



Chambre régionale des comptes
d'Auvergne

A Clermont-Ferrand, le 6 juillet 2007

La Présidente

à

Monsieur Serge GODARD
Président de la Communauté
d'agglomération clermontoise
64-66 avenue de l'Union Soviétique
63007 CLERMONT-FERRAND CEDEX 1

Monsieur le Président,

Le rapport d'observation arrêté par la Chambre régionale des comptes sur la gestion de la Communauté d'agglomération clermontoise, a été porté à votre connaissance le 1^{er} juin 2007.

Votre réponse écrite est parvenue au greffe de la juridiction le 28 juin 2007. Elle est jointe au rapport d'observation ci-dessous.

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

Je vous invite en conséquence :

- **à me faire connaître la date de la plus proche réunion du conseil d'administration au cours de laquelle il sera procédé à cette communication au moyen de l'imprimé joint, à me retourner dans les meilleurs délais ;**
- **à me transmettre l'extrait du registre des délibérations de la séance du conseil d'administration au cours de laquelle il aura été procédé à cette communication aussitôt après celle-ci ;**

réponse de l'ordonnateur : [cliquez ici](#)

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

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

Françoise LEPRÊTRE



Chambre régionale des comptes
d'Auvergne

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

**COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION CLERMONTOISE
(CLERMONT COMMUNAUTE)**

DEPARTEMENT DU PUY-DE-DOME

I - LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la Communauté d'agglomération clermontoise (Clermont communauté) à partir de sa création le 24 décembre 1999.

M. Serge GODARD, ordonnateur en fonction, a été informé de l'engagement de cette procédure par lettre du 11 avril 2006 de la présidente de la juridiction.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 241-7 du code des juridictions financières a eu lieu le 14 novembre 2006 avec M. Serge GODARD, président de Clermont communauté.

Lors de sa séance du 23 novembre 2006, la chambre a retenu des observations provisoires qui ont adressées à l'ordonnateur le 22 décembre 2006.

Lors de sa séance du 10 mai 2007, la chambre a arrêté les observations définitives, objet du présent rapport, après avoir pris en compte les réponses de M. Serge GODARD, parvenues au greffe le 19 février 2007.

II - LES OBSERVATIONS DEFINITIVES

Les observations de la chambre concernent essentiellement :

- la présentation et les compétences de Clermont communauté,
- l'intercommunalité,
- la situation financière,
- la politique du personnel,
- la gestion des déchets ménagers.

1 – La présentation et les compétences

La Communauté d'agglomération clermontoise est l'héritière d'une évolution du secteur public local qui s'est accélérée au cours des années 2000.

En effet, dès 1967, les communes d'Aubière, Beaumont, Cébazat, Chamalières, Gerzat, Romagnat et Royat s'associaient à Clermont-Ferrand pour créer le SIEAC (syndicat intercommunal d'équipement de l'agglomération clermontoise), syndicat à "la carte" compétent principalement pour l'eau, l'assainissement, les déchets ménagers.

Le 31 décembre 1993, la transformation du SIEAC en communauté de communes de l'agglomération clermontoise (COMAC) regroupe 14 communes.

La Communauté de communes « Clermont communauté » succède à la COMAC le 6 avril 1999 avant d'être transformée elle-même, par arrêté préfectoral du 24 décembre 1999, en communauté d'agglomération clermontoise « Clermont communauté ». Depuis le 1^{er} janvier 2004, elle regroupe 21 communes.

Parallèlement à cette évolution institutionnelle s'est développé un rapprochement à vocations économique, culturelle et sociale consacré par l'arrêté préfectoral du 28 décembre 2004 précisant le périmètre du pays du Grand Clermont qui associe outre Clermont communauté, RIOM communauté, les communautés de communes de Volvic/sources et volcans, de la Limagne d'Ennezat, des Cheires, de la Vallée du Jauron, de Mur-es-Allier, de Billom/St Hier, de Gergovie Val d'Allier, d'Allier Comté et les communes de Malinrat, Authezat et les Martres d'Artières.

La Communauté d'agglomération est acteur dans les grands projets intéressant son aire d'influence, même si elle n'exerce pas directement la compétence.

Ainsi, elle participe au financement du tramway de Clermont-Ferrand, elle est aussi actionnaire de la SEM VULCANIA gestionnaire du site Vulcania, équipement emblématique de la région clermontoise. Plus récemment, Clermont communauté s'est engagée dans le soutien à l'activité de l'aéroport d'Aulnat puisque qu'elle est membre fondateur du Syndicat mixte de l'aéroport créé en octobre 2006.

Aux termes de l'article 12 de ses statuts actualisés (décembre 2005), Clermont communauté exerce les compétences suivantes (des modifications sont intervenues depuis lors) :

- Obligatoires :
 - développement économique : création aménagement entretien et gestion des zones d'activités d'intérêt communautaire...
 - aménagement de l'espace communautaire : schéma directeur, création et réalisation, de ZAC, organisation des transports urbains, mise en œuvre des pays...
 - équilibre de l'habitat : PLH, politique du logement, logement social....
 - politique de la ville.

- Optionnelles :
 - création ou aménagement et entretien des voiries d'intérêt communautaire, création et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire
 - environnement et cadre de vie : lutte contre les pollutions, déchets ménagers (collecte et traitement)
 - construction, aménagement entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire

- Facultatives (dont celles déjà exercées par la communauté de communes ou transférées du SIEAC) :
 - construction entretien et exploitation des réseaux d'assainissement, des stations de relèvement et de la station d'épuration
 - construction entretien et gestion des équipements publics dédiés à la lecture publique
 - organisation des services de secours et de défense contre l'incendie
 - téléalarme personnes âgées, Crématorium
 - mandats de maîtrise d'ouvrage publique pour le compte des communes et syndicats mixtes (réseaux, équipements culturels et sociaux)
 - missions de prestations de services pour le compte des communes et syndicats mixtes
 - réalisation et gestion du jalonnement routier, numérisation du cadastre, étude et réalisation d'infrastructures de réseaux haut débit de télécommunications...

Toutefois, l'exercice même de ces compétences conduit à constater des ambiguïtés notamment en ce qui concerne les transports urbains, le parc relais Henri Dunant et la compétence incendie.

En ce qui concerne la compétence transports publics urbains, la communauté d'agglomération en détient l'exercice de plein droit en lieu et place des communes membres en application des dispositions de l'article L 5216-5 du code général des collectivités territoriales qui précise § I-2° alinéa « *en matière d'aménagement de l'espace communautaire... organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, sous réserve des dispositions de l'article 46 de cette loi* ».

Au terme du § IV dudit article « *La communauté d'agglomération peut transférer certaines de ses compétences à un syndicat mixte dont le périmètre inclut en totalité le périmètre communautaire après création du syndicat ou adhésion de la communauté.* »

Clermont communauté a sollicité son adhésion (11 février 2000) au syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise (SMTC) et le transfert de la compétence « organisation des transports urbains », demandes qui ont été acceptées le 25 février 2000 par le conseil syndical.

Or, cette possibilité de transfert n'est offerte que dans la mesure où le périmètre du syndicat mixte inclut en totalité le périmètre communautaire, ce qui n'était pas le cas puisque la commune de Pérignat-les-Sarlièves, membre de la Communauté d'agglomération, n'appartient pas alors au SMTC. De plus, suite aux adhésions à Clermont communauté, fin 1999, des communes de Chateaugay, Le Cendre et Lempdes (non comprises dans le périmètre du SMTC), les conditions requises pour l'application de l'article L 5216-5-IV précité le sont d'autant moins.

A compter du 28 juillet 2000 et compte tenu des dernières modifications du périmètre du SMTC, le syndicat satisfait aux conditions de l'article L 5216-5-IV précité pour pouvoir prétendre être l'autorité organisatrice puisqu'il regroupe toutes les communes membres de Clermont communauté plus Orcines.

Encore convient-il de remarquer, si l'on se réfère au procès verbal du 15 décembre 2004 de la commission locale d'évaluation des charges transférées relatif notamment aux transferts liés à l'intégration de 3 nouvelles communes (Orcines, Pont-du-Château et Saint-Genès Champanelle), que l'adhésion de la commune d'Orcines est motivée ainsi : « *Compte tenu du contexte de l'intégration d'Orcines au sein du SMTC (la commune avait intégré le Syndicat fin 1999 pour éviter que ce dernier ait un périmètre inclus dans celui de Clermont Communauté), la commission propose de ne pas lui retenir de transfert de charges au titre de sa contribution annuelle au syndicat. Le transfert de charges serait ainsi de 75 555,60 € pour Orcines, 208 081,38 € pour Pont du Château et 46 465,58 € pour Saint Genès Champanelle* ».

Cette manière de faire s'apparente à une rémunération pour services rendus et ne paraît résulter d'une approche rigoureuse pour l'évaluation des charges transférées.

