le CIA, les barèmes arrêtés par l'EPCI correspondent, pour chaque groupe de fonctions, aux barèmes maximaux réglementaires.

En optant pour de tels barèmes, ce qui n'était nullement une obligation, puisque seul le respect des plafonds réglementaires en est une, la CATP a instauré, au bénéfice de ses agents, un régime indemnitaire particulièrement favorable, entraînant potentiellement un coût élevé pour l'EPCI.

M. Martin-Teissère précise, toutefois, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que les montants maximaux des barèmes n'ont pas vocation à être attribués de manière systématique à l'ensemble des agents pouvant théoriquement en bénéficier.

7.4 Le temps de travail

7.4.1 L'organisation du temps de travail des agents de la CATP

L'organisation du temps de travail des agents de la CATP est régie par une délibération ancienne, en date du 13 décembre 2001, validant un protocole relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail.

Depuis juin 2016, elle s'appuie sur un « *règlement du temps de travail* », validé par le comité technique en sa séance du 2 juin 2016. Ce règlement, beaucoup plus détaillé que le protocole précité annexé à la délibération du 13 décembre 2001, ne renvoie nullement à cette dernière, et n'a pas été adopté par une nouvelle délibération plus récente.

Dans ces conditions, la chambre invite l'EPCI à faire approuver son « *règlement du temps de travail* » par l'assemblée délibérante, seule compétente en la matière. M. Martin-Teissère indique en avoir pris note, en réponse aux observations provisoires de la chambre.

Le règlement actuellement en vigueur fixe à 1 607 heures la durée annuelle de travail effectif pour les agents communautaires. Elle se décompose en 222 jours travaillés de 7,2 heures (soit 36 heures hebdomadaires), auxquels s'ajoute la journée de solidarité (travail un jour férié, hors 1^{er} mai).

Le respect de l'accomplissement de cette durée légale par les agents est partiellement assuré par un dispositif de contrôle automatisé du temps de travail. Dans son courriel en date du 31 mai 2019, la CATP précise, à cet égard, que « *l'utilisation de la badgeuse est effective pour l'ensemble du personnel administratif* ».

Elle concerne les agents affectés au siège de la communauté, au sein de la maison de l'entrepreneur, de l'office de tourisme intercommunal et de la maison médicale. 53 % des personnels sont concernés par ce dispositif (50 sur 94).

Le système de la badgeuse est uniquement disponible dans les locaux administratifs équipés d'un système informatique. Il ne concerne donc pas les agents de la filière technique (agents affectés dans les déchèteries et à la collecte des ordures ménagères) implantés sur des locaux dépourvus de pointeuses.

La communauté d'agglomération justifie cette situation par le coût élevé d'acquisition des terminaux informatiques requis pour installer un tel dispositif sur ces sites, d'une part, par la présence d'un chef d'équipe à la prise de service des agents qui vérifie leur prise de poste, d'autre part.

7.4.2 L'absentéisme des agents de l'EPCI

Entre 2014 et 2018, le nombre de jours d'absence des agents de la CATP au titre de motifs médicaux (congés de maladie ordinaire, congés de longue et de grave maladie, congés de longue durée, accidents du travail) et d'accueil d'un enfant (maternité / paternité / adoption) a augmenté de 133 %, alors que les postes pourvus par des effectifs permanents augmentaient, en parallèle, de 44 %.

Sur la base de ces éléments, le tableau n° 9 ci-dessous présente le taux d'absentéisme (motifs médicaux et accueil d'un enfant) des agents de la CATP, entre 2014 et 2018.

Ces taux concernent tous les agents (titulaires et non-titulaires), et sont calculés sur la base des 222 jours travaillés annuellement prévu par le « règlement du temps de travail » de la communauté d'agglomération.

Tableau n° 9 : Taux d'absentéisme (motifs médicaux et accueil d'un enfant), par année

	2014	2015	2016	2017	2018
TOTAL	7,2 %	5,2 %	8 %	11,4 %	12,4 %

Source : CATP.

Le tableau n° 10 expose, quant à lui, les taux relatifs aux seuls agents titulaires, largement majoritaires dans l'effectif, calculés selon les mêmes modalités.

Tableau n° 10 : Taux d'absentéisme des seuls agents titulaires (motifs médicaux et accueil d'un enfant), par année

	2014	2015	2016	2017	2018
TOTAL	9,6 %	7,7 %	14 %	16,2 %	15,6 %

Source : CATP.

