

REF : GP/FA/2000-

REC. + A.R.

Monsieur le Président,

Par lettre du 25 février 2000, j'ai porté à votre connaissance les observations provisoires de la chambre régionale des comptes concernant la gestion du district urbain de l'agglomération nancéienne, devenu communauté urbaine du Grand NANCY à compter du 31 décembre 1995, au cours des exercices 1994 à 1997.

Vous avez bien voulu apporter en réponse les diverses précisions et remarques qui ont fait l'objet de votre courrier du 18 avril 2000. Après en avoir pris connaissance, la Chambre a arrêté dans sa séance du 18 juillet 2000 ses observations définitives telles qu'elles figurent dans l'annexe jointe.

Aux termes de l'article L.241-11 du code des juridictions financières, "les observations définitives formulées par la chambre régionale des comptes sur la gestion d'une collectivité locale, d'un établissement public local.... sont communiquées par l'exécutif de la collectivité ou de l'établissement à son assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Elles font l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celles-ci et sont jointes à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée".

Je vous serais obligé de bien vouloir me tenir informé de la date à laquelle cette communication sera intervenue.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de ma considération distinguée.

G. PIOLÉ

M. Charles CHONÉ
Président de la communauté urbaine
du Grand NANCY
22-24 Viaduc KENNEDY
54035 NANCY CEDEX

**DISTRICT DE L'AGGLOMERATION
NANCEIENNE**

**DEvenu
COMMUNAUTE URBAINE DE
L'AGGLOMERATION DE NANCY**

LETTRE D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SOMMAIRE

1. PRESENTATION	1
2. CONDITIONS D'EXERCICE DES COMPETENCES	1
2.1. des transferts de compétences partiels	1
2.2. des régularisations de transferts	1
2.3. des transferts mis en œuvre de manière incomplète	2
2.4. des interventions en dehors du champ de compétences	2
2.5. des missions confiées à des organismes tiers	2
2.6. des transferts financiers dérogatoires avec certaines communes	3
3. L'ACTION DE LA COMMUNAUTE EN MATIERE DE COLLECTE, D'ELIMINATION ET DE VALORISATION DES DECHETS.	4
3.1. Le cadre des relations entre la communauté et ses prestataires.	4
3.1.1. Les relations avec la société RIMMA	4
3.1.2. Les relations avec Nancy Energie	6
3.2. Les conditions d'exercice de la collecte.	8
3.2.1. Les modalités mise en place	8
3.2.2. III-Les résultats obtenus en matière de collecte sélective	9
3.2.3. La construction d'un nouveau centre de tri.	9
3.3. Financement et coût du service.	10
3.3.1. Le financement du service	10
3.3.2. Le coût du service	11
4. L'ACTION DE LA COMMUNAUTE EN MATIERE DE TRANSPORT DE PERSONNES.	12
4.1. Le partage des compétences au sein de l'agglomération.	12
4.2. Le cadre juridique dans lequel s'inscrivent ces actions.	13
4.2.1. Les relations contractuelles avec le délégataire.	15
4.2.2. Le cadre financier	16
4.2.3. Le contrôle du délégataire	16
4.2.4. La problématique de la TVA	17
4.3. Mise en place d'un réseau de transport en commun en site propre (TCSP)	17
4.3.1. Des procédures de concertation prévues par la loi	18
4.3.2. Etudes et marchés de matériels	18
<u>5. L'ACTION DE LA COMMUNAUTÉ EN MATIERE DE VOIRIE</u>	20

6.	L'ACTION DE LA COMMUNAUTÉ AU TRAVERS DE PARTENAIRES.	21
6.1.	La gestion d'équipements publics.	21
6.1.1.	Les relations avec l'association « Foire et salons internationaux »	21
6.1.2.	Les relations avec l'association PRABIL et la société PRABIL	23
6.2.	L'exercice de missions pour le compte de la communauté.	24
6.3.	Les relations avec des organismes tiers dans le domaine de l'enseignement.	25
6.3.1.	Projet fédérateur de recherche – Centre Charles Hermite	25
6.3.2.	La mise à disposition de locaux à l'association « Université de la culture permanente »	25
6.3.3.	Le versement d'une subvention au CIRIL	25
7.	LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNAUTÉ	26
7.1.	la présentation des comptes	26
7.2.	Les conditions de formation de l'épargne	27
7.3.	Le financement des investissements.	28
7.4.	Evolution de l'endettement.	28
7.5.	Evolution de la fiscalité.	28
8.	GESTION DU PERSONNEL COMMUNAUTAIRE	29
8.1.	Evolution des effectifs et incidences budgétaires.	29
8.2.	Le régime indemnitaire.	30
8.2.1.	le dispositif retenu et son coût pour la communauté	30
8.2.2.	Observations sur l'ensemble de ce dispositif	31
8.3.	Les autres avantages annexes.	33
8.4.	Les agents non-titulaires.	33
8.5.	Le cas particulier des conseillers administratifs.	34
8.5.1.	Le cadre général	34
8.5.2.	Le cas particulier d'un agent.	35

1. PRESENTATION

La période examinée (1994-1998) a vu la création de la communauté urbaine de l'agglomération de NANCY, succédant au district urbain de l'agglomération nancéienne, dissous par arrêté du 31 décembre 1995.

Le nouvel établissement regroupe désormais vingt communes, les communes de TOMBLAINE et d'HOUEMONT s'ajoutant aux dix-huit formant le district, l'ensemble représentant une population de 257.417 habitants (chiffres provisoires issus du recensement de 1999).

La communauté urbaine s'est substituée de plein droit au district pour ses anciennes attributions, accrues des compétences obligatoires alors applicables aux communautés urbaines.

L'arrêté de création a été modifié à deux reprises (29 mars 1996 et 1^{er} avril 1999) pour étendre son champ de compétences. Les transferts les plus significatifs ont porté sur la gestion des piscines publiques, du stade « Marcel PICOT », du palais des sports « J. WEILLE », du Zénith, de l'aménagement et l'entretien de la voirie, de l'éclairage public et de la signalisation.

Le nombre des compétences transférées témoigne d'une forte coopération intercommunale favorisée par quarante ans de pratique. A l'avenir, un éventuel élargissement de compétences sur celles fixées obligatoirement pour les nouvelles communautés urbaines serait soumis à l'article 6 de la loi du 12 juillet 1999, qui les subordonne en effet à des nouveaux critères d'espace et de population, fixé à 500.000 habitants, seuil non atteint par la communauté urbaine du Grand NANCY.

2. CONDITIONS D'EXERCICE DES COMPETENCES

L'exercice de ces compétences par la communauté urbaine met en lumière les observations suivantes:

2.1. des transferts de compétences partiels

Dans certains domaines, tels que la culture, les loisirs, les sports..., le transfert par les collectivités membres de la gestion des grands équipements s'est effectué par étapes, ce qui rend parfois difficile l'appréhension des actions réciproques.

2.2. des régularisations de transferts

Dans certains cas, les arrêtés ne font que régulariser des pratiques antérieures. Il en a été ainsi, pour partie, des compétences « ordures ménagères » ou « transports urbains de voyageurs » (cf. chapitres III et IV), ou encore l'attribution de « subventions aux clubs sportifs professionnels ». Dans ce dernier domaine, le versement par la communauté d'une subvention de 5 MF en 1997 à l'association sportive Nancy-Lorraine, le soutien du SLUC handball pour son accession en deuxième division ou encore de nombreuses conventions de « prestations de services » conclues en dehors des règles relatives aux marchés publics, qui ont contribué au soutien financier de ces clubs (4.055.400 F pour l'année 1997) attestent de l'implication de la communauté avant le 1^{er} avril 1999, date officielle du transfert de compétence.

2.3. des transferts mis en œuvre de manière incomplète

Le transfert de la voirie dite « secondaire » n'a pas été mené à son terme dans la mesure où il n'a pas été suivi d'une réflexion globale de meilleure efficacité des moyens techniques et humains (voir chapitre V).

2.4. des interventions en dehors du champ de compétences

La communauté consacre des ressources importantes à des prestations diverses et à des aides à l'enseignement supérieur, qui ne figurent pas dans son champ de compétence. Conformément à l'arrêté institutif, ce dernier est limité « *aux concours au développement de l'enseignement supérieur et de la recherche* », dont l'article 18 de la loi du 4 juillet 1990 indique qu'ils portent sur des dépenses d'investissements, notion que la communauté dans sa réponse, interprète depuis ces dernières années en « aide active au développement du potentiel universitaire de l'agglomération ».

