

Arrondissement de Grasse

**COMMUNAUTE
D'AGGLOMERATION
SOPHIA ANTIPOLIS**

Siège social:
Hôtel de Ville
Cours Massena - CS 82205
06605 ANTIBES CEDEX

Effectif légal	Présents ou Représentés	Procurations + Absents
80	64	16

N° de la séance : 06

Objet de la délibération : Service des
Assemblées - Chambre Régionale des
Comptes - Rapport d'observations
définitives sur la gestion de la CASA pour
les exercices 2012 et suivants - Débat

☒ Original
▪ Expédition certifiée conforme à
l'original
Pour le Président,
Le Directeur Général des Services

Stéphane PINTRE

N° Enregistrement : CC.2021.077

Date de la convocation :

Le 29/06/2021

Certifié exécutoire compte tenu

de l'affichage
en date du **09 JUL. 2021**

de la réception s/Préfecture
en date du **09 JUL. 2021**

Pour le Président,
La Responsable de Service



Corinne SANTAINÉ

**EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS
DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION
SOPHIA ANTIPOLIS**

Séance du 05 juillet 2021

L'an deux mil vingt et un et le 05 juillet à 14h00, le Conseil Communautaire de la Communauté d'Agglomération Sophia Antipolis, régulièrement convoqué conformément aux dispositions des articles L 5211-1, L 2121-10 et L 2121-12 du Code Général des Collectivités Territoriales, s'est réuni au nombre prescrit par la loi, aux espaces du fort carré, avenue du 11 novembre à Antibes, en session ordinaire du mois de juillet, sous la présidence de Monsieur Jean LEONETTI, Président de la Communauté d'Agglomération Sophia Antipolis, Maire d'Antibes Juan-Les-Pins.

PRESENTS :

Jean LEONETTI, Lionnel LUCA, Joseph CESARO, Jean-Pierre DERMIT, Jean-Bernard MION, Michel ROSSI, Gérald LOMBARDO, Frédéric POMA, Emmanuel DELMOTTE, Jean-Pierre CAMILLA, François WYSZKOWSKI, Thierry OCCELLI, Eric MELE, Sophie NASICA, Gilbert TAULANE, Gilbert HUGUES, Richard THIERY, Marc MALFATTO, Dominique TRABAUD, Jean-Paul ARNAUD, Georges TOSSAN, René TRASTOUR, Alexis ARGENTI, Michèle MURATORE, Eric CHALVIN, Marguerite BLAZY, Marie-Rose BENASSAYAG, Anne-Marie BOUSQUET, Christian LATY, Thérèse DARTOIS, Henriette VENTRE, Albert CALAMUSO, Sylvie MARCHAND, Denis FERRER, Serge JOVER, Bernard GARNIER, Yves DAHAN, Audouin RAMBAUD, Geneviève PIERRAT, Eric DUPLAY, Michel MANAGO, Marinette LANGLAIS, Christophe FONCK, Marika ROMAN, Tanguy CORNEC, Martine SAVALLI, Françoise THOMEL, Carole BONAUT, Nathalie DEPETRIS, Claire BAES, Elisabeth DEBORDE, Laurence HARTMANN, Olivia LEVINGSTON, Eric PAUGET, David SIMPLOT, Hassan EL JAZOULI, Isabelle GARCIA, Aline ABRAVANEL, Khéra BADAOUI HUGUENIN VUILLEMIN, Cédric BOURGON, Céline LAMBIN, Xavier WIIK, Delphine CAROSI, Alexia MISSANA

PROCURATIONS :

Georges VAZIA à Eric CHALVIN, François ZEMA à Aline ABRAVANEL, Marie ANASSE à Christophe FONCK, Simone TORRES-FORET DODELIN à Alexia MISSANA, Serge AMAR à Eric DUPLAY, Catherine LANZA à Eric CHALVIN, Marc BORIOSI à Jean LEONETTI, Marion MUSSO à Christophe FONCK, Alain BERNARD à Marika ROMAN

ABSENTS :

Kevin LUCIANO, Jean-Pierre MASCARELLI, Jacques GENTE, Monique GAGEAN, Christophe ETORE, Valérie ROLLAND, Marie OZENDA

Les Délégués communautaires présents formant la majorité des membres en exercice, il a été procédé à la nomination d'un secrétaire pris au sein du Conseil.

Madame Alexia MISSANA, ayant obtenu la majorité des suffrages, a été désignée pour remplir ces fonctions qu'elle a acceptées.

Monsieur LEONETTI,

Par lettre du 4 avril 2018, la Chambre Régionale des Comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur a informé le Président de la Communauté d'Agglomération Sophia Antipolis de l'ouverture d'une procédure d'examen des comptes et de la gestion de la CASA à compter de l'exercice 2012.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 18 novembre 2019 entre le Président et le rapporteur.

Lors de sa séance du 20 février 2020, la Chambre a arrêté ses observations provisoires, qui ont été transmises dans leur intégralité le 05 juin 2020 à l'exécutif de la CASA, lequel a répondu à ces observations par lettre du 04 août 2020.

Après avoir examiné la réponse écrite qui lui est parvenue, la Chambre a, dans sa séance du 17 février 2021, arrêté son Rapport d'Observations Définitives et formulé les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : Procéder dans les meilleurs délais à la révision du SCOT.

Recommandation n° 2 : Mettre en place une programmation pluriannuelle des investissements.

Recommandation n° 3 : Établir une base de données patrimoniale complète rassemblant notamment des informations sur l'origine et l'état des bâtiments.

Ce rapport, reçu à la CASA le 03 mars 2021, a donné lieu à une réponse de la part du Président, reçue par la CRC le 02 avril 2021.

Le Rapport d'Observations Définitives a ensuite été notifié à la CASA, par courrier reçu en date du 15 avril 2021.

En application du Code des Juridictions Financières, ce rapport doit être inscrit à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'Assemblée délibérante, au cours de laquelle il donnera lieu à débat.

Dans cette perspective, le Rapport d'Observations Définitives et la réponse qui y a été apportée ont été joints à la convocation envoyée à chacun de ses membres.

Une fois soumis à l'Assemblée délibérante, ce document deviendra communicable à toute personne qui en ferait la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

Conformément à l'article L. 243-9 du code précité, le présent Rapport d'Observations Définitives sera transmis par la Chambre, dès sa présentation à l'assemblée délibérante, aux Maires des communes membres, qui inscriront son examen à l'ordre du jour du plus proche Conseil municipal.

Ce même article 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'Etablissement 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 ».

En conséquence, il est proposé au Conseil communautaire de prendre acte du Rapport d'Observations Définitives de la Chambre Régionale des Comptes sur la gestion de la CASA portant sur les années 2012 et suivantes au terme du débat que je vous propose d'initier.

LE CONSEIL COMMUNAUTAIRE, OUI L'EXPOSE DU PRESIDENT ET APRES EN AVOIR DELIBERE, PREND ACTE du Rapport d'Observations Définitives de la Chambre Régionale des Comptes sur la gestion de la CASA portant sur les années 2012 et suivantes.

AINSI FAIT ET DELIBERE
A ANTIBES LE 05 juillet 2021
Suivent les signatures
Pour extrait certifié conforme,

Le Président,



Jean LEONETTI



Marseille, le 13 AVR. 2021

LE PRESIDENT

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

Réf. : GREFFE/BM/CE/n° 494

Objet : rapport d'observations définitives

Contrôle n° 2018-0043

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

à

Monsieur le président
Communauté d'agglomération
Sophia Antipolis (CASA)
Les Genêts
449, route des Crêtes
BP 43
06901 SOPHIA ANTIPOLIS Cedex

Recommandé avec accusé de réception
2c 131 943 4544 4

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la communauté d'agglomération Sophia Antipolis (CASA) pour les exercices 2012 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

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 la réponse 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.

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

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



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE SOPHIA-ANTIPOLIS (CASA) (département des Alpes-Maritimes)

Exercices 2012 et suivants

**Destiné à recevoir la réponse des personnes destinataires,
le présent document est confidentiel.**

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 17 février 2021.

AVANT-PROPOS

Les rapports d'observations définitives, une fois délibérés, sont adressés aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, des réponses qui ont vocation à les accompagner lorsqu'ils seront rendus public. Ce sont des documents confidentiels réservés aux seuls destinataires, qui conservent un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Leur divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 241-4 du code des juridictions financières.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS	6
INTRODUCTION	7
1 PRESENTATION DE LA CASA	8
2 L'ORGANISATION ET LA GOUVERNANCE DE LA CASA	9
2.1 Le périmètre de la CASA	9
2.1.1 L'espace communautaire	9
2.1.2 La superposition avec le SYMISA	11
2.2 Les instances de gouvernance	12
2.3 Le projet de territoire	12
2.3.1 Le projet d'agglomération	12
2.3.2 L'urbanisme	13
2.3.3 L'absence de pacte financier et fiscal	16
2.3.4 Le schéma de mutualisation	18
2.4 La répartition des compétences au sein du bloc communal	19
2.4.1 Les compétences de la CASA	19
2.4.2 La définition de l'intérêt communautaire	21
2.4.3 Les conséquences financières des transferts de compétences	21
3 INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE	24
3.1 La procédure budgétaire	24
3.1.1 La préparation du budget	24
3.1.2 La pluriannualité budgétaire	24
3.2 La communication sur les « satellites » au conseil communautaire	25
3.2.1 La délégation de service public « Nautipolis »	25
3.2.2 Les participations dans des entreprises publiques locales	26
3.3 La connaissance et la valorisation du patrimoine	27
3.3.1 La tenue de l'inventaire	27
3.3.2 Le suivi des biens immobiliers	28
3.4 Les délais de mandatement	29
4 LA SITUATION FINANCIERE	30
4.1 Le cadrage pluriannuel des finances communautaires	30
4.2 L'évolution de la situation financière	30
4.2.1 Les budgets agrégés	30
4.2.2 Le budget communautaire	32
4.2.3 Les budgets annexes	35
5 LE PROJET DE BUS-TRAM	39
5.1 La genèse du projet	40
5.1.1 Les objectifs fixés dans le plan des déplacements urbains	40
5.1.2 Le choix du bus à haut niveau de service	40

5.2 L'élaboration du projet définitif.....	41
5.3 La mise en œuvre du projet.....	42
5.3.1 L'organisation retenue pour piloter le projet	43
5.3.2 La déclaration d'utilité publique.....	43
5.3.3 La première enquête parcellaire.....	44
5.3.4 L'acquisition du matériel roulant.....	44
5.4 Un dépassement du calendrier et du budget	45
6 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	46
6.1 Un périmètre évolutif	46
6.2 La croissance des effectifs	47
6.3 La stratégie relative aux ressources humaines	47
6.4 Le RIFSEEP	48
6.5 Le temps de travail	49
6.6 L'absentéisme	50
6.7 Le recrutement de cadres comme vacataires	51
6.7.1 Mme Y	51
6.7.2 M. Z	52

SYNTHÈSE

La communauté d'agglomération de Sophia-Antipolis (CASA), créée dans une zone géographique où le fait intercommunal est historiquement peu développé, a été organisée autour d'un projet commun soucieux de ménager les compétences de ses communes membres.

De ce fait, les différents documents de cadrage dont la CASA s'est dotée sont rédigés dans des termes assez généraux, permettant de fédérer autour de valeurs communes. En conséquence, elle n'a pas établi de feuille de route claire pour la mise en œuvre de son projet communautaire. Cette vision partagée avec les communes de la coopération intercommunale a conduit à ménager les communes de plus faible taille. Si les conditions du développement de la solidarité sont réunies, la CASA ne s'est pas dotée d'outil permettant de structurer globalement la gouvernance financière du territoire, notamment pour mettre en place une équité fiscale et préserver la situation financière de la communauté. Elle dispose également d'un schéma de cohérence territoriale obsolète qui ne répond plus aux obligations réglementaires.

Les compétences transférées à la CASA constituent le minimum prévu par la loi pour une communauté d'agglomération. En retenant une définition étroite de la notion « d'intérêt communautaire », elle a laissé une large part de ces compétences dans le champ communal. La traduction financière des récents transferts de compétence s'est réalisée dans des conditions perfectibles, la commission chargée d'évaluer les charges transférées s'étant réunie tardivement et ayant retenu un mode de calcul favorisant les communes au détriment de la CASA.

La situation financière de la CASA, si elle ne présente pas de risque particulier, lui laisse de faibles marges de manœuvre, principalement en raison du poids élevé des versements de fiscalité aux communes. Ainsi, elle ne peut pas financer d'importants projets d'investissement tel que le bus-tram sans recours à l'emprunt. Les efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement lui permettent toutefois de respecter la trajectoire d'évolution des finances publiques fixée par l'Etat de manière unilatérale, l'établissement public de coopération intercommunal (EPCI) ayant refusé de s'inscrire dans le dispositif de contractualisation mis en place en 2017.

Le développement des compétences de la CASA se fait par le truchement de budgets annexes, qui sont au nombre de six depuis 2018 [régie de transport, télé-pépinières, théâtre communautaire, tourisme, gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), aménagement des parcs d'activité]. Cette situation permet d'apprécier l'équilibre financier de chacun des budgets. Mais, elle implique de bien imputer l'ensemble des charges et produits de ces services sur le budget correspondant, ce qui n'a pas toujours été le cas. Elle met également en évidence la hausse des dépenses relatives aux compétences récemment transférées par les communes.

Face aux enjeux relatifs à la mobilité et notamment à l'encombrement du trafic entre Antibes et la technopole de Sophia-Antipolis aux heures de pointe, la CASA a lancé en 2008 un projet de bus à haut niveau de service. Les estimations initiales, qui prévoyaient une mise en service en 2016 et un coût de 100 millions d'euros, n'ont pas tenu compte des réalités administratives et techniques. La CASA a fait le choix de limiter l'impact des travaux en les étalant dans le temps et de chercher des solutions à l'amiable pour le tracé. En conséquence, la mise en service partielle n'a eu lieu que début 2020 et le coût global devrait approcher 140 millions d'euros.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Procéder dans les meilleurs délais à la révision du SCOT.

Recommandation n° 2 : Mettre en place une programmation pluriannuelle des investissements.

Recommandation n° 3 : Établir une base de données patrimoniale complète rassemblant notamment des informations sur l'origine et l'état des bâtiments.

INTRODUCTION

La chambre a examiné les comptes et la gestion de la Communauté d'agglomération de Sophia-Antipolis à compter de l'exercice 2012. Par lettre du 4 avril 2018, le président de la chambre a informé M. Jean Leonetti, ordonnateur en fonctions depuis la création de l'EPCI et également maire d'Antibes, de l'ouverture de la procédure et de la composition de l'équipe de contrôle. En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle avec l'intéressé s'est tenu le 18 novembre 2019.

Les observations provisoires arrêtées par la chambre dans sa séance du 20 février 2020 ont été transmises dans leur intégralité à l'ordonnateur. Des extraits ont également été adressés aux personnes explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites qui lui sont parvenues, la chambre a, dans sa séance du 17 février 2021, arrêté ses observations et recommandations reproduites ci-après.

1 PRESENTATION DE LA CASA

La Communauté d'agglomération de Sophia-Antipolis (CASA) a été créée le 1^{er} janvier 2002. Cet EPCI regroupe 24 communes et compte 176 069 habitants¹.

Située entre les agglomérations de Grasse et Cannes à l'ouest, et la métropole Nice Côte d'Azur à l'est, elle dispose d'atouts environnementaux propices au tourisme : mer, montagne et forêt. Sa population se concentre sur le littoral et à proximité de la technopole éponyme. Ainsi les communes les plus peuplées sont Antibes (75 731 habitants), Vallauris (26 302 hab.), Villeneuve-Loubet (13 808 hab.) et Valbonne (13 190 hab.).

Les recettes de fonctionnement agrégées du budget principal et des budgets annexes de l'établissement s'élèvent à 253 M€ en 2018.

La situation économique et sociale de la zone est relativement favorable. En 50 ans, la population de la CASA a presque triplé, la fondation de la technopole de Sophia-Antipolis en 1969 ayant entraîné un fort développement démographique. L'une des caractéristiques du territoire est la part élevée des emplois occupés par des personnes qui n'y habitent pas (38 % en 2011²). À l'inverse, 35 % des actifs travaillent en dehors du territoire. Les enjeux relatifs aux déplacements, notamment les navettes domicile-travail quotidiennes, sont donc importants pour les habitants.

L'emploi a fortement progressé sur la CASA depuis la création de la technopole. Depuis 1968, le nombre de personnes de 25 à 54 ans en emploi sur le territoire a triplé³. Ce dynamisme a été particulièrement fort entre 1982 et 1990. Depuis, cette progression s'est ralentie, mais l'emploi salarié continue de croître. Enfin, les emplois de cadres et fonctions intellectuelles supérieures sont surreprésentés sur la CASA.

Malgré la présence de populations fragiles, la part de logements sociaux est faible sur le territoire de la CASA (7,3 % contre 17,6 % sur le référentiel en 2013 selon le répertoire du parc locatif social)⁴. La question de la disponibilité de logements adaptés ne se restreint pas à ce seul parc. En effet, seuls 66 % des logements de la CASA sont des résidences principales (91 % dans le référentiel).

¹ Population Institut national de la statistique et des études économiques : recensement de population 2017.

² <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1521257>.

³ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1521267>.

⁴ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1521257>.

2 L'ORGANISATION ET LA GOUVERNANCE DE LA CASA

2.1 Le périmètre de la CASA

2.1.1 L'espace communautaire

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

L'article L. 5216-1 du CGCT dispose que les communes d'une communauté d'agglomération *« s'associent au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire »*. Cet objectif est repris dans l'article 4 des statuts de la CASA.

Dans ces conditions définies par les textes, le contrôle des comptes et de la gestion de la CASA conduit à examiner l'impact de l'action de l'EPCI sur le progrès de la coopération intercommunale.

Le territoire de la CASA définit l'espace de solidarité. Ce dernier, qui comptait initialement 14 communes⁵, a été étendu à 16 communes avec l'intégration des communes de Courmes et de Caussols en janvier 2003, puis à 24 communes au 1^{er} janvier 2012⁶.

