

A Clermont-Ferrand, le 17 octobre 2005

La Présidente

à

Monsieur le Président

Communauté de communes du BRIVADOIS

17, place Saint-Jean

BP 55

43102 BRIOUDE

Monsieur le Président,

Le rapport d'observations arrêté par la Chambre régionale des comptes sur la gestion de la communauté de communes du BRIVADOIS a été porté à votre connaissance le 9 septembre 2005.

Votre réponse écrite du 6 octobre 2005 est parvenue au greffe de la juridiction le 11 octobre 2005. Elle est annexée au rapport d'observations ci-joint.

Conformément aux dispositions de l'article L 241-11 du code des juridictions financières, il vous appartient de communiquer l'ensemble de ces documents à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion. Ils doivent être joints à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donner lieu à un débat.

Je vous invite en conséquence :

à me faire connaître la date de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante au cours de laquelle il sera procédé à cette communication au moyen de l'imprimé joint, à me retourner dans les meilleurs délais ;

à me transmettre l'extrait du registre des délibérations de la séance de l'assemblée délibérante au cours de laquelle il aura été procédé à cette communication aussitôt après celle-ci ;

J'ajoute qu'en application des dispositions de l'article R.241-23 du code des juridictions financières, une copie de ces observations est transmise au Préfet et au Trésorier-Payeur général

de la Haute-Loire.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Pour la Président empêchée

Le Président de section,

Richard SAPENA

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU BRIVADOIS

1 - LA PROCEDURE

Par lettre du 3 mai 2004, la présidente de la chambre a informé l'ordonnateur de l'ouverture de la procédure d'examen de la gestion de la Communauté de communes du Brivadois, à compter de l'année 1999.

L'entretien préalable prévu par les dispositions de l'article L 241-7 du code des juridictions financières est intervenu, avec l'ordonnateur, le 23 décembre 2004.

La chambre, en sa séance du 13 janvier 2005, a délibéré sur le rapport d'observations provisoires relatif à la gestion de la communauté de communes précitée.

Ledit rapport a été adressé à M. Jean-Jacques FAUCHER, président de la Communauté de communes du Brivadois, par lettre de la présidente de la chambre du 7 février 2005, notifiée par lettre recommandée avec accusé de réception distribuée le 8 février 2005.

Par courrier du 5 avril 2005, reçu à la chambre le 6 avril 2005, dans le délai de deux mois prévu par les dispositions de l'article L 241-9 du code des juridictions financières, le président de la communauté a fait connaître ses observations écrites.

2 - LES OBSERVATIONS DEFINITIVES

I. LA PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES

I - 1. Le Brivadois

L'arrondissement de Brioude s'étend sur le Nord-Ouest du département de la Haute-Loire et se situe à mi-chemin entre la capitale régionale, Clermont-Ferrand, et le chef-lieu du département, le Puy-en-Velay.

Géographiquement, le Brivadois est au carrefour de trois départements (Haute-Loire, Cantal et Puy-de-Dôme) et à la jonction entre plusieurs entités géographiques : à l'Ouest, les Monts de la Margeride et les contreforts du Cantal, et plus à l'Est, les Monts du Livradois, au Nord, la Limagne de Brioude se confond avec la plaine de l'Alagnon. En direction du Sud, le territoire est la porte d'entrée vers le Haut-Allier et le Puy-en-Velay.

Cette position géographique confère au Brivadois une vocation de transit et d'échanges grâce à une bonne desserte et accessibilité du territoire s'appuyant sur :

- l'autoroute A75, qui longe le flanc Ouest du Brivadois, assure les liaisons Nord/Sud (axe Paris/Méditerranée via Clermont-Ferrand) ;
- la route nationale 102, axe structurant, dessert le Brivadois depuis le Puy-en-Velay jusqu'à l'autoroute A75. L'aménagement de la RN 102 en liaison rapide (2 x 2 voies), entre Brioude et l'autoroute A75, renforcera l'accessibilité et l'attractivité de ce territoire ;
- la desserte ferroviaire : le territoire est traversé par les lignes de chemin de fer Paris/Nîmes et Paris/Béziers.

Ce territoire possède des avantages naturels et environnementaux (vallée et gorges de l'Allier, vallée de l'Alagnon, plateaux de la Margeride, de la Chaise-Dieu), ainsi qu'un patrimoine architectural et culturel, marqué par l'art Roman, ce qui constitue un potentiel de développement touristique certain, conforté notamment par la proximité de la Chaise Dieu (festival de musique).

Au plan humain, la Communauté de communes du Brivadois, qui regroupe quinze communes, compte actuellement 14 000 habitants, principalement concentrés autour du pôle urbain de Brioude. En effet, ce territoire s'articule autour de la ville de Brioude, sous-préfecture, une ville-centre attractive (pôle d'emplois, de commerces et de services), qui fédère l'ensemble des communes périphériques :

- la ville de Brioude, avec 7 223 habitants en 1999, représente 50 % de la population de la Communauté ;
- trois communes ont plus de 1 000 habitants et constituent des pôles ruraux importants : Fontannes et Vieille-Brioude, communes situées en périphérie immédiate de Brioude, enregistrent une croissance démographique et Bournoncle Saint-Pierre qui, plus éloignée de la commune centre, a bénéficié du développement économique lié au bassin minier ;

- les communes de Paulhac, Cohade et Lamothe comptent de 600 à 750 habitants et constituent une couronne au Nord de Brioude ;
- les huit autres communes comptent moins de 400 habitants (une majorité ont moins de 250 habitants), et sont principalement situées à l'Ouest et à l'Est de Brioude.