Elle a ainsi multiplié les interventions dans le fonctionnement ou dans divers partenariats (subventions à l'enseignement, aide à la recherche, soutien à la communication, prise en charge des frais de participation aux colloques ou manifestations, soutien à la formation, aide aux divers anniversaires ou festivals, réalisation de diverses plaquettes ou guides, lancement du concours « Entreprendre », subvention à la chancellerie...).

La construction d'un réseau métropolitain de télécommunication (plus de 28 MF de dépenses en 1997 et 1998), fournit un autre exemple d'intervention de la communauté dans un domaine de compétence qui n'est pas le sien. Elle a, dans sa délibération du 20 décembre 1996, invoqué à cet égard « *sa compétence d'actions économiques* », alors que les interventions de cette nature ne pouvaient pas trouver application au cas particulier, étant régies par les articles L.2251-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

L'article 17 de la loi du 25 juin 1999 précise d'ailleurs que seuls « *les établissements publics de coopération locale ayant bénéficié d'un transfert de compétence à cet effet* » peuvent intervenir dans ce domaine, obligeant les communes à engager un nouveau processus de transfert de cette compétence au profit de la communauté.

2.5. des missions confiées à des organismes tiers

La gestion d'équipements publics ou des missions de service public est confiée à des structures associatives auprès desquelles la collectivité n'exerce pas toujours un contrôle suffisamment organisé pour s'assurer de l'emploi des fonds publics versés, dont le volume, pour les associations examinées par la chambre, atteint 125 MF sur la période 1994-1998 (voir chapitre VI) dont plus de 57,8 MF versés à une association dénommée « agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération nancéienne –ADUAN » avec laquelle la communauté, et avant elle le district, entretient des liens étroits.

En réponse, la collectivité fait valoir qu'il s'agit, selon elle, d'organiser une meilleure coordination des contrôles avec les autres partenaires intervenant dans ces structures.

2.6. des transferts financiers dérogatoires avec certaines communes

Les relations financières entre la communauté et les communes membres sont strictement définies par les articles L.5215-26 et L.5215-37 du code général des collectivités territoriales dès lors qu'elles ne résultent pas de la mise en œuvre de transfert de compétences. Il est ainsi précisé que, lors de l'adhésion, « *le conseil de la communauté peut consentir une aide financière aux communes qui font partie de la communauté urbaine et dont le budget serait gravement déséquilibré à la suite de leur adhésion à ladite communauté* » et peut, par la suite « *attribuer des fonds de concours aux communes membres afin de contribuer à la réalisation ou au fonctionnement d'équipements d'intérêt communautaire (commun) depuis la loi du 12 juillet 1999* ».

L'examen des comptes de la communauté a révélé plusieurs cas de relations financières avec les communes membres en dehors du cadre réglementaire :

- le versement imposé aux communes de concours lors de travaux dans les domaines de compétences de la communauté (5 MF depuis 1997) dès lors que ces dernières souhaitent procéder à des améliorations qualifiées « d'esthétiques ». Comme l'a rappelé récemment le Conseil d'Etat (14 janvier 1998, n° 161661), « *il résulte de l'ensemble des dispositions relatives aux communautés urbaines que celles-ci ne peuvent obtenir des communes qui en sont membres des participations, même volontaires, au financement de travaux ou d'opérations relevant de compétences de la communauté* » ;
- la prise en charge des emprunts garantis à l'ASNL, alors même que le transfert de compétences n'a porté que sur le versement de subventions, ou encore l'achat de titres de transport, intervention à caractère social, dont l'attribution aux bénéficiaires est décidée par les seuls CCAS des communes concernées (personnes âgées, demandeurs d'emploi) ;
- le transfert de recettes à une autre commune. Dans le cadre du transfert du réseau de chaleur, la communauté, après avoir procédé à l'acquisition du terrain d'emprise de la chaufferie pour 1,5 MF, a renoncé à percevoir la redevance versée par l'exploitant à la commune, qui en conserve le bénéfice ;
- le versement d'une dotation de solidarité dégressive à deux communes pour les années 1996 à 2000, soit respectivement une somme globale de 12,51 MF et 4,5 MF, contrepartie de leur adhésion. Le motif invoqué pour la commune d'HOUEMONT (*éviter que les contribuables n'aient à acquitter dès 1996 à la fois l'imposition communautaire et l'imposition communale reconduite à son niveau de 1995*) paraît très éloigné de la notion légale de budget gravement déséquilibré par l'adhésion à la communauté édictée par l'article L.5215-37 du code général des collectivités territoriales.

Dans sa réponse, la communauté a estimé pour l'essentiel ne pas déroger aux textes rappelés en préambule, position qui n'est pas partagée par la chambre. S'agissant du versement de la dotation de solidarité, il ressort des réponses apportées que la compensation financière a bien été versée aux communes de manière à étaler la pression fiscale sur plusieurs exercices, sur la base alléguée de l'article L. 5215-37 précité, en concertation avec le Ministère de l'Intérieur, faute d'autre possibilité régulière.

3. L'ACTION DE LA COMMUNAUTE EN MATIERE DE COLLECTE, D'ELIMINATION ET DE VALORISATION DES DECHETS.

Créée en décembre 1995, la communauté urbaine_a reçu compétence à la fois pour les ordures ménagères, les déchets encombrants et spéciaux et les réseaux de distribution de chaleur. Ces compétences correspondent à celles exercées de fait par le district, dans des conditions au demeurant incertaines sur le plan juridique, les activités réelles excédant sensiblement le domaine de compétence qui lui avait été délégué par les communes s'agissant du traitement des déchets.

En effet, bien que l'article 2 de la loi de 1975 précisait déjà que l'élimination des déchets comportait « *les opérations de collecte, transport, stockage, tri et traitement nécessaires à la récupération des éléments et matériaux réutilisables ou de l'énergie* », les compétences confiées au district en 1979 (collecte et incinération des ordures ménagères) étaient restrictives, écartant de fait le stockage, le tri et les modalités de traitement autres que l'incinération des déchets.

3.1. Le cadre des relations entre la communauté et ses prestataires.

La chambre avait déjà relevé, lors de son précédent contrôle, la pratique de négociations directes avec des prestataires de son choix plutôt que le recours régulier à la mise en concurrence. Les relations avec les sociétés (ex SEM) RIMMA et Nancy Energie illustrent à nouveau ces pratiques, notamment à travers l'analyse des différents avenants conclus sur la période.

3.1.1. Les relations avec la société RIMMA

3.1.1.1. Aménagement du cadre contractuel par des avenants

La société RIMMA assure la collecte des déchets communautaires, la collecte sélective à domicile, ainsi que des missions connexes (gestion de déchetteries, exploitation du centre de tri, distribution de sacs et de bacs) sur la base d'une convention initiale remontant au 20 juin 1978, modifiée par dix avenants ayant eu pour effet d'en prolonger l'échéance jusqu'au 31 décembre 2005, soit une durée de 27 ans.

Si, avant la loi du 29 janvier 1993, les contrats conclus par les sociétés d'économie mixte, même agissant dans le cadre de l'exécution d'un service public, n'étaient pas soumis aux principes de publicité et de mise en concurrence, il n'en est plus de même après cette date. Il en allait ainsi pour la société RIMMA, à statut de SEM jusqu'à sa « privatisation » survenue en 1997, date où elle est devenue une filiale du groupe VIVENDI (ex. Compagnie Générale des Eaux). Depuis 1993, trois avenants ont été passés entre le district et la RIMMA, sans mise en compétition, alors même que les modifications introduites achevaient de bouleverser le cadre initial du contrat de 1978.

Les modifications les plus significatives introduites par avenants depuis mars 1993 ont porté sur la nature du service : nouvelles fréquences de collecte (trois par semaine pour Nancy au lieu de six fois, à l'exception de l'hypercentre), émergence de nouveaux services..., la mise à disposition à titre gracieux d'un nouveau centre d'exploitation (3000 m² pour un coût global de 23 MF environ) et le changement des règles de rémunération de la RIMMA, avec introduction de clauses de révision systématique et d'un mécanisme de facturation minimale (de 90.000 tonnes initialement à 103.300 tonnes) ainsi que l'affermage de la recette issue de la valorisation des matières.