Ainsi le transfert de la compétence transports urbains, qui demeure dans les statuts de Clermont communauté (article 12 des statuts de 2005), ne réside que dans la volonté de maintenir la structure du SMTC. L'action menée par la communauté d'agglomération, dans ce domaine, fait l'objet des constats suivants.

Pour la réalisation du parc relais Henri Dunant, la Communauté d'agglomération a eu recours à un opérateur privé.

L'emprise, place Henri Dunant face au CHRU, est mise à disposition gratuite par la ville de Clermont Ferrand, dans le cadre des transferts de compétence (« *création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire* »). En effet, en 2000, la communauté d'agglomération a décidé de transférer sa compétence transports publics urbains de voyageurs au SMTC, tout en conservant la compétence « *création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire* ».

Cependant, par délibération du 30 juin 2006, le conseil communautaire a voté les tarifs du parc relais, en rappelant : « *la vocation première d'un parc relais est d'apporter une réponse en terme de report modal par la gratuité du parking pour les utilisateurs des transports en commun urbains.* »

Il est ensuite précisé : « *parallèlement, compte tenu des spécificités de ce parking, taille importante (plus de 400 places), tissu urbain dense et proximité du CHU, il a été décidé par délibération du 31 mars 2006 d'ouvrir ce parking au stationnement public payant pour tenir compte de l'utilisation progressive de ce type d'équipement par les usagers des transports en commun.* »

Les tarifs s'échelonnent de 1 € l'heure à 4 € le forfait jour, l'exploitant reversant l'intégralité des sommes perçues à Clermont communauté.

La gestion des parcs relais de stationnement constitue un élément indissociable d'une politique globale des transports en commun. Effectivement, leur gratuité, généralement associée à un titre de transport, est un élément fort permettant de favoriser le recours aux transports en commun.

En outre, l'ouverture payante du parking relais aux automobilistes non titulaires d'un titre de transport ne constitue pas un encouragement à l'utilisation des transports publics et pourrait constituer, à terme, une saturation préjudiciable à l'utilisation en mode relais. Au surplus, la cohérence relative à la politique globale des transports en commun apparaît fragilisée.

Il conviendrait, dans le cas d'espèce, de rétablir la cohérence du domaine des compétences transférées et de leur exercice après avoir constaté que la réalisation de ce parc relais s'inscrit dans le cadre des transports urbains.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de Clermont communauté reconnaît que « *la physionomie actuelle des modalités d'exercice de la compétence transport ... peut, en apparence, manquer de cohérence* » mais il précise qu'il s'agit d'une étape provisoire liée à la réalisation du réseau de tramway. La chambre, pour sa part, considère que la communauté d'agglomération aurait pu être en mesure d'assurer la maîtrise d'ouvrage de cette opération, en cas de dissolution du SMTC, grâce à la reprise des moyens humains et matériels du syndicat mixte, comme le prévoit la loi du 12 juillet 1999, étant rappelé que cette loi, qui a créé les communautés d'agglomération, avait également pour objectif de simplifier la carte de l'intercommunalité.

Enfin, au regard de la compétence incendie, il est relevé qu'elle était exercée par le SIEAC (syndicat intercommunal d'équipement de l'agglomération clermontoise) jusqu'à sa dissolution intervenue le 30 octobre 2000, l'arrêté préfectoral correspondant indiquant en outre que « *Clermont communauté est substituée de plein droit au SIEAC pour l'exercice des compétences transférées.* ».

Le transfert de la compétence incendie au SDIS est immédiatement intervenu, dans le cadre de la départementalisation des services d'incendie et de secours, le personnel incendie n'apparaissant plus à l'état du personnel de Clermont communauté au 31 décembre 2000.

Dans un souci d'exactitude, les statuts de l'EPCI pourraient être modifiés pour mentionner que Clermont communauté est compétente pour verser au SDIS la contribution obligatoire prévue à l'article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales.

2 – La mise en œuvre de l'intercommunalité

La mise en œuvre du processus lié à l'intercommunalité doit satisfaire les deux principaux objectifs de la définition de l'intérêt communautaire et du calcul du transfert des charges.

2-1- La définition de l'intérêt communautaire

Les dispositions des articles L 5215-20 I et L 5216-5 III, de l'article 164 de la loi « Libertés et responsabilités locales » d'août 2004 modifiée par la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005, imposent une définition claire et précise de l'intérêt communautaire des compétences respectives de l'établissement public de coopération intercommunal et de leur exercice effectif par leurs attributaires.

Une telle démarche permet d'éviter les risques de contentieux, les effets de « boîte vide » ou les cumuls d'interventions générateurs d'une mauvaise gestion des personnels, des biens, et en définitive des deniers publics.

L'action du conseil communautaire pour la définition de l'intérêt communautaire, dans les différents domaines de compétence de la communauté d'agglomération est retracée dans le tableau ci-après (liste arrêtée à la fin de l'année 2004) :

Domaine de compétence	Date délibération	Objet
Développement économique	6 juillet 2001	Définition
	21 décembre 2001	Tourisme et participation à la modernisation des installations portuaires
	31 mars 2005	Fonds d'intervention économique
Environnement	10 décembre 2004	Site des côtes (mise en valeur)
Grands équipements sportifs	10 octobre 2001	Définition générale
	21 décembre 2001	Patinoire et stade couvert d'athlétisme (Pellex)
	18 octobre 2002	Centre d'arts martiaux et d'escrime
	14 octobre 2003	Stade Montpied, équipement nautique nord
Grands équipements culturels	21 décembre 2001	Musée de la résistance et de la déportation
	5 juillet 2002	Projet grande bibliothèque universitaire et lecture publique
	19 mars 2004	Créations médiathèques Cournon et Blanzat
	2 juillet 2004	Ecole supérieure des beaux arts
Parcs de stationnements	5 juillet 2002	Création ou aménagement de parcs d'intérêt communautaire
	18 octobre 2002	Modification de la liste, parc du 1 ^{er} mai
	19 octobre 2004	Réalisation d'un parc relais place de l'Europe
Equipements de proximité (ECP)	6 délibérations 2004	Espace culturel Lempdes, pôle associatif Aulnat, ensembles sportifs Ceyrat, équipements omnisports Romagnat, Chateaugay, Pérignat, Nohanent, maison de quartier de l'Oradou....
Auberge de jeunesse	20 juin 2003	reconstruction
Pôles multimédias	26 mars 2003	Positionnement, lutte contre la fracture numérique
Voirie	CF tableau suivant	
Zones d'activités	28 juin 2000	Définition de l'intérêt communautaire
	10 octobre 2001	Liste et programme de création et d'extension
	6 délibérations de 2002 à 2004	Extension, nouvelles intégrations....
Habitat, politique de la Ville et social	8 délibérations de 2000 à 2004	Contrat de ville, gens du voyage, logement social, ZFU, rénovation urbaine...

Toutefois, l'examen de la mise en œuvre de l'intérêt communautaire en matière de voirie conduit à constater une absence de respect des principes précités et des conséquences financières préjudiciables à l'EPCI.

Statutairement, il s'agit d'une compétence optionnelle (article 12-2-1°) : « *création ou aménagement et entretien de voiries d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire* » et la définition qui s'y rapporte a évolué ainsi.

Tableau des délibérations

Compétence Voirie	Date délibération	Objet
	06/07/2001	Définition générale
	10/10/2001	Liste des voies d'intérêt communautaire
	21/10/2001	Actualisation de la liste
	05/07/2002	Adoption du règlement de voirie d'intérêt communautaire Définition du partage de l'entretien
	18/10/2002	Intégration de nouvelles voies : avenue sud, tronçon « Liondards – Pourliat » (1 400 m)
	13/12/2002	Intégration rue de Chantemerle (Clermont Ferrand)
	26/03/2003	Intégration de nouvelles voies : les 450 derniers mètres du giratoire nord des fourches (RN9), rue SENEZE à Clermont (460 m, desserte crématorium)
	02/07/2004	Intégration de nouvelles voies : 750 m boulevard Etienne Clémentel secteur « Fourches/nord » Clermont, 740 m du prolongement de l'avenue du midi « Cournon/Le Cendre » (desserte ZAE et raccordement au contournement sud-est, 1 100 m à Aubière rue Roche Genès desservant le campus universitaire)
	10/12/2004	Définition de l'intérêt communautaire : nouvelle définition, notamment en ce qui concerne la partition petit entretien/gros entretien : annulation des délibérations des 6 juillet 2001 et 5 juillet 2002 ; règlement de voirie d'intérêt communautaire

Il est constaté que la délibération du 6 juillet 2001 définit l'intérêt communautaire « *en matière de voirie, les voies ou portions de voies de circulation et ouvrages spécifiques liés à la voirie existants, en cours de réalisation ou projetés* », et énonce les critères à satisfaire tant pour les voies et les portions de voies en circulation que pour les ouvrages spécifiques et précise la consistance de la voirie d'intérêt communautaire, elle dispose également, concernant l'entretien : « *Clermont communauté assure les grosses réparations et remise en état (dont le renouvellement des chaussées) ainsi que la requalification des chaussées, réseaux et équipements des voies, tronçons de voies et ouvrages spécifiques d'intérêt communautaire. Afin de ne pas créer des services redondants, les opérations d'entretien courant sont laissées à la charge des communes, excepté le jalonnement dont Clermont communauté assure la compétence par ailleurs.* »

La délibération du 5 juillet 2002 revient sur la définition du partage de l'entretien de la voirie entre les communes et la Communauté d'agglomération.