Au plan démographique le territoire connaît dans l'ensemble une situation assez stable avec une baisse peu importante, mais cependant continue depuis 1990, qui s'est traduite par la perte d'une centaine d'habitants.

En fait, la situation est contrastée selon les communes : les gains de certaines compensent les pertes des autres. Ainsi, la commune urbaine de Brioude connaît une déprise démographique constante depuis 1982 qui représente une baisse de 6,4 %, alors que les communes périphériques sont en phase d'expansion démographique. Néanmoins, l'arrondissement est aujourd'hui confronté au départ des jeunes et au vieillissement de sa population.

Au plan économique, la ville de Brioude, en tant qu'unité urbaine et bassin d'emploi, exerce une forte influence sur l'ensemble de la partie Nord/Ouest du département. Brioude offre une gamme de services étoffée, que ce soit les services administratifs et financiers, les équipements de santé et d'action sociale, ou les structures sportives, de loisirs et de culture. Pôle commercial, elle exerce son influence sur une aire de chalandise très large. Les autres communes disposent d'un équipement commercial très réduit et principalement de type alimentaire et de proximité (épiceries, boulangeries, cafés, restaurants, ...).

Après la crise des activités traditionnelles, l'effort de restructuration et la politique d'accueil d'activités nouvelles ont permis de consolider la vocation industrielle de Brioude. Ainsi, l'activité industrielle repose désormais sur un tissu de PME/PMI appartenant à des secteurs d'activités variées, avec cependant trois domaines d'activités dominants : la sous-traitance automobile, l'agro-alimentaire et les entreprises du bois et du papier-carton. A noter, le poids représenté dans l'économie locale par la Société NICOLAS, située sur la commune de COHADE, qui compte plus de 1 000 salariés dans le transport de marchandises et la logistique.

Le secteur agricole, qui reste une force économique de premier plan, est dominé par une polyculture axée sur les productions laitières et céréalières. Même si le nombre d'exploitations continu à baisser, cette population assure le maintien de la vie sociale et de l'activité économique dans la partie rurale de cette région.

Enfin, le tourisme connaît un certain essor et peut devenir, à terme, un véritable secteur d'activités économiques (découverte du patrimoine architectural et culturel, randonnée, VTT, pêche, ...).

Ainsi, dans un passé récent, il existait un regroupement de communes autour de la seule compétence touristique. Il s'agissait du Syndicat Intercommunal d'Aménagement Touristique

Brioude/Vieille Brioude (SIAT) qui avait pour objet l'étude et la réalisation d'aménagement touristiques de l'Allier et de ses abords. Ce syndicat a été dissout.

I - 2. La Communauté de communes du BRIVADOIS

La Communauté a été créée par un arrêté préfectoral le 28 décembre 1999, et compte à ce jour quinze communes membres pour une population totale de 14 496 habitants. Elle regroupe les communes de Beaumont, Bournoncles-Saint-Pierre, Brioude, Chaniat, Cohade, Fontannes, Javaugues, Lamothe, Lavaudieu, Paulhac, Saint-Beauzire, Sainte-Géron, Saint-Just-près-Brioude, Saint-Laurent Chabreuges et Vieille-Brioude.

Cet établissement public de coopération intercommunale a d'abord opté pour un financement par le biais d'une taxe additionnelle, avant de recourir à une intégration plus poussée en adoptant, par une délibération du 10 décembre 2001, le financement par la Taxe Professionnelle Unique (TPU), ce qui rendait l'établissement éligible à la DGF bonifiée.

Ainsi, à l'issue d'une période d'harmonisation des taux de dix ans à compter de l'adoption de la TPU, les entreprises implantées sur le territoire communautaire seront égales devant la taxe professionnelle.

II. L'ETAT DES LIEUX DE L'INTERCOMMUNALITE DANS LA ZONE DE BRIOUE

II - 1. Avant la création de la communauté de communes

Outre le SIAT, il existait des organismes de coopération intercommunale ayant des vocations diverses et des périmètres variables, à savoir :

- le SIDEC, syndicat mixte constitué entre des communes adhérant à la Communauté de communes du Brivadois, ou à la Communauté de communes d'Auzon. Ce syndicat mixte a pour vocation d'assurer le développement économique ;
- le Syndicat de gestion des eaux du Brivadois regroupant les communes de l'arrondissement de Brioude, des départements du Puy-de-Dôme, dont Brassac les Mines, et du Cantal ;
- quatre syndicats primaires de gestion des eaux ;
- des syndicats primaires relatifs au domaine de l'électrification ;
- quelques SIVOM compétents pour assurer l'entretien des voiries et des bâtiments ;
- un SICTOM pour la compétence Ordures Ménagères ;

- le Syndicat Mixte d'Aménagement du Haut Allier (SMAT) qui a pour objet " l'élaboration et l'animation d'une stratégie de développement global sur territoire du Haut Allier ". Activité exercée principalement dans les domaines touristique, socio-culturel et socio-éducatif. Son périmètre qui s'étend sur six cantons dépasse largement le secteur du brivadois.