Les modifications introduites par avenant sont telles, entre 1993 et 1996, qu'il n'est plus permis de soutenir qu'il s'agirait d'un seul et même contrat. La RIMMA, désormais filiale d'un groupe privé, a ainsi bénéficié de cette situation. Au delà de la méconnaissance de l'obligation d'appliquer les règles de publicité et de mise en compétition, le district s'est durablement privé de la possibilité de bénéficier des effets de la concurrence.

Dans sa réponse, la collectivité fait valoir la difficulté pour la SEM de supporter une mise en concurrence compte tenu de niveaux de rémunération du personnel supérieurs à ceux du marché, des risques de contentieux en cas de rupture unilatérale du contrat et du fait qu'elle considère, selon elle, avoir choisi la meilleure solution sur le plan économique.

3.1.1.2. Application irrégulière des dispositions contractuelles

La superposition des avenants sur une base contractuelle remontant à 1978 a naturellement rendu très complexe l'application du dispositif unissant la communauté et la RIMMA. Il n'est pas surprenant dès lors d'y relever des modalités pénalisantes pour la communauté urbaine.

Il en va ainsi des modifications successives intervenues dans la formation du prix de la tonne collectée, la volonté des parties à chaque avenant étant de quantifier toutes les modifications du service déjà intervenues ou simplement à intervenir. L'élimination des déchets dans les déchetteries illustre ces contradictions.

Ainsi, l'avenant n°3 a pris en compte l'élimination des déchets dans neuf déchetteries « existantes ou à créer » ainsi que les charges de gestion de ces équipements. L'avenant n°4 a lui-même intégré une extension de la plage d'ouverture desdites déchetteries. Au demeurant, en 1999, plusieurs années après la passation de cet avenant, une de ces neuf déchetteries n'était toujours pas en service, ce qui illustre le manque de rigueur dans la composition du prix facturé à la communauté.

De plus, la formule de révision automatique de la rémunération du prestataire introduite en décembre 1996 comportait comme paramètre de départ le chiffre de sept déchetteries. Dans ces conditions, le passage à un total de neuf aura pour effet de majorer le prix à la tonne facturé de 2,29 % alors même que la réduction des horaires d'ouverture fin 1999 devrait se traduire par une économie annuelle chiffrée à 400.000 F. Seule une mise en concurrence de ce service, que les négociations « très serrées » évoquées par la collectivité en réponse ne peuvent remplacer, aurait permis de s'assurer d'une juste rémunération.

La communauté urbaine supporte également le remboursement d'une part de taxe professionnelle « inhérente à son exploitation » à la Société RIMMA (1 303 461 F en 1997, par exemple). Outre que les bases de calcul en sont malaisées à vérifier, du fait de la diversité des clients de la société (autres filiales du groupe notamment), la loi du 29 décembre 1978 rend nulles et de nul effet de telles restitutions de taxe à des redevables, comme contraires au principe de l'égalité devant l'impôt. La chambre ne partage pas l'avis de la société qui dans sa réponse estime ce remboursement possible.

Par ailleurs, l'avenant n°9, présenté par les parties comme devant conduire à une baisse du prix de la tonne de 8,5 %, a conduit, par le biais d'une nouvelle formule de révision, à la prise en charge par la communauté de frais de conditionnement, auparavant supportés par l'exploitant, ce dernier bénéficiant ainsi d'une garantie de recette en produits de valorisation de 1 736 000 F.

Pour la première année d'application (1997), les produits réels de valorisation, égaux à 849 850 F en 1996, sont devenus « négatifs » après prise en compte des coûts techniques facturés par l'exploitant et ont donné lieu à un versement de 2 345 670 F. De tels mécanismes, qui conduisent à transformer une recette de valorisation en une dépense pour la communauté urbaine, paraissent peu favorables à ses intérêts, la volonté exprimée en réponse par la collectivité de neutraliser les variations des cours du papier ne pouvant expliquer seule ce résultat.

Enfin, alors même que l'ensemble des rapports et documents fournis à la collectivité (rapport annuel du mandataire, assemblée générale de la société RIMMA, conseil d'administration du 22 avril 1997), fait état d'un résultat d'exploitation nul pour l'exercice 1996, la société RIMMA a transmis à la communauté urbaine, le 20 juin 1997, une facturation complémentaire relative à cet exercice d'un montant de 462 757,88 F au motif de la couverture d'un déficit relatif à l'exercice 1996 (l'ancien article 9.2 du contrat prévoyait en effet cette possibilité).

La consultation du compte de résultat produit par la société RIMMA n'apporte pas de justification probante, d'autant qu'il est lui même différent des comptes sociaux déposés au greffe du tribunal de commerce pour l'exercice concerné. Aucune explication probante n'a été fournie à la chambre sur ces divergences. Il apparaît par conséquent que ce versement a eu pour effet de ramener le bénéfice de la cession de cette société de 2 618 850 F à 2 156 092 F.

3.1.2. Les relations avec Nancy Energie

3.1.2.1. La transformation du cadre initial des relations entre la communauté et la société Nancy Energie

La société Nancy Energie est une ex SEM, titulaire d'un contrat de concession de la production et la distribution de chaleur sur l'agglomération. Elle a été « privatisée » en 1990, son capital étant désormais contrôlé par le groupe VIVENDI. Par simple avenant au contrat de concession initial, cette société s'est vue confier jusqu'en 2016 les prestations nouvelles suivantes :

- exploitation de l'usine de traitement et de valorisation alors propriété du district,
- construction, dans les cinq ans, et exploitation d'un centre de valorisation estimé à 196,4 MF en juin 1990 ;
- construction d'une nouvelle chaufferie (estimée à 15,6 MF HT).

Afin d'assurer l'ensemble de ces prestations, il est alors prévu que cette société percevra une redevance, par tonne d'ordures ménagères traitée, pour le compte de la collectivité, égale à 204,76 HT après la mise en service du nouveau centre de valorisation, le produit de la vente de l'énergie calorifique aux abonnés et une participation financière de 100 MF.

Cet équilibre n'a pas été respecté et l'économie générale du contrat a été à nouveau bouleversée par des avenants successifs.

D'importantes modifications ont en effet été apportées au projet initial et se traduisent, pour l'essentiel, par une augmentation de 32,7 % du prix de référence (en valeur 1^{er} juillet 1989 et avant application de la clause de révision décrite ci-après), par une augmentation des capacités des installations à l'initiative de l'exploitant privé (selon les termes de la délibération du 9 juillet 1993) pour permettre à ce dernier de traiter des déchets extérieurs à la communauté (de 105 000 à 120 000 tonnes) et par une hausse de 30 % de la participation financière de la collectivité.

A cet égard, le rôle de simple intermédiaire confié à Nancy Energie (groupe VIVENDI) dans la construction de ces équipements publics est à souligner : ces derniers ont été construits pour le compte de la communauté, suivant l'agrément technique de cette dernière (« *chaque projet d'exécution ...doit être soumis à l'agrément du président ...avant toute exécution* ») et financé soit directement (40 % selon le contrat de crédit-bail), soit avec la garantie implicite de la collectivité : par délibération du 9 juillet 1993, l'assemblée délibérante a ainsi accepté que le district se substitue au concessionnaire pour le paiement du crédit-bail si ce dernier se trouvait défaillant où à rechercher un autre concessionnaire.

Si en réponse la collectivité justifie, en partie, l'augmentation du prix de référence par l'intégration de nouvelles dispositions réglementaires, la chambre constate que sur la même période sa participation directe a été portée de 100 MF à 130 MF.

Il en va de même de la modification de la formule de révision des prix facturés par la société à la communauté. Initialement, la détermination du prix reflétait l'investissement à réaliser, l'amortissement et les coûts d'exploitation, avec une formule de révision fondée sur quatre paramètres (loyers, exploitation, gros entretien-renouvellement, recettes de valorisation).

A la suite de l'avenant n° 2, le paramètre loyer, résultant auparavant d'un calcul fondé sur des variations d'indices, a été remplacé par une formule du type $(1,03)^n$, où n correspond au nombre d'années écoulées depuis juillet 1989. La rémunération de la société est donc influencée par un mécanisme exponentiel, à l'évidence favorable à l'exploitant. Ce dernier fait valoir dans sa réponse, que cette formule reflète l'indexation du montant des loyers du crédit bail.