L'intégration réussie de l'intercommunalité doit conduire à la simplification du paysage institutionnel des structures intercommunales sur le territoire. Les compétences de la communauté doivent pouvoir, prioritairement, être assurées sans transfert à d'autres entités, lorsqu'elles ne concernent que le territoire de la communauté.

⁵ Antibes, Le Bar-sur-Loup, Biot, Châteauneuf, La Colle-sur-Loup, Gourdon, Opio, Roquefort-les-Pins, Le Rouret, Saint-Paul, Tourrettes-sur-Loup, Valbonne, Vallauris, Villeneuve-Loubet.

⁶ Capières, Coursegoules, Gréolières, Bézaudun-les-Alpes, Bouyon, Les Ferres, Conségudes et Roquesteron Grasse.

Tableau n° 1 : Adhésion de la CASA à des syndicats intercommunaux

NOM	NATURE	COMPÉTENCES
Syndicat Mixte Sophia-Antipolis (SYMISA)	SM ouvert	Administration, gestion financière et développement du projet sophilopolitain.
UNIVALOM	SM ouvert	Valorisation des déchets ménagers et assimilés.
Syndicat Mixte de Transport des Alpes-Maritimes (SYMITAM)	SM fermé	Coordination, système d'information et tarification ; Organisation de transports et réalisation d'équipements spécifiques.
Syndicat Mixte d'aménagement et de gestion du parc naturel régional des Préalpes d'Azur (SMPA)	SM ouvert	Protection et gestion du patrimoine naturel et culturel ; Aménagement du territoire ; Développement économique et social ; Accueil, éducation et information du public ; Coordination, animation et soutien aux communes ; Création d'un label de qualité.
Syndicat Intercommunal des Collectivités Territoriales informatisées Alpes Méditerranée (SICTIAM)	SM ouvert	Mise en œuvre de la dématérialisation des marchés publics.
SMIAGE Maralpin	SM ouvert	Inondations, aménagement et gestion de l'eau.
SMGA - Syndicat mixte des stations de Gréolières et de l'Audoubert	SM ouvert	Étude, aménagement, réalisation, exploitation et promotion des équipements du domaine skiable ; Développement du potentiel économique des stations de Gréolières et de l'Audoubert.
NOM	NATURE	ACTIONS
Pôle Métropolitain Cap Azur	SM fermé	Développement économique ; Attractivité ; Mobilité ; Protection de l'environnement ; Valorisation des déchets.

Source : CASA.

L'adhésion de la CASA à huit structures de coopération intercommunales telles que décrites dans le tableau ci-dessus, inscrit l'espace communautaire dans un périmètre plus large que celui de l'établissement public. La démultiplication des structures entraîne des risques d'enchevêtrement de compétences, de surcoûts administratifs et l'absence de lisibilité de l'action intercommunale.

La CASA a adhéré en 2018 au Syndicat mixte des stations de Gréolières et de l'Audoubert en lieu et place de la commune de Gréolières. Elle dispose de deux sièges sur les six que compte le conseil syndical (le département disposant de trois sièges et la communauté d'agglomération du Pays de Grasse du dernier) et sa contribution financière est fixée à 30 % des besoins nécessaires à la réalisation de l'équilibre financier, soit environ 300 000 € par an.

Alors que cette adhésion est liée à la prise de la compétence « *promotion du tourisme, dont la création d'offices du tourisme et zones d'activité touristiques* » par la CASA, les charges nouvelles qu'elle entraîne n'ont pas été prises en compte dans le calcul des charges transférées par la commune de Gréolières (qui contribuait à hauteur d'environ 30 000 € par an, soit 10 % des besoins du syndicat mixte) à la CASA.

2.1.2 La superposition avec le SYMISA

La CASA est membre du SYMISA, syndicat mixte ouvert compétent pour « *l'administration, la gestion financière et développement du projet sophipolitain* ». Le SYMISA est l'aménageur historique de la technopole de Sophia-Antipolis.

Ces compétences étant désormais du ressort communautaire, le syndicat aurait dû disparaître. Or, alors que la CASA a été organisée autour de la technopole éponyme, la commune de Mougins, sur le territoire de laquelle s'étend environ 1/5^{ème} de la technopole, a adhéré à la Communauté d'Agglomération des Pays de Lérins (CAPL).

Le SYMISA a donc perduré. Il associe aujourd'hui la CASA (60 %), la CAPL, la région, le département et la chambre de commerce et d'industrie (10 % chacun). Les coûts de fonctionnement s'élèvent à environ 750 000 € par an.

Les statuts du SYMISA ont été réécrits pour coller à cette réalité, puisqu'ils disposent désormais que le syndicat joue un rôle d'animation mais ne bénéficie d'aucun transfert de compétence.

Le SYMISA ne dispose plus de personnel en propre mais sa gestion est assurée par la CASA dans le cadre de deux conventions signées en 2014.

La première a pour objet la création d'un service commun pour l'exercice de leurs missions fonctionnelles (gestion du personnel, gestion administrative et financière, etc.), accueillant d'anciens agents des deux entités. Les agents sont rémunérés par la CASA et placés sous l'autorité gestionnaire de son président. Le SYMISA rembourse à la CASA une somme calculée en fonction d'un état de temps passé pour la masse salariale et les « coûts environnés ».

La seconde prévoit que la CASA se voit confier la gestion des services du SYMISA relatifs à « *l'aménagement, la connaissance du territoire et au foncier, à la voirie-réseaux divers et aux déplacements et au développement économique* ». La CASA doit tenir une comptabilité analytique pour permettre le remboursement des dépenses engagées.

La coexistence du SYMISA et de la CASA pose question, au regard de la récupération des compétences relatives à l'aménagement du territoire communautaire par la CASA.

Dans ses réponses aux observations provisoires, l'ordonnateur de la CASA et du SYMISA indique que la mission d'animation et d'incarnation de la technopole justifie le maintien, à ce jour, du syndicat mixte.

2.2 Les instances de gouvernance

L'organisation et le fonctionnement des instances de gouvernance de l'EPCI doivent assurer la transparence et le partage des informations relatives à la vie communautaire.

L'article 7 des statuts fixait initialement le nombre de sièges du conseil communautaire à 50. Toutefois, avec les adhésions de communes supplémentaires, le nombre de conseillers communautaires a été porté à 62 (*cf.* arrêté préfectoral du 22 décembre 2011). Il a ensuite été porté à 76 en 2013 puis à 80 en 2019.

Le président, organe exécutif et ordonnateur de la CASA, est assisté de 15 vice-présidents et de neuf autres membres du bureau, ce qui permet d'associer les 24 communes à cette instance de gouvernance. Ainsi, la CASA n'a pas créé de conférence des maires, à l'instar d'autres EPCI, les maires représentant, sauf exception, leur commune au bureau.

Hors décisions budgétaires, le bureau est habilité à prendre la plupart des décisions intéressant la vie de la CASA.

2.3 Le projet de territoire

2.3.1 Le projet d'agglomération

La CASA a élaboré un projet d'agglomération autour de trois axes et dix orientations, adopté à l'unanimité en 2004.

Tableau n° 2 : Projet d'agglomération de la CASA

Poursuivre et renouveler qualitativement l'attractivité, pour assurer un développement maîtrisé : Un territoire dynamique, un nouveau mode de développement.	Mettre en évidence et renforcer les complémentarités existantes au sein de l'agglomération : Organiser la ville-pays, un territoire construit par ses acteurs, un territoire original.	Conforter la place de l'agglomération dans son contexte, du local à l'international : Une agglomération au profil exceptionnel au sein d'un ensemble urbain aux performances à améliorer.
Maintenir et diversifier l'attractivité pour les populations.	Renforcer et diversifier les pôles de proximité.	Contribuer à la gestion cohérente de l'ensemble azuréen.
Affirmer un art de vivre.	Faire émerger des unités de voisinage.	Assurer le développement technopolitain dans une logique de « coopération », locale et régionale.
Garantir un développement solidaire.	Organiser une cohérence d'agglomération ; Préserver et valoriser l'environnement naturel.	Contribuer à l'ouverture au monde de la Côte d'Azur et de la région PACA.
	Privilégier des secteurs à enjeux intercommunaux.	

Source : CASA.

Le fait intercommunal était quasiment inexistant avant la création de la CASA, ce qui a conduit à la rédaction de ce document à la vocation fédératrice. En effet, il s'agit pour l'essentiel d'un document de cadrage qui fixe les grandes orientations stratégiques devant guider l'action de la CASA. Le projet d'agglomération fixe des pistes de complémentarité devant ménager les équilibres propres à chaque territoire. Il ne fixe pas d'objectifs précis dont l'atteinte pourrait être évaluée par des indicateurs mesurables, ni de calendrier de mise en œuvre. En d'autres termes, il s'agit d'un document d'intention qui, bien qu'il ait été débattu et délibéré, n'a aucun caractère prescriptif.

En raison de l'absence d'explication des mécanismes devant permettre à la CASA de mettre en œuvre ses missions, ce document ne peut constituer, à lui seul, le projet commun de développement urbain et d'aménagement du territoire visé à l'article L. 5216-1 du CGCT.

En outre, ce document reste très général et ne couvre pas l'intégralité des compétences de la CASA, qui se sont renforcées depuis son élaboration en 2004.

2.3.2 L'urbanisme

2.3.2.1 Le schéma de cohérence territoriale

Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) est un document réglementaire créé par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Il a été approuvé le 5 mai 2008 par le conseil communautaire de la CASA⁷. Il vise à mettre en cohérence les politiques territoriales en matière d'urbanisme, d'habitat, de protection et de valorisation de l'environnement, de déplacements, etc. Il détermine également les conditions permettant d'assurer l'équilibre entre les modes d'occupation de l'espace (diversité de l'habitat, maîtrise de la circulation automobile, préservation de l'environnement, etc.). Comme le prévoit la réglementation, le SCOT comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ainsi qu'un document d'orientations générales (DOG).

Le PADD contenu dans le SCOT de la CASA fixe trois grands objectifs déclinés en huit orientations, qui reprennent en partie celles du projet d'agglomération.

⁷ À l'époque régi par les articles L. et R. 122-1 et suivants du code de l'urbanisme, il l'est désormais par les articles L. et R. 141-1 et suivants du même code.

Tableau n° 3 : Orientations du SCOT

Affirmer la place de la CASA dans son contexte, de l'international au local.	Poursuivre et renouveler l'attractivité de la CASA et assurer un développement maîtrisé de l'agglomération.	Renforcer les complémentarités existantes et organiser la « ville-pays ».
Assurer le développement de la technopole de Sophia-Antipolis.	Par le maintien de l'attractivité.	Par la valorisation de l'environnement.
Contribuer au rayonnement de la Côte d'Azur et de la région PACA.	Par l'affirmation d'un « art de vivre » et la volonté de garantir un développement solidaire	Par le renforcement et la diversification des pôles de proximité.
Contribuer à la gestion cohérente de l'ensemble azuréen.		Par le renforcement du maillage de l'agglomération : trois types de maillage à renforcer.

Source : CASA.

L'objectif de la CASA est de limiter l'urbanisation du territoire, sauf sur la technopole, et de privilégier un développement qualitatif du cadre de vie, s'agissant du logement et des déplacements.

Le SCOT, dans l'ancien régime « SRU » modifié par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE), devait être évalué avant d'être maintenu ou révisé dans un délai de dix ans à compter de son approbation (délai désormais ramené à six ans). Il devait également prendre en compte les obligations introduites par la loi « ENE » en matière de mesure de consommation de l'espace, d'objectifs d'amélioration des performances énergétiques, d'objectifs de développement des communications électroniques, de développement des transports collectifs et de préservation de la biodiversité. Ces problématiques n'étaient en effet pas obligatoires dans les SCOT « SRU ».

La procédure d'évaluation du SCOT de 2008 n'a pas été conduite dans les délais. D'après l'ordonnateur, l'évaluation devait être présentée en décembre 2019.

La CASA a lancé une procédure de révision du SCOT par délibération du 11 juillet 2011. Celle-ci devait, selon les termes de la délibération, « amener à un projet d'agglomération prenant en considération un territoire élargi à 8 nouvelles communes et adapté aux nouvelles dispositions réglementaires ». Celle-ci a été étendue aux 8 nouvelles communes par délibération du 18 mars 2013.

Cette démarche n'a toujours pas abouti. L'ordonnateur considère que l'ancien SCOT, qui serait encore valable dans ses principes, a été positif dans plusieurs domaines (logement social, bus-tram, équipements culturels et sportifs, préservation des espaces naturels et agricoles). Aujourd'hui, la phase de diagnostic n'est pas achevée et la rédaction du nouveau document n'a pas débuté. Il conviendrait donc que la CASA adapte son SCOT aux objectifs de la loi ENE et satisfasse à l'obligation d'évaluation périodique de son SCOT.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a fourni un calendrier prévisionnel d'élaboration d'un nouveau SCOT, qui doit aboutir à une adoption en 2023. L'absence de révision du SCOT depuis 2008 témoigne d'un manque d'ambition dans le projet communautaire, alors que la loi du 12 juillet 2010 en a fait un document de planification couvrant un large spectre.

Recommandation n° 1 : Procéder dans les meilleurs délais à la révision du SCOT.

2.3.2.2 Le plan local d'urbanisme

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) rend obligatoire le transfert de la compétence relative à l'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU) aux communautés de communes et communautés d'agglomération, dans un délai de trois ans après la publication de la loi, sauf opposition d'au moins un quart des communes membres représentant au moins 20 % de la population.

Dix-neuf communes (dont Antibes, Biot, Valbonne et Vallauris) se sont opposées au transfert de la compétence.

La CASA n'est donc pas compétente en matière de PLU, de document en tenant lieu ou de carte communale. Dès lors, son service urbanisme vérifie la compatibilité entre le SCOT, le programme local de l'habitat (PLH), le plan de déplacements urbains (PDU), la GEMAPI et les PLU communaux (ou cartes communales). L'avis de la CASA, toujours favorable, se matérialise par des délibérations du bureau communautaire. Les huit communes intégrées à la CASA en 2012 n'étant pas couvertes par le SCOT, le service urbanisme vérifie la compatibilité de leurs PLU ou cartes communales avec les autres documents de planification et notamment la directive territoriale d'aménagement arrêtée par décret du Premier ministre n° 2003-1169 du 2 décembre 2003.

Schéma n° 1 : Documents d'urbanisme en vigueur sur le territoire de la CASA



Source : CASA.

Pour les modifications de PLU, la CASA n'envoie aux maires qu'un courrier signé par le directeur général adjoint en charge de l'urbanisme, formulant des observations techniques et demandant des modifications. Si cette procédure simplifiée lui permet, d'après la réponse de l'ordonnateur au rapport provisoire de la chambre, d'être plus réactive, elle pose une question de parallélisme des formes.

Aucune mutualisation des services d'urbanisme n'a été opérée au niveau intercommunal, les communes ayant conservé tous leurs services qui s'occupent également des autorisations du droit des sols. Depuis que la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) ne fait plus l'instruction des permis de construire pour le compte des petites communes, elles se sont organisées entre elles pour mutualiser des moyens mais cela se fait en dehors du cadre de la CASA.

Ainsi, alors même que l'urbanisme est au cœur du projet communautaire, bâti autour de la technopole, l'absence de révision des documents de planification stratégique et le maintien de la compétence PLU au niveau communal ne facilitent pas la mise en œuvre de ce projet et l'exercice des compétences, à l'instar du projet de « bus-tram » qui concerne plusieurs communes.

2.3.3 L'absence de pacte financier et fiscal

L'article 12 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a prévu, par modification du deuxième alinéa du VI de l'article 1609 nonies C⁸, qu'une communauté d'agglomération, signataire d'un contrat de ville (ce qui est le cas de la CASA), s'engage à élaborer un pacte financier et fiscal de solidarité visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre les communes membres.

Le pacte doit organiser le volet financier du projet communautaire dans son ensemble, de telle sorte que les transferts de compétences, les actions de mutualisation, les dispositifs réglant les attributions de compensation, la dotation de solidarité communautaire, les fonds de concours et, le cas échéant, les prélèvements ou reversements du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, soient mis en cohérence pour atteindre l'objectif de péréquation et de renforcement des solidarités financières et fiscales entre les communes membres visé par la loi.

⁸ *Art 1609 nonies C VI al 2 : « Lorsqu'il s'agit d'une communauté urbaine, d'une métropole ou de la métropole de Lyon ou lorsque l'établissement public de coopération intercommunale est signataire d'un contrat de ville tel que défini à l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, 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'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre 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. Ce pacte tient compte des efforts de mutualisation des recettes et des charges déjà engagés ou envisagés à l'occasion des transferts de compétences, des règles d'évolution des attributions de compensation, des politiques communautaires poursuivies au moyen des fonds de concours ou de la dotation de solidarité communautaire ainsi que des critères retenus par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour répartir, le cas échéant, les prélèvements ou reversements au titre du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales ».*

La CASA n'a pas adopté de pacte financier et fiscal. À défaut d'avoir élaboré un tel pacte, elle est tenue d'instituer, au profit des communes concernées par les dispositifs prévus dans le contrat de ville, une dotation de solidarité communautaire (DSC)⁹. La CASA a ainsi instituée une DSC dès 2002.

La dotation de solidarité communautaire

La DSC constitue un reversement de fiscalité de l'EPCI vers ses communes membres. Elle est répartie en tenant compte prioritairement de l'importance de la population et du potentiel fiscal ou financier par habitant, les autres critères étant fixés librement par le conseil communautaire. Toutefois, en l'absence de pacte financier, la DSC doit être orientée vers les communes concernées par le contrat de ville (Vallauris et Valbonne) avec des critères de péréquation des ressources.

La DSC versée par la CASA a évolué de la manière suivante :

En M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018
DSC	5,0	4,7	6,0	6,2	6,1	6,1

Jusqu'en 2016, la DSC comprenait sept sous-dotations, qui prenaient en compte la croissance de la richesse fiscale de la CASA, les inégalités de ressources, les inégalités de charges, ainsi qu'une dotation de garantie permettant en 2016 aux communes devant connaître une baisse de la DSC en 2016 par rapport à 2015 de conserver leur montant perçu (d'où une « rallonge » de 232 764 €).