II - 2. Après la création de la Communauté de communes

La création de la Communauté de communes du Brivadois n'a ni simplifié la carte de l'intercommunalité, ni rationalisé l'exercice des compétences. Il est à relever cependant :

- la dissolution du SIAT ;

- la modification des statuts du Syndicat Intercommunal de Développement Economique de Brioude- Sainte-Florine (SIDEK) qui prend désormais l'appellation SYDEC. Selon l'arrêté préfectoral du 28 décembre 2001, le SYDEC est un syndicat mixte constitué entre les Communautés de communes du Brivadois, et d'Auzon, et la commune de Vergonghon.

- l'élaboration de la charte de Pays regroupant d'une part l'arrondissement de Brioude et d'autre part le canton de Saugues.

Depuis le 1er janvier 2005, la commune de VERGONGHEON a rejoint la Communauté de Communes d'AUZON et le SYDEC regroupe désormais, du fait de ce rattachement, deux Communautés de Communes : la Communauté de Communes du Brivadois et AUZON Communauté.

III. LES OBJECTIFS DE LA COMMUNAUTE

Historiquement, la réflexion sur la création d'un établissement public de coopération intercommunale date de l'année 1998. Une étude relative au développement touristique avait été réalisée par le SIAT. Cependant, les communes ambitionnaient la réalisation de projets dépassant l'échelle du syndicat avec pour objectif la création d'une structure intercommunale dédiée à l'investissement et n'induisant pas de gros frais de fonctionnement.

Cette volonté s'est traduite par :

- " (...) le 3 juin 1999 a été organisée une réunion pour engager une réflexion sur les compétences d'une éventuelle Communauté de Communes. Cette réunion était un préalable au déplacement des élus à SAINT-FLOUR ". (...)

- " A la suite de ce déplacement, plusieurs autres réunions ont été organisées avec l'ensemble des élus pour faire aboutir le projet (...) "

- " Un questionnaire (...) a notamment été adressé à l'ensemble des élus des deux cantons de Brioude. Ce dernier visait à récolter les attentes et les souhaits des élus par rapport à la création d'un EPCI. Cela était un premier moyen de connaître les compétences du futur établissement. Ce questionnaire a été à la base le premier outil de définition de l'intérêt communautaire. Les réponses des élus ont fait l'objet d'un " dépouillement " lors d'une réunion le 8 septembre 1999. "

Les réponses à ce questionnaire mettent en évidence les compétences pour lesquelles une action commune était souhaitée, par exemple le développement du tourisme, l'aménagement de bourg ou encore l'école de musique du Brivadois. En revanche, il ne s'en dégage pas un projet fédérateur clairement défini.

Toutefois, une mise en commun de moyen, notamment pour le relais assistantes maternelles, les services à domicile à destination des personnes âgées, ainsi que pour les équipements sportifs comme par exemple la piscine, était souhaitée.

Par ailleurs, des aides avec un taux de participation significatif ne pouvaient être obtenues que dans un cadre intercommunal, notamment les interventions du Département qui a créé les Contrats Globaux de Développement Durable.

L'action communautaire repose davantage sur des points particuliers de consensus que sur la base d'un véritable projet de développement commun à une échéance de trois à cinq ans.

D'ailleurs, il n'existe aucun acte, même interne, permettant un suivi et un contrôle des résultats obtenus par rapport aux objectifs, tels qu'ils auraient dû être fixés par l'organe délibérant et aucun dispositif d'évaluation des actions menées n'est prévu. Les rapports annuels d'activités se bornent à lister des actions et/ou à prévoir des opérations à entreprendre à court terme. Aucun document ne met en évidence de réelle prise en compte du moyen et du long terme, de hiérarchisation des projets en fonction de critères formalisés, de véritable synergie entre stratégie, objectifs et actions. Ainsi, aucun lien avec la programmation des dépenses ne peut être établi. A l'image de la définition de l'intérêt communautaire (cf. infra), le choix des objectifs s'est fait au fil de l'eau.

Toutefois, à compter de 2004, la Communauté devrait entrer davantage dans une logique de programmation pluriannuelle, notamment sous l'impulsion du Conseil général qui, en modifiant son système d'aides et en créant le Contrat Global de Développement Durable (CG2D), imprime une évolution vers une logique pluriannuelle de programmation des projets, comme le met en évidence le rapport d'activité 2003 de la Communauté.