Ainsi, le taux d'absentéisme¹⁹ des seuls agents titulaires est supérieur à la moyenne générale. Il a, comme le taux global, fortement progressé entre 2014 et 2018 (+ 6 points), il a même dépassé les 16 % en 2017. Il a doublé entre 2015 et 2018.

Le taux d'absentéisme « global » (titulaires + non titulaires) s'est établi à plus de 12,4 % en 2018. Il est supérieur (de deux points et demi) à celui relatif à l'ensemble des collectivités territoriales, qui était estimé à 9,8 % en 2017 selon le panorama SOFAXIS²⁰.

En outre, le nombre moyen de jours d'absence par ETPT (liés aux motifs médicaux et d'accueil d'un enfant) est passé de 16 jours en 2014 à 27 jours en 2018. Cette dernière année, chaque agent (ETPT) était absent en moyenne pendant plus de 5 semaines de son poste de travail au titre desdits motifs.

Ainsi, sur la base du nombre de jours d'absence constaté en 2018, l'absentéisme « global » (titulaires + non titulaires) peut être évalué à 11,3 ETPT (soit environ 407 000 €) en 2019 (compte tenu du coût chargé d'un ETPT cette année-là)²¹.

Par ailleurs, le taux d'absentéisme « global » (titulaires + non titulaires) lié aux seuls congés de maladie ordinaire (CMO) s'est établi à 4,5 % en 2014, 1,7 % en 2015, à 1,6 % en 2016, à 3,1 % en 2017 et à 6,1 % en 2018.

¹⁹ Nombre total de jours d'absence liés aux motifs précités divisé par le nombre total de jours ouvrables procurés sur l'année par l'ensemble des ETPT (NB ETPT X 222).

²⁰ État des lieux des absences au travail pour raisons de santé (Edition 2018 / page 46).

²¹ Nombre de jours d'absence en 2018 (2520) divisé par le nombre de jours travaillés pour un agent à temps complet dans l'année (222), ce qui équivaut à 11,35 ETPT. Le coût « chargé » d'un ETPT en 2019 s'élève (selon la CATP) à 35 854 €. Donc, 11,35 X 35 854€ = 407 K€.

Cette dernière année, il est largement supérieur à celui relatif à l'ensemble des collectivités territoriales, qui était de 4,7 % en 2017 (selon le même panorama SOFAXIS), ce qui n'était pas le cas les années précédentes.

Le nombre de jours d'absence liés aux seuls CMO a doublé entre 2017 et 2018 (de 614 à 1 247), en dépit de la ré-institution de la journée de carence (51 jours ont été décomptés en 2018, pour un montant de 2 807 €).

Selon la CATP, cette progression importante serait d'ordre conjoncturel, puisqu'elle s'expliquerait par le fait, qu'en 2018, huit agents ont eu des périodes de CMO de plus 50 jours, contre seulement deux en 2017.

En matière de lutte contre l'absentéisme de ses agents, la communauté d'agglomération Terre de Provence s'appuie actuellement sur les dispositifs suivants :

- ***La suspension du régime indemnitaire :***

Lorsqu'un agent est absent (maladie ordinaire, longue maladie, longue durée, grave maladie et accident de travail), son régime indemnitaire est suspendu dès le 1^{er} jour d'arrêt.

- ***Les contrôles médicaux :***

Effectués par SOFAXIS, ils sont systématiques dès 3 jours d'absence. Si l'agent est absent de son domicile, un courrier lui est adressé afin qu'il apporte des justifications, sous un délai de 15 jours. Dans le cas où l'arrêt de l'agent n'est pas médicalement justifié, un courrier de mise en demeure de reprendre son service lui est envoyé. En 2018, 22 contrôles médicaux ont été réalisés par SOFAXIS. Aucun abus n'a été constaté à ces occasions, selon la CATP.

7.4.3 Les congés exceptionnels et les autorisations d'absence

Ces congés ont été prévus par l'article 59 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Les modalités d'institution de cette procédure ont été précisées par le ministre de la fonction publique, dans sa réponse à la question écrite n° 22676 du 7 juillet 2016.