Une note réalisée sur le sujet montrait que moins de 12 % du total concernaient les critères devant être retenus dans la DSC d'un EPCI signataire d'un contrat de ville (écart de potentiel fiscal et écart de revenu par habitant). Les dotations liées à la croissance des recettes fiscales¹⁰ de la CASA étaient considérées comme « incongrues » pour deux raisons : la CASA est désormais compétente pour les actions économiques pouvant conduire à des hausses de ses recettes de fiscalité économique, et ces dotations vont majoritairement vers les communes ayant déjà un potentiel financier élevé. La note proposait de simplifier la DSC pour l'articuler autour d'une dotation à destination du monde urbain, axée sur la péréquation des ressources, et d'une dotation à destination du monde rural permettant de prendre en compte les charges fixes des communes peu peuplées.

La CASA a suivi ces préconisations en 2017, tout en maintenant une « dotation intéressement » représentant 24 % du montant total (contre 52 % pour les critères légaux), répartie en fonction du poids de chaque commune dans la croissance des recettes fiscales de la CASA. Cette mesure, couplée à un mécanisme de lissage, permet de limiter la perte de DSC pour certaines communes. La dotation « intéressement », qui prend en compte le poids de chaque commune dans la croissance des recettes fiscales la CASA depuis le transfert des recettes économiques, constitue toutefois une forme de rente pour certaines communes.

⁹ Dont le montant doit être au moins égal à 50 % de la différence entre les produits de la CFE, de la CVAE, des IFER et de la taxe additionnelle à la TFPNB au titre de l'année du versement de la dotation et le produit de ces mêmes impositions constaté l'année précédente.

¹⁰ Initialement mises en place pour inciter les communes de la technopole à continuer d'accueillir des entreprises et non à se tourner vers l'accueil des ménages.

En conséquence, la cohérence globale de la DSC n'est pas assurée. La commune de Vallauris, concernée par le contrat de ville, reçoit notamment 32 € par habitant contre 34 € en moyenne.

Le montant de la DSC a été abaissé en 2019 à 5,5 M€ avec la même répartition, pour tenir compte des transferts de compétence qui pèsent sur les finances communautaires. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique qu'une évolution des critères de répartition de la DSC, qui renforcerait la pondération des critères légaux, sera étudiée. Par ailleurs, son montant a été ramené à 4,9 M€ en 2020 et 4 M€ en 2021.

Le fonctionnement actuel de la DSC ne permet donc pas à l'EPCI d'assurer pleinement son rôle visant à réduire les écarts de charges et de recettes des communes.

La solidarité communautaire s'exerce d'autres manières : versements de fonds de concours aux communes pour leurs investissements, abondement de la part du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) imputable aux communes, participation des communes aux projets de la CASA (investissement et fonctionnement), création d'un observatoire fiscal.

Si les différentes composantes d'un pacte financier et fiscal sont prises en compte par la CASA, celle-ci ne s'est pas dotée de cet outil qui permet de structurer globalement la gouvernance financière du territoire, notamment pour mettre en place une équité fiscale sur le territoire et préserver la situation financière de la communauté.

2.3.4 Le schéma de mutualisation

L'article L. 5211-39-1¹¹ du CGCT prévoit l'élaboration d'un schéma de mutualisation des services entre l'EPCI et les communes membres.

En application de ces dispositions, la communauté a adopté à l'unanimité un schéma de mutualisation par délibération du 21 décembre 2015. Présenté comme le fruit d'une co-construction avec les communes, celui-ci est mis en œuvre sur le principe du volontariat de chacune d'elle. La mutualisation est présentée comme un levier d'efficacité de l'action publique et de rationalisation des dépenses dans une perspective de long terme.

¹¹ « Afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement (...) ».

La mutualisation concerne :

Des actions déjà mises en place

- Le recrutement de DGA mutualisés avec la commune-centre (aménagement et développement durable, vie sociale et culturelle) ;
- La mutualisation du système d'information géographique ;
- Une assistance aux communes le demandant (fonctions supports, services techniques) ;

Des actions à mettre en œuvre

- La maîtrise de l'énergie (à l'attention des citoyens et au sein des collectivités) ;
- L'aménagement numérique du territoire ;
- Une politique d'achat mutualisée ;
- Offrir certaines missions « ressources humaines » mutualisées (formation, hygiène et sécurité, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, etc.) ;
- Partager l'expertise technique des bâtiments et espaces publics ;
- Création d'une plateforme d'échange entre la CASA et les communes-membres.

La CASA s'est dotée d'une feuille de route aux ambitions limitées pour approfondir la mutualisation, tout en précisant que le processus s'inscrit dans une perspective de long terme.

2.4 La répartition des compétences au sein du bloc communal

2.4.1 Les compétences de la CASA

Le champ de compétence s'est progressivement enrichi depuis la création de la CASA en 2002. Elle s'inscrit dans le régime juridique de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Celui-ci énonce les compétences qu'une communauté d'agglomération doit, à titre obligatoire, exercer. Il prévoit que la communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences en matière :

- de **développement économique** : actions de développement économique ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire (depuis 2016) ; la CASA est compétente pour l'aménagement et l'entretien de la technopole pour les zones situées sur son périmètre ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire (depuis 2017) ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme (depuis 2017) ;
- d'**aménagement de l'espace communautaire** : SCOT et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire ; organisation de la mobilité (transport urbain, autres transports publics d'intérêt communautaire) ;

- **d'équilibre social de l'habitat** : programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ;
- de **politique de la ville** : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;
- de **Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations** ;
- d'**accueil des gens du voyage** : création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs (depuis 2017) ;
- de **collecte et traitement des déchets** des ménages et déchets assimilés.

La CASA partage toutefois la compétence relative à la promotion du tourisme avec certaines communes qui ont demandé leur classement comme stations de tourisme et qui conservent la compétence.

La CASA doit en outre exercer trois compétences « optionnelles » parmi les sept énumérées par l'article L. 5216-5 précité. Elle a choisi :

- la **voirie d'intérêt communautaire** : création, aménagement, entretien ;
- la **protection et la mise en valeur de l'environnement** et du cadre de vie (incluant le ramassage et le traitement des déchets ménagers et assimilés) ;
- la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'**équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire**.

La CASA n'a pas choisi les compétences optionnelles relatives à l'eau et à l'assainissement, qui deviendront obligatoires en 2020. Ce transfert constitue un enjeu de premier plan.

Enfin la CASA s'est dotée de compétences facultatives, dont le champ est plus ou moins bien défini : études sur les réseaux d'eau et d'assainissement ; études portant sur la lutte contre les inondations ; actions d'intérêt communautaire en faveur de l'enseignement ; en matières culturelle ou éducative ; actions en faveur de la protection et la valorisation du patrimoine communautaire ; protection et valorisation des espaces naturels ou agricoles d'intérêt communautaire ; construction, aménagement, entretien et gestion des équipements touristiques d'intérêt communautaire ; études relatives au développement des technologies de l'information et de la communication au service du grand public ; études relatives à l'assistance aux communes membres et à d'éventuelles extensions des compétences de la CASA ; établissement et exploitation d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques ; missions hors GEMAPI ; gestion des eaux pluviales.

La CASA respecte la réglementation en termes de compétences transférées. La notion « d'intérêt communautaire », prévue par le CGCT, apparaît à plusieurs reprises. Elle implique de préciser cet intérêt, pour fixer le contour des compétences ou des équipements transférés.

2.4.2 La définition de l'intérêt communautaire

La définition de l'intérêt communautaire permet de moduler l'exercice de certaines compétences par l'EPCI : en effet, seules les actions affectées d'un intérêt communautaire relèvent de l'intercommunalité, les autres demeurant dans le champ de compétence communal. Depuis la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, l'intérêt communautaire est déterminé par l'assemblée délibérante de l'EPCI à la majorité des deux tiers dans un délai maximum de deux ans suivant le transfert de la compétence.

Le conseil communautaire de la CASA a délibéré le 10 juillet 2006 pour définir l'intérêt communautaire. Pour le développement économique, il a été retenu une organisation « à la carte », avec des interventions sur les outils de planification, d'animation ainsi que sur certains équipements structurants.

Pour la politique du logement, les contours de l'intérêt communautaire sont difficiles à identifier, les communes gardant le pouvoir de décision. Ainsi, pour le logement conventionné, la délibération de 2006 prévoit la mise en place *« d'une commission d'attribution communautaire (...) s'appuyant sur les communes membres en respectant le principe de la souveraineté communale »*.

En matières de voirie et de stationnement, la CASA se positionne à *minima* en ne déclarant d'intérêt communautaire que la voirie et les parcs de stationnement à créer spécifiquement pour desservir un équipement communautaire. Ainsi, seule la rue de la déchèterie à Antibes est d'intérêt communautaire, et aucun parc de stationnement n'est défini d'intérêt communautaire.

La prise de l'ensemble de la compétence relative aux zones d'activité économique, en application de la loi NOTRé, a toutefois conduit la CASA à prendre en charge l'entretien la voirie et des espaces publics présents sur ces zones.

Pour les équipements culturels et sportifs, l'intérêt communautaire répond aux critères suivants : le caractère exceptionnel sur le territoire, l'origine géographique des usagers, le lien entre les différents centres de vie. C'est ce cadre qui a conduit à retenir l'intérêt communautaire pour la construction du complexe sportif et de loisirs de Sophia-Antipolis et la réalisation de la salle de spectacles d'Antibes.

Ainsi, la CASA a retenu une définition étroite de l'intérêt communautaire, préservant largement les compétences communales. Le caractère subjectif des critères d'identification de l'intérêt communautaire est à l'origine d'une définition « à la carte » des projets et équipements retenus.

2.4.3 Les conséquences financières des transferts de compétences

2.4.3.1 La procédure de calcul des transferts de charges

L'article 1609 nonies C du code général des impôts prévoit la création, entre l'EPCI et les communes membres, d'une commission locale chargée d'évaluer les transferts de charges (CLECT). Chaque conseil municipal doit disposer d'au moins un représentant. La CASA a créé la CLECT en 2017, en y incluant l'ensemble des 75 élus du conseil communautaire. M. Jean Leonetti, président de la CASA, a été élu président de la CLECT le 9 octobre 2017.

La CLECT est mobilisée à chaque nouveau transfert de charge, quel que soit le montant des charges à transférer. Elle est chargée, pour tout transfert de compétence, de l'évaluation des charges transférées (coût net du transferts) et de la rédaction d'un rapport qui sera soumis pour validation aux communes et pour information au conseil communautaire, avec un effet sur le montant des attributions de compensation (AC) versées en conséquence.

La CLECT s'est réunie le 18 décembre 2017. Elle a examiné les charges transférées en 2017 (tourisme, aires d'accueil des gens du voyage, zones d'activité économique) mais également des régularisations à effectuer pour des prises de compétences opérées sur les exercices 2013 à 2015 n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation par la commission.

La réunion tardive de la CLECT a conduit à des régularisations des attributions de compensation des exercices antérieurs à 2017 pour certaines communes (Villeneuve-Loubet, Biot, Vallauris), ce qui a un impact sur les comptes de la CASA et ceux des communes concernées. Cela est particulièrement vrai dans le cas de la commune de Vallauris, qui a transféré l'équipe en charge de son contrat urbain de cohésion sociale à la CASA le 1^{er} novembre 2015 sans que les charges afférentes ne soient transférées avant 2017 (montant des charges nettes évaluées par la CLECT : 114 620 €).

2.4.3.2 La méthode retenue par la CASA

La méthode de calcul des charges transférées est prévue par l'article 1609 nonies C du code général des impôts. Les charges transférées comprennent les dépenses de fonctionnement non liées à un équipement, notamment les dépenses de personnel, que la CLECT a évalué sur la base des charges nettes (dépenses - recettes) des trois derniers comptes administratifs précédant le transfert, et des dépenses liées à un équipement, calculées sur la base d'un coût moyen annualisé¹².

Pour le tourisme, le transfert de compétence à la CASA concerne les villes suivantes : Gourdon, Gréolières, Bar-sur-Loup, Opio, Tourrettes-sur-Loup et Valbonne. Le calcul des dépenses non liées à un équipement comporte une estimation des charges à caractère général et des dépenses de personnel. Pour les dépenses liées à un équipement, une valeur des biens immeubles est estimée à partir du nombre de m² et d'une estimation du m², puis divisée par 30 pour la ramener à un coût moyen annualisé. Pour les biens meubles, la durée d'utilisation retenue est de 7 ans. Enfin, les éventuelles recettes (vente de guides et cartes, locations des locaux ...) sont déduites des charges. Le montant total des charges transférées est assez faible (345 385 €), les communes concernées l'ayant fait baisser au cours de la négociation et certains postes de charges (biens meubles à Valbonne, charges indirectes à Tourrettes-sur-Loup...) n'ayant pas été retenus.

¹² « Ce coût intègre le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement ou, en tant que de besoin, son coût de renouvellement. Il intègre également les charges financières et les dépenses d'entretien. L'ensemble de ces dépenses est pris en compte pour une durée normale d'utilisation et ramené à une seule année ».

Pour les aires d'accueil des gens du voyage, la CASA a adapté son calcul à chaque situation. Celle située à Antibes était gérée dans le cadre d'un marché d'exploitation. Le coût moyen annualisé de réalisation de l'équipement n'a pas été pris en compte, la CASA estimant qu'il s'agissait d'un investissement qui profite à toutes les communes. La CLECT retient la différence moyenne entre les recettes et les dépenses liées à l'exploitation sur 3 années, soit 115 152 €. Pour celle de Vallauris, gérée par un syndicat mixte commun avec Mougins, la CLECT retient le montant moyen des participations versées par la commune au syndicat au cours des trois années précédentes, soit 50 000 €. La dette contractée par le syndicat a été transférée à la CASA.

Pour les zones d'activité économique, la CLECT s'est réunie le 15 octobre 2018. Le transfert des ZAE a entraîné celui des voiries, trottoirs, stationnements, signalisations, mobiliers urbains et autres espaces et équipements publics correspondants. Des ratios de coût annuel ont été calculés. La technopole de Sophia ayant été transférée depuis longtemps, et la ZAC des Clausonnes n'étant pas incluse car en cours d'évaluation, ce sont surtout les communes de Villeneuve-Loubet et d'Antibes qui sont concernées. La CLECT a ainsi déterminé les charges d'entretien transférées par les communes en matière de ZAC. En revanche, *« afin d'alléger la charge des transferts des communes, il a été proposé que la CLECT ne tienne compte de charges liées aux dépenses d'investissement »*. Ce mode de calcul désavantage la CASA puisqu'elle diminue le montant des charges transférées et donc la baisse d'AC versée aux communes.

La CLECT évalue les charges transférées pour la compétence « lecture publique », correspondant aux bibliothèques et médiathèques. Elle indique que, pour la commune de Biot *« comme pour les autres équipements de lecture publique transférés par les communes à la CASA lors des années antérieures, ne pas tenir compte du coût moyen annualisé de l'équipement (...) qui a été détruit pour être réhabilité »*. Ce mode de calcul désavantage la CASA qui ne peut pas compter sur le montant correspondant au coût moyen annualisé de l'ancien équipement pour financer le nouvel équipement.

Le transfert de la compétence « GEMAPI » était obligatoire au plus tard le 1^{er} janvier 2018. La CASA a aussi récupéré la compétence relative aux eaux pluviales, étroitement liée. La CLECT a retenu une clé de répartition des charges entre les communes comportant leur population, leur niveau d'urbanisation et d'exposition aux inondations, les mètres linéaires de réseaux pluviaux et les linéaires de vallons et cours d'eau. Les petites communes du haut pays se sont vues appliquer un montant forfaitaire de 1 000 €. Le montant total des charges transférées s'est élevé à 1,4 M€ dont près de 1 M€ pour la commune d'Antibes.

Il apparaît que la CLECT a eu tendance à sous-évaluer fortement les transferts de charges, ce qui favorise les communes au détriment de l'intérêt communautaire. Ainsi, s'agissant du tourisme, le cumul des charges de personnel transférées en 2017 s'élève à 283 905 €. Or dès le budget primitif 2018, le montant des charges de personnel du budget annexe « office du tourisme intercommunal » de la CASA s'élève à 464 200 €. Ainsi, soit les charges de personnel transférées ont été sous-évaluées, soit le transfert, censé permettre des économies d'échelle, a conduit à une forte hausse des dépenses correspondantes.

3 INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE

3.1 La procédure budgétaire

3.1.1 La préparation du budget

Le vote du budget est précédé d'un débat sur les orientations générales de celui-ci ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés (DOB), en application de l'article L. 5211-36 du CGCT, qui renvoie sur ce point à l'article L. 2312-1 du même code.

Le rapport présenté à l'occasion du DOB 2019 de la CASA fixe les priorités du budget 2019, identiques à celles de l'exercice précédent : maintenir inchangés les taux de fiscalité, fournir un effort de solidarité vers les communes membres, centrer les investissements sur les compétences prioritaires (développement économique, solidarité, aménagement et services de proximité). Le rapport comporte une série de données par budget et agrégées où sont déclinés les indicateurs prévus la réglementation. La CASA satisfait à toutes les obligations découlant des textes.

Le rapport fait état d'un besoin de financement important, à hauteur de 8,2 M€ en 2018 20,2 M€ en 2019 et 19,6 M€ en 2020 alors que la loi de programmation vise un besoin de financement négatif chaque année, c'est-à-dire un désendettement des collectivités et de leurs groupements. Cette configuration est liée au recours à des financements de long terme pour le projet de transport en commun en site propre, le « bus-tram ».

3.1.2 La pluriannualité budgétaire

La CASA n'a pas encore formalisé de plan pluriannuel d'investissements, considérant que compte tenu des compétences qu'elle exerce, ils étaient concentrés sur trois secteurs, les transports publics urbains, l'habitat et la collecte des déchets. Elle assure que le transfert de nouvelles compétences (GEMAPI et la gestion des ZAE) la conduira à élaborer un tel document. Le pilotage financier de l'agglomération gagnerait en lisibilité avec la présence d'un plan pluriannuel des investissements associant les projets envisagés et les capacités financières de l'EPCI.