Néanmoins, et alors qu'aucun texte ne lui en faisait obligation, la Communauté a bâti des schémas :

1. de développement territorial en collaboration avec la SEAU (coût 241 788 F TTC, soit 36 860,34 euros TTC). Dans sa réponse, le président de la Communauté de communes précise que

ce schéma a pour objectif de donner au territoire une direction et une véritable stratégie de développement dans laquelle tous les élus peuvent se reconnaître et souligne que " l'objectif premier prescrit par le schéma est d'améliorer l'attractivité du territoire. "

" Cet objectif est divisé en plusieurs propositions d'actions parmi lesquelles : proposer une offre habitat de qualité, préserver le cadre de vie et l'environnement, maintenir et développer l'offre de services et d'animations, limiter l'évasion commerciale et maintenir un réseau commercial de proximité. La Communauté de Communes du Brivadois développe aujourd'hui ces actions. En effet, elle a lancé une OPAH et elle est compétente pour l'embellissement des bourgs ; aujourd'hui toutes les communes bénéficient d'une opération en cours ou à l'étude. L'EPCI a développé sur son territoire plusieurs services en direction des personnes âgées d'une part (téléalarmes et portage des repas) et en direction des jeunes. En effet, elle a compétence depuis le 17 décembre 2004 pour le développement des modes de garde des enfants de 0 à 6 ans et des actions socio-éducatives en faveur des jeunes de 6 à 18 ans. Afin de limiter l'évasion commerciale et maintenir un réseau commercial de proximité, la Communauté de Communes du Brivadois a engagé une réflexion par rapport au schéma de développement commercial.

Grâce au Contrat Global de Développement Durable signé avec le Département en février 2004, la Communauté de Communes du Brivadois s'est imposée une logique de programmation pluriannuelle des projets, ce qui lui permet d'avoir un tableau de bord et une lisibilité de ses actions. "

2. de déserte forestière, en collaboration avec la DDAF (coût 33 000 euros HT).

En outre, un schéma de développement commercial, réalisé en collaboration avec le cabinet PIVADIS, est en cours de définition (coût estimé à 12 318,80 euros).

IV. L'INTERET COMMUNAUTAIRE ET L'EXERCICE DES COMPETENCES

IV - 1. Les évolutions statutaires

Les compétences transférées à la Communauté ont évoluées depuis sa création. Elles ont été modifiées lors du passage à la TPU, le 27 décembre 2001, puis à deux reprises, les 9 octobre 2002 et 2 avril 2003.

A ce jour, les compétences statutaires de la Communauté sont les suivantes :

- actions de développement économique ;
- aménagement de l'espace communautaire ;
- création ou aménagement et entretien de voirie communautaire ;

- politique du logement social d'intérêt communautaire en faveur des personnes défavorisées ;
- logement et cadre de vie ;
- protection et mise en valeur de l'environnement ;
- création et requalification d'équipements sportifs d'intérêt communautaire.

IV - 2. L'intérêt communautaire

La notion d'intérêt communautaire se rattache au principe de subsidiarité, le transfert d'une compétence se justifiant par la " plus value communautaire ".

Dans le Brivadois, l'intérêt communautaire est peu explicité. Il est le corollaire d'objectifs insuffisamment formalisés dont la définition s'est faite au fil de l'évolution de la conception même de l'intercommunalité et ensuite des compétences.

Cette situation s'expliquerait, selon les élus, d'abord par la complexité de l'intercommunalité dont les finalités ne seraient pas toujours bien posées, ensuite par l'étroitesse des choix, certaines compétences étant obligatoires, et enfin par une avance empirique, ainsi que le met en évidence les trois modifications statutaires intervenues en trois ans, avec parfois redimensionnement de la compétence, comme l'illustre celle de " l'Aménagement de bourg " aujourd'hui réduite au simple embellissement.

Ainsi, la caractérisation de l'intérêt communautaire est le plus souvent absente ou réalisée en termes généraux lors de la définition de chacune des compétences.

Dans le cas de l'embellissement de bourg, la communauté finance des améliorations qui augmentent directement la valeur du patrimoine de chaque commune et non le patrimoine de la Communauté, vidant la notion d'intérêt communautaire d'une partie de son sens. Cette interprétation se trouve renforcée par le fait que la ville de Brioude est de fait exclue de cette mesure puisque les statuts visent les seuls " bourgs ruraux ".

Néanmoins, il peut être dégagé des critères que l'on pourrait qualifier d'implicites, avec notamment les notions de seuil financier ou de niveau de fréquentation.

Cependant, les difficultés rencontrées pour formaliser l'intérêt communautaire ont une incidence sur la mise en œuvre des compétences. En cas d'absence d'une définition claire et fondée sur des critères objectifs, la compétence ne peut être mise en œuvre en vertu du principe de spécialité, l'article L 5214-12 du CGCT précisant que " l'exercice des compétences partagées est subordonné à la reconnaissance de l'intérêt communautaire ".

A cet égard, le président convient que les élus ont " rencontré parfois des difficultés à énoncer clairement l'intérêt communautaire. " Les intéressés ont pleinement conscience du problème. Ils ont en conséquence engagé une réflexion sur ce point comme le met en évidence la délibération du Conseil Communautaire du 27 décembre 2004.

IV - 3. L'exercice effectif des compétences

Durant la période 2000-2003, les différents comptes rendus d'activités ainsi que l'examen des comptes permet de comparer les compétences statutaires aux compétences réellement exercées.