La CATP n'a pas pris de délibération fixant le régime des congés exceptionnels et des autorisations d'absence pour événements familiaux. Ce régime est simplement déterminé par le « *règlement du temps de travail* » évoqué ci-avant. Il ne repose donc sur aucune base juridique, en l'absence de délibération du conseil communautaire.

Ce régime ne respecte pas, en outre, le principe de parité entre les agents des collectivités territoriales et ceux de l'État en matière de définition, de durée et d'aménagement du temps de travail, prévu par l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Il se révèle en effet bien plus généreux au regard du dispositif dont bénéficient les agents de l'État.

Il convient de noter que le régime des autorisations d'absence liées à la parentalité et à certains événements familiaux n'entrant pas en compte dans le calcul des congés annuels, a été modifié par l'article 45 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique qui a modifié l'article 21 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 en prévoyant qu'un « décret en Conseil d'État détermine la liste de ces autorisations spéciales d'absence et leurs conditions d'octroi et précise celles qui sont accordées de droit. »

Dès publication dudit décret, la CATP pourra donc continuer à accorder des autorisations spéciales d'absence à ses agents, mais dans le seul cadre de ces nouvelles dispositions réglementaires.

M. Martin-Teissère précise avoir pris note des préconisations de la chambre, en réponse à ses observations provisoires.

7.4.4 Les heures supplémentaires

L'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions relatives à la fonction publique territoriale prévoit que les organes délibérants des collectivités territoriales fixent les régimes indemnitaires, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État.

Le dispositif actuellement applicable au personnel communautaire repose sur la délibération n° 112-2015 du 17 décembre 2015 relative au régime indemnitaire du personnel.

Cette délibération est ainsi rédigée, s'agissant de l'indemnisation des heures supplémentaires :

Indemnité Horaire pour Travaux Supplémentaires

Bénéficiaires : agents de catégorie B et C des filières technique et administrative titulaires, stagiaires et non titulaires

Ce dispositif ne respecte pas les dispositions de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88, dans la mesure où la liste des missions et des emplois pouvant conduire à la réalisation d'heures supplémentaires n'a pas été fixée par une délibération.

La même lacune a d'ailleurs été constatée dans trois délibérations plus anciennes (17 juillet et 11 septembre 2003, 9 juillet 2009) prévoyant l'attribution d'IHTS.

La chambre invite, de ce fait, la CATP à instituer, par délibération, un dispositif se conformant au décret du 6 septembre 1991 précité.

M. Martin-Teissère précise qu'il a pris note des préconisations de la chambre à ce sujet, en réponse à ses observations provisoires.

Une telle délibération s'avère d'autant plus nécessaire que, chaque année, de manière assez stable, une cinquantaine d'agents de l'EPCI a bénéficié d'IHTS.

Cela étant, on relève qu'entre 2014 et 2018 le nombre d'heures supplémentaires rémunérées a diminué de 26 % et le montant des IHTS versées par la commune a diminué de 14 %.

Le montant moyen annuel d'IHTS versé à chaque agent s'élevait à 767 € en 2014 et à 684 € en 2018, soit une diminution de près de 11 %.

La chambre encourage cependant l'EPCI à mener une réflexion de fond visant à déterminer si ces heures supplémentaires s'avèrent toutes nécessaires pour assurer la continuité du service public communautaire.

7.5 Le cumul d'activités de l'ancien directeur général des services

Le cumul d'activités des fonctionnaires est régi par les dispositions de l'article 25 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Cet article explicite également les fonctions et emplois interdits aux fonctionnaires (par exemple, participer aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif, cumuler un emploi permanent à temps complet avec un ou plusieurs autres emplois permanents à temps complet), ainsi que les dérogations à l'interdiction d'exercer à titre professionnel une activité privée lucrative.

Le IV de cet article prévoit, à cet égard, que *« le fonctionnaire peut être autorisé par l'autorité hiérarchique dont il relève à exercer à titre accessoire une activité, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé dès lors que cette activité est compatible avec les fonctions qui lui sont confiées et n'affecte pas leur exercice. »*.

Les conditions d'application de l'article 25 septies, notamment la liste des activités susceptibles d'être exercées à titre accessoire en application du IV, sont fixées par décret en Conseil d'État.

Ainsi, l'article 6 du décret du 27 janvier 2017²² fixe, limitativement, la liste des activités exercées à titre accessoire susceptibles d'être autorisées.