La CASA n'a pas adopté de cadrage pluriannuel formel pour le pilotage de ses finances. Le recours aux autorisations de programme et aux crédits de paiement n'est pas utilisé, y compris pour le projet de « bus-tram » porté par le budget annexe « Envibus » relatif à la régie de transport. L'utilisation des autorisations de programme et des crédits de paiement, qui permet de formaliser dans le budget les dépenses dont le paiement s'échelonne sur plusieurs exercices, est envisagée pour les fonds de concours, le « bus-tram » et l'habitat. Leur utilisation permettrait d'améliorer les taux d'exécution des dépenses d'investissement qui sont faibles.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que la CASA travaille à l'élaboration d'un pilotage pluriannuel, tout en soulignant que les tendances financières seront nécessairement affectées par la crise sanitaire.

Recommandation n° 2 : Mettre en place une programmation pluriannuelle des investissements.

3.2 La communication sur les « satellites » au conseil communautaire

3.2.1 La délégation de service public « Nautipolis »

La CASA n'a qu'une délégation de service public en cours, pour l'exploitation du complexe aquatique communautaire « Nautipolis ».

Le contrat prévoit un versement de 94 282 € par la CASA en 2018 pour contrainte de service public. Le concessionnaire doit verser à la CASA une redevance de 120 000 € pour l'ensemble de la période, soit 15 000 € par an à compter de la troisième année d'exploitation. Cette redevance ne comporte aucune part variable.

En terme de contrôle périodique de la concession, outre la remise du rapport annuel¹³, le contrat prévoit la mise en place d'un *reporting* continu sur l'entretien des installations grâce à l'utilisation par le concessionnaire de l'outil de gestion du patrimoine (GMAO) de la CASA.

Le contrat précise enfin les modalités de production du rapport annuel. Il doit notamment comporter des comptes établis conformément au compte prévisionnel d'exploitation, ainsi qu'une méthode de calcul pour les charges indirectes, appelées « charges de structure » et correspondant aux frais de siège que la société-mère facture à sa filiale.

Le rapport 2018 comporte des éléments très détaillés, et notamment l'intégralité du tableau des immobilisations et le grand livre analytique, mais la méthode de calcul des charges de structure, qui s'élèvent à 76 300 €, n'est pas détaillée.

¹³ Prévu par l'article 52 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession et à l'article 33 du décret n° 2016-86 du 1er février 2016 relatif aux contrats de concession.

3.2.2 Les participations dans des entreprises publiques locales

La CASA détient des participations dans quatre entreprises publiques locales (EPL) :

Tableau n° 4 : Participations de la CASA dans des EPL

Nom	Montant participation	Activité	% du capital
SPL Théâtre Communautaire d'Antibes	408 500 €	Gestion et exploitation du théâtre communautaire d'Antibes	16,1 %
SPL Sophia	11 520 €	Aménagement	5 %
SPL Antipolis Avenir	150 000 €	Aménagement	30 %
SACEMA / SEMSAH (depuis le 1 ^{er} janvier 2018)	7 499 680 €	Immobilier (habitation, entreprise, équipements publics)	50 %

Source : données CASA.

Les EPL du territoire ont connu un phénomène de concentration au cours des dernières années. Ainsi, la SPL Sophia, dont l'actionnaire majoritaire historique était la commune de Valbonne, a vu la composition de son capital évoluer pour être davantage réparti entre les différentes communes et la CASA ; la SEMSAH est issue de la fusion des SEM immobilières d'Antibes et de Vallauris.

Toutefois, au regard de leurs objets respectifs, un rapprochement entre la SPL Sophia et la SPL Antipolis Avenir, dont l'actionnariat est réparti entre la CASA et la ville d'Antibes, pourrait être recherché, l'aménagement étant une compétence communautaire.

Compétence et actionnariat des SEML / SPL

En application des articles L. 1521-1 et L. 1531-1 du CGCT, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des SEML et des SPL. « *La commune actionnaire d'une société d'économie mixte locale dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence qu'elle a transférée à un établissement public de coopération intercommunale peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'elle cède à l'établissement public de coopération intercommunale plus des deux tiers des actions qu'elle détenait antérieurement au transfert de compétences* ». (Article L. 1521-1 CGCT).

L'enchevêtrement des compétences entre les communes et la CASA, qui se voit transférer des compétences partielles, ne facilite pas l'application de ces dispositions.

Enfin, la SPL « Théâtre communautaire d'Antibes » est partagée à 50 % entre la CASA et la commune d'Antibes. Son objet social comprend la gestion du théâtre communautaire, ainsi que « *la mise en œuvre d'actions de promotion et d'actions de développement économique, touristique et culturel des collectivités et groupements de collectivités actionnaires par la conception, la production, la diffusion et/ou la commercialisation de spectacles* », et enfin « *la promotion économique, touristique et culturelle du territoire des collectivités et groupements de collectivités actionnaires* ».

La formulation particulièrement vague de l'objet social lui permet de respecter la lettre de l'article L. 1531-1 du CGCT, et notamment la disposition prévoyant que « *la réalisation de cet objet concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacun des actionnaires* », puisque la commune d'Antibes a conservé la compétence relative au tourisme.

Ces situations apparaissent comme la conséquence directe de l'absence de définition claire des compétences de l'EPCI, issue d'une organisation « à la carte ».

3.3 La connaissance et la valorisation du patrimoine

Cette connaissance implique un travail conjoint de l'ordonnateur, responsable du recensement physique et de la valorisation des immobilisations, et du comptable, qui enregistre les opérations d'entrée et de sortie du patrimoine, ou d'évolution de la valeur des biens (amortissement, dépréciation, etc.).

L'instruction budgétaire et comptable M14, applicable à la CASA, dispose que « *L'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens et l'inventaire comptable, volet financier des biens inventoriés* ».

3.3.1 La tenue de l'inventaire

L'inventaire comptable général fourni par la CASA compte 4 073 lignes pour une valeur nette de 312 907 008,21 € au 31 décembre 2017. Ces données sont proches de celles du comptable public retracées dans l'état de l'actif (305 019 974,45 €).

Les numéros d'immobilisation ne revêtent pas de formes homogènes, ce qui ne facilite pas l'identification des biens et leur classement selon leur mode d'entrée dans le patrimoine de la CASA et leur suivi pendant la durée d'inscription au bilan.

On retrouve ainsi des formats différents qui s'expliquent en partie par l'affectation aux différents budgets, s'agissant des lettres en début de numéro d'inventaire. D'après l'ordonnateur de la CASA, une évolution de la procédure d'enregistrement des fiches d'immobilisation conduit depuis 2018 à une homogénéisation des fiches d'inventaire.

Ensuite, tous les biens individualisables (bâtiment, installation, agencement et aménagement, véhicule, certains mobiliers et matériels) ne sont pas affectés d'un numéro d'inventaire spécifique, contrairement à ce qui est prescrit par la M14.

Certains véhicules sont ainsi groupés sur une seule ligne, ce qui ne permet pas d'assurer le suivi physique de chacun d'entre eux. D'autres sont désignés de manière trop imprécise pour les identifier. L'ordonnateur indique, dans sa réponse aux observations provisoires, que la règle serait désormais appliquée depuis 2016.

A l'inverse, un même bâtiment peut être enregistré sous plusieurs numéros d'inventaire, en fonction de la date des travaux. C'est par exemple le cas de la salle de spectacle du théâtre communautaire qui est inscrite sur dix-huit lignes. Pour ce bâtiment, toutes les rubriques pouvant être utiles pour la gestion du bien (surface, cadastre, date de fin des travaux, date de mise en service, affectation) ont été laissées vides.

Les frais d'études sont restés dans l'inventaire, alors que l'instruction M14 précise que *« lorsque les frais d'études enregistrés au compte 2031 sont transférés par opération d'ordre budgétaire à la subdivision intéressée du compte d'immobilisation en cours (compte 23) lors du lancement des travaux, il convient d'attribuer le même numéro d'inventaire à l'immobilisation en cours que celui attribué à l'origine aux frais d'études correspondants »*. D'après l'ordonnateur, un travail de régularisation sera entrepris en 2021.

Il conviendrait de régulariser la tenue de l'inventaire de manière à en faire un document permettant le suivi physique et comptable des immobilisations de la CASA.

3.3.2 Le suivi des biens immobiliers

Le patrimoine immobilier fait l'objet d'un suivi spécifique. Celui-ci est toutefois réparti entre plusieurs services et aucun n'assure la centralisation.

L'inventaire comme l'état de l'actif comportent une ligne (correspondant à un numéro d'inventaire) pour chaque opération comptabilisée (acquisition, travaux année X, travaux année Y), ce qui ne permet pas de connaître certaines informations essentielles sur les biens concernés : valeur totale, localisation, état de vétusté, etc. Il conviendrait d'intégrer ces données dans une base de données patrimoniale dans le but de valoriser (connaissance de la valeur vénale) et d'entretenir (carnets de santé des bâtiments) les biens.

La politique foncière est menée par le « service action foncière », qui dispose d'un tableau de suivi recensant chronologiquement l'historique des cessions et acquisitions de la CASA depuis sa création. Il n'existe pas d'interface entre ce tableau et les outils financiers. Ce tableau comporte des informations importantes (date d'acquisition, localisation, prix d'acquisition) mais l'interface avec l'inventaire n'est pas assurée (le numéro d'inventaire n'y figure pas).

La direction de l'architecture et des bâtiments assure le suivi de l'état des bâtiments. Elle dispose de fiches individuelles cadastrales (adresse, surface cadastrale, emprise bâtie et non-bâtie, le revenu et la valeur locative s'ils sont connus), des relevés de propriété, d'un tableau de suivi des loyers, et d'un suivi des bâtiments et de leurs composants.

S'agissant de l'état de santé des bâtiments, sur les 6 644 lignes que compte le tableau, l'état de santé n'est pas renseigné pour 510 éléments, tandis que 48 sont en mauvais état, 919 en état moyen, 4 619 en bon état et 548 en état neuf. Ces outils de suivi ne sont pas partagés avec les autres directions. Certains éléments considérés comme « en état neuf » sont cependant assez anciens (2010 à 2013) ce qui interroge sur la périodicité de l'examen de l'état des bâtiments, qui n'est pas renseigné dans le fichier.

Ainsi, la gestion patrimoniale est partagée entre plusieurs services et il n'existe pas d'outil intégrateur. La CASA devrait intégrer la gestion du patrimoine au sein d'un outil unique. D'après la réponse de l'ordonnateur aux observations provisoires de la chambre, la création d'interfaces entre les outils de gestion des biens et le logiciel comptable est en cours s'agissant des biens mobiliers et devrait ensuite être étendue aux équipements immobiliers.

Recommandation n° 3 : Établir une base de données patrimoniale complète rassemblant notamment des informations sur l'origine et l'état des bâtiments.

3.4 Les délais de mandatement

Le décret n° 2008-1355 du 19 décembre 2008 de mise en œuvre du plan de relance économique dans les marchés publics a aligné le régime des délais de paiement des collectivités territoriales sur celui de l'État, en le fixant à 30 jours à compter du 1^{er} janvier 2010. Les adaptations réglementaires apportées par le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique confirment ce plafond. Ces éléments sont désormais codifiés aux articles R. 2192-31 à R. 2192-36 du code de la commande publique.

Le délai global de paiement (DGP) est réparti entre l'ordonnateur, qui dispose de 20 jours pour assurer l'enregistrement de la facture, la liquidation et le mandatement, et le comptable public, qui doit vérifier la régularité des pièces justificatives, la validité de la créance et déclencher le règlement sous 10 jours.

La chambre a examiné les délais de mandatement de la CASA pour l'exercice 2017 (4 710 factures sur le budget principal). Si le délai moyen de mandatement est inférieur au plafond fixé par la réglementation (28 jour) mais supérieur au délai théoriquement imparti à l'ordonnateur, ce plafond s'applique pour chaque paiement, et 24 % des factures font l'objet d'un mandatement de plus de 30 jours.

La CASA a payé 2 171 € au titre des intérêts moratoires et de l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement (théoriquement de 40 € par mandat) en 2017.

La chambre a évalué le montant qu'aurait payé la CASA, en appliquant strictement la réglementation sur les délais de paiement, à environ 100 000 €.

Avant le passage à la dématérialisation du traitement des factures, la gestion était fondée sur un circuit « papier » qui n'était pas optimisé. Les délais de mandatement n'étaient pas pilotés.

Il conviendrait que la CASA améliore son circuit de traitement des factures, de manière à respecter le DGP. La direction des finances indique que le schéma a été rationalisé avec le passage en dématérialisation : la procédure a été rédigée avec un circuit de validation qui a été paramétré via la mise en place du parapheur électronique de la réception de la facture jusqu'à la signature du mandat. Cela aurait permis une amélioration des délais.

À défaut d'amélioration des délais de mandatement, la chambre rappelle que la loi prévoit l'automatisme du versement des intérêts moratoires et de l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement, sans que le créancier ait à les demander.

4 LA SITUATION FINANCIERE

4.1 Le cadrage pluriannuel des finances communautaires

L'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 a prévu la signature de contrats entre le représentant de l'Etat et certaines collectivités territoriales et établissements publics, afin de consolider leur capacité d'autofinancement et d'organiser leur contribution à la réduction des dépenses publiques et du déficit public.

A cette fin, les contrats déterminent sur le périmètre du budget principal de la collectivité ou de l'établissement :

- un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement ;
- un objectif d'amélioration du besoin de financement ;
- et, pour les collectivités et les établissements dont la capacité de désendettement dépasse en 2016 le plafond national de référence (12 années pour les EPCI), une trajectoire d'amélioration de la capacité de désendettement.

Alors que la CASA, dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2016 sont supérieures à 60 millions d'euros, est concernée par ce dispositif, elle n'a pas signé de contrat avec le représentant de l'Etat.

En conséquence, un arrêté fixant l'objectif de progression des dépenses de fonctionnement du budget principal a été signé par le préfet le 1^{er} octobre 2018. Il retient un taux d'évolution annuel de 1,05 %, après application d'un facteur de modulation à la baisse de - 0,15 %, lié au revenu moyen par habitant supérieur à la moyenne nationale. Par un courrier du 13 mai 2019, le préfet a constaté, que la cible d'évolution avait été respectée en 2018.

4.2 L'évolution de la situation financière

4.2.1 Les budgets agrégés

L'examen de la situation financière agrégée est essentielle, compte tenu du poids des budgets annexes, dont les dépenses représentaient en 2017 plus de 33 % des dépenses de fonctionnement de la CASA.

L'analyse des budgets consolidés comprend le budget principal et les budgets annexes. Le nombre et le périmètre des budgets annexes a évolué au cours de la période examinée, ce qui complexifie l'analyse globale de la situation financière de l'EPCI :

Tableau n° 5 : Budgets annexes de la CASA

2013	2014	2015	2016	2017	2018
BA transports Régie autonome transports BA télépépinières BA théâtre communautaire	Régie autonome transports BA télépépinières BA théâtre communautaire	Régie autonome transports BA télépépinières BA théâtre communautaire	Régie autonome transports BA télépépinières BA théâtre communautaire	Régie autonome transports BA télépépinières BA théâtre communautaire BA office tourisme	Régie autonome transports BA télépépinières BA théâtre communautaire BA office tourisme BA ZAE BA GEMAPI

Source : comptes de la CASA.

Les données de la direction générale des finances publiques (DGFIP) présentent les équilibres financiers retraités des flux réciproques (les versements de fiscalités vers les communes sont soustraits des recettes de fonctionnement et non, comme c'est le cas dans le compte administratif, ajoutés aux dépenses).

Tableau n° 6 : Données financières agrégées de la CASA

En millions d'euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Produits de fonctionnement	131,5	102,8	115,5	107,7	110,3	127,5
Charges de fonctionnement	113,7	102,2	107,9	106,6	108,7	110,9
Capacité d'autofinancement	16,3	12,3	20,5	14,9	15,7	21,1
Ressources d'investissement	56,0	55,2	32,6	32,0	31,7	46,2
Emplois d'investissement	88,0	40,9	38,9	30,5	43,3	53,5
CAF nette	9,7	4,4	8,9	6,1	6,1	0,2
Encours total de dette	150,9	148,1	148,6	154,4	149,6	161,2
Capacité de désendettement	9	12	7	10	10	8

Source : DGFIP.

Entre 2013 et 2018, la situation de la CASA s'est traduite par une relative stabilité de ses indicateurs financiers, avec une épargne brute se situant entre 15 et 20 M€ et une dette d'environ 150 M€. Toutefois, l'exercice 2018 est marqué à la fois par une hausse de l'épargne brute (21 M€) et de la dette (161 M€). La capacité de désendettement des budgets agrégés se situait à un niveau inférieur au plafond national de référence de 12 années.

4.2.2 Le budget communautaire

4.2.2.1 La section de fonctionnement

Le budget communautaire porte l'essentiel de l'effort de la gestion financière de l'établissement, notamment au titre des relations avec les communes membres et avec les budgets annexes.

Les recettes issues des impôts locaux ont connu une progression dynamique de l'ordre de 3 % par an. La fiscalité économique a notamment profité d'un effet sur les bases liées aux retombées du contentieux fiscal avec l'Etat. Ainsi, le montant de la cotisation foncière des entreprises (CFE) a progressé, entre 2015 et 2016, d'environ 1 M€ soit 48 % à Biot et de 1,6 M€ soit 57 % pour le territoire de Valbonne, les deux principales communes concernées par la technopole. Un diagnostic fiscal réalisé par la CASA estimait que les retombées en termes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) seraient sensibles en 2018, ce que les données du compte de gestion confirment (voir tableau ci-dessous).

Tableau n° 7 : Produits des impôts locaux

En M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux	80,1	79,6	84,1	86,4	87,3	93,4	3%
<i>Taxes foncières et d'habitation</i>	<i>60,6</i>	<i>60,6</i>	<i>62,2</i>	<i>66,1</i>	<i>63,9</i>	<i>68,9</i>	<i>3%</i>
+ Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)	16,4	15,9	18,4	17,1	18,9	20,2	4%
+ Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)	2,4	2,5	2,3	2,5	2,4	3,3	6%
+ Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	0,6	0,6	0,7	0,7	0,9	1,0	10%

Source : comptes de la CASA.

La fiscalité de la CASA s'est caractérisée par la stabilité de ses taux au cours de la période examinée.