En simulant son évolution entre 1989 et 2016, terme actuel du contrat, ce paramètre initialement fixé à 1 sera alors égal à 2,22, soit plus du doublement pour cette variable¹. Au surplus, la durée de 27 ans prévue pour l'application de la convention, et de la clause exponentielle, excède la durée du crédit bail souscrit par la société pour financer les équipements, avec la garantie de la communauté, qui porte sur 20 ans.

Les modifications introduites en 1993 ont alors eu pour effet de substituer une nouvelle logique à l'exécution de ce contrat qui ne peut être considéré comme la poursuite du contrat antérieur.

3.1.2.2. Dispositions favorables à la société

Au-delà de l'avantage significatif, pour la société Nancy Energie, d'avoir bénéficié d'une durée de concession de 26 ans, plusieurs dispositions introduites par les avenants successifs sont manifestement en sa faveur.

¹ cette clause s'appliquera sur 27 années (1^{er} juillet 1989 au 30 juin 2016), soit 1.03 à la puissance 27 ce qui donne un résultat de 2.22 (soit + 122 %) à pondérer par un coefficient de 45/132 (partie dépenses).

Il en va ainsi, par exemple, de la garantie apportée par la communauté à un financement par crédit bail porté à 350 MF HT pour « faire face à des investissements supplémentaires », parmi lesquels figure une chaîne de prise en charge des déchets médicaux, exploitée hors concession. Il en va de même de la prise en compte, dans les calculs de révision de prix, d'indices et de paramètres dépourvus de caractère officiel, mais dont certains sont en fait fixés par des prestataires membres du même groupe, tels que les frais de mise en décharge (RIMMA, TROMEC) ou des tarifs de fiouls lourds ou domestiques (Compagnie générale de chauffe), même si leur poids dans la formule de révision reste faible.

Comme dans le cas de la collecte évoquée plus haut, la communauté restitue, sans fondement légal, des sommes au titre de la taxe professionnelle ou la taxe foncière (respectivement 895 333 F et 1 260 878 F en 1997). Pour la taxe professionnelle, ces versements vont même au delà de ce qui, bien que non conforme à la loi, avait été stipulé au contrat, et limité à un « montant correspondant à l'activité du concessionnaire pour l'exécution du service décrite au contrat ». En réponse, la collectivité précise que cette dernière remarque sera prise en compte.

L'application du dispositif conventionnel, modifié par avenant, s'est également avérée parfois peu à même de ménager les intérêts de la communauté. Celle-ci a ainsi attendu le premier trimestre de l'année 1999 pour percevoir la redevance due par la société sur ses activités de valorisation externe au titre des années 1996 et 1997, redevance dont au demeurant le montant a été réduit du fait de la prise en compte d'un coefficient non contractuel de réfaction de 1,8 sur la mesure des déchets hospitaliers. Si la collectivité comme la société expliquent ce coefficient par un pouvoir calorifique différent, la chambre rappelle qu'il appartient à l'assemblée délibérante de modifier les clauses contractuelles. Au surplus, aucun versement n'a été effectué pour la première année d'exploitation, les parties se référant à une mise en service « industrielle » également non contractuelle.

Dans un autre registre, les bases de calcul du produit de la vente de chaleur aux abonnés, qui auraient dû être en vigueur depuis 1986, n'ont été définies qu'en 1996. Ces indications, ajoutées au fait que plus de vingt cas de demande de révision des prix ont été recensés, illustrent le caractère pour le moins partagé du risque d'exploitation, qui est loin d'être assumé à ses risques et périls par le concessionnaire.

3.2. Les conditions d'exercice de la collecte.

3.2.1. Les modalités mise en place

La communauté n'a pas aujourd'hui de règlement de collecte opposable aux tiers, malgré la possibilité ouverte pour elle par les articles L.2224-16 et L.5215-24 du code général des collectivités territoriales.

Les modalités en sont donc uniquement décrites à travers le contrat avec la société RIMMA.

Si les conditions relevant de la collecte traditionnelle sont clairement établies et peuvent être considérées comme satisfaisantes, une incertitude apparaît sur les modalités de mise en place de la collecte sélective à domicile où il est seulement indiqué que : « *la société assure le tri des déchets issus de la collecte sélective à domicile* » sans autre précision, notamment sur le rythme de cette collecte ou ses modalités. Contrairement à la réponse de la communauté, les résultats d'une étude sur ce sujet ne peuvent suppléer des engagements contractuels entre les parties.

De même, s'agissant de la collecte sélective par apport volontaire, une très grande latitude est laissée à l'exploitant. Les seules précisions concernent les services spéciaux. Cette imprécision ne favorise ni le respect des obligations de la communauté à l'égard de la société Eco-Emballages ni la recherche de meilleurs rendements par habitant.

De plus, plusieurs clauses dans les différents contrats ne sont pas de nature à favoriser le développement de ce type de collecte. Il en va ainsi de la garantie de recette minimale en matière de valorisation des produits, de la formule de révision systématique des tarifs dont un des trois paramètres est basé sur le montant réglé par le prestataire pour la mise en décharge (sans autres précisions sur les modalités de calcul de ce coût) ou encore de la possibilité pour l'exploitant d'obtenir une révision des tarifs si le tonnage traité par incinération pour le compte de la communauté venait à être inférieur de plus de 2 % à 93.000 tonnes/an.

3.2.2. III-Les résultats obtenus en matière de collecte sélective

Lors de la signature du contrat avec la société Eco-Emballages, début 1995, le référentiel de déchets ménagers collectés a été estimé à 403 kg par habitant et par an dont 111 kg de déchets d'emballages.

Les objectifs fixés étaient alors ambitieux, portant la population desservie par la collecte sélective de 19 000 habitants en 1994 à 150 000 dès 1998 (60 % de la population totale), le retard constaté en 1994 s'expliquant pour l'essentiel par la pratique antérieure d'un tri après collecte des déchets, expérience qui s'est relevée non concluante.

Au regard des objectifs affichés, le bilan apparaît mitigé même si la progression par rapport à 1994 est très importante. Les résultats pour 1998 peuvent ainsi être résumés:

- valorisation totale de 12 513 tonnes à comparer à un objectif de 21 172 tonnes, soit 39,9 % du gisement de déchets d'emballages ;
- matériaux issus du tri sélectif : 8 428 tonnes à comparer à un objectif de 10 220 tonnes ;
- population desservie par la collecte sélective : 120 000 habitants (soit 48 % à comparer à l'objectif de 60 %).

Ces retards que la collectivité attribue à des difficultés de conteneurisation ont une incidence sur les soutiens financiers attribués par la société Eco-Emballages, même s'il apparaît que certains des coefficients de valorisation sur mâchefer sont forfaitaires.

3.2.3. La construction d'un nouveau centre de tri.

La collecte sélective et son corollaire, le tri des déchets, ne sont décrits qu'incidemment à l'occasion des différents avenants aux contrats passés avec la société RIMMA, sans précision quant aux modalités pratiques et aux obligations du prestataire de service.

L'avenant n°2 (octobre 1993) précisait ainsi que « le district a demandé au concessionnaire de réaliser un bâtiment susceptible d'abriter un centre de tri des ordures ménagères issues de la collecte sélective », la collectivité conservant la pleine jouissance de ces parties du centre de traitement.

Cette construction, en dépit de son coût (7,53 MF), n'a reçu aucune affectation jusqu'à présent, le tri sélectif s'effectuant, à l'initiative du prestataire, tout d'abord dans les anciens locaux de Nancy puis, après destruction, dans un centre situé à Dijon.

Par délibération du 9 juillet 1999, la communauté a décidé la réalisation des bâtiments d'un centre de tri et de stockage des déchets issus de la collecte sélective sur le site du centre de valorisation des déchets de Ludres (coût estimé de 5,4 MF).

Cette décision appelle les remarques suivantes :

- la délibération précitée ne reprend pas les indications figurant dans le compte rendu de la commission de l'environnement de juin 1999 selon lesquelles « *RIMMA a étudié une solution consistant à utiliser sur le site de Ludres le local prévu à cet effet dès la construction de l'usine, et chargé une entreprise de réaliser les travaux relatifs à la chaîne de tri, la communauté quant à elle conservant la maîtrise d'ouvrage...pour le bardage du bâtiment centre de tri et la construction du bâtiment de stockage* ». Il y est également indiqué que ce centre est « *dimensionné pour recevoir le tonnage de la communauté (2 000 tonnes actuellement, 4 à 5 000 à terme) et également les tonnages extérieurs, soit une capacité totale de 6 000 tonnes/an* ».