Compétences statutaires	Compétences réellement exercées	Observations
Actions de développement économique	- Aménagement d'une zone de moins de 2 hectares - Compétence tourisme	La compétence est partagée entre la commune pour le commerce, la communauté par l'artisanat et le SYDEC pour les PME. A cela il faut ajouter l'association Brioude Action
Aménagement de l'espace communautaire		
Création ou aménagement et entretien de voirie communautaire	- Sécurité et salubrité publiques - 2 marchés publics en cours	
Politique du logement social d'intérêt communautaire en faveur des personnes défavorisées		
Logement et cadre de vie	- Ecole de musique du Brivadois - Famille (services en faveur des personnes âgées, crèches et garderies) - OPAH ¹ depuis 2002	L'école de musique est en fait organisée sous la forme d'une association loi 1901
Protection et mise en valeur de l'environnement	- Entretien des sentiers de randonnées et d'aires de jeux. - Embellissement et aménagement des bourgs - Restauration du petit patrimoine	Depuis le passage à la TPU seule subsiste la compétence embellissement
Création et requalification d'équipements sportifs d'intérêt communautaire		

¹ Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat

écarts, des anomalies ou des manquements.

Le président fait observer que la compétence du logement social d'intérêt communautaire ne paraît pas être une compétence autonome mais plutôt une compétence à intégrer dans la politique du logement social, point qui devrait être précisé dans les statuts. Par ailleurs, il précise que la communauté travaille à la création d'une aire d'accueil des gens du voyage.

Ainsi, dans un contexte où les objectifs sont peu formalisés, où l'intérêt communautaire n'est défini qu'en termes très généraux, les compétences statutaires font le plus souvent l'objet d'une définition assez précise, notamment par le biais d'énumération généralement limitatives. A titre d'exemple, c'est le cas de la compétence relative à l'économie ou bien celle relative au logement et au cadre de vie.

Près de quatre ans après la création de la Communauté, certaines compétences ne sont pas exercées ; par exemple la " Politique du logement social d'intérêt communautaire en faveur des personnes défavorisées ", ne fait l'objet d'aucune définition ni d'aucune précision. D'ailleurs, cette politique constitue plus une composante de la compétence logement et cadre de vie qu'une compétence autonome.

La définition de la compétence " Embellissement de bourg " engendre un partage des opérations du fait d'une double maîtrise d'ouvrage qui a conduit à créer un groupement de commande publique par opération entre la Communauté de communes et la commune concernée.

La Communauté confie l'exercice de deux compétences (en tout ou partie), soit à des associations, soit à des syndicats mixtes (SYDEC et SMAT).

A titre d'exemple, l'école de musique objet d'un transfert de compétence de la Ville de Brioude est confiée à une association loi 1901 dont le directeur est un agent de la ville. Cet agent est mis à disposition de la communauté de communes pour 80% de son temps, cette dernière mettant l'intéressé à la disposition de l'école de musique sans toutefois la formaliser. Cette association est financée désormais presque exclusivement par la Communauté. Toutefois, le président de la communauté de communes fait connaître à la chambre que " la Ville de Brioude procéderait directement à une mise à disposition de cet agent à l'association Ecole de Musique dans la mesure où la Communauté de Communes du Brivadois ne dispose pas du personnel qualifié pour la Direction de l'Ecole de Musique du Brivadois ".

La compétence tourisme est exercée pour partie en interne et pour partie par le SMAT, sans que les statuts, tant de la Communauté que du syndicat mixte, et qu'une convention particulière ne permettent de dégager une ligne de partage.

Pour la compétence économique exercée pour partie par le SYDEC, dont le territoire d'intervention est plus vaste que celui de la Communauté, cette répartition des rôles, partiellement

définie dans les statuts du syndicat, ne fait l'objet d'aucune convention.

La compétence économique est émiettée entre plusieurs structures. Ainsi, la combinaison des statuts de la Communauté, de l'arrêté d'adhésion de la Communauté au SYDEC, des statuts de ce dernier, des statuts de l'association Brioude Action, et la pratique conduit au partage suivant :

1. la commune de Brioude exerce la compétence économique pour le développement de l'activité commerciale sans que cela repose sur un texte, les statuts de la communauté ne distinguant ni la forme de l'entreprise, ni sa taille ;
2. la Communauté de communes est cantonnée au développement des entreprises artisanales, et l'aménagement des zones de moins de 2 hectares ;
3. le SYDEC est en charge du développement des PME et de l'aménagement des zones de plus de 2 hectares ;
4. l'association Brioude Action se voit confier selon ses statuts " la mission de promouvoir le potentiel économique de la communauté de communes en conduisant ou appuyant des actions susceptibles de favoriser le développement économique et la créations d'emplois ", alors que la communauté et le SYDEC sont également compétents.

Il existe des zones de conflits de compétence potentiels entre les structures administratives intervenant sur une même compétence. Ainsi la Communauté de communes a pu financer le schéma de développement commercial alors même que la Commune conservait, dans les faits, cette compétence.

Il existe aussi des sources de conflits potentiels de nature territoriale entre des structures à vocation communautaire, comme la communauté de communes et Brioude Action ou le SYDEC, syndicat mixte dont le territoire d'intervention recouvre deux communautés de communes, plus une commune adhérant à titre individuel.