Son article 7 prévoit, enfin, que *« le cumul d'une activité exercée à titre accessoire mentionnée à l'article 6 avec une activité exercée à titre principal est subordonné à la délivrance d'une autorisation par l'autorité dont relève l'agent intéressé »*.

Au cas d'espèce, M. Bonnefoy, collaborateur parlementaire de M. Bernard Reynes (député de la 15^{ème} circonscription des Bouches-du-Rhône depuis 2007), cumulait cette fonction avec celle de directeur général des services de la commune de Châteaurenard.

Au cours de l'instruction, M. Bonnefoy a indiqué avoir sollicité, et obtenu, l'autorisation du maire de cette commune, M. Reynes, d'exercer cette activité accessoire de collaborateur parlementaire. Il précise que *« la Commune avait sollicité l'avis de la commission de déontologie qui a été réputé favorable dans la mesure où elle n'a pas répondu »*.

M. Reynes est devenu président de la communauté d'agglomération Terre de Provence en avril 2014. M. Bonnefoy a été nommé, parallèlement, directeur général des services de cet EPCI, tout en poursuivant son activité d'assistant parlementaire de M. Reynes.

²² Décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique.

Interrogé sur ce point, la CATP a précisé :

- « *En 2014, lors de sa mutation à la CATP, M. Bonnefoy a omis par inadvertance de solliciter l'autorisation de son Président, M. Reynes. Cette omission involontaire s'explique principalement par le fait que son Président était la même personne que celle qui l'avait autorisé à exercer l'activité accessoire en question en 2007. Pour les mêmes raisons, l'avis du référent déontologue n'a pas été sollicité* » ;
- *Pour réparer cette erreur et rétablir la règle juridique en la matière, M. Bonnefoy s'engage à régulariser sa situation en sollicitant l'autorisation préalable de cumul d'activités et en procédant à la saisine du référent déontologue ;*
- *Caractéristiques de l'activité de collaborateur parlementaire auprès du Député Bernard Reynes exercée par M. Bonnefoy : quotité de travail : 38h mensuelles ;*
- *M. Bonnefoy exerce l'ensemble de ces missions (liées à ses fonctions de collaborateur parlementaire) en dehors des obligations de service à la Communauté d'Agglomération Terre de Provence et si nécessaire sur ses congés personnels* ».

M. Bonnefoy, en sa qualité de DGS de la CATP, n'a donc pas été autorisé, *via* un acte formel écrit, à bénéficier d'un cumul d'activité par les présidents successifs de l'EPCI, M. Reynes, puis M. Martin-Teissère. Une telle autorisation aurait, de toute façon, revêtu un caractère illégal, compte tenu de la nature de l'activité accessoire concernée.

En effet, les collaborateurs parlementaires sont liés par un contrat de droit privé au député-employeur, qui s'inscrit dans le cadre du droit commun du travail et de la protection sociale. Or, cette fonction ne figure pas sur la liste des activités exercées à titre accessoire susceptibles d'être autorisées, fixée par l'article 6 du décret précité du 27 janvier 2017.

Elle ne figurait pas davantage dans le précédent décret relatif au cumul d'activités des fonctionnaires (n° 2007-658 du 2 mai 2007), abrogé par le décret du 27 janvier 2017.

M. Bonnefoy ne pouvait donc cumuler ses fonctions de directeur général des services de la CATP avec celles de collaborateur parlementaire du député Bernard Reynes.

L'article 25 septies (VI) de la loi précitée du 13 juillet 1983 dispose que « *sans préjudice de l'engagement de poursuites disciplinaires, la violation du présent article donne lieu au reversement des sommes perçues au titre des activités interdites, par voie de retenue sur le traitement* ».

La notion de « *sommes perçues au titre des activités interdites* » a été précisée par un arrêt (n° 03PA00861) de la Cour administrative d'appel de Paris du 4 mars 2004, qui a estimé que « *les sommes irrégulièrement perçues sont constituées par les rémunérations privées qu'il lui était interdit de cumuler avec le traitement attaché à son emploi public* ».

Compte tenu de ce qui précède, la communauté d'agglomération Terre de Provence serait en droit de réclamer à M. Bonnefoy les sommes qu'il a indument perçues en qualité de collaborateur parlementaire du député Bernard Reynes.