La question se pose de l'information de l'assemblée délibérante sur ce projet, qui a pour effet de faire contribuer la communauté au financement, par des fonds publics, de bâtiments qui recevront pour partie une affectation privée.

- la procédure d'attribution du marché de maîtrise d'œuvre n'est pas conforme au code des marchés publics. En effet, conformément à l'article 308 2^{ème} alinéa dudit code qui s'applique bien au cas d'espèce contrairement à la réponse de la communauté, les discussions préalables à la passation de ce type de marché « ne peuvent être engagées qu'après avis favorable et motivé de la commission d'appel d'offres ». Or, il convient de constater sur ce dossier que le délai de publication de 15 jours minimum n'a pas été respecté et la commission d'appel d'offres n'a pas été réunie.

3.3. Financement et coût du service.

3.3.1. Le financement du service

Le financement de la collecte repose uniquement sur la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, dont le taux a progressé de 6,91 % en 1994 à 8,18 % en 1999 et le rendement de 99,4 MF à 136,4 MF pour la même période (131,7 MF hors communes de Houdemont et Tomblaine, non présentes en 1994), soit une progression de 32,5 % à périmètre constant.

Bien qu'elle ait développé la collecte des déchets autres que ceux des ménages (cartons d'emballages auprès des commerçants, verre et papier chez les professionnels, apport des artisans dans les déchetteries...), la communauté n'a pas en effet institué la redevance spéciale pour ce type de collecte, obligatoire depuis le 1^{er} janvier 1993, un examen de cette mesure étant annoncé en réponse.

Aucune modalité spécifique n'a été mise en place pour les bâtiments non assujettis à la taxe foncière échappant à la taxe sur les ordures ménagères (propriétés de l'Etat, des collectivités, lycées et collèges, hôpitaux...).

3.3.2. Le coût du service

Chaque année, la communauté, à travers ses documents budgétaires, retrace le coût de ce service « ordures ménagères » à la fois en fonctionnement et en investissement. Ainsi, pour l'exercice 1998, les dépenses et les recettes de fonctionnement (hors TEOM) sont évaluées respectivement à 126 997 KF et 14 492 KF et les dépenses d'investissement à 10 582 KF.

Ces chiffres peuvent être rapprochés avec le coût des deux contrats de prestation de service analysés ci-avant, les charges étant rattachées à chaque exercice auquel elles se rapportent (avec un taux de TVA porté de 18,6 à 20,6 % en 1995).

Société RIMMA	1994	1995	1996	1997	1998	Variation
Coût global du service	52 181 195 55	518 941 63	607 409 64	383 053 64	835 820	24,3%
Tonnages facturés	97 199	95 860	96 172	97 929	96 511	-0,7%
<i>dont ordures ménagères</i>	95 225	93 637	93 315	94 468	93 209	-2,1%
<i>dont objet encombrants</i>	1 974	2 223	2 857	3 462	3 302	67,2%
Coût facturé à la tonne (en F)	537	579	661	657	672	25,1%

Société NANCY ENERGIE	1994	1995	1996	1997	1998 *	Variation
Coût global du service	18 381 599 23	899 764 37	582 348 39	761 144 41	477 870	125,6%
Tonnages facturés	95 225	93 015	95 766	94 863	91 967	-3,4%
Coût moy. facturé à la tonne (en F)	193	257	392	419	451	133,6%

* le chiffre pour 1998 inclut la demande de remboursement de taxe professionnelle non réglée à ce jour

Les conséquences financières des deux contrats analysés précédemment, ainsi que les dysfonctionnements relevés, apparaissent à la lecture de ce tableau.

Si la forte hausse enregistrée entre 1995 et 1996, s'agissant du contrat relatif à l'élimination des déchets ménagers, peut partiellement s'expliquer par le nouveau service rendu aux usagers à travers la mise en service d'une unité de retraitement conforme aux normes en vigueur, la progression de plus de 15 % du prix de la tonne entre 1996 et 1998 n'est que la conséquence des modifications contractuelles décrites précédemment.

A l'inverse, la progression de plus de 25 % du coût de collecte des déchets peut difficilement s'expliquer par la seule modification du service. En effet, la mise en place de la collecte sélective s'est accompagnée d'une diminution importante de la fréquence de ramassage qui a réduit la charge supportée par le prestataire, sans qu'il soit possible d'en mesurer les incidences financières avec précision compte tenu de la rédaction actuelle des contrats.

La communauté comme la société RIMMA précisent en réponse qu'en sus des tonnages facturés il y aurait lieu de prendre en compte d'autres prestations, ce qui confirme les remarques de la chambre sur la difficulté d'appréhender le coût exact des différents services confiés à travers le mode de facturation retenu.

4. L'ACTION DE LA COMMUNAUTE EN MATIERE DE TRANSPORT DE PERSONNES.

Depuis 1970, le district exerçait de fait la compétence « transport de personnes », mission qui s'articule aujourd'hui autour de 4 axes principaux :

- le transport urbain de voyageurs (y compris les transports scolaires) ;
- le transport des personnes handicapées ;
- le transport suburbain à travers l'adhésion au syndicat mixte des transports en commun suburbains dans la région de Nancy ;
- la mise en place d'un réseau de transport en commun en site propre (TCSP).

Cette mission s'exerce dans le cadre de compétences restées longtemps sans fondement juridique et dans des conditions de transparence et de mise en concurrence peu satisfaisantes alors même que les coûts des services (hors opérations nouvelles) progressent très rapidement.

4.1. Le partage des compétences au sein de l'agglomération.

Trois structures interviennent dans l'organisation du transport de personnes au cours de la période examinée par la chambre :

- le syndicat intercommunal scolaire du 1^{er} cycle de Nancy (SIS), créé en 1966, et qui regroupe 40 communes (soit un périmètre beaucoup plus large que le district ou la communauté) et dont la compétence inclut « le ramassage des enfants » ;
- le syndicat mixte des transports en commun suburbains dans la région de Nancy (SMTC), créé en 1980, et qui est substitué au département de Meurthe-et-Moselle s'agissant de la partie suburbaine des lignes n° 10, 12 et 14 ;
- la communauté urbaine, ex district, qui exerce de fait la compétence transport urbain de voyageurs au sein de l'agglomération.

Le district de Nancy n'a jamais formellement reçu transfert de compétence dans ce domaine de la part des communes membres. La délibération en ce sens, prise le 4 juin 1970, aurait dû être suivie d'une approbation des conseils municipaux des communes membres pour valoir transfert de compétence, conformément à l'article 4 de l'ordonnance du 5 janvier 1959 alors en vigueur.

La création de la communauté urbaine a régularisé cette situation.

Cependant, la répartition actuelle des compétences entre le SIS et la communauté urbaine n'est pas stricte. En effet, le transport scolaire, ex « ramassage des enfants » est, conformément à l'article 29 de la loi du 22 juillet 1983, un service régulier public partie intégrante du transport routier de personnes, qui est de la compétence de la communauté. Une même compétence (transport scolaire) est donc aujourd'hui déléguée à deux structures différentes, en contradiction avec le principe fondamental d'exclusivité.

La communauté urbaine considère aujourd'hui le SIS comme un organisateur secondaire et prend en charge la totalité des dépenses réalisées par ce syndicat en matière de transport scolaire bien que celui-ci desserve des communes non-membres de la communauté. Cette situation n'est guère satisfaisante, même si le nombre d'élèves concerné reste faible.

Le même phénomène peut être relevé s'agissant de la participation de la communauté au SMTC. En effet, l'objet principal de ce syndicat est de partager à part égale avec le département le déficit relatif à la partie suburbaine de trois lignes dont la communauté assure déjà le financement pour la partie urbaine. On peut alors s'interroger sur la conformité de la participation de la communauté à un syndicat pour l'exploitation de lignes suburbaines qui n'entrent pas dans ses attributions, démarche qui s'inscrit conformément aux réponses dans un logique de solidarité.

L'examen des relations financières avec la CGFTE amène d'ailleurs à constater que la facturation des cartes scolaires sur ce réseau (déduction faite de la participation des familles) est mise à la charge de la communauté.