Par ailleurs, des projets peuvent également être menés en dehors des compétences et des statuts de la Communauté de communes, comme le financement et l'hébergement de l'association Lafayette Multimédia dont le but est de promouvoir des actions centrées " sur la sensibilisation du grand public, des acteurs associatifs, des élus et des acteurs socio économiques du territoire, à l'usage et aux enjeux des TIC(1) et sur l'accompagnement de l'entreprise dans sa démarche d'intégration de ces outils ". Ce projet, à vocation principalement éducative ou culturelle n'est pas de la compétence de la Communauté, même au titre de la compétence développement économique comprise au sens large, cette dernière étant définie limitativement. D'ailleurs, la compétence relative aux actions et équipements socio-culturels et socio-éducatifs est dévolue à un syndicat mixte, le SMAT. Sur ce point, le président justifie la compétence de la communauté de communes sur le plan économique par la destination première de cette offre aux Très Petites

Entreprises (TPE). Il convient toutefois que l'offre à destination du grand public reste en marge à l'heure actuelle des compétences de la Communauté de Communes du Brivadois.

La confusion entretenue par l'émission des compétences entre différents acteurs est source de risques. Ainsi, la sécurité juridique des décisions prises, comme le souci d'un bon usage des deniers publics, commandent que les EPCI à fiscalité propre exercent effectivement leurs compétences, dans le respect des principes de spécialité et d'exclusivité qui fondent leur action.

V. L'EVALUATION DES CHARGES TRANSFEREES

L'article 1609 nonies C IV du Code Général des Impôts prévoit qu'une commission est créée entre un EPCI et ses communes membres, avec pour mission d'évaluer les transferts de charges. Le conseil communautaire a satisfait à cette obligation par une délibération du 26 février 2002 qui a défini de façon très générale le fonctionnement, les modalités de création et de travail de cette commission.

Or, selon les textes, sa mission consiste à proposer le montant net des charges transférées par chaque commune membre à la Communauté. Elle établit d'une part une méthodologie d'évaluation des charges afin d'éviter les distorsions entre communes et d'autre part collecte les informations auprès des communes afin de les exploiter à partir des questionnaires élaborés conformément aux méthodes retenues. La commission d'évaluation rend ses conclusions dans un rapport qui est soumis à l'approbation des communes membres. Elle dispose, en outre, d'une année à compter de l'institution de la TPU pour proposer une évaluation définitive.

Néanmoins, lorsqu'un EPCI à taxe professionnelle unique est issu d'un EPCI à fiscalité propre additionnelle, la commission d'évaluation des transferts de charges doit rendre ses conclusions sur le montant des charges qui étaient déjà transférées et sur le montant de la fiscalité ou des contributions communales qui étaient perçues pour les financer. Il s'agit donc d'une "remise à plat" complète. L'absence d'actualisation équivaldrait en conséquence à une sous évaluation des charges transférées, favorable aux communes membres.

En l'espèce, aucune révision n'a été opérée lors du passage de la fiscalité additionnelle à la taxe professionnelle unique. Seule une évaluation a été réalisée pour les nouvelles compétences lors du passage à la TPU en 2002 et d'une modification des compétences en 2003.

V - 1. Le rapport de la commission d'évaluation des charges transférées de 2002

Si la commission d'évaluation des charges transférées a bien rendu un rapport daté du 19 septembre 2002, adopté lors d'une délibération du 17 décembre 2002, soit moins d'un an après l'adoption de la TPU fixée au 1er janvier 2003, ce rapport appelle plusieurs observations.

Tout d'abord, les conclusions de ce rapport nécessitaient l'approbation de chacun des conseils

municipaux conformément à l'article 1609 nonies C du Code général des impôts portant création de la commission d'évaluation. Or les communes de Vieille-Brioude, Lavaudieu, Saint-Beauzire et Paulhac n'ont pas satisfait à cette obligation. En ce qui concerne la commune de Vieille-Brioude, les élus municipaux n'ont pas validé le rapport de la commission d'évaluation sur le transfert de charges, pour les autres communes précitées, il n'existe pas de délibérations de leurs conseils municipaux respectifs.

Ensuite, la méthode d'évaluation des charges n'a pas été formalisée par la rédaction d'une note méthodologique adressée à chaque commune membre. Aucun questionnaire ou note de procédure, retraçant les modalités pratiques de l'évaluation par la commission, n'a été adressé aux communes.

En outre, le rapport d'évaluation des charges transférées ne trace pas, pour chaque commune membre, les périmètres d'évaluation par bloc de compétences ainsi que les tableaux d'évaluation financière des charges transférées et notamment la liste des équipements transférés avec indication de leur ancienneté et de leur valeur. Il n'existe aucun tableau déterminant au minimum :

- 1 - les charges nettes retenues au titre des dépenses de fonctionnement,
- 2- les charges nettes retenues au titre des dépenses d'investissement, et les modalités de calcul de l'amortissement,
- 3 - les charges retenues sur l'attribution de compensation,
- 4 - la part de l'annuité versée par l'EPCI à la commune,
- 5 - l'emprunt de substitution.