La délibération du 10 décembre 2004 annule et remplace les délibérations précitées du 6 juillet 2001 et du 5 juillet 2002, au motif, notamment, que « *dans le cadre actuel de la partition de l'entretien des voiries, à savoir intervention totale pour les travaux d'investissement et intervention partielle pour l'entretien de la voirie, et devant les difficultés d'application et d'interprétation rencontrées, notamment en terme de responsabilité, il a été décidé de redéfinir comme suit l'intérêt communautaire en matière de voirie* ».

Les critères permettant de définir si une voie est d'intérêt communautaire (au moins un parmi lesdits critères) sont les mêmes que ceux figurant sur la délibération de 2001. Il en est de même pour les éléments de consistance de la voirie d'intérêt communautaire.

En définitive, le repositionnement entraîné par la délibération de 2004 concerne seulement la prise en charge de l'entretien des voiries et donc de la remise en cause du principe de partition, inhérent à la nature des travaux d'entretien, instauré en juillet 2001.

L'objectif est de valoriser la charge transférée à Clermont communauté, mais seulement pour les nouvelles voies d'intérêt communautaire. En effet, *« pour toutes les voies d'intérêt communautaires déclarées à ce jour, à savoir 85 kilomètres, aucun transfert de charges en sera appliqué et l'entretien complet sera à la charge de Clermont communauté »*.

En revanche, les charges relatives aux zones d'activité économique sont exclues du nouveau dispositif au motif que *« les voiries des ZAE sont d'intérêt communautaire dès lors que le périmètre de la zone est approuvé par le conseil de la communauté. Pour ces zones se pose le problème de l'entretien courant que les communes ne souhaitent pas financer au motif que l'essentiel de la ressource fiscale des zones (taxe professionnelle) est perçu par la communauté. Cette dernière bénéficie ainsi des efforts consentis par les communes pour dynamiser le territoire »*.

Cette argumentation paraît contestable puisque le transfert des voiries des zones d'activité à Clermont communauté implique que cette dernière assumera l'intégralité de la charge d'entretien et de renouvellement afférente. Le fait de reverser aux communes la part de taxe professionnelle relative à ces zones transférées, pour ce qui concerne l'entretien (la non prise en compte des charges transférées pour le calcul de l'attribution de compensation équivaut à cela), constitue au contraire un non sens économique puisque seule la charge est transférée, le produit permettant le financement de cette charge étant laissé à la disposition des communes.

En définitif, les variations successives dans la définition de l'intérêt communautaire aboutissent actuellement à faire supporter par Clermont communauté un coût annuel global d'entretien de la voirie d'environ 2,3 M€ TTC non pris en compte dans le calcul de l'attribution de compensation, lequel calcul conduit à priver l'EPCI de moyens financiers.

3-2- L'évaluation des charges transférées

La commission locale d'évaluation des transferts de charges (CLETC) créée le 3 février 2000 a bien procédé à l'évaluation desdites charges conformément aux dispositions de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 et la Communauté d'agglomération, dans sa délibération du 11 février 2000, évalue bien le coût des dépenses transférées d'après leur coût réel constaté lors de l'exercice précédant le transfert des compétences. Ainsi, les annuités d'emprunt des investissements transférés notamment du SIEAC à l'EPCI viennent bien en déduction de l'allocation de compensation versée aux communes concernées.

Or, par délibération du 31 mars 2000, le conseil communautaire décide d'adapter sa précédente décision par la prise en charge par la communauté des annuités de dette relative aux plans de circulation et à la patinoire, seules les charges d'exploitation de cet équipement étant réparties sur les 7 communes concernées.

Dès lors, la Communauté d'agglomération prenant en charge les annuités des emprunts des équipements transférés sans les répercuter sur le montant de l'allocation de compensation, d'une part se prive d'une ressource conséquente, d'autre part fait bénéficier les communes attributaires d'un financement indu.

Malgré l'intervention du décret n° 2000-485 du 31 mai 2000, pris pour l'application du 5^{ème} alinéa de l'article 1609 nonies C du code général des impôts relatif aux conditions d'évaluation des dépenses d'investissement transférées aux communautés de villes précisant et confirmant la décision du 11 février 2000, le conseil communautaire a, le 13 décembre 2002, confirmé les errements irréguliers du 31 mars 2000 « *de ne pas comptabiliser aucune charge d'investissement sur les équipements transférés et de prendre à sa charge le capital restant dû des emprunts contractés par les communes pour financer les équipements nautiques* ».

Tant et si bien que la commission locale d'évaluation des transferts de charge réunie le 4 puis le 25 octobre 2003 a procédé à l'évaluation en tenant compte des positions irrégulières adoptées par le conseil communautaire qui a approuvé à l'unanimité ledit rapport de la CLETC et s'affranchissant ainsi de la réglementation en vigueur.

Ainsi, l'absence de transparence et de cohérence de l'évaluation des allocations de compensation perdure et ne respecte pas l'esprit de l'intercommunalité qui invite à la mutualisation des moyens. Même s'il convient de relever que le 22 décembre 2005, la CLETC a timidement décidé au regard des investissements dits récurrents « *la prise en compte d'une moyenne des trois dernières années était proposée car ces dépenses sont moins linéaires. Certains membres de la commission proposant de ne pas prendre en compte des dépenses dans les transferts, une solution intermédiaire a été proposée, à savoir de prendre en compte cette moyenne déduction faite d'une valeur plancher qui pourrait être de 10 000 € par équipement...* ».

En tout état de cause, l'article 183 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales dispose notamment que « *le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision peuvent être fixés librement par le conseil communautaire, statuant à l'unanimité, dans un délai de trois ans suivant cette même date, en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges* ».

La chambre relève, que le 22 décembre 2005, la commission d'évaluation prend acte de ces dispositions mais décide malgré tout que : « *jusqu'à présent, aucune charge de cet ordre n'a été répercutée sur les communes. Ce dispositif revient à répercuter les charges de dette transférée ainsi qu'un montant moyen d'investissement sur l'attribution de compensation des communes. Des simulations ont été réalisées, en fonction des éléments qui on pu être obtenus des communes sur leurs programmes d'investissement. Cette proposition n'est pas retenue* ».

L'impact annuel sur les finances de Clermont communauté de l'absence de prise en compte des charges d'investissement transférées pour la détermination des montants de l'attribution de compensation peut s'apprécier a minima au vu des informations recueillies auprès de services de l'EPCI retracées dans le tableau ci-après. Elles sont limitées aux seules données relatives aux annuités de dette des équipements transférés, abstraction faite du coût de réalisation de l'équipement et des investissements dits récurrents.

EQUIPEMENTS	ANNEE DE TRANSFERT (AU 1 ^{ER} JANVIER)	ANNUITE	PAIEMENT CRD PAR CLERMONT COMMUNAUTE
Patinoire et plans de circulation	2000	142 000	
Equipements à vocation économique et piscines *	2002	1 227 803	223 446
Equipements à vocation économique et piscine **	2003		405 362
Stade Montpied	2004	548 898	
Bibliothèques et école des Beaux Arts***	2005	228 747	
TOTAUX		2 147 448	628 808
Coût annuel d'entretien de la voirie	2001	2 000 000	
Total général		4 147 448	628 808

- * *Piscines Clermont Ferrand, Chamalières, Cournon*
- ** *Piscine Lempdes ; EVE Cournon*
- *** *Bibliothèques et Beaux arts : seule l'annuité de dette figure dans le tableau. Ne figure pas l'amortissement des équipements évalué par la communauté à 701 952 € l'an*

Ainsi, pour la période 2000-2006, c'est une ressource de l'ordre de 22 000 000 € au minimum dont s'est privée Clermont communauté.

Cette politique visant à ne pas répercuter dans le calcul de l'attribution de compensation de taxe professionnelle les charges d'investissement relatives aux équipements transférés, a donc un fort impact sur les finances communautaires et obère significativement les marges de manœuvre de l'établissement. Toutefois, les récentes dispositions législatives permettent aux établissements intercommunaux de revoir avant août 2007, s'ils le souhaitent, leur politique relative aux modalités de détermination des charges transférées.

A la chambre qui a recommandé à la Communauté d'agglomération clermontoise de conduire une réflexion afin de préciser sa stratégie financière compte tenu des constats révélés par l'analyse de ses comptes, le président a répondu qu'il proposera aux instances communautaires de réfléchir, avant août 2007, à la possibilité prévue par la loi de revoir au cas par cas les modalités de détermination des charges transférées. Il a également fait observer que les derniers transferts réalisés avaient donné lieu à la prise en compte de charges d'administration générale et des investissements récurrents.