4.2. Le cadre juridique dans lequel s'inscrivent ces actions.

Depuis plusieurs décennies, la société CGFTE (groupe VIVENDI) est l'opérateur quasi-exclusif en matière de transport urbain pour l'agglomération nancéienne. Pour la période examinée par la chambre, les relations contractuelles s'inscrivent pour l'essentiel dans le cadre de deux conventions des 27 décembre 1991 (années 1992-1996) et 16 décembre 1996 (à compter du 1^{er} janvier 1997).

L'examen des procédures mise en place appelle de nombreuses observations s'agissant du respect des règles de mise en concurrence.

La convention de décembre 1991 :

Présentée par la collectivité comme étant « *aux risques et périls* » de l'exploitant conformément à la délibération du 20 décembre 1991, cette convention organise la réalisation du service de transport par le prestataire avec mise à disposition des équipements par le district (future communauté) et en contrepartie d'une rétribution assurée par le versement d'une contribution forfaitaire et par les recettes provenant des usagers.

L'article 15-2 –conditions générales- édicte que : « *d'une façon générale, toute circonstance nouvelle affectant les conditions d'exploitation amènera les parties à se rencontrer pour discuter de l'incidence sur la contribution* ».

La définition des modalités financières a nécessité l'adoption de douze avenants pendant les cinq années d'application de la convention. Il a ainsi été admis, par les avenants n° 8,11 et 12, de ne laisser à la charge de la CGFTE que 50 % du déficit d'exploitation dû à une diminution du nombre de voyageurs au-delà d'une baisse de fréquentation de 2 % par an, réduisant ainsi sensiblement le risque assumé par le délégataire, les parties ayant initialement prévu un partage des conséquences en fonction des causes ayant présidé à ces variations.

Ces avenants ont au surplus introduit diverses dispositions critiquables comme :

- les divers travaux confiés à la CGFTE pour des montants respectifs de 560 000 F et 743 480 F sans respect du code des marchés publics pour ce qui s'assimile à la réalisation de travaux et de services ou encore attribution, à l'occasion de travaux au dépôt « Marcel Brot », à la CGFTE d'une mission partielle de maîtrise d'œuvre, moyennant rémunération égale à 5 % ;

- la contribution forfaitaire de 1,2 MF « *afin de compenser partiellement les frais supportés par l'exploitant relatifs à la mise en place d'une billettique* ». Ce versement était subordonné à la réalisation d'objectifs de fréquentation du réseau et de recette par kilomètre. Aucune vérification n'a été effectuée à ce titre. L'examen du compte rendu d'activité pour 1994 montre pourtant que ces objectifs n'ont pas été atteints.
- l'attribution, à compter de 1994, à la CGFTE et sans mise en concurrence, du transport des handicapés physiques (montant total versé à ce titre : 7,1 MF entre 1994 et 1996) sur la base d'une clause d'exclusivité introduite dans la convention de 1991. La chambre rappelle à cet égard la nullité de ce type de clause qui est de nature à restreindre le jeu de la concurrence sur un marché. Le fait que la CGFTE était déjà l'exploitant au titre d'une autre convention signée en 1992 et résiliée en décembre 1993 ne lui conférait aucun droit à ce qui s'assimile à un nouveau contrat.

La convention de décembre 1996 :

Par délibération du 27 octobre 1995, l'assemblée a décidé du principe d'une délégation de service public à compter de 1997. Les principales caractéristiques des prestations devant être assurées par le délégataire ont fait l'objet d'un cahier des charges approuvé le même jour. A l'issue de cette procédure, la gestion de ce réseau a été à nouveau déléguée à la CGFTE par contrat du 16 décembre 1996.

Seule la CGFTE a déposé une offre à la suite de l'avis de publicité, lequel aurait dû au demeurant être élargi au plan européen compte tenu des montants en cause. Contrairement à la réponse de l'exploitant, la directive communautaire 93-38 du 14 juin 1993 s'appliquait bien en l'occurrence puisque concernant « *un contrat à titre onéreux conclu par écrit entre une entité adjudicatrice et un prestataire de services ayant pour objet la mise à disposition ou l'exploitation de réseaux destinés à fournir un service public dans les domaines du transport par ...tramway, trolleybus ou autobus* ».

La faible motivation d'éventuels concurrents à soumissionner peut notamment s'expliquer par la condition posée dans l'avis de publicité, qui limitait à cinq années la durée de la délégation, avec possibilité d'une résiliation par la communauté dès la troisième année. Cette clause était justifiée par « *la réflexion actuelle sur la future politique de déplacement* ». Elle constituait à l'évidence une exigence dissuasive eu égard aux investissements nécessaires dont l'amortissement implique un minimum de permanence.

Quelques mois après la reconduction de la CGFTE, la communauté renonçait à la clause précédente, par l'avenant n°1 du 20 juin 1997. Cette renonciation unilatérale était justifiée en ces termes: « *la modification de cette clause de résiliation avant terme permettrait à l'exploitant d'optimiser la gestion du réseau en assurant l'amortissement du coût de l'adaptation des structures sur une plus longue période* ». Il est regrettable pour les intérêts de la communauté qu'un tel revirement soit intervenu à l'issue de la procédure de sélection du délégataire, sans qu'elle ait été en mesure d'en tirer un avantage soumis à concurrence.

Outre la clause évoquée ci-dessus, la procédure de désignation du délégataire engagée en octobre 1995 appelle quelques remarques.

L'article 9 du cahier des charges approuvé par l'assemblée délibérante précisait que les candidats devaient accepter « *un contrat dans lequel l'exploitant assume à la fois le risque lié à la production des kilomètres et le risque lié à l'évolution de sa fréquentation* ».

Or, le contrat passé avec la CGFTE partage entre l'exploitant et la collectivité toute influence de la modification de la fréquentation par rapport aux prévisions initiales, réduisant ainsi fortement le risque de l'exploitant, en dépit du qualificatif de convention « *aux risques et périls de l'exploitant* ».

C'est ainsi deux obligations majeures, prévues par la délibération du 27 octobre 1995, qui n'ont pas été imposées au délégataire dans le dispositif contractuel :

- le risque financier lié à la variation de la fréquentation, à la charge du délégataire ;
- la contribution financière liée aux évolutions de la vitesse de déplacement en véhicule individuel dans l'agglomération et des temps de parcours dans les transports en commun.

Si les deux parties précisent en réponse que cette négociation relevait de la libre négociation des clauses du contrat dans le cadre d'une procédure de délégation de service public, la chambre rappelle que le cahier des charges édicté par la collectivité précisait expressément que « *les dérogations proposées par les candidats ne devaient pas remettre en cause les principes du cahier des charges c'est à dire un contrat dans lequel l'exploitant assume à la fois le risque lié à la production des kilomètres et le risque lié à l'évolution de la fréquentation* ».

Enfin, la convention de décembre 1996 prévoit dans son article 2 une clause d'exclusivité ainsi rédigée : « *l'autorité organisatrice s'interdit de conclure avec des tiers tout autre contrat relatif à des services de transport de nature à concurrencer les services faisant l'objet du présent contrat. En cas de modification de l'étendue de ce territoire, les parties se rapprocheront pour convenir des adaptations nécessaires au présent contrat* ». Cette clause ne figurait pas dans le cahier des charges approuvé par l'assemblée et à la disposition des éventuels candidats.

Cet article s'assimile à une pratique anticoncurrentielle telle que définie à l'article 7 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 limitant l'accès au marché ou le libre exercice de la concurrence par d'autres entreprises. La chambre rappelle que la loi du 8 février 1995 a étendu aux conventions de délégation de service public les règles définies par cette ordonnance et ne peut partager l'analyse des deux parties qui estiment à l'inverse que cette clause constitue une règle indispensable à toute délégation de gestion d'un service de transport

Par cette clause d'exclusivité, la communauté s'est incidemment interdit de recourir à un autre prestataire pour l'exploitation du tramway, dont l'ouverture est prévue en 2001. Conformément à l'article 9, l'ordonnance de 1986, cette clause contractuelle doit être considérée comme nulle.

4.2.1. Les relations contractuelles avec le délégataire.

L'examen du suivi des relations contractuelles montre que la communauté ne s'est pas dotée des moyens de s'assurer, directement ou par l'intermédiaire de prestataires extérieurs, de la conformité de la rémunération du délégataire.