Enfin, il est impossible de vérifier si certaines communes sont défavorisées par rapport à d'autres, par exemple, en comptabilisant pour les unes des charges de structure alors que les autres ne prendraient en compte que les seules charges directes.

Aucun des documents, fruits du travail de la commission, prescrit par les textes n'a pu être produit par l'établissement en dépit des demandes de la chambre.

En l'absence d'une méthodologie formalisée, précise et exhaustive d'évaluation des charges, la commission locale n'a pas respecté les dispositions législatives et n'a pas satisfait à l'objectif premier de l'évaluation des transferts de charges qui est le transfert d'une capacité financière adéquate à l'EPCI.

Cette mécanique d'évaluation des charges est encore compliquée par l'adhésion de la communauté de communes au SYDEC qui, à la vue des rapports de la commission d'évaluation,

entre dans le périmètre d'évaluation des charges transférées.

a) Le SYDEC : objet et financement

Le SYDEC (cf. supra) est un syndicat mixte constitué entre la communauté de communes du Brivadois, la communauté de communes d'Auzon, et la commune de Vergonghon. Selon ses statuts (article 2), le syndicat a pour objet :

1. l'étude, la réalisation et la gestion de zones d'activités appartenant au SYDEC et celles à venir de plus de 2 ha ;
2. l'étude, la réalisation et la gestion d'immobilier professionnel appartenant au SYDEC et ceux à venir ;
3. la conduite d'actions de promotion et de communication, la recherche et l'accompagnement d'investisseurs et de porteurs de projet en vue de l'implantation d'activités économiques ;
4. le syndicat peut, sur leur demande, intervenir en qualité de prestataire de ses adhérents. "

L'article 6 de ces statuts dispose : " les dépenses de fonctionnement sont couvertes par une contribution des membres calculées au prorata du nombre d'habitants ", tandis que l'article 7 précise que " le produit de la taxe professionnelle acquittée par les entreprises implantées par le syndicat lui sera affectée et réparti entre ses membres. " Les clés de répartition sont contenues dans une délibération annuelle qui les fixe comme suit :

- 50 % au prorata du potentiel fiscal,
- 50 % au prorata du nombre d'habitants.

Cependant l'article 9 des statuts fixe une limite lorsque " en cas de défaillance enregistrée sur une opération conduite par le syndicat, la couverture du déficit généré par l'opération sera imputée au produit de taxe professionnelle cité précédemment et réparti entre les membres selon les mêmes modalités que celles retenues pour la péréquation définie ci-dessus ".

b) Les constats

La chambre constate l'absence, pour l'exercice 2002, de tout document, ou pièce comptable faisant état d'un reversement de la Taxe professionnelle (TP) du SYDEC à la Communauté de communes, alors qu'il a perçu pour la période, 110 869,16 euros au titre des dotations des collectivités. En février 2004, le SYDEC a reversé de la TP afférent à l'exercice 2003 (titre de recette n° 15 du 12 février 2004, enregistré au compte " 778 " produits exceptionnels pour 59 408 euros ").

Ce système paraît peu clair et défavorable à l'autonomie de la Communauté, mais aussi dommageable pour sa capacité financière, dans la mesure où d'une part, le reversement par le SYDEC d'une partie des recettes de la TP devient aléatoire en fonction des bonnes ou mauvaises opérations effectuées par le syndicat (ces produits sont d'ailleurs enregistrés en produits exceptionnels) et d'autre part, la Communauté n'a aucune maîtrise sur les reversements effectués et ne peut exercer aucun contrôle.

V - 2. Le rapport de la commission d'évaluation des charges transférées de 2003

Si la commission d'évaluation des charges transférées a bien produit, dans le délai d'un an et 18 jours, un rapport daté du 19 septembre 2003 et adopté par une délibération du 27 octobre 2003, suite à la prise en compte de la compétence ordures ménagères, le document appelle également plusieurs observations.

Les nouvelles compétences transférées lors du passage à la TPU n'ont pas fait l'objet d'une évaluation. Ce fut le cas par exemple pour la compétence " Politique du logement social " et surtout pour la " Création et requalification d'équipements sportifs d'intérêt communautaire ". Cette dernière compétence, étant appelée à reprendre le " service piscine ", il importait d'assurer au minimum l'évaluation des charges fixes de fonctionnement et notamment des charges de personnel, compte tenu du transfert automatique de celui-ci par application des dispositions de la loi démocratie de proximité.

Inversement, le financement, par voie de subvention, de l'association Brioude Action (auparavant assuré par la ville de Brioude) a fait l'objet d'une évaluation des charges transférées pour 60 000 euros, alors qu'il ne s'agissait en aucun cas d'un transfert de compétence. D'ailleurs, si tel avait été le cas, le transfert et ses conséquences, notamment en terme de charges, aurait dû intervenir plus tôt, dès lors que la compétence économique était acquise dès l'origine de la création de l'EPCI, ceci indépendamment du fait que l'action de l'association est partagée entre la communauté de communes d'une part et la commune de Brioude d'autre part.