4 - La situation financière

La situation financière de l'établissement se caractérise par l'évolution de l'autofinancement qui reflète une relative érosion puisque l'épargne nette (épargne brute-amortissement du capital des emprunts) connaît l'évolution suivante :

Clermont Communauté	2000	2001	2002	2003	2004
Autofinancement net	12.166.961	11.710.442	10.030.359	4 974 242	11.540.033

Cet indicateur représentait 11,6 % des recettes de fonctionnement en 2000 contre seulement 8,02 % en 2004.

La diminution de l'autofinancement disponible sur la période 2000-2004 correspond à une progression moindre des recettes de fonctionnement (+ 8,25 % en moyenne annuelle sur la période 2000-2004) que celle constatée pour les dépenses de fonctionnement (+ 9,17 %).

La charge de la dette consolidée augmente par ailleurs sensiblement sur la période 2000-2004 et participe donc à cette évolution défavorable.

BP + BA	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	évolution
euros						moyenne
Intérêts des emprunts	1.740.933	1.934.252	2.023.908	2.653.122	2.471.003	9,15%
amortissement du capital	3.190.440	3.489.013	3.537.128	8.710.997	5.403.453	14,08%
ANNUITE	4.931.373	5.423.265	5.561.036	11.364.119	7.874.456	12,41%

L'encours de la dette est plus de deux fois plus important en 2004 qu'en 2000, ce qui s'explique par la montée en charge et le développement des activités et des projets du nouvel EPCI, comme le souligne son président. Il restait néanmoins maîtrisé, à la fin de la période examinée, puisque la capacité de désendettement de Clermont communauté restait inférieure à 5 ans.

€	2000	2001	2002	2003	2004
encours de la dette 31/12	35.577.484	32.643.633	68.779.009	83.914.683	79.309.605
épargne brute	15.357.401	15.199.455	13.567.487	13.685.239	16.943.486
Désendettement	2,32	2,15	5,07	6,13	4,68

Au 31 décembre 2004, l'endettement de 79 309 605 € constaté, établi à partir des comptes de gestion 2004, doit être corrigé des montants figurant au compte 65 (dépôts et cautionnements) et s'établit en définitive à 78 540 K€, alors que l'endettement communiqué par les services communautaires est de 72 867 K€. A cet égard, il serait souhaitable que les services de l'ordonnateur et du comptable public obtiennent rapidement une harmonisation de leurs comptabilités. A la même date, l'encours cumulé (budget principal et budgets annexes) rapporté à l'habitant s'élève à 277 € (205 € pour l'encours de la dette du seul budget principal) alors que, selon le président, l'encours moyen des communautés d'agglomération regroupant une population comprise entre 200 000 et 400 000 habitants s'établit à 400 €.

L'encours de dette au 31 décembre 2005 progresse de manière importante puisqu'il s'établit à près de 100 M€, selon les informations fournies par la Communauté d'agglomération.

Cette situation maîtrisée jusqu'au 31 décembre 2004 doit par conséquent être fortement relativisée, comme le relève le conseil communautaire lors du débat d'orientation budgétaire 2006, l'encours de dette devant encore progresser de 33,6 M€ au terme de 2006, en raison de la souscription d'emprunts pour le financement du budget 2005 et de la reprise non compensée d'emprunts suite à divers transferts d'équipements et services.

En outre, la Communauté d'agglomération doit faire face au cours des prochains exercices au financement d'un important programme d'investissements, lequel nécessitera de recourir à l'emprunt et/ou à la fiscalité. Dans les débats d'orientation budgétaire 2006, les élus communautaires considèrent d'ailleurs, en regard des récentes et importantes progressions relatives, d'une part à l'endettement (de 78,5 M€ en 2004 à près de 100 M€ en 2006), d'autre part aux charges de personnel (lesquelles progressent de plus de 60 % entre 2005 et 2006), que la dégradation des marges de manœuvre financières impliquent une réduction et un étalement significatifs des projets d'investissement.

En effet, l'établissement public de coopération intercommunal s'étant doté d'un plan pluriannuel d'investissements communautaires qui a été actualisé au 28 février 2006, il est permis de constater l'ampleur des réalisations projetées :

M€	Total cumulé (2004-2009)
EQUIPEMENTS STRUCTURANTS	149,4
ECP (équipements communautaires de proximité)	36,7
AUTRES INVESTISSEMENTS	86,1
INVESTISSEMENTS RECURRENTS	37,8
TOTAL DEPENSES D'INVESTISSEMENT	310,1
RECETTES D'INVESTISSEMENT (hors emprunt)	111,1
EMPRUNTS	115,7
EMPRUNTS TRANSFERES	10,1
AUTOFINANCEMENT	73,1
TOTAL RECETTES D'INVESTISSEMENT	310,1

Légende

- *Equipements structurants : les plus importants sont la bibliothèque communautaire universitaire (BCU) : 70,7 M€ et le Dojo de Ceyrat (15,1 M€)*
- *Equipements de proximité : équipements réalisés sur les communes adhérentes et ne présentant pas un caractère structurant*
- *Autres investissements : logements sociaux (20,2 M€) ; aménagement de zones (19,2 M€) ; tramway (15 M€)*
- *Autofinancement : en 2008 et 2009, l'autofinancement dégagé ne couvre pas l'amortissement des emprunts (3,2 M€ manquants sur la période 2008-2009).*

Conscient des moyens financiers requis par ce programme ambitieux, le conseil communautaire a fait ressortir lors du débat d'orientation budgétaire pour l'exercice 2006 qu'« est d'ores et déjà repoussée l'extension du stade Gabriel Montpied, au vu de nos possibilités financières et de sa capacité actuelle. Un arbitrage doit également être opéré sur la programmation et la sélection des zones d'activités à aménager, ainsi que sur leurs modalités de financement ; un plan précis de développement économique devant être défini en conséquence. »

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président confirme que le plan pluriannuel d'investissement n'étant qu'un document d'orientation des politiques communautaires, il pourra être modifié à tout moment par le conseil de communauté en fonction d'opportunités, de contraintes extérieures ou de paramètres tels que l'endettement, l'évolution du produit fiscal compte tenu de la réforme de la taxe professionnelle, des versements aux communes, de la maîtrise des dépenses de fonctionnement ...

Par ailleurs, l'évolution des coûts de réalisation des équipements principaux, retracée dans le tableau ci-après, mérite d'être relevée :

EQUIPEMENTS HT -	Estimation initiale (travaux)	Coût de réalisation (hors révisions de prix)	Pourcentage d'augmentation
Stade nautique COUBERTIN	5	8,3	66 %
Station d'épuration			
Estimation 1994	20,3	36,5	80 %
Estimation 15/12/2000	29,9	36,5	22 %
Ecole des Beaux Arts	6,2	11,3	82 %
Stade Jean PELLEZ	5,2	6	15 %
Cyber centre PASCALIS 1	1,545	1,802	16,6 %

L'ordonnateur est bien conscient de ces dérives qu'il attribue à l'envolée des coûts de la construction, à la prise en compte de nouvelles normes, à des difficultés techniques en ce qui concerne le stade nautique et l'école des Beaux Arts, ou encore à l'ancienneté du projet pour la station d'épuration, tout en restant prudent sur l'évolution des coûts de la future bibliothèque communautaire et universitaire. Si ces explications, sont recevables dans leur principe, elles traduisent néanmoins un manque de maîtrise du processus décisionnel mis en œuvre par l'EPCI ou par les collectivités ayant transféré leurs investissements.

Par ailleurs, les difficultés d'exécution des prestations du stade nautique COUBERTIN ne manqueront pas d'affecter la situation financière de l'établissement. Le contentieux en cours nécessitera rapidement la constitution de provisions conformément aux dispositions de l'article L 2321-2 du code général des collectivités territoriales.

L'ensemble de ces constats méritera d'autant plus d'être pris en compte qu'au niveau des ressources, les marges de manœuvre s'amenuisent rapidement.

La taxe professionnelle constitue la principale ressource de la Communauté d'agglomération (515,5 M€ en 2004 soit près de 50 % des recettes de fonctionnement). Malgré une diminution des bases de 1,30 % en moyenne annuelle sur la période 2000-2005 (depuis 2003, les bases progressent à nouveau), le produit de la TPU augmente en moyenne annuelle de 2,84 % sur cette même période, en raison de l'augmentation significative du taux d'imposition (11,99 % en 2000 ; 13,75 % en 2004 ; 14,64 % en 2005).