4.2.2. Le cadre financier

Le tableau qui suit résume l'ensemble des relations financières avec le délégataire et fait apparaître une forte progression des coûts à la charge de la collectivité (+28,1 %) alors même que la fréquentation du réseau est en net recul. Si deux contrats ont été en vigueur sur cette période, les principales caractéristiques en sont identiques et l'offre kilométrique ne varie guère.

Ces chiffres permettent de mesurer l'incidence des modalités consenties quant au risque lié à l'évolution de la fréquentation. Si la communauté attribue le recul de la fréquentation à une tendance nationale, ainsi qu'à la fraude et au vieillissement du réseau trolleybus, la chambre rappelle que ces circonstances étaient largement prévisibles lors de la rédaction du cahier des charges.

En effet, la vitesse de circulation ne peut être incriminée, celle-ci progressant régulièrement sur la période, de 12,45 km/heure en 1994 à 13,8 km/heure en 1998 selon les chiffres fournis par le délégataire.

	1994	1995	1996	1997	1998	Variation
Coût à la charge de la collectivité						
TOTAL (en KF) dont :	88 852	90 981	98 833	107 579	113 834	28,1%
contrib forfaitaire	78 993	81 269	88 961	98 484	102 472	29,7%
titres étudiants	945	886	895	-	-	
service spécial scolaire	352	408	423	-	-	
titres pers. Agées	2 951	3 036	3 188	2 676	3 060	
titres scolaires	5 611	5 383	5 365	6 419	8 302	
Indicateurs d'activité						
Nbr de validation	24 727 198	23 401 563	23 312 416	22 012 602	20 525 131	-17,0%
(chiffre corrigé des grèves)	25 445 198	24 932 220	23 676 710	22 261 989	21 580 533	-15,2%
kms parcourus (yc sous-traitance)	7 080 403	6 847 870	7 179 837	7 260 322	7 107 158	0,4%
Ratios						
coût p. collectivité/ validation	3,59	3,89	4,24	4,89	5,55	54,3%
coût p. collectivité/ kilomètre	12,55	13,29	13,77	14,82	16,02	27,6%

Compte tenu de ces éléments, on ne peut que constater une hausse du coût par transport (validation) mis à la charge directe (contribution forfaitaire) ou indirecte (achat de titres de transport) de la communauté de près de 54 % en cinq années.

La progression rapide des achats de titres scolaires résulte, pour sa part, des nouvelles modalités de prise en charge décidées par la communauté, par délibération du 19 décembre 1997, concernant l'abaissement de la distance domicile – établissement de rattachement de 3 km à 2 km pour les élèves des collèges.

4.2.3. Le contrôle du délégataire

Les deux conventions en vigueur sur la période examinée reposent sur le même principe : le versement d'une contribution financière en contrepartie du service, étant par ailleurs précisé que l'équilibre financier de cette relation repose sur un nombre de voyageurs fixé à l'avance, voyageurs qui génèrent une recette directement encaissée par l'exploitant.

Ainsi, la chute importante du nombre des voyageurs ces dernières années s'est traduite par le versement d'une somme globale de 13,6 MF à titre de compensations.

Or, en dépit des sommes en jeux et des moyens techniques dont a été doté l'exploitant à travers les investissements réalisés dans la billetterie, la communauté ne disposait pas des moyens d'assurer un strict contrôle externe des performances de la CGFTE, notamment du nombre exact de voyageurs fréquentant le réseau.

La seule communication par le poste central de gestion de la billetterie du récapitulatif des informations de validation de chaque mois ne peut être assimilée à un moyen de contrôle rigoureux du délégataire, susceptible de permettre de s'assurer du niveau réel de la fréquentation du réseau, notamment s'agissant des véhicules ne rentrant pas dépôt.

La chambre prend acte de la mise en place d'un nouveau système dès le 2^{ème} semestre de l'an 2000 permettant de fiabiliser ces informations.

4.2.4. La problématique de la TVA

Aux termes du droit fiscal, le concessionnaire est considéré comme seul redevable de la TVA due au titre de l'exploitation, non seulement pour les recettes provenant des voyageurs mais également pour les contributions financières versées par les collectivités délégantes.

Sur ces bases, la communauté a confié à la CGFTE le soin de récupérer la TVA pour son propre compte, déduction qui n'est possible que si le coût de l'investissement est répercuté dans les recettes imposables du service, ce qui implique que la redevance payée à la CGFTE comporte une charge au moins égale à l'amortissement technique des biens mis à disposition.

Or, il apparaît que les sommes versées par la communauté à la CGFTE sont basées sur des certificats administratifs ne faisant jamais ressortir le montant HT et la TVA due au titre de ces versements.

Si, conformément à l'instruction fiscale du 21 janvier 1985, la redevance due par la CGFTE au titre de l'amortissement technique est compensée par une subvention (hors taxe) à due concurrence, il y a dans la pratique une simple contraction des recettes et des dépenses, procédé non conforme à la comptabilité publique, dépourvue de tout document justificatif à même de permettre à la communauté de vérifier les bases d'amortissement, avec une incidence financière puisque la subvention versée en contrepartie supporte la TVA.

La chambre prend acte de la décision de la collectivité de modifier les pratiques en la matière.

4.3. Mise en place d'un réseau de transport en commun en site propre (TCSP)

Sous le libellé de transport en commun en site propre (TCSP), la communauté a engagé pendant la période examinée une vaste opération visant à assurer une nouvelle offre globale de déplacement, un nouveau plan de stationnement avec la création de parking de dissuasion en périphérie immédiate, une intermodalité des différents types de transport et un réaménagement du quartier de la gare avec notamment l'aménagement de l'îlot St Léon.

Ce projet, initié à la fin 1996, va se dérouler sur plusieurs années.

Sur le plan financier, la réalisation d'un transport en commun en site propre et les opérations directes d'accompagnement (aménagement de voirie, aménagements urbains, pôle intermodal, adaptation du dépôt et des ateliers) ont été estimées lors du débat d'orientation budgétaire pour l'année 1999 à 1 350 MF jusqu'en 2003, somme à laquelle s'ajouteront les travaux de la ligne n° 3 (2003-2006) prévus pour 500 MF, soit au total un investissement global de 1 860 MF (hors aménagement de l'îlot St Léon).

Les premiers éléments de ce dossier examinés par la chambre ont donné lieu aux observations qui suivent .

4.3.1. Des procédures de concertation prévues par la loi

Les délais constatés dans l'engagement des procédures légales de concertation et d'enquêtes publiques, dont l'achèvement sera postérieur aux réalisations les plus significatives, constituent un facteur de risque au plan contentieux.

Ainsi, l'élaboration d'un plan de déplacements urbains soumis à enquête publique n'est intervenue que très tardivement dans le processus d'élaboration de ce projet, en dépit de son objet principal portant sur la mise en œuvre d'une nouvelle offre de déplacement.

Obligatoire depuis la loi du 30 décembre 1982, bien que le décret d'application n'ait jamais été publié conformément à la réponse de la communauté, la nature et les objectifs de ce type de plan ont été précisés par la loi du 30 décembre 1996 qui a rendu obligatoire son élaboration dans un délai de deux ans à compter de sa publication.

Si la collectivité a bien engagé ce processus, son approbation définitive ne pouvait guère intervenir avant juin 2000, alors même que la modification de l'offre de transport sur l'agglomération aura déjà été largement engagée avec, notamment, la ligne n° 1 du tramway.

De même, il est à relever le caractère tardif de l'enquête publique prévue à l'article 1^{er} de la loi relative à la protection de l'environnement, enquête qui s'est déroulée du 8 septembre 1998 au 9 octobre 1998, même si en réponse la communauté précise que cette dernière a été précédée d'autres concertations publiques. Ce retard a ainsi obligé la communauté à insérer une clause suspensive lors de la signature du marché de matériel avec la société ANF-Industrie en raison de sa conclusion avant même le déroulement de l'enquête publique.

4.3.2. Etudes et marchés de matériels

Si le choix du schéma et du mode de transport relève de décisions d'opportunité que la chambre n'a pas à commenter, et sans méconnaître la complexité de ce projet, il est néanmoins à relever que les négociations avec les titulaires des prestations d'études et de fourniture du matériel se sont écartées du cadre d'un marché public, même si en réponse la communauté estime leurs coûts limités.

Ainsi, l'étude portant sur des scénarii de déplacement a vu son délai d'exécution prorogé à trois reprises, portant ainsi son terme de 10 mois à 17 mois, son coût progressant parallèlement de 32 % alors que l'étude portant sur l'insertion d'un transport en commun en site propre a vu son délai porté de 10 à 16 mois et son coût majoré de 9 %.