La CASA a pu compter sur le dynamisme de ses bases fiscales pour assurer la progression de ses ressources. Celle-ci est nécessaire pour faire face à la triple contrainte qui pèse sur les finances communautaires :

- Un accroissement de la péréquation verticale :

On constate une baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) perçue par l'EPCI, passée de 26,8 M€ en 2013 à 18,9 M€ en 2018, principalement en raison de la contribution au redressement des finances publiques. Dans le même temps, les prélèvements sur le budget communautaire (fonds de péréquation FPIC et fonds nationaux de garantie individuelle des ressources FNGIR) sont passés de 23,5 M€ à 27,2 M€.

- La priorité donnée à la solidarité communautaire :

Comme vu *supra*, la CASA érige au rang de priorité l'accompagnement des communes, avec divers reversements en fonctionnement (attributions de compensation, dotation de solidarité communautaire - DSC) et en investissement (fonds de concours). Le montant de la DSC a même été porté de 5 M€ à 6 M€ par an en 2015, et a bénéficié à toutes les communes. L'enveloppe de fonds de concours au commune a été fixée à 5 M€ par an. La solidarité communautaire s'exprimait enfin avec la prise en charge par la CASA d'une partie du prélèvement au titre du Fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC) imputable aux communes jusqu'en 2018.

- Préserver sa capacité à financer ses investissements :

L'épargne nette du budget principale est faible (1,5 M€ en 2018), ce qui signifie que l'épargne de gestion permet à peine de rembourser les emprunts passés. Le risque a bien été identifié par la CASA, le ROB 2018 insistant sur la « *nécessité de comprimer le niveau des dépenses de fonctionnement* ».

La section de fonctionnement du budget principal a connu en définitive une situation fluctuante, avec une nette amélioration en 2018, liée à une baisse des dépenses de personnel, qu'il conviendra de consolider dans la durée.

Tableau n° 8 : Autofinancement du budget principal

En M€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
CAF brute	9,42	30,15	8,46	16,22	10,61	10,73	17,07
En % des produits de gestion	15,1 %	34,6 %	12,4 %	24,1 %	14,9 %	14,3 %	22,3 %

Source : comptes de la CASA.

4.2.2.2 La section d'investissement

L'analyse de la section d'investissement du budget général fait ressortir plusieurs tendances.

Tableau n° 9 : Section d'investissement du budget principal

en M€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années
CAF brute	9,42	30,15	8,46	16,22	10,61	10,73	17,07	102,65
- Annuité en capital de la dette	3,14	5,40	6,35	10,02	0,46	7,71	15,53	48,62
<i>dont emprunts obligataires exigibles in fine</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6,68	6,68
= CAF nette ou disponible (C)	6,28	24,75	2,11	6,20	10,15	3,02	1,53	54,04
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0,31		0,87	1,24	0,00	1,15	1,32	4,89
+ Subventions d'investissement reçues	9,24	4,06	12,36	5,46	3,31	8,90	0,17	43,50
+ Produits de cession	0,00	0,00	2,99	0,72	0,01	0,02	0,32	4,07
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	9,55	4,06	16,22	7,42	3,32	10,06	1,81	52,45
= Financement propre disponible (C+D)	15,83	28,81	18,32	13,62	13,47	13,08	3,35	106,49
- Dépenses d'équipement	23,27	34,95	20,39	16,45	13,31	16,42	6,01	130,80
- Subventions d'équipement	12,96	14,93	6,78	5,64	5,98	9,46	9,25	64,99
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	- 0,30	- 0,06	- 0,04	0,00	- 0,01	- 0,02	0,00	- 0,43
- Participations et inv. financiers nets	0,02	6,88	3,08	1,55	0,00	- 3,34	0,00	8,20
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 20,12	- 27,89	- 11,88	- 10,02	- 5,81	- 9,42	- 11,93	- 97,06
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	- 0,09	0,08	- 0,20	0,00	0,15	- 0,10	0,30	0,15
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 20,21	- 27,81	- 12,07	- 10,01	- 5,66	- 9,51	- 11,62	- 96,91
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	24,00	25,88	5,00	11,10	8,00	0,00	19,00	92,98
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	3,79	- 1,94	- 7,07	1,09	2,34	- 9,51	7,38	- 3,93

Source : comptes de la CASA.

Entre 2012 et 2018, le niveau des dépenses d'équipement est passé de plus de 20 M€ à moins de 10 M€. Sur la période, le recours à l'emprunt a été nécessaire pour financer les investissements, le montant des emprunts nouveaux (93 M€) étant presque deux fois supérieur à celui des emprunts remboursés (49 M€). Comme le souligne l'ordonnateur dans le ROB pour 2019, « le haut niveau d'investissements réalisés par le budget principal et le niveau modeste de l'épargne nette induisent un recours à l'emprunt ».

Enfin, la CASA a maintenu le niveau de ses fonds de concours aux communes, l'aide au commune restant le fondement du pacte communautaire, comme souligné dans le rapport sur les orientations budgétaires de 2018, qui indiquait que leur enveloppe restait fixée à 5 M€ par an.

Toutefois, d'après les données fournies par la CASA, les montants versés sont plutôt de l'ordre de 3,5 M€ par an en moyenne avec des fluctuations. Mais, la CASA a très peu de visibilité pour piloter ses fonds de concours, et elle doit se fonder sur les prévisionnels de dépenses des communes pour bâtir ses propres prévisions budgétaires. Elle finance les projets d'investissement des communes, avec un plafond de 30 à 35 % selon les thématiques et la qualité environnementale, selon une logique de guichet. L'enveloppe n'est pas fermée et le spectre de projets pouvant être financés est très large.

Pour répondre à ces difficultés, l'ordonnateur a indiqué, dans sa réponse aux observations provisoires, qu'un nouveau règlement intérieur a été adopté. Celui-ci entérine une baisse du taux maximum de participation aux projets communaux et une contractualisation avec les communes pour faciliter le suivi budgétaire des projets.

4.2.3 Les budgets annexes

4.2.3.1 La régie de transport

Créé en 2011, le budget annexe retrace les opérations relatives aux transports urbains, largement sous-traitées. L'équilibre de la section de fonctionnement est assuré (27 M€ de dépenses en 2017) par le versement transport (25 M€) et les recettes d'exploitation (3 M€).

Le budget porte l'investissement et l'exploitation du matériel de transport et des installations spécifiques mais pas l'aménagement lié au projet de « bus-tram ».

Toutefois, la CASA a décidé une modification de périmètre à partir de 2018. Dans un souci de lisibilité budgétaire, les dépenses d'investissement liées aux travaux portant sur le transport en commun en site propre (TCSP) ont été intégrées au budget de la régie autonome. D'autres emprunts devant être souscrits pour financer le TCSP, la CASA envisage une hausse du versement transport. Celui-ci a été porté de 25 M€ à 28,8 M€ en 2018 et pourrait être augmenté à 30,5 M€ en 2019 et 31,5 M€ en 2020 d'après le ROB pour 2019.

Dans ces conditions, il est difficile de mesurer dans la durée l'équilibre financier du service public des transports urbains, celui-ci étant en pleine évolution.

4.2.3.2 Le budget annexe « télé-pépinières »

Le budget annexe « télé-pépinières » retrace l'activité de deux pépinières d'entreprises, « Startéo » à Châteauneuf et « Business Pôle » à Valbonne. Il s'agit de bâtiments de bureaux à loyers modérés destiné à accueillir de jeunes entreprises.

L'exploitation est déficitaire : en 2017, elle a nécessité la prise en charge du déficit par le budget principal à hauteur de 300 000 €, soit 36 % des dépenses de fonctionnement. Cette prise en charge s'est élevée à 490 000 € en 2018.

Tableau n° 10 : Comptes du budget annexe « télé-pépinières »

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dépenses de fonctionnement	540 575	685 860	760 925	608 067	842 677	956 551
Recettes de fonctionnement	739 145	962 069	1 042 961	903 662	1 067 977	1 043 189
dont subvention BP	196 015	190 000	205 000	80 000	300 000	490 000
Résultat fonctionnement	198 569	276 209	282 036	295 595	225 300	86 638
Dépenses d'investissement	7 356 599	171 927	67 964	44 667	5 443 510	457 641
Recettes d'investissement	7 231 547	223 251	291 279	455 866	5 430 986	360 454
dont subvention BP	*6 900 000	0	0	0	0	0
Résultat investissement	- 125 052	51 324	223 315	411 198	- 12 524	- 97 187

Source : BP et CA / * 2 M€ de subvention et 4,9 M€ d'avance du budget principal.

En 2017, le budget annexe a remboursé une avance de 4,9 M€ au budget principal, qui avait servi à financer les équipements. De ce fait, un emprunt de 4,8 M€ a été souscrit pour pouvoir rembourser la dette correspondante.

Le budget annexe présente une CAF nette négative. Cette donnée est toutefois peu significative dans la mesure où le budget principal assure l'équilibre du budget.

4.2.3.3 Le budget du théâtre communautaire

Le théâtre communautaire est géré par la SPL « théâtre communautaire d'Antibes » créée en 2012. Elle dispose d'une convention de prestations intégrées de gestion et d'exploitation d'une durée de 5 ans, renouvelée en 2017. Le nombre d'abonnés et les recettes de billetterie croissent régulièrement depuis l'ouverture :

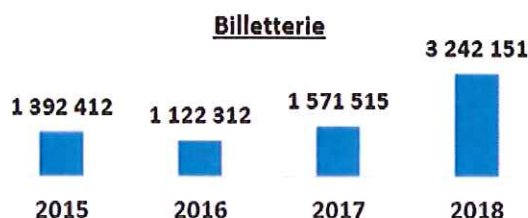
Tableau n° 11 : Evolution de la billetterie du TCA

Saison	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
Nombre d'abonnés	5 131	8 593	10 523	12 080
Nombre de spectateurs	59 541	84 858	102 594	116 935
CA Billetterie	1 166 834	1 580 401	1 935 745	2 387 886
Pourcentage abonnements réservés sur internet	37%	56%	71%	66%
Pourcentage de commandes réservées sur internet	50%	57%	61%	60%

Source : rapport annuel du TCA.

On constate une forte progression des recettes de billetterie en 2018.

Graphique n° 1 : Evolution des recettes de billetterie



Source : ROB 2019.

Cette progression n'a cependant pas compensé celle des dépenses, qui ont plus que doublé en 2018 pour dépasser les 10 M€ contre 4,3 M€ en 2017.

Le budget annexe supporte en dépenses de fonctionnement le paiement de la prestation de la SPL (2,4 M€ en 2017) ainsi que l'entretien du bâtiment (300 000 €), les fluides (90 000 €) les dépenses de nettoyage, communication et la taxe foncière. Le budget principal verse une subvention d'équilibre, qui s'est élevée à 1,8 M€ en 2017 et 3,7 M€ en 2018.

La CASA explique la forte hausse des dépenses en 2018 par des « *régularisations portant sur l'ensemble des saisons depuis l'ouverture du théâtre* »¹⁴. Il n'en demeure pas moins que ces dépenses, quel que soit l'exercice sur lequel elles s'imputent, ont été *in fine* supportées par le budget principal.

Le bâtiment ne fait pas l'objet d'un amortissement. Les recettes et dépenses d'investissement sont modiques et le poids de la dette contractée pour financer le bâtiment n'est pas supporté par le budget annexe. Le coût du bâtiment (études et travaux), de 45 M€ d'après l'inventaire comptable de la CASA, n'est donc pas intégré dans le budget annexe lui-même fortement dépendant du budget principal.

Au-delà du succès populaire que constitue l'ouverture de la salle de spectacle, qui se traduit par la croissance du nombre de spectateurs, il conviendrait que la CASA s'interroge sur le mode de gestion du théâtre, sur son modèle économique et renforce la transparence sur le coût que représente ce service public pour la collectivité.

4.2.3.4 La régie à autonomie financière de l'office de tourisme intercommunal

Créé en 2017 en parallèle de la prise de la compétence correspondante, le budget annexe de l'office de tourisme intercommunal est appelé à monter progressivement en puissance, puisque les ressources et charges transférées, qui concernaient les collectivités n'étant pas classées comme stations de tourisme, ont été sous-estimées (cf. *supra*).

¹⁴ Source : ROB 2019.

D'un montant de 310 000 € en 2017, les dépenses de fonctionnement comportaient 280 000 € de charges de personnel et 30 000 € de charges à caractère général. D'un montant de 434 000 € en 2018, ces charges vont encore s'accroître (680 000 € en 2019 et 726 000 € prévus en 2020). Ces montants doivent être comparés aux charges transférées par les communes, qui se sont élevées à 345 385 € pour cette compétence, d'autant que ce budget annexe ne dégage quasiment aucune ressource propre (2 272 € en 2018).

Cette évolution pose la question des moyens donnés à la CASA par les communes membres pour qu'elle puisse exercer cette compétence.

4.2.3.5 Le budget annexe « GeMAPI »

La CASA est devenue compétente, en application de la loi « Notré », en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GeMAPI), prenant par la même occasion la compétence relative aux eaux pluviales.

Comme en matière de tourisme, la première année d'exercice de la compétence (2018 pour GeMAPI) ne reflète pas les enjeux financiers de long terme, la CASA ayant l'ambition de traduire le transfert de la compétence par une montée en puissance du service public correspondant.

Ainsi, alors que les recettes et les dépenses de la section de fonctionnement se sont élevées à 2 M€ en 2018 (pour 1,4 M€ de charges transférées par les communes), la CASA a envisagé une montée en charge à hauteur de 2,5 € de dépenses de fonctionnement en 2019 et de 2,9 M€ en 2020.

Dans son ROB pour 2019, la CASA indique que cette montée en puissance, qui implique un financement par reversement du budget principal, sera financée à due concurrence par une réduction du montant de la dotation de solidarité communautaire (DSC). Si cela permet à la CASA de disposer des moyens de financer les compétences transférées, il est permis de s'interroger sur les transferts de richesse produits entre communes. En effet, ces dernières participeront au financement de la compétence GeMAPI non seulement en fonction des charges transférées relatives à cette compétence mais aussi en fonction du niveau de DSC qu'elles reçoivent.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur souligne que la DSC a été ciblée car elle pouvait être immédiatement ajustée, contrairement à la plupart des autres charges de la CASA. Il ajoute que, pour assurer à la CASA une ressource financière pérenne permettant de financer ce service, l'instauration d'une « taxe GeMAPI » a été votée en 2020, pour un montant prévisionnel de 3,5 M€ en 2021.

4.2.3.6 Le budget annexe « aménagement des parcs d'activité »

L'activité du budget annexe « aménagement des parcs d'activité » ayant débuté en 2018, l'équilibre financier de l'exercice de cette compétence transférée dans le cadre de la loi NOTRé ne peut être apprécié sur la durée.

La gestion a été confiée en 2018 aux communes par la voie d'un mandat de gestion. La CASA envisage, à l'instar des autres compétences, une montée en puissance de ce budget annexe, qui traduira « l'harmonisation de l'entretien de l'ensemble des ZAE transférées à la CASA ».

Tableau n° 12 : Données financières prévisionnelles du budget annexe ZAE

DEPENSES		2018	2019 (p)	2020 (p)
011	CHARGES A CARACTERE GENERAL	589 753	653 353	706 800
012	CHARGES DE PERSONNEL ET FRAIS ASSIMILES	0		
023	VIREMENT A LA SECTION D'INVESTISSEMENT	0	50 000	50 000
66	CHARGES FINANCIERES	0		
67	CHARGES EXCEPTIONNELLES	0		
TOTAL		589 753	703 353	756 800

Source : ROB 2019.

Ainsi, la CASA devra s'assurer qu'elle dispose bien des moyens lui permettant d'exercer pleinement ses compétences. En matière économique, celle-ci entend s'appuyer sur les retombées en matière de recettes fiscales de la création d'activité économique au sein des ZAE qui lui ont été transférées.

5 LE PROJET DE BUS-TRAM

La CASA a initié en 2008 un projet de transport en commun en site propre pour relier le centre-ville d'Antibes et la technopole de Sophia-Antipolis, dans le but d'offrir une alternative à l'utilisation de la voiture individuelle.

Le projet de transport en commun en site propre (TCSP) intègre de nombreux aménagements de voirie et d'ouvrages d'art, un pôle d'échange au niveau de la gare SNCF d'Antibes, un bus à haut niveau de service (BHNS) reliant le pôle d'échange à la technopole de Sophia-Antipolis où se trouve son centre de remisage, et des parkings relais.

L'inauguration partielle du BHNS s'étant déroulée début 2020, le bilan global de l'opération ne peut pas encore être fait. Toutefois, un peu plus de dix ans après l'approbation de ce projet structurant par le conseil communautaire de la CASA, les premiers constats peuvent être dressés.

5.1 La genèse du projet

5.1.1 Les objectifs fixés dans le plan des déplacements urbains

Le plan des déplacements urbains (PDU) de 2008 fixe des objectifs assez généraux d'amélioration du service de transports en commun. Il s'agit de « *renforcer l'attractivité, l'accessibilité et l'image de la Technopole* », « *permettre une bonne desserte de l'agglomération* », « *être un outil au service de l'aménagement et de la structuration durable du territoire* », etc. Ces objectifs seront affinés lors des études préalables à la réalisation du projet.

En termes de calendrier, le PDU mentionne le moyen et long terme, sans qu'aucune date de mise en service du BHNS ne soit avancée. Enfin, s'agissant du coût, le PDU l'évalue à 100 M€ pour le TSCP et 12 M€ pour le pôle d'échange d'Antibes.

5.1.2 Le choix du bus à haut niveau de service

Le projet de Bus-tram entre la gare ferroviaire d'Antibes et la technopole a été approuvé par une délibération de principe du 15 décembre 2008, dans le cadre du PDU approuvé le 5 mai 2008.

En effet, le PDU a rappelé que les différents documents de planification (directive territoriale d'aménagement, SCOT, projet d'agglomération) ont souligné la nécessité de renforcer les liens Nord-Sud au sein de la CASA en reliant la ville-centre, Antibes, à la technopole. Il s'est agi de relier rapidement la gare ferroviaire d'Antibes à la technopole en desservant la population se trouvant cet axe.