Le faible niveau du taux initial (en 2004 Clermont communauté avec un taux de 13,75 % restait en deçà de la moyenne des groupements à TPU 16,59 %) a donc permis à l'établissement d'ajuster ses ressources. Toutefois, des augmentations importantes ont été effectuées sur ces derniers exercices, le taux de TPU a été porté à 15,52 % en 2006. Bien que le président fasse observer que ce taux se situe à un niveau inférieur aux taux de la quasi-totalité des communautés d'agglomération regroupant une population comprise entre 200 000 et 400 000 habitants, cette ressource peut plus difficilement être envisagée comme variable d'ajustement, sauf à espérer une progression importante des bases imposables.

La Communauté d'agglomération n'a pas instauré de fiscalité additionnelle ménages. La pression fiscale consolidée par habitant (TPU + impôts ménages votés par les communes) est passée de 534 € en 2000 à 648 € en 2005, soit une progression moyenne annuelle de près de 4 %.

La décision communautaire de ne pas prendre en compte les charges d'investissement transférées pour la détermination de l'attribution de compensation reversée aux communes a également eu pour conséquence d'obérer de manière significative les ressources potentielles de l'EPCI, comme cela a été précédemment évoqué.

Par délibération du 13 décembre 2002, dans le cadre de la dotation de solidarité communautaire (DSC), le conseil communautaire a mis en œuvre une compensation exceptionnelle et dégressive des charges de centralité des piscines et, à ce titre, a voté une enveloppe globale de 1 209 800 € à répartir sur 3 exercices entre les communes ayant transféré une piscine (Clermont Ferrand, Chamalières, Cournon et Lempdes).

Il est notamment indiqué que cette DSC complémentaire est attribuée aux communes précitées « *dans la mesure où ces dernières continuent à supporter, au titre des transferts de charges, le déficit moyen de fonctionnement de l'équipement sur les trois exercices antérieurs au transfert* ».

Il paraît donc pour le moins surprenant d'indiquer que les communes « *continuent à supporter le déficit moyen de fonctionnement de l'équipement* ». En effet, leurs ressources fiscales de compensation sont logiquement diminuées du déficit moyen de l'équipement dont elles n'assurent plus la charge.

En outre, en octobre 2003, le conseil communautaire a décidé que l'enveloppe à répartir, hors dotations spécifiques, est partiellement indexée sur l'évolution du produit de taxe professionnelle unique (20 % de la progression des recettes de taxe professionnelle sont désormais affectés à la DSC), ce qui induit une progression automatique de cette ressource pour les communes adhérentes. Par délibération du 23 juin 2005, une clause de garantie de ressources a en outre été définie permettant à toutes les communes de percevoir au minimum le montant de DSC de l'année précédente, voire plus dans la mesure où le produit de la taxe professionnelle a augmenté.

De sorte que cette dotation est passée de 2,6 M€ en 2000 à 6,7 M€ en 2005, soit une augmentation de près de 260 %.

L'ensemble de cette démarche relève d'une conception particulière de l'intercommunalité par rapport à celle voulue par le législateur.

Le président de Clermont Communauté précise que les reversements de produits fiscaux aux communes membres ont pour objectif d'atténuer la perte de dynamisme du produit de la taxe professionnelle pour certaines communes et de jouer un rôle de péréquation et de solidarité pour un développement harmonieux du territoire communautaire.

Enfin, en 2007, une part des dégrèvements induits par la réforme de la taxe professionnelle (plafonnement des cotisations des entreprises limitée à 3,5 % de la valeur ajoutée), sera à la charge des collectivités locales. Le ticket modérateur est évalué à 2,7 M€ pour Clermont Communauté, soit environ une perte de ressource d'environ 0,5 % du produit TP 2005 (2,7/534). En réponse aux observations provisoires, le président a confirmé que Clermont communauté serait pénalisée par la réforme précitée.

La Cour des comptes, dans son rapport 2005 relevait que « *dans une proportion non négligeable, les établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique demeurent des structures de redistribution de fonds aux communes (reversements de fiscalité trop élevé et/ou insuffisamment péréquateurs ; versement de fonds de concours aux communes, etc...). Ils se privent ainsi des moyens nécessaires à la mise en œuvre d'un projet de développement et d'aménagement.* »

La chambre n'est pas éloignée de penser que ce reproche pourrait, dans une certaine mesure, s'appliquer à la Communauté d'agglomération clermontoise.

5 - La politique du personnel

La politique du personnel de Clermont communauté présente les caractéristiques habituelles des EPCI mis en place dans le cadre de l'intercommunalité tant au niveau des effectifs, de la masse salariale, de la gestion des emplois spécifiques et du temps de travail.

5-1 Les effectifs de la Communauté d'agglomération ont évolué dans les conditions décrites dans le tableau ci-après :

Emplois pourvus							
SERVICES	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
TITULAIRES							
administratifs	3 A	5 A	8 A	14 A	17 A	19 A	20 A
	2 B	3 B	4 B	9 B	16 B	16 B	18 B
	8 C	5 C	12 C	35 C	36 C	40 C	65 C
Sous total	13	13	24	58	69	75	103
techniques	2 A	1 A	2 A	4 A	4 A	6 A	7 A
	0 B	2 B	3 B	9 B	11 B	13 B	14 B
	5 C	8 C	9 C	70 C	72 C	100 C	132 C
Sous total	7	11	14	83	87	119	153
sportif	0 A	0 A	1 A	3 A	3 A	4 A	6 A
	0 B	0 B	1 B	32 B	36 B	40 B	42 B
	0 C	0 C	0 C	2 C	2 C	2 C	2 C
Sous total	0	0	2	37	41	46	50
culturel	0 A	0 A	0 A	0 A	0 A	0 A	21 A
	0 B	0 B	0 B	0 B	0 B	0 B	75 B
	0 C	0 C	0 C	0 C	0 C	0 C	7 C
Sous total	0	0	0	0	0	0	103
Sapeurs pompiers	164	0	0	0	0	0	
TOTAL Titulaires	184	24	40	178	197	240	409
<i>n/n-1</i>		<i>NS</i>	<i>+ 66,66 %</i>	<i>+ 445 %</i>	<i>+ 10,6 %</i>	<i>+ 21,8 %</i>	<i>+ 70,41 %</i>
Non Statutaires	4 A	3 A	5 A	10 A	10 A	10 A	16
	0 B	0 B	0 B	1 B	1 B	0 B	1
	3 C	3 C	2 C	0 C	0 C	0 C	
Sous total	7	6	7	11	11	10	17
TOTAL	191	30	47	189	208	250	426
<i>Emplois jeunes et d'insertion</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>19</i>	<i>19</i>	<i>18</i>	<i>4</i>
Total général	193	32	49	208	227	268	430

Les principales évolutions résultent entre 1999 et 2000 du transfert des sapeurs pompiers au SDIS du Puy-de-Dôme; au fur et à mesure de la montée en charge de Clermont communauté, les effectifs totaux, hors emplois jeunes et d'insertion, ont fortement progressé pour passer de 30 en 2000 (dont 24 titulaires) à 250 en 2004 (dont 240 titulaires). En outre, de 2004 à 2005 ont eu lieu : le transfert des bibliothèques qui génère 103 emplois supplémentaires, celui des Beaux Arts, 3 postes de professeurs et la reprise de la patinoire, 17 emplois.

Pour 2006, les créations de postes sont de 13 pour les titulaires et de 10 pour les emplois aidés. L'effectif global équivalent temps plein 2006 peut donc être évalué à environ 450.

Au total, le nombre d'agents occupant un poste correspondant à une création nette est de l'ordre de 160 soit 35 % des effectifs existants.

La communauté d'agglomération justifie cette évolution par les limites de la mutualisation de services entre la communauté d'agglomération et les communes et par le développement de la structure ; elle cite, à titre d'exemples : la création du stade couvert d'athlétisme, l'extension du stade nautique Coubertin, l'amélioration du service de collecte des déchets. Elle précise enfin que le développement de ces activités suppose le recrutement de personnels pour ces services et génère une augmentation de la charge de travail des services généraux (finances, ressources humaines, services informatiques, commande publique) qui s'ajoute à celle occasionnée par les transferts de compétences.

Toutefois, une telle évolution aurait dû s'inscrire dans le cadre d'une politique du personnel fixant clairement les objectifs et les moyens d'y parvenir, dans la mesure où elle se révèle génératrice de coûts supplémentaires conséquents.

D'autant que par ailleurs, la communauté d'agglomération supporte une charge annuelle de l'ordre d'un million d'euros au titre des agents mis à disposition dans le cadre de conventions établies en application du dispositif de la loi relative aux libertés et responsabilités locales de 2004.

5-2- La masse salariale

Compte tenu des éléments précités, les charges nettes consolidées de personnel ont progressé régulièrement et de manière importante.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Charges de personnels (chapitre 12 – chapitre 13)*	1 420 847	1 976 619	6 492 174	9 182 231	11 833 357	15 465 176
Evolution n/n-1		39,12 %	228,45 %	41,44 %	28,87 %	30,69 %
*données des budgets consolidés comptes 621+631+633+64- 6419-6459						

En outre, les primes et indemnités versées aux personnels en 2004 représentent 16 % des rémunérations annuelles brutes (18,23 % pour les titulaires ; 4,06 % pour les non titulaires).