M. Bonnefoy a quitté les fonctions de DGS de la CATP le 16 mai 2019. À cette même date, il a été réintégré dans le corps des administrateurs territoriaux, puis détaché de nouveau dans les fonctions de directeur-général de la société publique locale « Grand Marché de Provence », constituée pour procéder à la relocalisation du marché d'intérêt national de Châteaurenard. L'intéressé a fait valoir ses droits à la retraite le 19 septembre 2019.

Dans son arrêt précité, la CAA de Paris a considéré, que « *dans le cas où le fonctionnaire ou l'agent public communal intéressé ne perçoit plus de traitement, le reversement a lieu par voie de recouvrement direct des sommes irrégulièrement perçues* ».

M. Martin-Teissère a indiqué à ce sujet, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, avoir : *« pris note que la communauté est en droit de réclamer à M. Bonnefoy les sommes indûment perçues en qualité de collaborateur parlementaire sur cette période »*.

8 ANNEXES

Annexe n° 1 : Bilan des sept actions inscrites au schéma de mutualisation

- **Action 1 « mise en place d'un service commun des systèmes d'information » :**

Cette action se traduit par la mise à disposition de la CATP, un jour par semaine, d'un agent de catégorie B employé de la commune de Châteaurenard. L'EPCI estime que les gains générés par cette mutualisation se traduisent, d'une part, au travers de l'amélioration de la sécurité informatique des trois collectivités auditées (la CATP, Cabannes et Barbentane). D'autre part, par une baisse de 40 % du coût de maintenance des photocopieurs (1 800 €/an), par une économie de coût d'acquisition de ces appareils, de l'ordre de 14 600 €/an, avec un niveau de service accru ;

- **Action 2 « Création d'une centrale d'achat »** (groupement de commandes) :

A considérer que des groupements de commandes constituent une forme de mutualisation, il apparaît que la CATP assume le rôle de coordonnateur des achats groupés lors de la phase de passation des marchés (rédaction des pièces administratives et techniques, publication, analyse des offres, notification) en concertation avec les communes.

Une fois les marchés notifiés, chaque membre du groupement est responsable de l'exécution du marché pour la partie qui le concerne. À ce jour, trois groupements de commandes ont été réalisés :

- **Un groupement d'achat de papier pour imprimantes et photocopieurs :**

Cette mutualisation concerne la CATP et 10 communes-membres. Selon l'EPCI, elle lui a permis d'économiser 11 % sur ses achats par rapport aux coûts antérieurs. Les gains ont été variables selon les communes, les tarifs obtenus sur leurs contrats précédents n'étant pas de même niveau. Cependant, en considérant l'économie de 11 % obtenue par la CATP comme une moyenne, l'économie calculée sur les quantités prévues au détail quantitatif estimatif s'élèverait, pour les 11 membres du groupement de commandes, à 2 612.90 € TTC annuels.

- **Un groupement d'achat « fournitures administratives » :**

Cette mutualisation concerne la CATP et 7 communes-membres. Selon l'EPCI, elle lui a permis d'économiser 11 % sur ses achats par rapport aux coûts antérieurs. Elle a permis une remise de 48 %, applicable sur l'ensemble des prix ;

- **Un groupement d'achat « éclairage public » :**

Cette mutualisation concerne la CATP et 9 communes-membres. Elle a pour objet la rénovation et la mise en conformité des installations d'éclairage public existantes des membres du groupement. Le montant du marché à bons de commande passé pour le compte de l'ensemble des membres du groupement s'élève à 701 454 € HT.

Il a été notifié en novembre 2017. Néanmoins, l'engagement financier réellement pris par les collectivités correspond au montant minimum du marché, soit 338 500 € HT annuel, sachant que le montant annuel des consommations en éclairage public des collectivités s'est élevé à 539 000 € en 2015.

L'éclairage public représente 70 % des dépenses d'électricité de la CATP. Cette dernière a procédé à une comparaison de ses dépenses liées aux consommations énergétiques entre un semestre en 2018 (la prestation ayant débuté début 2018) et le 1^{er} semestre 2019, sur les zones où les travaux sont intervenus. Elle a constaté une baisse d'environ un tiers de ces dépenses (18 975 € en 2018, 12 043 € en 2019).