Historiquement, la technopole de Sophia-Antipolis n'était accessible que par la route. Or, si l'organisation de la zone d'activité était favorable à la voiture individuelle (importantes capacités de stationnement, distances importantes, pas d'aménagement cyclable), les infrastructures routières des bassins de vie étaient saturées aux heures de pointe, ce qui rendait nécessaire une réflexion nouvelle sur les modes de déplacement.

Sur ce plan, la zone est caractérisée par de multiples contraintes : un réseau routier déjà surchargé, fortement contraint par le relief, ainsi que par la traversée du territoire par l'autoroute A8 au nord d'Antibes. Le franchissement de l'autoroute constituait l'un des points sensibles, avec un engorgement aux heures de pointe au carrefour des Trois Moulins, le transport routier restant très majoritaire au sein de la CASA.

La réussite de ce projet impliquait la réalisation d'un tracé en site propre pour limiter le temps de parcours, et la facilitation de l'interconnexion TER-bus à la gare d'Antibes, avec la création d'un « pôle d'échange ». La création d'une offre de parcs-relais pour renforcer l'intermodalité est également prévue.

Les flux de passagers envisagés, de même que la topographie, avec d'importants dénivelés, ont conduit la CASA à considérer qu'un choix tel que le tramway était inutile et techniquement complexe.

5.2 L'élaboration du projet définitif

La phase de concertation s'est tenue en 2011, donnant lieu, d'après la délibération de la CASA du 23 décembre 2011 validant le dossier d'arrêt définitif du projet, à des « amendements mineurs ».

Le bilan de la concertation fait ressortir les observations du public qui ont été regroupées en cinq thèmes : performance et efficacité du système, itinéraire de desserte, matériel roulant, intermodalité, intégration de modes de déplacement doux.

Le projet tel qu'arrêté par le conseil communautaire en décembre 2011 est présenté comme répondant à un triple objectif : faciliter les déplacements, préserver l'environnement et pérenniser le développement.

Le schéma retenu prévoit une organisation avec un tronc commun entre le centre d'Antibes (le tracé a été prolongé de la gare d'Antibes à la place de Gaulle, sans site propre) et le site des Trois Moulins (Antibes) puis deux branches, l'une vers la ZAC des Clausonnes à Valbonne et l'autre vers le quartier Saint-Philippe à Biot. La quasi-totalité du parcours doit être en site propre (mais accessible aux autres lignes de transport en commun) avec 17 stations présentes tous les 400 mètres. La boucle à l'intérieur de la technopole n'est pas prévue en site propre.



Source : http://www.bustramcasa.fr/plan_bhns.pdf.

L'aménagement du bus-tram s'étend sur environ 9,5 km, dont 5,5 km en tronc commun. Il comprend l'aménagement de 17 stations, la création de 6,5 km de piste cyclable, l'organisation des interconnexions avec le réseau classique, la création de deux parcs relais (giratoire de la Croix-Rouge et salle omnisport de la zone d'activités des Trois Moulins), l'agrandissement du dépôt de bus des Trois Moulins et l'acquisition du matériel roulant.

Le projet de bus-tram a intégré plusieurs autres opérations :

- la réalisation du pôle d'échange d'Antibes (gare SNCF, gare routière pour les bus urbains et cars interurbains, dépose-minute, station de taxi et station de vélo) ;
- l'aménagement d'une « vélostation » à proximité du pôle d'échange ;
- la continuité du service avec les navettes à l'intérieur de la technopole ;
- la réalisation de parcs de stationnement (maîtrise d'ouvrage CASA pour le seul parc de stationnement de la salle de spectacle).

Le choix du matériel roulant est renvoyé à une date ultérieure en fonction des avancées technologiques.

Les caractéristiques du « bus-tram » sont celles qui correspondent techniquement à un bus à haut niveau de service (BHNS) : une amplitude horaire importante, un fort cadencement, une accessibilité renforcée, une circulation en site propre avec priorité aux carrefours. Ainsi, les objectifs fixés dans le projet sont les suivants : une amplitude de 6 heures à minuit avec un passage toutes les 6 minutes en période de pointe, toutes les 10-12 minutes aux heures creuses de la journée et toutes les 15-30 minutes aux heures creuses de la soirée. C'est dans la perspective de limiter le délai d'attente qu'un cadencement de 6 minutes maximum est prévu aux heures de pointe, ce rythme devant permettre de transporter quelques 1 900 passagers par heures à raison d'une capacité de 120 à 180 passagers par véhicule.

L'étude d'impact fournit une prévision d'indicateurs d'amélioration du réseau de transports pour 2017 qui s'apparentent à des objectifs : 5,1 millions de kilomètres commerciaux¹⁵ (contre 4 millions sans le projet), 26,1 M€ de coût annuel (contre 20,9 M€ sans le projet), 12,4 millions de voyages (contre 7,3 millions sans le projet) et un taux de couverture de 17,5 % (contre 12,4 %)¹⁶.

À ce stade, le projet est estimé aux alentours de 100 millions d'euros. Le calendrier prévisionnel est le suivant : enquête publique, études détaillées et déclaration d'utilité publique (DUP) en 2012, marchés de travaux et choix du matériel roulant en 2013, travaux entre 2014 et 2016, mise en service en 2016.

5.3 La mise en œuvre du projet

Le phasage des travaux est prévu en deux temps, d'abord la partie Nord avec le franchissement de l'autoroute, puis la partie Sud, dans la ville d'Antibes, qui implique « une gestion soigneuse de la circulation en phase chantier ». L'étude considère qu'il est possible de maintenir la circulation avec un « fonctionnement sensiblement identique à la phase d'exploitation » durant les travaux.

¹⁵ Ensemble des kilomètres parcourus avec des passagers.

¹⁶ Taux de couverture des dépenses d'exploitation par les recettes commerciales.

5.3.1 L'organisation retenue pour piloter le projet

Le projet a été piloté, au sein des services, par le service « infrastructures et grands travaux », devenu ensuite une direction. Cette direction a dû toutefois agir en étroite collaboration avec la direction « Envibus et régie », chargée de l'exploitation du réseau de transports en commun. De même, elle a dû collaborer avec les interlocuteurs internes à la CASA, notamment la direction des finances, et les interlocuteurs extérieurs notamment les collectivités concernées par le tracé (département des Alpes-Maritimes, communes d'Antibes, de Biot, de Valbonne et de Vallauris).

En effet, l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) étant restée de compétence communale, la zone du TCSP est couverte par les PLU d'Antibes, Biot, Valbonne et Vallauris. L'étude d'impact a révélé que le projet nécessitait toutefois une adaptation et une évolution des PLU d'Antibes et de Biot, le tracé affectant des espaces boisés classés en application de l'article L. 130-1 du code de l'urbanisme.

Les équipes de la CASA ont été accompagnées, pour la réalisation du projet, par plusieurs entreprises. Si les relations étaient bonnes avec l'assistant à maîtrise d'ouvrage, le marché de maîtrise d'œuvre a été abandonné en 2017 puis relancé avec un cahier des charges plus précis. D'après les services de la CASA, l'ancien maître d'œuvre n'avait pas anticipé le niveau de complexité de l'opération, tant en phase d'études qu'en phase de travaux.

5.3.2 La déclaration d'utilité publique

Entre décembre 2012 et janvier 2013, la CASA a mené une enquête publique. Plus d'une année s'est donc écoulée après la validation du projet définitif par le conseil communautaire en décembre 2011.

D'après les services de la CASA, des études complémentaires ont montré que le franchissement autoroutier était le point le plus complexe. Il a donc fallu adapter la stratégie pour mettre en œuvre le projet tronçon par tronçon et limiter ainsi l'impact des travaux. L'autre problème majeur était qu'il n'y avait pas la place sur l'ensemble du tracé pour associer transport en commun en site propre, voies de circulation et pistes cyclables.

Le défaut d'anticipation de ces contraintes est donc à l'origine du retard pris à ce stade.

L'enquête a pour objet d'apprécier les effets du projet sur l'environnement, mesurer l'utilité publique du projet qui implique des acquisitions de terrains par voie d'expropriation, et identifier les besoins de mise en conformité des documents d'urbanisme. C'est à la suite de l'enquête que le préfet peut déclarer l'utilité publique du projet.

Le commissaire enquêteur a rendu un avis favorable. Ses recommandations portaient sur la protection des espèces animales et végétales notamment dans la traversée du parc naturel départemental de la Valmasque, ainsi que sur les mesures de protection du patrimoine.

La délibération de 2011 arrêtant le projet prévoyait, dans son calendrier prévisionnel, une DUP en 2012. Toutefois, la délibération du 3 avril 2013 déclarant le projet d'intérêt général et permettant au préfet d'arrêter la DUP visait toujours une mise en service en 2016, en dépit du retard déjà pris.

L'arrêté du préfet, permettant de lancer les procédures d'expropriation et validant les évolutions des PLU d'Antibes et de Biot pour les mettre en conformité avec le projet, a été pris le 18 juin 2013.

5.3.3 La première enquête parcellaire

L'expropriation pour cause d'utilité publique nécessite également une autre enquête publique, dite « enquête parcellaire » qui a pour objet de déterminer avec précision les biens situés dans l'emprise du projet et d'identifier avec exactitude les propriétaires. Elle intervient généralement après la DUP, mais peut être menée conjointement. Elle s'achève par la prise d'un arrêté préfectoral de cessibilité.

Le dossier d'enquête parcellaire relatif à la première phase des travaux a été constitué en 2014, l'enquête se déroulant du 19 janvier au 4 février 2015.

Plus d'une année est donc passée sans avancée dans le projet, alors que le calendrier initial prévoyait le passage des marchés de travaux en 2013 pour un lancement en 2014.

Les conclusions du commissaire enquêteur font apparaître deux réserves relatives à la constitution d'une cellule de concertation associant les acteurs concernés, dont les centres commerciaux pour la zone commerciale Saint-Claude à Antibes, et la réalisation d'une étude de détail des aménagements du secteur de la zone industrielle des Croutons à Antibes.

Alors que le commissaire enquêteur a remis ses conclusions en mars, le conseil communautaire ne s'est prononcé qu'en septembre 2015 sur les réponses à apporter.

La CASA a entériné la création d'une cellule de concertation avec les acteurs de la zone commerciale Saint-Claude. Sur le second point, le tracé initial, qui impactait des propriétés privées et compromettait l'activité d'une des entreprises installées sur le site, a été modifié pour ne laisser qu'un sens de circulation en site propre, l'autre sens ayant été intégré dans la circulation générale.

Le tracé a évolué à la marge avec une prolongation, côté Antibes, jusqu'à la place de Gaulle, et, côté Sophia-Antipolis, jusqu'à la gare routière de Valbonne. Certains tronçons qui étaient prévus en site propre ne l'ont finalement pas été, ou sur une seule voie.

Dès ce stade le projet a connu d'importants retards, dénotant de difficultés de pilotage et certaines insuffisances des études initiales, conduisant à des évolutions dans le projet.

Ainsi, les renoncements successifs au « site propre » sur plusieurs tronçons témoignent d'une mauvaise étude préalable du projet et ont remis en cause pour partie les gains de temps, le projet restant tout aussi (voire davantage) coûteux qu'estimé initialement.

5.3.4 L'acquisition du matériel roulant

Pour l'exploitation de la ligne de « bus-tram » la CASA a estimé qu'elle avait besoin de 11 bus articulés et de 9 bus standards.

La CASA a mené une analyse comparative entre les différents types de moteur : gaz, thermique, électrique et hybride. Cette analyse, qui portait sur le coût d'acquisition, la maintenance et l'exploitation, a montré que le moteur à gaz, s'il présente un coût d'acquisition légèrement supérieur au véhicule équipé de moteur thermique, est 30 % moins cher que le moteur thermique en termes de carburant et qu'il pose moins de problème d'autonomie que le moteur électrique. Même si les coûts de maintenance sont plus élevés, le coût total lissé sur 15 ans est assez proche, et le moteur à gaz présente certains avantages en termes de nuisances sonores et d'émission de particules fines. C'est donc cette solution qui a été retenue.

Des expérimentations ont été menées en 2017 et 2018 avec des bus affectés sur une ligne qui actuellement dessert Sophia-Antipolis.

Le rapport d'analyse des offres du 16 janvier 2019 montre toutefois que les prévisions de la CASA étaient légèrement optimistes, le coût unitaire d'un bus standard s'élevant à 342 k€ HT (contre 293 k€ dans l'étude) et celui d'un bus articulé à 463 k€ (contre 420 k€ dans l'étude).

5.4 Un dépassement du calendrier et du budget

Comme vu *supra*, l'assemblée délibérante s'est prononcée en 2011 pour un projet global, ne détaillant pas les parts respectives de la réalisation du tracé, des aménagements liés comme celui du dépôt de bus, et de l'acquisition du matériel, estimé aux alentours de 100 millions d'euros et un calendrier prévisionnel prévoyant une mise en service en 2016.

Il ressort des différents décalages du calendrier que le planning initial ne tenait pas compte des contraintes foncières et des capacités financières et techniques de la CASA.

La CASA a fait le choix de faire évoluer le projet pour limiter les expropriations, ce qui a conduit à remettre en cause le principe d'un tracé totalement en site propre, mais aussi d'échelonner les travaux pour limiter l'impact sur la circulation et rendre leur suivi compatible avec les moyens humains dont elle dispose.

À ce stade, d'après le tableau de financement fourni par la CASA, les dépenses relatives au TCSP pour la phase de réalisation sont estimées à 113 M€, en dehors des 13 M€ consacrés au pôle d'échange d'Antibes (PEA) et de l'acquisition du matériel roulant (14 M€).

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur conteste ces chiffres. D'après lui, les dépenses relatives au bus-tram s'élèvent à 93 M€, puisqu'il exclut des coûts pris en charge par des tiers en plus du matériel roulant et du PEA. Il allègue ainsi un coût de 9,45 M€ par kilomètre, contre 11,5 M€ pour la chambre (sur la base de 113 M€) ou 12,9 M€ en incluant le matériel roulant.

En conclusion, la chambre maintient que le projet tel qu'arrêté par le conseil communautaire mentionnait cette enveloppe de 100 M€ comme un coût global du projet (sans être détaillée entre les différentes composantes), et qu'en conséquence, cette enveloppe a bien été dépassée au fur et à mesure de la réalisation du « bus-tram ».

6 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

6.1 Un périmètre évolutif

La forte croissance des dépenses de personnel du budget principal jusqu'en 2017 rend nécessaire un examen des déterminants de cette progression.

Tableau n° 13 : Charges de personnel du budget principal

En M€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne	TCAM 2012- 2017
Charges de personnel	17,6	19,4	20,9	21,9	22,1	23,1	19,3*	1,6 %	6 %

Source : compte de gestion du budget principal / *la baisse en 2018 s'explique par des remboursements par les budgets annexes mieux comptabilisés.

Toutefois, l'analyse des déterminants de l'évolution des dépenses de personnel est rendue difficile par les évolutions du périmètre d'intervention de la CASA. Celle-ci a récupéré de nouvelles compétences au cours de la période sous revue, et certaines dépenses de personnel sont imputées sur les budgets annexes.

En conséquence, les données de suivi des dépenses de personnel de la CASA s'éloignent de celles du tableau ci-dessus, issu du compte de gestion du budget principal.

Tableau n° 14 : Evolution des dépenses de personnel de la CASA (tous budgets)

Compte administratif	2014	2015	2016	2017	2018		Budgets votés 2019
Chap 012 (BG, télé péplnière, BART, OTI, Gémapi))	24 069 853 €	24 823 457 €	24 333 907 €	25 250 000 €	27 749 150 €		29 675 780 €
Evolution (€)	+ 1 644 549€	+ 753 604 €	- 489 550 €	+ 916 093 €	+ 3 499 150 €	+ 145 170 € (hors transfert et hors ABS*)	+ 926 630 €
Evolution (%)	+7,33%	+ 3,13 %	- 1,9 %	+ 3,76 %	+ 13,86 %	+ 0,57 % (hors transfert et hors ABS*)	+ 3,22 %

Source : données CASA / *ABS : personnel affecté par la collectivité de rattachement.

D'après les données fournies par la CASA, la hausse des dépenses en 2018 s'est concentrée sur la régie de transports et sur le budget annexe Gémapi.

6.2 La croissance des effectifs

La CASA a fourni un tableau retraçant l'évolution de ses effectifs de 2012 à 2018, exprimés en équivalent temps plein travaillé (ETPT) par catégorie et par service. Il en ressort une progression jusqu'en 2014 puis une baisse pour revenir en 2017 quasiment au niveau de 2012. Quatre directions regroupent 73 % des effectifs (données 2017) : Envinet (déchets) avec 248 ETPT, Envibus (transports en commun) avec 46 ETPT, lecture publique (médiathèques) avec 91 ETPT et cohésion sociale avec 44 EPTP.

Tableau n° 15 : Evolution des effectifs de la CASA

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TCAM 2012- 2017
Effectif (ETPT - données CASA)	579	597	617	607	599	588	617	0 %
Effectif (compte administratif)	542	559	571	551	559	608	472	2 %

Source : données CASA et comptes administratifs.

Les données présentées dans les comptes administratifs diffèrent de celles fournies par la CASA, à la fois sur le niveau des effectifs et sur les variations (on constate notamment une forte hausse en 2017 dans les comptes administratifs). En effet il s'agit des effectifs physiques sur emplois permanents (ETPT à partir de 2018), alors que les données fournies par la DRH correspondent aux données en ETPT intégrant les remplacements et les saisonniers.

La croissance des effectifs n'apparaît toutefois pas comme le principal facteur de la hausse des charges de personnel (6 % par an en moyenne).

S'agissant des effectifs, il convient de noter que la CASA ne respecte pas le taux d'emploi de 6 % de personnes handicapées. Elle s'est acquittée d'une pénalité de 57 208 € en 2018, montant en baisse sur la période (95 300 € en 2015).

6.3 La stratégie relative aux ressources humaines

La stratégie de la CASA repose sur un projet de service élaboré en 2012. Il définit les axes de travail de la direction des ressources humaine (DRH) : administration du personnel, développement des compétences, accompagnement de l'évolution organisationnelle, l'organisation de la direction et les fiches de poste de ses agents.

Le rapport d'activité 2017 du service permet de voir quelles sont les priorités en matière de RH.