De surcroît, le bilan social 2004 permet de constater que 4 184 heures supplémentaires ont été rémunérées au titre de 2004 pour l'ensemble du personnel (2 335 heures pour le service environnement, 1642 heures pour les piscines et 207 heures pour les stades). Soit, 15,61 heures par agent. (4 184/268), ce qui conduit à constater que globalement la réglementation se trouve respectée sous réserve de la situation des bassins nautiques.

En effet, en 2004, la piscine Coubertin (ouverture en février 2004) dotée de 36 agents a connu 316 956 entrées et celle de Chamalières avec 46 agents a enregistré 374 798 entrées. Or, ont été rémunérées 411 heures supplémentaires pour la première contre 920 pour la seconde. Cet écart s'est accentué en 2005 avec 383 heures supplémentaires pour Coubertin et 1 276 heures supplémentaires pour Chamalières. Cette situation ne s'explique pas par le différentiel d'activité rapporté aux effectifs respectifs de chaque structure mais, aux dires du président, par le fait qu'à la piscine de Chamalières il est essentiellement fait appel au paiement d'heures supplémentaires pour suppléer aux absences et non pas à un personnel de remplacement.

5-3- La gestion des emplois spécifiques

L'examen de l'état du personnel relatif à l'exercice 2006 révèle que sur 28 emplois de non titulaires, 17 sont des emplois jeunes, 1 correspond à un contrat emploi consolidé et 10 sont des emplois permanents de catégorie A occupés par des agents contractuels dans les conditions des dispositions de l'article 3-3° de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée qui fixe également les règles de publicité des postes à pourvoir, notamment dans son article 23.

Les services n'ont pas été en mesure de produire les pièces justifiant le respect de la réglementation en arguant que :

- la publicité des postes est directement organisée par Clermont Communauté dans des revues spécialisées, notamment « La Gazette des communes » ;
- un jury est organisé lorsque plusieurs candidats sont déclarés ;
- un dispositif de prospection interne étendu aux communes membres est actuellement utilisé complémentirement.

Une telle démarche s'accompagne, en outre, d'un envoi tardif des avis de vacances de poste au centre départemental de gestion paralysant ainsi toute publication par le centre national de gestion.

L'EPCI se trouve à cet égard dans un processus irrégulier au regard de la loi, et de la jurisprudence administrative (CE 14 mars 1997 – département des Alpes Maritimes ; CAA de Paris – 18 juin 2002 – commune de Colombes) qui considère comme illégal le recrutement effectué sur un emploi contractuel qui n'a pas été précédé d'une mesure de publicité auprès du centre de gestion compétent.

En réponse aux observations provisoires, le président indique que les procédures de recrutement mises en place par Clermont communauté ont pour objectif d'assurer un recrutement de qualité à la mesure des missions complexes exercées par l'établissement, et ce, dans la plus grande transparence. Il étaye sa réponse par une présentation des modalités de recrutement, en qualité de contractuels, du directeur de l'école supérieure d'art et du directeur du livre.

La chambre rappelle que le souci légitime de procéder à des recrutements de qualité ne doit pas faire obstacle à l'application de la loi selon laquelle les recrutements interviennent, sauf exceptions limitées et justifiées, par voie de concours, promotion interne ou avancement (articles 16 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée et 4 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée) ; qu'à cet effet, la communauté d'agglomération aurait dû informer le centre départemental de gestion des créations et vacances d'emplois examinées dans le cadre du contrôle de la chambre, à charge pour le centre de gestion d'en effectuer lui-même la publicité ou, selon le positionnement hiérarchique des emplois à combler, de transmettre l'information au centre national de la fonction publique territoriale afin qu'il organise cette publicité (articles 23 et 12-1 de la loi précitée du 26 janvier 1984, dans leur rédaction alors en vigueur). De plus, il n'est pas établi que les emplois de directeur de l'école supérieure d'art et de directeur du livre ne pouvaient pas être confiés à des fonctionnaires territoriaux appartenant au cadre d'emplois de la filière culturelle.

Par délibération du 21 décembre 2001, après consultation des personnels et du Comité technique paritaire du Centre départemental de gestion (le Comité technique paritaire de Clermont Communauté a seulement été mis en place en 2004), le conseil communautaire a rappelé les dispositions réglementaires en vigueur dans lesquelles peut s'inscrire l'aménagement du temps de travail, notamment la durée annuelle du travail plafonnée à 1 600 heures. La durée hebdomadaire du travail a été fixée à 35 heures à compter du 1^{er} janvier 2002 dans la fonction publique. A Clermont Communauté cette mesure était déjà appliquée, à raison de 7 heures par jour, sur la base d'horaires fixes.

De l'examen du bilan social normalisé de l'exercice 2003, il ressort que le nombre de jours travaillés dans l'année pour un agent permanent à temps plein s'est élevé à 218, ce qui correspond à 1 526 heures travaillées au lieu des 1 600 heures correspondant à la durée légale d'alors. Cet avantage correspond à 10 emplois en équivalent temps plein et au coût financier s'y rapportant qui pénalise les finances locales.

6 – La gestion des déchets ménagers

6-1- Le cadre juridique

La gestion des déchets par les collectivités territoriales s'inscrit dans le cadre de la politique définie par la loi du 13 juillet 1992 portant sur l'élimination des déchets avec pour objectifs principaux, la maîtrise de la progression du volume des déchets, leur valorisation et la mise en décharge des seuls déchets ultimes et qui rendait obligatoire et opposable aux tiers « l'élaboration des plans départementaux des déchets ménagers et assimilés ».

Le plan départemental du Puy-de-Dôme a été arrêté le 20 mars 1995 et révisé au 4 juillet 2002 conformément au décret n° 96-1008 du 18 novembre 1996 qui favorisait le recyclage et la valorisation des déchets afin de limiter le recours systématique à l'incinération.

Les objectifs affichés du plan départemental révisé 2002 sont notamment :

- le développement de la collecte sélective en porte à porte des déchets secs pour les deux tiers de la population de la zone du plan ;
- la poursuite du programme déchetterie de 1995 ;
- la construction d'une unité de valorisation énergétique de 170 000 tonnes par an : le traitement de 70 000 tonnes par an de déchets industriels banals (DIB) non recyclables et combustibles sera assuré par cette structure dont la capacité sera augmentée d'autant (240 000 T) ou par enfouissement en centres de stockage des déchets ultimes (CSDU) ;
- la création d'unités de valorisation biologique (méthanisation, compostage, broyage) ;
- la création ou extension des CSDU, dont celui de Clermont-Ferrand (Puy Long) ;
- pour les déchets non ménagers, la généralisation de la redevance spéciale pour les entreprises assortie d'une exonération totale ou partielle de la TEOM.

La réalisation de ces objectifs concerne la zone du plan départemental à savoir les 470 communes du Puy-de-Dôme mais également celles qui adhèrent au SICTOM d'Issoire-Brioude. Ce périmètre s'avère être très proche de celui du syndicat de valorisation et de traitement des ordures ménagères (VALTOM) qui, au terme du plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés, a « *pour vocation de devenir l'acteur unique du traitement des déchets et assimilés de la zone du plan* ».

La mise en œuvre de cette politique s'est organisée en fonction de la modification de l'architecture traditionnelle du secteur public local par les lois relatives à l'intercommunalité qui est au cœur de l'action publique locale notamment au regard de la gestion des services publics.

Au titre de sa compétence statutaire, Clermont Communauté exerçait depuis le 1^{er} janvier 2000, la compétence relative au « traitement des déchets ménagers et assimilés et les déchetteries ».

Par délibération du 28 juin 2001, la collecte des déchets ménagers est également devenue compétence de l'établissement.

Dès lors depuis janvier 2002, Clermont Communauté compétent pour l'intégralité de la filière déchets, prend totalement en charge les opérations concernant les déchets ménagers sur l'ensemble du territoire de l'agglomération :

- les collectes en porte à porte, sélective et traditionnelle,
- les points d'apport volontaire : verre, plastique, papier et huile de vidange,
- la maintenance des bacs,
- la collecte des déchets encombrants,
- les déchetteries,
- le centre d'enfouissement technique de Puy-Long,
- le valorisateur de biogaz.

En effet, depuis sa création, l'établissement public de coopération intercommunale n'a pas utilisé la possibilité, offerte par le deuxième alinéa de l'article L 2224-13 du code général des collectivités territoriales, de transférer à un syndicat mixte soit l'ensemble de la compétence d'élimination et de valorisation des déchets des ménages, soit la partie de cette compétence comprenant le traitement, la mise en décharge des déchets ultimes ainsi que les opérations de transport, de tri ou de stockage qui s'y rapportent.