- **Action 3 « rédaction et suivi administratif des marchés publics » :**

Le principe a consisté, là-aussi, à mutualiser une expertise existante dans l'une des communes-membres, celle d'un agent de la commune de Châteaurenard en l'occurrence, mis à disposition deux jours par semaine auprès de l'EPCI. Cet agent est chargé de conseiller et d'assister les agents chargés de la rédaction des marchés publics au sein de la CATP et de l'ensemble des communes-membres. La communauté d'agglomération estime que ce dispositif a permis d'améliorer le niveau d'expertise des services des marchés publics, à coût constant pour le « bloc communal ».

- **Action 4 « optimisation fiscale » :**

Cette action avait pour objectif initial de recenser les « *optimisations fiscales possibles* » sur le territoire, afin de procéder aux régularisations fiscales nécessaires. Cette action n'avait pas été mise en œuvre à la clôture de l'instruction.

- **Action 5 « plateforme d'échanges de pratiques et d'expériences » :**

Cette action avait pour objectif initial la mise en place d'un espace numérique de partage d'informations (modèles de cahier des charges, notes juridiques, etc.) entre les communes-membres et la CATP. Cette action n'avait pas été mise en œuvre à la clôture du contrôle. Cependant, selon l'EPCI, son « *site internet, en cours de refonte, permettra de disposer de cette plateforme* ».

- **Action 6 « bourse des métiers » :**

L'action initialement envisagée consistait à favoriser les mises à disposition temporaires de personnels entre communes-membres, en fonction des besoins rencontrés. Cette action n'avait pas été mise en œuvre à la clôture du contrôle, « *compte tenu des contraintes des procédures des mises à disposition ne favorisant pas des mises en œuvre réactives par rapport aux besoins potentiels* », selon l'EPCI.

- **Action 7 « brigade d'agents de surveillance de la voie publique pluri-communale » :**

Cette action n'a pas été mise en œuvre à la clôture du contrôle. La CATP estimant qu'il s'agit d'« *action à réexaminer en fonction des besoins à actualiser des communes* ».

Par ailleurs, selon la CATP, le bilan, mi-2019, de deux actions initiées préalablement au schéma de mutualisation des services peut être ainsi établi :

- **Action « Économe de flux »**

Selon la CATP, deux conseillers en énergie, recrutés par l'EPCI en avril 2015 et janvier 2016, auraient permis une diminution de 8 % de la consommation d'électricité sur la période 2015-2018, engendrant une économie pour les 14 collectivités bénéficiant de cette prestation de 312 K€, soit environ 100 K€/an.

- **Action « Fonction développement durable partagée » :**

Cette action ne concerne que la CATP et la commune de Châteaurenard, qui mettent en commun des moyens. Ce dispositif permet à l'EPCI de disposer d'un ingénieur territorial, mis à disposition à 20 % de son temps par la commune, chargé de définir la stratégie et l'encadrement du service de la CATP. En retour, la commune peut disposer d'un agent, mis à disposition à mi-temps par la CATP, venant renforcer son équipe opérationnelle. Cette forme de mutualisation permet donc à chacune des deux collectivités de disposer à la fois d'un profil opérationnel et d'un profil expert, en évitant un recrutement à chacune d'elles.

Annexe n° 2 : Les principales caractéristiques financières des budgets annexes

- **ZAC du Sagnon** : Ce budget annexe a été créé par délibération du 16 mars 2006. Fin 2018, le bilan financier de l'opération s'établissait à 13,5 M€ de dépenses (dont 8,6 M€ de travaux, 2,4 M€ d'acquisitions foncières et 1,7 M€ de remboursements d'emprunts) et à 11,2 M€ de recettes (dont 5,5 M€ de vente de terrains, 1,3 M€ de participation et 4 M€ d'emprunt). Il présentait donc un besoin de financement d'environ 2,3 M€, et une dette du même montant.

La CATP estime néanmoins le gain financier réalisé sur cette opération, à terme, à 625 K€.

Les 6 lots toujours à la vente (dont deux sous compromis, d'une superficie de 56 000 m² vendus respectivement à 52 et 60 € le m², conformément à l'avis des domaines du 8 août 2007) devraient procurer une recette de 5,3 M€, assurant l'équilibre de l'opération et le remboursement de la dette.

Les produits réels de fonctionnement constatés en 2018 concernaient une vente de lot pour un montant de 143 K€.

- **Zone d'activités de la Chaffine** : Ce budget annexe a été créé par la délibération du 24 avril 2014. Fin 2018, le bilan financier de l'opération s'établissait à 3,1 M€ de dépenses (dont 1,8 M€ de travaux, et 1,2 M€ d'acquisitions foncières) et à 1,7 M€ de recettes (dont 1,5 M€ de vente de terrains). Il présentait donc un besoin de financement de 1,4 M€.