La première réside dans l'adaptation des effectifs aux besoins. 2017 a donc été une année marquée par 51 création de postes¹⁷ pour l'exercice des nouvelles compétences (tourisme et GEMAPI), le développement d'autres missions et la pérennisation des emplois aidés en fin de dispositif.

L'accompagnement des agents se fait par l'intermédiaire de la formation. Les axes stratégiques retenus sont la formation des managers et l'accent mis sur la laïcité.

La DRH a indiqué s'engager fortement sur la prévention des risques professionnels et la reconnaissance des agents. Ainsi, l'année 2017 a vu la promotion ou l'avancement de grade de 114 agents (soit environ 20 % des agents de la collectivité). Le rapport d'activité précise que dans le cadre de l'attribution du complément indemnitaire annuel (la CASA a généralisé le RIFSEEP au 1^{er} janvier 2017), 44 % des agents ont réalisé un travail au-dessus des attentes, 50 % conforme aux attentes et 6 % en-dessous des attentes.

La stratégie consistant à promouvoir un grand nombre d'agents et à placer le travail de près de la moitié des effectifs « *au-dessus des attentes* » présente un caractère inflationniste, la promotion de grade entraînant, si elle s'accompagne d'un changement de fonctions, celle du régime indemnitaire lié aux fonctions occupées (IFSE) tandis que les évaluations positives ont un effet sur le régime indemnitaire lié à la manière de servir. Dans cette perspective, le directeur général des services (DGS) adresse en début d'année à ses directeurs généraux adjoints des notes sur l'évolution du régime indemnitaire, leur attribuant une enveloppe de progression de la part fixe (IFSE) à distribuer aux agents (dans la limite de 50 € par mois et par agent et à condition de ne pas en avoir bénéficié l'année précédente).

6.4 Le RIFSEEP

La CASA a opéré une bascule vers le RIFSEEP le 1^{er} janvier 2017. Le RIFSEEP ou régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, est le nouvel outil indemnitaire de référence qui remplace la plupart des primes et indemnités existantes dans la fonction publique. Il s'agit d'un régime indemnitaire composé de deux primes : d'une part, une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), versée mensuellement, d'autre part, un complément indemnitaire annuel (CIA).

Comme retracé dans le compte-rendu du comité technique du 14 novembre 2016, le sujet a été préparé entre l'administration et les représentants du personnel par des groupes de travail spécifiques. La bascule s'est faite à enveloppe constante, et a été validée par les représentants du personnel.

L'ancien régime indemnitaire comprenait déjà une part mensuelle fixe et un complément annuel tenant compte de la manière de servir. Cela a facilité le passage de l'ensemble des personnels au RIFSEEP. Pour les grades et cadres d'emploi pour lesquels il n'existe pas encore d'arrêté d'application du RIFSEEP, la CASA applique le nouveau régime indemnitaire tout en conservant les plafonds des anciennes primes.

¹⁷ Ce qui semble indiquer que les données des comptes administratifs sont plus proches de la réalité que ceux communiqués par la DRH.

En application de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, *« les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat. Ces régimes indemnitaires peuvent tenir compte des conditions d'exercice des fonctions et de l'engagement professionnel des agents. Lorsque les services de l'Etat servant de référence bénéficient d'une indemnité servie en deux parts, l'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces parts et en fixe les critères, sans que la somme des deux parts dépasse le plafond global des primes octroyées aux agents de l'Etat ».*

La CASA a fait le choix de ne pas reprendre strictement les plafonds des deux composantes du RIFSEEP définis pour les différents corps de l'Etat, mais de se fonder sur le plafond global des deux primes, comme permis par le texte précité.

Ainsi, s'agissant de la filière administrative, pour les administrateurs et attachés territoriaux, elle a fixé des plafonds annuels d'IFSE substantiellement supérieurs à ceux de l'Etat. Par exemple, pour les administrateurs territoriaux du premier groupe de fonction, le plafond d'IFSE a été fixé à 57 201 € par an contre 49 980 € pour les administrateurs civils. En contrepartie, le plafond annuel de la part annuelle variable, le CIA, a été fixé à 1 599 € contre 8 820 € pour les administrateurs civils.

La situation est inverse pour les agents de catégorie B et C. Ainsi, un adjoint administratif territorial (catégorie C) du second groupe de fonction (secrétaire, agent d'accueil) a un plafond de CIA fixé, comme pour l'ensemble des cadres d'emploi, à 1 599 €, alors que celui des adjoints administratifs de l'Etat s'élève à 1 320 €. Son plafond d'IFSE s'élève quant à lui à 10 401 € contre 11 880 € pour un fonctionnaire de l'Etat.

Cette pratique, qui consiste à appliquer le même plafond de CIA à tous les agents, conduit dans les faits à permettre une plus forte modulation du régime indemnitaire des agents de catégorie B et C par rapport aux agents de catégorie A, pourtant en charge des fonctions d'encadrement. Dans le cadre du passage au RIFSEEP, le CIA correspond à l'ancienne prime de fin d'année qui était identique pour toutes les catégories d'agents avec une modulation sur la manière de servir.

6.5 Le temps de travail

Les délibérations relatives au temps de travail cadrent l'ensemble des éléments qui touchent à cette question : temps de travail, rythmes de travail, horaires, congés, jours de récupération et autorisations d'absence.

Dans le cadre du régime légal, la durée annuelle du travail est fixée à 1 607 heures (délibération du 7 février 2005). Le comité technique du 21 mars 2016 a acté le principe d'une harmonisation du temps de travail à 1 607 heures, alors qu'un certain nombre de directions étaient sur un temps de travail dérogatoire.

Seuls les agents de terrain de la direction Envinet (gestion des déchets) gardent un temps de travail dérogatoire (1 547 heures), selon un principe délibéré le 7 février 2005 et réaffirmé en CT le 20 juin 2016. Les agents d'exploitation affectés à l'entretien de la voirie et des réseaux (compétence Gemapi) bénéficient également de cette dérogation.

La durée annuelle de travail peut être réduite, par délibération, pour tenir compte de sujétions liées à la nature des missions et aux cycles de travail qui en résultent. La CASA, qui a délibéré le 11 juin 2018 pour acter l'ensemble des évolutions précitées et justifier les dernières dérogations au principe des 1 607 heures, respecte donc la réglementation.

6.6 L'absentéisme

Le nombre de jours d'absence pour raison de santé (maladies, accidents du travail et maladies professionnelles) est en nette progression entre 2012 et 2014 avant de connaître une stagnation. L'absentéisme ainsi que les coûts associés sont suivis par la CASA, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 16 : Données relatives à l'absentéisme

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Effectif en ETPT	579,41	596,69	616,57	607,31	599,46	587,75
Nombre théorique de jours payés dans l'année	208 588	214 808	221 965	218 632	215 806	211 590
Nombre de jours d'absence payés	10 455	14 272	17 068	15 865	16 274	15 499
Taux d'absentéisme	5,01 %	6,64 %	7,69 %	7,26 %	7,54 %	7,32 %
Coût des absences (jours non travaillés <u>rémunérés</u>)	0,86 M€	1,25 M€	1,63 M€	1,50 M€	1,48 M€	1,46 M€
Moyenne par agent (nb de jours)	18	24	28	26	27	26
Moyenne par agent (coût)	1 491 €	2 094 €	2 646 €	2 471 €	2 461 €	2 490 €

Source : données CASA.

La CASA a créé un groupe de travail sur l'absentéisme qui définit des axes de travail : programme d'entretiens pour les agents multipliant les arrêts, plan de mobilité interne, etc.

Parmi les facteurs de risque identifiés, le nombre de déclarations d'accidents du travail a connu une forte hausse notamment au sein de certaines directions. En 2018, le nombre d'agents ayant déclaré un accident du travail s'est élevé à 55, ce qui peut être considéré comme élevé pour 600 agents.

Ces chiffres sont liés, d'après l'ordonnateur, à la nature des missions exercées par la CASA, ainsi qu'à un recensement exhaustif des incidents, même lorsqu'ils ne conduisent pas à un arrêt de travail. D'après sa réponse aux observations provisoires, les actions menées ont permis de réduire de manière significative les accidents en 2019.

6.7 Le recrutement de cadres comme vacataires

La CASA a utilisé le régime de la vacation pour rémunérer deux cadres supérieurs. Ce régime est autorisé pour les agents engagés pour une tâche précise, ponctuelle et limitée à l'exécution d'actes déterminés.

Comme le souligne la réponse du Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat publiée dans le JO Sénat du 21/10/2004, *« le concours ainsi apporté à la collectivité s'apparente à une prestation de service. Divers éléments d'appréciation ont, par ailleurs, été dégagés par la jurisprudence : exécution d'un acte déterminé, absence de continuité dans le temps, rémunération à l'acte. S'y ajoute parfois un autre élément : l'absence de subordination directe à l'autorité administrative. Lorsque l'une ou l'autre de ces conditions fait défaut, le juge administratif tend à considérer l'agent vacataire comme un agent non titulaire employé par la collectivité territoriale »*.

Il s'agit donc de vérifier que l'agent est engagé pour un acte déterminé ou s'il a vocation à occuper un emploi, permanent ou saisonnier, de la collectivité.

6.7.1 Mme Y

Mme Y (ancienne DGS d'une commune membre de la CASA) a été payée à la vacation pour organiser des réunions de coordination mensuelles des directeurs généraux des services des communes de la CASA et faire le lien avec les petites communes.

Elle a commencé à exercer des fonctions pour le compte de la CASA sous le régime de l'activité accessoire dès la création de l'EPCI en 2002, lorsqu'elle était encore en fonctions dans sa commune. D'abord appui à la mise en place de la structure administrative, la mission a progressivement évolué.

Mme Y disposait d'une lettre de mission en date du 24 juillet 2015, renouvelée chaque année. Celle-ci la chargeait de participer à la conception et la mise en œuvre du schéma de mutualisation, avec des tâches précises : organisation de réunions de travail entre le DGS de la CASA et ceux des communes, participation aux réunions sur la mutualisation, participation aux réunions du bureau et aux réunions de direction.

L'arrêté n° 950-2015 du 17 août 2015 ne fait plus référence au cumul d'activités, Mme Y ayant quitté l'administration de sa commune pour faire valoir ses droits à la retraite. Théoriquement, en application de la réglementation¹⁸, Mme Y, née en 1952, aurait dû être atteinte par la limite d'âge, fixée à 65 ans et 9 mois, au moment du contrôle de la chambre, mais la limite d'âge n'est pas opposable aux vacataires.

Cependant plusieurs éléments laissent penser que les missions confiées à Mme Y ne répondaient pas aux critères de la vacataire :

- la lettre de mission du 24 juillet 2015 lui demandait « *d'intégrer l'équipe chargée de cette mise en œuvre [celle du schéma de mutualisation] sous la direction de Mme R., Directrice Générale Adjointe Ressources et Moyens* », ce qui introduisait un lien de subordination clair à l'autorité administrative ;
- l'article 2 de l'arrêté n° 950-2015 du 17 août 2015 lui fixait une rémunération fixe de « *33 heures par mois au tarif de 70 € brut de l'heure* », ce qui introduisait à la fois continuité (depuis 2002) et absence de rémunération à l'acte ; ce forfait a été passé à 40 heures par l'arrêté n° 765-2016 du 6 juillet 2016 ;
- Mme Y apparaissait dans l'organigramme de la collectivité.

La nature des missions de l'intéressée et leur constance ont rendu sa relation de travail avec la CASA assimilable à celle d'un agent non-titulaire occupant un emploi permanent plus qu'à celle d'un « vacataire ».

L'ordonnateur indique, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'il a été mis fin à cette situation irrégulière.

6.7.2 M. Z

M. Z a été employé comme directeur de la communication par la ville d'Antibes et en vacataire à la CASA jusqu'en 2015, avant que cette fonction ne soit mutualisée.

La CASA a transmis une convention entre le maire d'Antibes et le président de la CASA, en date du 29 mai 2006, prévoyant la mise à disposition gratuite des moyens matériels de la ville à la CASA, mais pas des moyens humains, dans la mesure où « *leur intervention, dont la communauté d'agglomération fera son affaire du point de vue de la réglementation du travail, sera rémunérée par la communauté d'agglomération sur la base de vacations horaires, sans qu'elle ne puisse excéder leur rémunération principale* ».

Cette convention a conduit la CASA à délibérer le même jour sur la rémunération des agents de la ville dans le cadre de leurs vacations horaires pour la CASA.

Ce tableau a été modifié par délibération du 23 décembre 2011, permettant explicitement la rémunération de M. Z à hauteur de 35 € par heure :

¹⁸ Lois n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public et n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

Le processus retenu pour assurer le paiement de ces vacances permettait peu de contrôles. Si on prend l'exemple de la dernière paie de l'intéressé, en août 2015, les éléments étaient les suivants :

- un état liquidatif des heures effectuées par les agents de la direction de la communication de la ville d'Antibes pour le compte de la CASA entre le 29 avril et le 16 juillet est envoyé par mail par l'intéressé le 16 juillet 2015 et visé par le directeur général des services de la CASA ;
- un arrêté d'attribution de vacances horaires est signé le 10 août 2015 pour la période allant du 29 avril au 16 juillet. Il s'agit donc d'un acte rétroactif (certes non transmissible au contrôle de légalité s'agissant des vacataires) ;
- le paiement de 7 000 € brut correspondant à 200 heures est effectué le 31 août 2015.

On notera également la rémunération de 310 heures de vacation pour cette période à un autre agent de la ville, soit environ 120 heures par mois, ce qui semble considérable s'agissant d'une activité accessoire (et donc peu compatible avec l'obligation de réserver l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées par son administration¹⁹).

Le nombre d'heures payées a enregistré une forte augmentation sur la période 2012-2015, ce qui laisse penser que ce système rémunérateur était devenu hors de contrôle (ce qui a sans doute conduit à ce qu'il y soit mis fin).

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que le départ de l'ancien directeur de la communication de la CASA, en 2012, a effectivement conduit à une augmentation du nombre d'heures de vacances demandées à l'intéressé. Cette hausse n'étant pas ponctuelle, la rémunération par le biais d'un contrat de vacation ne pouvait plus se justifier.

On constate une certaine rémunération à l'acte, puisque le paiement se faisait en fonction d'un décompte d'heures envoyé *a posteriori*. En revanche, la récurrence des tâches montre qu'il ne s'agissait pas de besoins occasionnels mais d'un emploi permanent à temps non-complet.

Depuis le 18 mai 2016, l'intéressé a été recruté en contrat à durée indéterminée (CDI) par la CASA en vue de la mutualisation avec la commune.

¹⁹ Article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite loi « Le Pors », en vigueur en 2015.



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 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

**RÉPONSE DE MONSIEUR LE PRESIDENT DE LA
COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION
SOPHIA ANTIPOLIS (CASA)**

**CONCERNANT LE RAPPORT D'OBSERVATIONS
DÉFINITIVES RELATIVES AU CONTRÔLE
DES COMPTES ET DE LA GESTION
DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION
SOPHIA ANTIPOLIS (CASA)**

REPONSE DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION AUX OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR

2 - L'ORGANISATION ET LA GOUVERNANCE DE LA CASA

La gouvernance des institutions de la CASA est fondée sur le respect de la représentation et de l'expression de toutes les communes au sein de toutes les instances quel que soit le niveau de décision.

Au renouvellement électoral de 2014, l'accord local a été choisi de manière consensuelle afin de garantir un bon équilibre dans la représentativité de toutes les communes entre le littoral, le moyen et le haut pays.

Ce choix n'a pas été remis en question en 2020.

Conformément à la Loi Engagement et Proximité, le conseil communautaire a débattu et approuvé, lors de sa séance du 16 novembre 2020, l'élaboration d'un pacte de gouvernance.

Dès sa création en 2002, la CASA avait fondé la philosophie de son action en adoptant une charte fondatrice, dénommée « Charte de Développement », adoptée avant la création de la communauté d'Agglomération par les Maires fondateurs de l'Etablissement.

Ce document a été complété en 2004 d'un Projet d'Agglomération, véritable Projet de Territoire qui a guidé l'action de la CASA ces 15 dernières années.

A travers ce Pacte de Gouvernance, la Communauté d'Agglomération souhaite réaffirmer les valeurs fondatrices de la CASA, comme socle du dialogue avec les communes, constituant ainsi la feuille de route des défis à relever dans les prochaines années, afin de concilier le développement du territoire et le bien-être de tous les habitants avec les enjeux de transition écologique, numérique et démocratique.

2.1.2 – LA SUPERPOSITION AVEC LE SYMISA

Sophia Antipolis est localisée depuis sa création en 1969 sur une partie de l'aire de 2 agglomérations : la CASA (communes d'Antibes, Valbonne, Biot, Vallauris) et la CACPL (Mougins).

Le SYMISA a été créé à l'origine afin d'assurer l'aménagement de la technopole. Les EPCI étant devenus compétents en matière d'aménagement, le SYMISA a modifié ses statuts afin de mettre en œuvre la communication de Sophia Antipolis, de représenter la technopole dans les salons favorisant les investissements exogènes et ainsi de participer à la création des plus de 1000 emplois nets chaque année entre 2015 et 2020.

Ces missions, ajoutées au financement des acteurs dédiés à l'animation de la technopole (Sophia Club Entreprises) et à sa représentation à l'international (Fondation Sophia Antipolis), ainsi qu'à la mise en œuvre d'un équipement structurant d'environ 10 000 m² dédiés à l'accompagnement et au développement des entreprises innovantes légitiment le maintien du SYMISA, d'autant que ses coûts sont extrêmement limités en raison de la mutualisation de l'ensemble de ses services avec ceux de la CASA.

2.3.2 - L'URBANISME

Pour mémoire, l'ordonnance du 17 juin 2020 a ouvert la possibilité aux SCOT en cours d'élaboration de valoir PCAET. Le PCAET CASA devant être révisé, la CASA a mobilisé cette disposition de l'ordonnance dans le cadre de l'élaboration d'un nouveau SCOT.

A ce titre, la CASA a prescrit lors du Conseil Communautaire du 5 octobre 2020 la procédure d'élaboration d'un Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) valant Plan Climat Air Energie Territorial (PCAET) sur le territoire de la Communauté d'Agglomération Sophia Antipolis.