En revanche, Clermont Communauté est adhérent du VALTOM (syndicat de valorisation et de traitement des ordures ménagères du Puy-de-Dôme) créé par arrêté préfectoral du 27 janvier 1997 qui regroupe une dizaine d'établissements publics de coopération. Ce syndicat intercommunal a pour objet la conception, la réalisation, l'exploitation d'installations en vue du transfert, du traitement, de la valorisation des déchets ménagers et assimilés et du stockage des déchets ultimes.

En outre, Clermont Communauté a, par délibération du 21 décembre 2001, exécutoire le 27 décembre 2001, approuvé la convention cadre VALTOM/collectivités adhérentes et la convention d'application VALTOM/Clermont Communauté par lesquelles les parties se sont engagées dans la mise en place de la filière globale VALORDOM qui inclut :

- le développement des collectes sélectives de déchets secs et bio déchets,
- la mise en place d'infrastructures de transferts et de transports de déchets,
- la réalisation d'installation de valorisation et de traitement de déchets verts, bio déchets et déchets ménagers.

Ces objectifs devaient être atteints en 2005. Actuellement, pour le premier (développement des collectes sélectives de déchets secs et bio déchets), une première expérience a été lancée sur le secteur Sud de l'agglomération (septembre 2006).

Les deux suivants ne sont que partiellement engagés. Par exemple, une déchetterie à Pont-du-Château a été créée mais celle du secteur sud-ouest reste à réaliser et d'importantes discordances existent au sujet de la poursuite de la réalisation d'installation de valorisation des déchets.

L'établissement public Clermont communauté se trouve donc juridiquement engagé dans le processus de la filière globale VALORDOM mise en œuvre par le syndicat VALTOM dont il est membre. L'exercice effectif de la totalité de la compétence déchets dans les conditions exposées ci-dessus, hors le dispositif du plan départemental, devrait légitimement être remis en cause, à plus ou moins long terme.

6-2- Les opérations de collecte et de traitement

6-2-1- La collecte

Clermont Communauté assure les opérations de collecte soit en régie par ses propres services, soit en gestion déléguée à un prestataire dans le cadre de marchés qui avaient été conclus avec les collectivités concernées.

Ainsi au 1^{er} janvier 2006, la collecte est assurée par la société VEOLIA pour les communes de : Aubière, Beaumont, Blanzat, Chamalières, Clermont-Ferrand, Cébazat, Ceyrat, Durtol, Gerzat, Nohanent, Pérignat-les-Sarlièves, Romagnat ; par les services de Clermont Communauté pour Aulnat (depuis 2006), Cournon, Lempdes, Orcines, Pont-du-Château, Saint-Genès Champanelle.

Le ramassage des point d'apports volontaires est également effectué en régie sur les communes de : Blanzat, Cournon, Gerzat, Le Cendre, Lempdes, Nohanent, Orcines, Pont-du-Château, Saint-Genès Champanelle, tandis que pour les autres communes, les prestations sont assurées soit par la société VEOLIA, soit par les établissements ECHALIER.

La coexistence des deux modes de gestion, comparables d'un point de vue financier, présente des avantages pour l'ordonnateur : émulation entre les deux systèmes pour une meilleure qualité du service rendu, connaissance des contraintes liées aux opérations de collecte, mise en œuvre rapide des améliorations requises. Il conviendrait cependant que la comparaison des performances constitue un outil pérenne de surveillance des performances de chaque mode de gestion.

Au cours de la période examinée, les activités de collecte des déchets ménagers et assimilés ont évolué selon les indications chiffrées ci-après (source : rapports d'activité).

Evolution du tonnage

ACTIONS	2002	2003	2004**	2005
Collecte en Porte à porte (Tonnage)	80 264	78 046	82 361	80 070
<i>Evolution %</i>	- 3,30 %	- 2,8 %	+ 5,5 %	- 2,,8 %
Collecte sélective en porte à porte	9 715	12 444	13 899	15 174
<i>Evolution %</i>		+ 28 %	+ 11,7 %	+ 9,17 %
AV* : le verre (Tonnage)	4 198	4 544	4 930	5 088
AV : bouteilles plastiques	150	110	154	90
AV : papier carton	1 337	1 091	1 315	1 016
Encombrants à domicile (déplacements)		288	344	327
Apports en déchetterie (T)	29 273	29 123	31 489	34 017

* AV = apport volontaire

** Trois communes supplémentaires à partir de 2004

Evolution en kilogramme par habitant

ACTIONS	2002	2003	2004	2005
Collecte en Porte à porte	299,50	291,23	290,85	279,10
<i>Evolution %</i>			- 0,13 %	- 4 %
Collecte sélective en porte à porte	36,25	46,43	49,08	52,89
<i>Evolution %</i>			+ 5,71 %	
AV : le verre	15,66	16,96	17,41	17,74
<i>Evolution %</i>			+ 2,65 %	
AV : bouteilles plastiques	0,56	0,411	0,546	0,31
<i>Evolution %</i>			+ 32,85 %	
AV : papier carton	4,99	4,07	4,64	3,54
Encombrants à domicile (M3 / H)				
En déchetterie	109,23	108,67	111,23	115,09
<i>Evolution %</i>			+ 2,35 %	

Population 2004 = 283 169 habitants

Population 2005 = 286 891 habitants**

Les mouvements constatés correspondent aux évolutions des procédures de tri. En effet, la collecte en porte à porte (« première » poubelle) diminue sensiblement (le taux de refus s'élève à 17 %) et régulièrement alors que la collecte sélective en porte à porte augmente ainsi que les apports en déchetterie.

Concernant les apports volontaires sur les points spécialisés, le verre connaît une augmentation régulière alors que pour les bouteilles plastiques, le carton et le papier, une évolution inverse est constatée. Cette diminution des apports volontaires « bouteilles plastiques, papier, carton » s'explique par la mise en place progressive de la deuxième poubelle (jaune). Pour ces déchets, le tri sélectif est effectué « à la maison » et constaté dans la rubrique « collecte sélective en porte à porte dont le tonnage augmente fortement entre 2002 et 2005.

Selon le président, des mesures sont envisagées afin de mieux connaître les caractéristiques des déchets collectés (application MODECOM). Les résultats de ces mesures devraient permettre une vérification de l'impact des actions menées et, le cas échéant, la mise en place de nouvelles actions accompagnée d'une communication adaptée, afin d'optimiser la collecte.

6-2-2- Le traitement

Depuis l'abandon de l'incinérateur sur le site de la COMBAUDE en 1993, c'est le VALTOM qui en a repris le projet dès sa création en 1997, procédé adopté à l'unanimité des représentants des EPIC adhérents.

Le VALTOM souhaite désormais installer sur le site « BEAULIEU », qui jouxte le centre d'enfouissement technique de Puy Long, un incinérateur dont la capacité fait discussion. Le plan départemental 2002 (§ 6-2-1, pages 78 et 79) prévoit 170 000 tonnes (130 000 tonnes en 1997). La révision du plan départemental avait pris en compte l'échec de l'usine de CHATELDON dimensionnée pour traiter 45 000 tonnes annuelles par un procédé qui devait être une alternative à l'incinération des déchets et une nécessité eu égard à la saturation des décharges de Chateldon et de Cunlhat.

Toutefois par délibération, en date du 2 juillet 2004, relative au projet d'implantation d'un pôle de traitement des déchets ménagers sur le site de BEAULIEU par le VALTOM, le conseil communautaire de Clermont Communauté a émis un avis défavorable sur la mise en compatibilité avec ce projet du schéma directeur de l'agglomération clermontoise, nécessaire à la réalisation des unités de valorisation biologique (UVB) et énergétique (UVE) sur le site. Il est précisé dans la délibération que cet avis ne remet pas en cause la filière globale VALORDOM, objet de la convention déjà citée entre Clermont communauté et le VALTOM.

Parallèlement, le VALTOM a lancé la procédure d'attribution pour l'exploitation de l'usine d'incinération. Par délibération du 27 octobre 2005, rendue exécutoire le 9 décembre 2005, son conseil syndical a approuvé le choix de l'attributaire de la délégation de service public relative au traitement des déchets ménagers et assimilés par incinération avec valorisation énergétique et par méthanisation.

Actuellement, en l'absence d'installations de structures opérationnelles au niveau du VALTOM, le traitement des déchets ménagers provenant des communes de l'agglomération et d'une partie du SBA (Syndicat du Bois de l'Aumône), est réalisé par la technique d'enfouissement sur le site de Puy Long qui comprend :

- une zone d'enfouissement de 23 ha,
- une zone de compostage des déchets de 8 000 m²
- un quai de transfert de 800 m² et diverses installations.