La CATP envisage de réaliser un reliquat de travaux pour 250 K€. Une fois les 7 lots vendus (prévisions de vente pour 1 M€) et le solde des participations encaissées (également pour 1 M€), elle pourrait tirer de l'opération un gain estimé à 539 K€.

Les produits réels de fonctionnement constatés en 2018 concernaient des ventes de lots pour un montant de 861 K€.

- **ZA Rocade II La Palette** : Ce budget annexe a été créé par la délibération du 9 avril 2015. Fin 2018, le bilan financier de l'opération (réalisé avant la signature des deux premières ventes) était déficitaire de 273 K€ (dépenses constituées essentiellement d'acquisitions foncières). Une fois réalisés, les travaux d'aménagement (600 K€) et comptabilisés les produits de la vente des cinq lots (évalués à 489 K€) et le solde des participations à recevoir (300 K€), l'opération devrait présenter un déficit final d'environ 84 K€.

Les deux premières ventes ont été signées en juillet 2019, pour un montant de 213 K€.

- **ZA de Saint-Andiol** : Ce budget annexe a été créé par délibération du 18 mars 2004. Fin 2018, le bilan financier de l'opération s'établissait à 2,5 M€ de dépenses (dont 968 K€ de travaux, 311 K€ d'acquisitions foncières et 1,1 M€ de remboursements d'emprunts) et à 3,4 M€ de recettes (dont 1,4 M€ de vente de terrains, 675 K€ de participation et 1,3 M€ d'emprunt). Il présentait donc un excédent d'environ 0,9 M€, avec une dette restant à rembourser de 173 K€.

La CATP estime le gain financier réalisé sur cette opération, à terme, à 853 K€, une fois la dernière vente (lot n° 13) réalisée (prévue pour un montant de 180 K€).

Le prix de ventes des lots était compris entre 35 et 40 € le m². Il était supérieur à l'estimation des domaines, arrêtée à 30 €/m².

Comme l'a préconisé la chambre dans son avis budgétaire évoqué précédemment, la CATP avait vocation à clôturer ce BA en fin d'exercice 2019, une fois la dernière vente réalisée, en inscrivant le montant du gain financier réellement réalisé en dépenses de fonctionnement au compte 6522 « » reversement de l'excédent des budgets annexes à caractère administratif » du budget annexe et en recettes de fonctionnement au compte 7551 « excédents des budgets annexes à caractère administratif » du budget principal.

Les BA des ZAE concernées par la relocalisation du MIN de Châteaurenard :

- **ZA Rocade Nord** : Ce budget annexe a été créé par délibération du 5 avril 2012. Cette zone d'activités, composant le Pôle Bio susmentionné, se divise en deux parties : la partie ouest actuellement en cours d'études, la partie est, qui est totalement terminée. Le bilan financier de cette dernière présente un excédent de 67 K€, les terrains ayant été cédés pour un montant de 2,59 M€. Le stock final est à zéro.
- **ZA Pôle logistique** : Ce budget annexe a été créé par délibération du 12 avril 2018. Les opérations d'aménagement ont débuté courant 2018 par la réalisation d'études pour un montant de 137 K€. Fin 2019, les ventes n'avaient pas débuté.
- **ZA Cœur de MIN** : Ce budget annexe a été créé par délibération du 12 avril 2018. Comme pour celui du pôle logistique, seuls des crédits d'études ont été consommés en 2018, pour un montant de 99 K€.



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

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

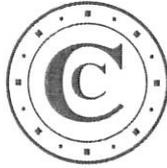
Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur

17, traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

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



Marseille, le - 8 SEP. 2020

LE PRÉSIDENT

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

Réf. : GREFFE/BM/BBA/n° 1248.
Objet : rapport d'observations définitives

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Recommandé avec accusé de réception
2C13194344720

à

Madame la Présidente
Communauté d'Agglomération
Terre de Provence
Chemin Notre Dame - BP 1
13630 EYRAGUES

Jé 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 Terre de Provence pour les exercices 2014 et suivants ainsi que les réponses qui y ont été apportées.

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 et les réponses seront joints 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.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et les réponses jointes sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur 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