De même, un marché d'AEMO a été lancé afin d'accompagner la CASA dans l'élaboration du SCOT, et le groupement lauréat sera sélectionné lors de la CAO du 19 avril 2020.

Le planning prévisionnel de cette démarche prévoit de disposer d'un nouveau SCOT approuvé en 2023.

2.3.3 – L'ABSENCE DE PACTE FINANCIER ET FISCAL

Comme cela a été indiqué dans le cadre de la réponse au Rapport d'Observations Provisoires de la Chambre Régionale des Comptes, la CASA n'a pas formalisé un pacte financier et fiscal. Pour autant, l'ensemble des dispositifs par lesquels l'EPCI assure la solidarité avec ses Communes membres et la prise en compte des disparités de charges et de recettes, en totale compatibilité avec le financement des compétences communautaires et la préservation des équilibres financiers, font l'objet d'une définition de leur nature et d'une révision permanente de leurs mécanismes.

Ainsi, à titre d'exemple, la Dotation de Solidarité Communautaire, qui constitue un levier important de la solidarité de la CASA envers ses Communes membres, connaîtra, en 2021, un ajustement à la baisse pour la ramener à 4 millions d'Euros, tout en préservant l'allocation faite à la Commune membre concernée par un Quartier Prioritaire de Politique de la Ville.

Par ailleurs, une réflexion est menée pour aboutir, en 2022, à l'amorce d'une correction de la sous-dotation « Intéressement » qui occasionnerait de fait un renforcement de la pondération des critères légaux de répartition de la DSC.

2.4.3 - LES CONSEQUENCES FINANCIERES DES TRANSFERTS DE COMPETENCES

Comme cela a été expliqué dans le cadre de la réponse faite par la CASA au Rapport d'Observations Provisoires de la Chambre Régionale des Comptes, la Commission Locale d'Evaluation des Transferts de Charges (CLETC) n'a effectivement pas retenu, dans la méthode d'estimation du coût financier de chaque compétence apportée à la CASA par ses Communes membres, les dépenses d'investissement. Par-là, l'EPCI a souhaité éviter de pénaliser les Communes qui s'étaient imposées la contrainte, lorsqu'elles exerçaient la compétence, de réaliser des investissements qui ont pesé sur leurs comptes communaux, en considérant également que le coût moyen de l'investissement concourrait à rendre un service public qui profite à la totalité des Communes membres et non seulement à celles qui ont initié la dépense. Cependant, la contrepartie fondamentale a été de ne pas procéder au transfert des emprunts

souscrits par les Communes, qui ne sont donc pas remboursés par la CASA.

De façon globale, la CASA a souhaité, à travers les décisions de la CLETC à l'occasion des différents transferts de compétences :

Préserver la situation financière des Communes membres ayant pour caractéristiques de se situer en territoire rural, d'être de petite taille et d'avoir des charges contraintes importantes au regard de leurs capacités budgétaires (ex : entretien de voirie, etc.)

Tenir compte du fait que le financement des politiques communautaires se fait, de façon complémentaire à la révision des Attributions de Compensation consécutive aux transferts de compétences, grâce à la croissance des recettes fiscales enregistrée sur le territoire des différentes Communes membres.

3.1.1 - PREPARATION BUDGETAIRE

Il est indiqué, dans le Rapport d'Observations Définitives de la Chambre Régionale des Comptes, que le Rapport sur les Orientations Budgétaires de l'année 2019 « fait état d'un besoin de financement important, à hauteur de 8,2M€ en 2018, 20,2M€ en 2019 et 19,6M€ en 2020 alors que la Loi de Programmation vise un besoin de financement négatif chaque année, c'est-à-dire un désendettement des collectivités et de leurs groupements ».

En réponse, la CASA rappelle tout d'abord que le Rapport sur les Orientations Budgétaires est fondé sur des prévisions assises sur des hypothèses conservatrices en matière de recettes, et donc d'équilibres financiers dont l'évolution de la trajectoire du besoin de financement. Ainsi, les montants indiqués correspondaient à des scénarii pessimistes, et les résultats constatés au Compte Administratif de chacune des années citées semblent devoir être privilégiés pour établir un constat sur l'évolution du besoin de financement de la CASA au cours des années 2018 à 2020.

Par ailleurs, il est rappelé que la CASA, dont la capacité de désendettement du Budget Principal était de 11,4 années au titre de l'exercice comptable 2016 et de 11,2 années en moyenne sur les années 2014 à 2016, soit un niveau inférieur au plafond de 12 années applicable nationalement aux EPCI, n'était pas concernée par la contrainte d'afficher une réduction du besoin de financement.

Cependant, dans un souci de discipline financière, la CASA a, de façon volontaire, respecté la notion de réduction de son besoin de financement entre 2019 et 2020, comme indiqué dans le tableau ci-après :

	2019	2020
Emprunts nouveaux	9 000 000	14 900 000
Remboursements de capital	9 408 516	14 988 037
Solde	-408 516	-88 037

Cette baisse de l'évolution du besoin de financement de la CASA s'est également reflétée dans la préservation du niveau de la capacité de désendettement du Budget Principal, qui a été d'environ 6,5 années lors de ces années, ainsi qu'en 2018, contribuant ainsi à démontrer la modération de la CASA dans son recours aux financements bancaires.

3.1.2 - LA PLURINUALITE BUDGETAIRE

La Chambre Régionale des Comptes invite la CASA à formaliser un plan pluriannuel

d'investissement. La CASA confirme que les projets d'investissement majeurs sont identifiés, de façon pluriannuelle, en tant que priorités budgétaires à mettre en œuvre chaque année. Il s'agit notamment des investissements découlant de compétences à enjeux cruciaux en termes de préservation des vies, sécurisation des biens et maintien de la qualité des milieux aquatiques (« GeMAPI » et « Eaux Pluviales »), déplacements (transports dont le projet de TCSP) et développement durable (gestion des déchets et environnement).

Pour autant, le démarrage récent des compétences liées à l'Approvisionnement en Eau Potable et à l'Assainissement des Eaux Usées implique qu'un état des lieux des besoins sur les différents territoires communaux soit réalisé tout au long de l'année 2021 et donne lieu à l'établissement d'un plan pluriannuel d'investissement pour chacune des deux compétences. Ce travail sera étendu à l'ensemble des compétences de la CASA en lien avec la définition du programme du mandat politique ayant débuté dans le courant de l'année 2020.

3.3 – LA CONNAISSANCE ET LA VALORISATION DU PATRIMOINE

Sur la gestion du patrimoine, la C.A.S.A. dispose de logiciels qui inventorient les bâtiments en termes de patrimoine foncier et de maintenance préventive et curative. Ces outils, tels que ATTAL, le Minutier (acquisitions foncières), et AmbaZ, resteront à interfacier entre eux mais également en interconnexion avec le logiciel comptable, afin de disposer d'une information patrimoniale complète rassemblant tous les éléments sur une plateforme unique. Ce type de démarche a été initiée en 2019 par la Direction Générale Adjointe « Cadre de Vie » en débutant par le mobilier des équipements de la C.A.S.A., dans la mesure où le logiciel de suivi des dépenses de maintenance de la flotte des véhicules de collecte des déchets a été connecté au logiciel comptable, garantissant ainsi une actualisation permanente et automatique du coût d'entretien des bennes.

3.3.2 – LE SUIVI DES BIENS IMMOBILIERS

Sur l'état de santé des bâtiments tel que mentionné dans le paragraphe 3.3.2, il convient de préciser que :

La date de cet état de santé n'est pas renseignée : en effet il est mentionné plutôt la date de P.V de prise en charge par le titulaire du contrat de maintenance. La date de l'état de santé de mise à jour annuelle pourra être renseignée ;

Les éléments non renseignés concernent des équipements mineurs (extincteurs, interphonie, ...) qui font par ailleurs l'objet d'un contrôle périodique annuel ;

Les 48 éléments mentionnés « en mauvais état » font l'objet bien évidemment d'une programmation en vue de remplacement ;

Les éléments qualifiés comme « en état neuf » résultent tout simplement d'un constat visuel que fait l'agent contrôleur et vérificateur. A titre d'exemple, un sanitaire du Business Pôle a été considéré « en état neuf » bien que datant de 2013.

3.4 - LES DELAIS DE MANDATEMENT

La Chambre Régionale des Comptes relève que 24% des factures de l'année 2017 ont été mandatées dans un délai supérieur à 30 jours.

Comme expliqué dans le cadre de la réponse au Rapport d'Observations Provisoires la CASA indique que la dématérialisation des circuits comptables (workflows) a été mise en œuvre en 2018, ce qui a permis d'acquies d'importantes optimisations du traitement des factures et une

amélioration substantielle et pérenne du délai global de paiement.

En effet, la totalité des factures circule dorénavant exclusivement de façon numérique, ce qui a permis d'importants gains en termes de fluidité et de rapidité des transmissions. En outre, le nombre des signataires du service fait des factures de prestations de services et livraisons de biens a été limité à deux.

Par ailleurs, des systèmes de relances automatiques des signataires ont été créés.

4.2.2 – LE BUDGET COMMUNAUTAIRE

La Chambre Régionale des Comptes indique que la capacité financière de la CASA doit être préservée.

Il peut être précisé, en complément de cette affirmation, que la CASA a respecté la totalité des contraintes découlant du dispositif de Cahors qui lui ont été appliquées au titre des exercices 2018 et 2019, ainsi que pour l'année 2020 alors que les termes du « Pacte Financier » ont été suspendus par l'Etat en raison de la crise sanitaire. Dans le détail, les Dépenses Réelles de Fonctionnement ont évolué à un rythme inférieur au taux de 1,05% notifié à la CASA, la capacité de désendettement s'est constamment maintenue à environ 6,5 années, tandis qu'une trajectoire de réduction du besoin de financement a été affichée de 2018 à 2020, et ce malgré le fort impact de la crise sanitaire et notamment les baisses de recettes fiscales et la survenance de dépenses imprévues mise en œuvre pour, notamment, contribuer au soutien du tissu économique.

Par conséquent, la CASA confirme veiller à préserver ses équilibres financiers tout en assurant un niveau d'investissement élevé et une solidarité communautaire substantielle.

Enfin, la Chambre Régionale des Comptes indique que la CASA ne bénéficie que de « très peu de visibilité pour piloter ses fonds de concours ». Or, ceux-ci s'inscrivent dans une planification financière pluriannuelle validée régulièrement avec les Communes les ayant sollicités. En effet, les plans de financement sont actualisés de façon concertée et l'année 2021 verra notamment le passage en revue de l'ensemble des projets en cours, dont le statut sera réévalué.

En effet, la CASA a décidé de ne pas instruire de demande de nouveaux fonds de concours avant l'année 2021, pour un démarrage des règlements correspondants décalé à 2022. Dans l'intervalle, seules les fins d'opérations confirmées par les nouvelles municipalités seront finalisées. Les projets nouveaux feront l'objet d'une programmation pluriannuelle selon un taux de financement de la CASA ramené à 20% auquel pourrait s'ajouter une bonification de 5% en cas de dimension environnementale, qui s'inscrira dans les capacités financières de l'EPCI.

5 – LE PROJET DE BUS TRAM

Le dossier de Concertation Publique de 2010 faisait effectivement état d'un budget de 100 M€. La concertation publique portait sur l'intérêt d'un BHNS et sur les variantes du tracé. La concertation ne portait ni sur le renouvellement de la flotte de bus, ni sur la nécessité d'un dépôt de bus puisque ces thématiques ne sont pas soumises à concertation.

Le dossier de Déclaration d'Utilité Publique de 2013 fait état d'un coût de 126,7 M€, dont 12 M€ pour le dépôt de bus et 5,2 M€ pour le matériel roulant (cf. page 52 de la « notice » du dossier DUP). D'où un coût de projet « d'infrastructure » de 109,5M€. A noter, la CASA a pris en compte l'observation du public pendant l'enquête publique relative à la prolongation de la ligne pour éviter des pertes de charge en extrémité, ce qui se traduit par le rajout des extensions 0 et 13, pour un coût supplémentaire de 3 M€.

Pour mémoire, la délibération de « déclaration de projet » (cf. PJ) par le Conseil Communautaire de la CASA a été prise en 2013, postérieurement à l'enquête publique de DUP et sur la base du dossier de DUP. Cette délibération vise à « confirmer l'intérêt général de l'opération » et à « confirmer la volonté de la CASA à réaliser cette opération ».

Dans le cadre de la mise en œuvre du projet en phase opérationnelle entre 2013 et 2020, des projets connexes (rénovation de réseaux enterrés notamment) ont été greffés à l'opération du bus-tram dans une logique d'optimisation de l'action publique et de mutualisation des travaux permettant d'une part d'obtenir de meilleurs prix unitaires et d'autre part de diminuer la gêne aux usagers. Ces travaux connexes sont « remboursés » par les demandeurs (concessionnaires de réseaux notamment). La réalisation des travaux du bus-tram permet ainsi une rénovation nécessaire de certains réseaux enterrés. A titre d'illustration, la part des travaux actuels de rénovation des réseaux d'eau potable, d'eaux usées et d'eau de la Route de Grasse représente près du quart des travaux. Autre exemple : les travaux « connexes » ont représenté sur la zone des Cistes (section 3 Moulins réalisée en 2018 et 2019), 35 741.54 € pour le compte de Completel, 20 986.15€ pour le compte de Bouygues Telecom, 63 370,00 € pour Orange, 35 741.54 € pour SFR, 274 187 € pour les eaux usées, 228 269 € pour l'eau potable, 240 186.84 € pour les eaux pluviales, soit un total de 898 482,07 €, soit 17% du montant des travaux de cette section.

A périmètre constant, et après avoir réalisé plus de 40 % du projet, le budget relatif au projet « d'infrastructure » est resté constant.

Afin de permettre des comparaisons avec d'autres projets similaires, le coût kilométrique du BHNS doit être analysé hors projets connexes, dès lors que ces projets connexes sont financés par les demandeurs (Escota, concessionnaires de réseaux, etc). Enfin et en matière d'acquisitions foncières, il convient de rappeler que le prix au m² sur la Côte d'Azur est probablement plus élevé que dans beaucoup d'autres villes de France.

En conclusion, la CASA maintient un coût kilométrique de 9,45 M€ au kilomètre, et œuvre pour le maintien de maîtrise des coûts en phase opérationnelle par rapport aux éléments présentés en enquête publique.

Le coût du projet du bus-tram, hors projets connexes, s'élève à :

Nature des dépenses TCSP	BUDGET HT AU 30/06/2020
1,3 MOE AVP-PRO-REA	5 526 067 €
2, Maîtrise d'ouvrage	5 930 059 €
2,1 Gêne riverains	200 000 €
2,2 Environnement	387 818 €
4, Acquisitions foncières	12 304 425 €
5, Déviations de réseaux	314 772 €
19, Opération induites	800 000 €
Travaux	67 585 370 €
Total général	93 048 511 €

AR réceptionné - Imprimer

Date de l'acte : 05/07/2021
Numéro : CC_2021_077A
Nature : DE - Deliberations
Objet : Chambre Régionale des Comptes - Rapport d'observations définitives sur la gestion de la CASA pour les exercices 2012 et suivants - Débat
Matière : 5.2 - Fonctionnement des assemblées

Interlocuteur

Nom : LE GRATIET Véronique

Suivi des transactions**Accusé d'envoi**

Identifiant : KpicB3T

Accusé de réception préfecture

Date de réception : 09/07/2021
Identifiant : 006-240600585-20210705-CC_2021_077A-DE

Acte reçu

Date : 05/07/2021
Numéro interne : CC_2021_077A
Code nature : 1
Code matière 1 : 5
Code matière 2 : 2
Objet : Chambre Régionale des Comptes - Rapport d'observations définitives sur la gestion de la CASA pour les exercices 2012 et suivants - Débat
Classification utilisée : 29/08/2019
Document : 99_DE-006-240600585-20210705-CC_2021_077A-DE-1-1_1.PDF

Annexes

Nombre : 1
99_SE-006-240600585-20210705-CC_2021_077A-DE-1-1_2.PDF

N

AR receptionné - Imprimer

Date de l'acte : 05/07/2021
Numéro : CC_2021_077B
Nature : DE - Deliberations
Objet : Chambre Régionale des Comptes - Rapport d'observations définitives sur la gestion de la CASA pour les exercices 2012 et suivants - Débat
Matière : 5.2 - Fonctionnement des assemblées

Interlocuteur

Nom : LE GRATIET Véronique

Suivi des transactions**Accusé d'envoi**

Identifiant : nvumcGj

Accusé de réception préfecture

Date de réception : 09/07/2021
Identifiant : 006-240600585-20210705-CC_2021_077B-DE

Acte reçu

Date : 05/07/2021
Numéro interne : CC_2021_077B
Code nature : 1
Code matière 1 : 5
Code matière 2 : 2
Objet : Chambre Régionale des Comptes - Rapport d'observations définitives sur la gestion de la CASA pour les exercices 2012 et suivants - Débat
Classification utilisée : 29/08/2019
Document : 99_DE-006-240600585-20210705-CC_2021_077B-DE-1-1_1.PDF

Annexes

Nombre : 0

N

AR réceptionné - Imprimer

Date de l'acte : 05/07/2021
Numéro : CC_2021_077C
Nature : DE - Deliberations
Objet : Chambre Régionale des Comptes - Rapport d'observations définitives sur la gestion de la CASA pour les exercices 2012 et suivants - Débat
Matière : 5.2 - Fonctionnement des assemblées

Interlocuteur

Nom : LE GRATIET Véronique

Suivi des transactions**Accusé d'envoi**

Identifiant : 6j4j4J2

Accusé de réception préfecture

Date de réception : 09/07/2021
Identifiant : 006-240600585-20210705-CC_2021_077C-DE

Acte reçu

Date : 05/07/2021
Numéro interne : CC_2021_077C
Code nature : 1
Code matière 1 : 5
Code matière 2 : 2
Objet : Chambre Régionale des Comptes - Rapport d'observations définitives sur la gestion de la CASA pour les exercices 2012 et suivants - Débat
Classification utilisée : 29/08/2019
Document : 99_DE-006-240600585-20210705-CC_2021_077C-DE-1-1_1.PDF

Annexes

Nombre : 0

N