Comme en 2002, le rapport de 2003 ne repose sur aucune méthodologie et manque de formalisation de l'évaluation des charges transférées.

La chambre prend acte de la volonté du président de revenir à une certaine orthodoxie,

- soit en procédant à une simple révision des données issues du dernier transfert des charges opéré sur les bases de l'article 183 II ;
- soit, en reconsidérant l'ensemble du dispositif conformément aux dispositions de l'article 183 IV de la loi précitée.

VI. LES TRANSFERTS DE PATRIMOINE

Au 1er janvier 2000, les communes de Brioude et de Bournoncle Saint Pierre ont transféré les centres d'incendie et de secours de Brioude (convention du 7 juin 2000) et d'Arvant (convention du 30 octobre 2000) à la communauté de communes. Les conventions de mise à disposition du patrimoine emportaient la prise en charge des emprunts, des marchés publics et des contrats passés par les communes. Les emprunts contractés pour l'équipement des casernes de Brioude et d'Arvant représentent à cette date un montant de 293 Keuros (capital restant dû).

Dans le cadre de la départementalisation du corps de Sapeurs-Pompiers, la Communauté a signé une convention de mise à disposition de ces deux centres d'incendies et de secours avec le Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS) de la Haute Loire. Au terme de cette convention du 30 octobre 2000, le SDIS prend en charge 75 % d'emprunts en cours tout en laissant à la charge de la communauté de communes 25 % de l'annuité totale desdits emprunts.

Si ces conventions listent les différentes charges, notamment les charges courantes, dévolues à la communauté, aucun document ou annexe ne les évalue. Il n'existe aucun procès verbal établi par la commission locale d'évaluation.

VII. LE PERSONNEL

Par la délibération du 10 décembre 2001, la communauté de communes a fixé le temps de travail à 35 heures par semaine, soit 1575 heures annuelles applicable à compter du 1er janvier 2002. Le protocole d'accord signé à cet effet a été approuvé par le CTP.

Aux termes de ce protocole, le temps de travail a été décliné en deux formules ; la première prévoyant une semaine de 35 heures, sans les heures de récupération, et la seconde une semaine de 39 heures compensée par deux jours de récupération par mois. Les jours de récupération sont négociés et choisis par chaque agent en fonction de son rythme de son travail et selon les contraintes liées aux nécessités de service.

Or, la mise en oeuvre du décret statutaire n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relative à l'ARTT dans la fonction publique territoriale dispose que " le décompte des 1600 heures constitue une norme à la fois plancher et plafond sans préjudice des heures supplémentaires susceptibles d'être effectuées ". Ces limites s'apprécient sur la base de 35 heures hebdomadaires et de 1600 heures annuelles. Le maintien d'une durée inférieure ne peut résulter que de la validation de situations acquises par délibération, à la date de la publication de la loi du 3 janvier 2001.

Les organes délibérants ne peuvent accorder des droits supplémentaires, depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée, que dans la mesure où le personnel est soumis à des sujétions particulières liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent et

notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes ou de travaux pénibles et dangereux.

La chambre observe que la délibération du 10 décembre 2001 autorisant le président de la Communauté à signer le protocole d'accord, fixe un nombre d'heures inférieur à la limite réglementaire. Dans la mesure où la communauté de communes ne justifie pas de sujétions particulières liées à certains emplois, ni de décisions préalables à la loi du 3 janvier 2001, le régime d'ARTT adopté est dépourvu de base légale (TA Lyon 10/2003, Association des Contribuables Actifs du Nord-ouest Lyonnais (CANOL) c/les ville d'Ecully et de Lyon).

Pour justifier cet avantage, le président s'appuie sur une décision de fait préalable à la loi du 3 janvier 2001 qui, selon lui, permettait légalement d'appliquer un régime plus favorable. Ce raisonnement n'est pas partagé par la chambre au vu d'une jurisprudence désormais constante relative à l'Aménagement et à la Réduction du Temps de Travail qui exige expressément une délibération antérieure au texte précité.

Il est à rappeler que désormais le décret n° 2004-1307 relatif à la fonction publique de l'Etat fixe à 1 607 heures la durée légale du travail. Le président a précisé sur ce point que le principe de la journée de solidarité devrait être voté lors du prochain conseil communautaire.

VIII. LES ASPECTS FINANCIERS

L'emprunt a été peu sollicité. Un emprunt a été contracté pour faire face à une situation de trésorerie délicate en novembre 2002 liée, selon l'établissement, aux reversements fiscaux de décembre 2002 notamment en faveur de la commune de Brioude pour 462 Keuros.

De création récente, la Communauté présente les caractéristiques d'un organisme qui se met en place et intègre progressivement des compétences nouvellement transférées qui ne sont pas toutes effectivement exercées.

Les prochaines étapes de transferts effectifs de compétences et notamment des grands équipements sportifs, comme la piscine, vont solliciter la capacité financière de la communauté tant en fonctionnement, avec un accroissement des charges de personnel, qu'en investissement, avec la création ou la requalification des grands équipements qui représentent des charges lourdes.

(1) Technologies de l'Information et des Communications

Réponse de l'ordonnateur :

[AUO17100501.pdf](#)