L'examen des rapports annuels conduit à relever une activité qui a évolué, au cours de la période examinée, dans les conditions détaillées ci-après :

TYPE DE DECHETS	TONNAGE 2000	TONNAGE 2001	TONNAGE 2002	TONNAGE 2003	TONNAGE 2004	TONNAGE 2005
Ordures ménagères**	144 422	141 411	141 820	136 191	112 736	119 405
<i>Dont SBA</i>	<i>56 751</i>	<i>58 723</i>	<i>61 556</i>	<i>58 128</i>	<i>30 348</i>	<i>39 335</i>
Bennes / déchetteries**	13 380	14 757	14 236	14 683	30 607	27 060
<i>Dont SBA</i>					<i>14 110</i>	<i>13 313</i>
Boues d'épuration	26 971	28 017	30 539	28 738	20 672	28 900
Gravats/démolition ville	7 797	8 804	6 444	6 119	5 773	5 638
Résidus d'unité de tri	3 728	4 078	5 387	5 225	6 859	6 242
Déchets industriels banals	66 180	60 081	55 134	55 485	58 509	52 010
Quai de Puy Long	193	232	214	276	212	0
Sous total déchets	263 671	257 678	253 774	246 717	235 368	239 255
<i>Evolution %</i>		<i>-2,3 %</i>	<i>-1,5 %</i>	<i>-2,8 %</i>	<i>-4,6 %</i>	<i>+1,6 %</i>
Matériaux d'exploitation	183 339	201 132	204 609	147 546	49 469	45 962
Total général	447 010	458 811	458 383	394 263	284 837	285 217

** autre que SBA, il s'agit de Clermont Communauté. En 2004, le tonnage ordures ménagères du SBA baisse fortement parce qu'auparavant, il comportait également les bennes de déchetteries.

Les principales évolutions s'expliquent, en ce qui concerne la forte baisse des matériaux d'exploitation à partir de 2003, par la fin des travaux des « casiers » du site ; pour le SBA par le fait que certaines communes utilisent le centre d'enfouissement technique de Cusset (environ 3 000 tonnes) ; en ce qui concerne la diminution continue du tonnage des déchets ménagers depuis 2000 par la mise en œuvre du tri sélectif et pour ce qui concerne l'augmentation de 2005 par les apports du syndicat Issoire Brioude (environ 10 000 tonnes).

Ces tendances se trouvent confirmées par les informations suivantes retraçant les quantités de déchets par habitants :

Quantités par habitant (Kg)	2003 (267 987 H)	2004 (283 169 H)	2005 (286 891 H)
Collecte ordures ménagères	291,23	290,85	279,10
Collecte en déchetterie (non valorisée)	34,86	35,78	35,81
Total non valorisé	326,09	326,63	314,91
Collecte sélective porte à porte	46,43	49,08	52,89
Collecte des cartons professionnels			1,72
Collecte sélective apport volontaire	4,48	5,33	3,96
Collecte du verre	16,96	17,41	17,74
Collecte en déchetterie valorisé	71,24	72,11	79,28
Total valorisé	139,11	143,93	155,59
TOTAL DE DECHETS	465,20	470,26	470,50
Evolution n/n-1		+ 1,09 %	stable

Cette activité s'exerce dans le cadre d'autorisations d'exploitation du centre d'enfouissement technique de Puy Long prises par arrêtés préfectoraux des 6 mars 1995, 31 décembre 2002 et 17 juin 2004 ayant successivement fixé les dates butoirs d'exploitation les 1^{er} juillet 2002, 30 juin 2003 et 30 juin 2008. Ces autorisations ont maintenu la capacité d'enfouissement à 1 600 000 m³ et les services de Clermont Communauté ont précisé que le site serait saturé à la fin de l'année 2007.

Par délibération du 18 octobre 2002, le conseil communautaire a décidé l'extension d'installations classées d'une capacité de 5 440 000 m³ prolongeant la durée de vie du site de 15 ans et d'une estimation sommaire des travaux de 20 640 000 €. La procédure a conduit au dépôt en octobre 2006, d'un dossier actualisé d'autorisation d'exploiter par Clermont Communauté.

Cette décision dont le coût mérite attention, aurait cependant à s'harmoniser avec les engagements de la communauté pris dans le cadre de son adhésion au VALTOM.

6-3- Aspect financier

6-3-1- Le coût

Le détail du coût global du service de collecte et de traitement des déchets tel qu'il ressort des rapports annuels 2004 et 2005, est retracé dans le tableau ci-après :

1^{ères} lignes : année 2004

2^{èmes} lignes : année 2005

K€	Collecte et tri	personnel	VALTOM	Droits de sortie	Communication frais financiers	Total
Dépenses collectes et tri	12 548 13 384	1 579 2 016	299 521	424 384	505 677	15 355 16 982
Dépenses traitement	2 502 2 133					2 502 2 133
<i>Recettes (valorisation)</i>	<i>1 228</i> <i>1 567</i>					<i>1228</i> <i>1 567</i>
Coût hors déchetteries						16 629 17 548
					€par habitant 2005	61,16
Dépenses déchetteries		366 432				2 576 2 856
Recettes déchetteries	21 42					73 118
Coût global (2)						19 132 20 286
					€par habitant 2005	70,70

Par ailleurs, le coût global a évolué de la manière suivante au cours de la période examinée :

K€ et €	2002	2003	2004	2005
Coût hors déchetteries	13 959	15 226	16 629	17 548
<i>Par habitant</i>	<i>52,09</i>	<i>56,82</i>	<i>58,72</i>	<i>61,16</i>
Coût déchetterie	1 392	2 027	2 503	2 738
<i>Par habitant</i>	<i>5,19</i>	<i>7,56</i>	<i>8,84</i>	<i>9,54</i>
Coût global	15 351	17 253	19 132	20 286
<i>Par habitant</i>	<i>57,28</i>	<i>64,38</i>	<i>67,56</i>	<i>70,70</i>

Entre 2002, première année où les chiffres permettent une réelle évaluation du coût du service du fait de la prise de compétence par Clermont Communauté de la partie collecte à compter du 1^{er} janvier 2002 en plus de la partie traitement, et l'année 2005, le coût du service a progressé de 57,28 € par habitant à 70,70 € par habitant soit une augmentation de 23,43 %.

6-3-2- Le financement

Clermont Communauté, compte tenu de la situation disparate dans laquelle se trouvaient les communes de l'agglomération, a, par délibération du 10 octobre 2001, institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères à compter du 1^{er} janvier 2002 en distinguant 19 zones à savoir :

- chaque commune hors Clermont-Ferrand constitue une zone,
- Clermont comprend 2 zones.

En 2002, les taux de la taxe variaient entre 4,99 % (Royat) et 11,10 % (Le Cendre), Clermont-Ferrand affichant selon la zone de collecte 4,89 % ou 7,41 % en 2004.

Le taux moyen pondéré s'élevait à 5,74 %.

Dans un premier temps, pour tenir compte des différences de qualité de service selon les zones de collecte (non seulement selon les communes mais à l'intérieur même du territoire de Clermont-Ferrand), intervenait seulement le vote du produit attendu.

- Produit attendu voté en 2002 = 14 483 585 €
- Produit attendu en 2003 = 15 131 000 €

Pour se conformer aux dispositions figurant dans la loi de finances pour 2004, lesquelles modifient le régime de vote en matière de TEOM, par délibération du 19 mars 2004, le conseil communautaire a décidé :

- de voter dès 2005, un taux par zone,
- d'avoir pour la TEOM 2007, un taux unique pour les communes ou zones ayant un service comparable.

Par délibération du 31 mars 2005, le conseil communautaire précisait que « *pour arriver à couvrir l'ensemble des dépenses, l'augmentation uniforme des taux de TEOM serait de 5,55 % en 2005. Toutefois, cela conduirait à augmenter certains taux alors qu'ils sont déjà supérieurs au taux moyen. Le dispositif d'harmonisation conduit donc à impacter différemment en fonction des taux des communes en 2004 et du taux moyen pondéré par les bases qui ressort à 6,17 % pour 2005* ».

Ainsi, les communes disposant d'un taux inférieur à la moyenne voient leur taux augmenter alors que pour les autres les taux restent inchangés par rapport à 2004. Les taux 2005 varient de 5,71 % à 10,50 % et le produit obtenu s'élève à 17 870 997 €.

Le produit de la taxe a donc progressé de 14 483 585 € en 2002 à 17 870 997 € en 2005, soit de 3 387 412 € (+ 23,39 %). Cette augmentation résulte d'une part de la progression de la population desservie qui est passée de 267 987 habitants en 2002 à 286 891 habitants en 2005 (+ 7,05 %), d'autre part de la mise en place du tri sélectif.

Il n'en demeure pas moins que le seul indicateur tenu par la Communauté d'agglomération permettant de mesurer la performance du service est celui du taux de croissance annuel de production des déchets. Sans doute, permet-il de constater que l'objectif fixé par le plan départemental est satisfait. Mais, il paraît indispensable que l'établissement mette en œuvre une procédure tendant à satisfaire l'ensemble des indicateurs prévus par le plan départemental pour disposer d'un outil performant de mesure de la qualité du service. Dans ce but, il est prévu, selon le président, que « *la Communauté se positionne par rapports aux indicateurs prévus par le plan départemental dans son prochain rapport annuel sur l'élimination des déchets* ».