Pour la fourniture des véhicules, l'appel d'offres a devancé les prises de décision de la communauté, malgré l'article 272 du code des marchés publics qui précise que « *la collectivité est tenue de déterminer aussi exactement que possible les spécifications et la consistance de ces prestations avant tout appel à la concurrence* ».

Ainsi, bien que la délibération du 29 novembre 1996 précisait que « *ces orientations permettront...de poursuivre les études pour préciser la faisabilité des aménagements ou le choix de la technologie* », l'avis d'envoi à la publicité de cet appel d'offres est daté du 10 février 1997 alors que la délibération « *validant les objectifs et les orientations* » de cet important projet est datée du 11 avril 1997 et celle se prononçant sur le principe d'un véhicule guidé et des trois principales lignes à équiper est datée du 3 octobre 1997. La communauté explique en réponse cette procédure par la volonté de lancer au plus tôt une consultation dont les éléments étaient indispensables au processus de décision.

Il n'est donc pas étonnant de constater que, par délibération du 6 février 1998, la communauté a décidé de surseoir à la suite à donner à l'appel d'offres pour les lots n°2 et 3 en précisant que la ligne n°3 « *fait encore l'objet de réflexions quant à son tracé définitif* ».

Par ailleurs, ce marché de matériel a fait l'objet d'un appel d'offres sur performances dont le programme fonctionnel, partie intégrante des pièces constitutives du marché, stipule « *qu'indépendamment des caractéristiques techniques, la communauté urbaine impose les performances indiquées au chapitre 3* ». L'attention des candidats était par ailleurs appelée sur l'importance des réfections et pénalités substantielles en cas de non-respect de ces obligations.

Ainsi, parmi les caractéristiques techniques, il est indiqué, s'agissant de la vitesse de stabilisation sur différentes rampes, que « *les performances minimales exigées* » sont en mode autre qu'électrique :

- rampe de 4 % : vitesse minimale de stabilisation : 30 km/h ;
- rampe de 8 % : vitesse minimale de stabilisation : 20 km/h ;
- rampe de 12 % : vitesse minimale de stabilisation : 10 km/h.

Or, il apparaît à la lecture de l'acte d'engagement que la communauté a accepté que le candidat retenu (pour un montant total supérieur à 330 MF) ne respecte pas « ces performances minimales », les valeurs acceptées s'établissant respectivement à 27,5 km/h et 15,5 km/h pour les rampes de 4 % et de 8 %, soit des valeurs inférieures respectivement de 9,1 % et de 29 %.

La rédaction adoptée pour le programme fonctionnel aurait dû conduire à écarter ce candidat. De plus les chiffres précités ne sont pas ceux mentionnés dans l'offre initiale et examinés par la commission d'appel d'offres, les valeurs étant alors indiquées comme étant égales à 28 km/h et 17 km/h (rampe de 4 et 8 %). Dans sa réponse, la communauté estime qu'il n'a pas semblé utile de rejeter l'offre pour ces quelques insuffisances ponctuelles qui, selon elle, ne compromettent en rien le niveau de service et de disponibilité du véhicule.

La même remarque peut être faite, à un degré moindre, concernant le candidat retenu pour le lot n°3, la vitesse garantie de stabilisation en rampe de 8 % (mode diesel) étant de 18,5 km/h seulement.

Enfin, l'avenant n°1 signé en mars 1999, introduisant la climatisation non prévue initialement, a également une incidence sur les caractéristiques techniques du véhicule en limitant la garantie de performances minimales (hors mode électrique) en cas de climatisation.

Il apparaît de plus, au vu de la délibération du 5 mars 1999, que le rail de guidage de ce tramway et les systèmes d'attaches antivibratoires sont couverts par un brevet exclusif, obligeant ainsi la communauté à traiter avec la société titulaire, sans mise en concurrence possible pour un total d'environ 20 MF, élément qui aurait mérité d'être porté à la connaissance de la commission d'appel d'offres préalablement au choix de ce type de matériel. La communauté estime en réponse que la commission d'appel d'offres n'ignorait pas cet aspect, la presse en ayant largement débattu.

5. L'ACTION DE LA COMMUNAUTÉ EN MATIÈRE DE VOIRIE

Aux termes de l'article L.5215.20 du code général des collectivités territoriales, les compétences des communes en matière de voirie sont obligatoirement transférées aux communautés urbaines. Dans le cas du Grand Nancy, ce transfert s'est opéré progressivement, entre 1996 et 1999, date à laquelle est intervenu le transfert de la voirie dite « secondaire ».

La chambre constate cependant que l'organisation en vigueur, en conservant l'autonomie de l'ensemble des services techniques des communes, constitue un cadre inachevé sur le plan juridique, qui s'avère peu favorable à une réelle réduction des coûts.

Les délibérations relatives à ces transferts de compétences n'ont pas déterminé l'affectation des personnels concernés malgré les règles posées par l'article L.5215-41 du code général des collectivités territoriales alors en vigueur. De son côté, la communauté, à la suite du district, utilise les services techniques des communes en tant que prestataires rémunérés, sur la base de conventions, les paiements s'effectuant parfois sur une base forfaitaire.

Un tel fonctionnement n'est pas conforme à l'article L.5215-30 du code général des collectivités territoriales, lequel pose un principe inverse de recours possible des communes aux services de la communauté pour leur voirie résiduelle, les articles R.165-2 et R.165-3 en précisant les modalités.

Dans sa réponse, la communauté estime que les modes d'organisation des communautés urbaines ne sont pas décrits avec exhaustivité dans le code général des collectivités locales et fait valoir que son expérience vécue aurait démontré le caractère imparfait, voire inadapté, de certaines de ses dispositions.

Au delà de ces aspects juridiques, l'absence de mise en commun des équipements et des moyens humains prive l'agglomération des économies d'échelles et de gains de productivité qui sont le fondement même de la démarche communautaire. Elle comporte à l'inverse des risques de coûts supplémentaires.

En effet, l'organisation en vigueur suppose un accord unanime des communes pour assurer l'ensemble des prestations de service relevant de l'agglomération, faute de quoi la communauté se verrait contrainte à la mise en place d'équipes parallèles ou à faire appel à des entreprises.

Un autre risque est de nature fiscale. L'examen des paiements fait apparaître, pour certaines collectivités prestataires de services, l'émission de véritables factures. Ces prestations devraient dès lors donner lieu à facturation de la TVA (article 256 A du code général des impôts), laquelle apparaît d'ailleurs dans quelques cas partiellement sur des factures, la communauté précisant en réponse qu'elle poursuivra des investigations complémentaires sur ce sujet.

Par ailleurs, les pratiques en vigueur constituent, pour la majeure partie, une infraction aux règles de l'union européenne, notamment la directive du 18 juin 1992. Si les opérateurs publics (en l'occurrence les différentes collectivités prestataires de service) ont le même droit d'accès au marché que les opérateurs privés, c'est à la seule condition de respecter les principes d'égalité des conditions de concurrence (article 90 du traité CE) principe qui n'est pas respecté dans ce dispositif.

Certes, l'article L.5215-27 du code général des collectivités territoriales permet à la communauté urbaine de confier par convention la gestion de certains équipements à des communes membres. Le mode de fonctionnement en vigueur ne s'inscrit pas, toutefois, dans ce cadre dans la mesure où la communauté n'a aucunement délégué la gestion du « service voirie » aux communes. Elle est en reste en effet entièrement maître d'ouvrage, les conventions en vigueur s'assimilant à des cahiers des charges avec conditions techniques d'exécution, définition des travaux d'entretien et de maintenance et principe de la commande. Les communes jouent un rôle de prestataire, excédant toutefois leurs prérogatives en procédant sans être maître d'ouvrage à la réception des travaux et à l'attestation du service fait, pratiques sources de contentieux en cas de contestation ultérieure, la communauté annonçant une modification des pratiques en la matière.

6. L'ACTION DE LA COMMUNAUTÉ AU TRAVERS DE PARTENAIRES.

La communauté a confié, pour partie, la gestion d'équipements publics ou l'exercice de missions particulières à des associations de droit privé. L'organisation de ces relations et le degré de connaissance, et de contrôle, de la communauté sur l'utilisation des fonds publics ainsi utilisés appellent des observations issues de l'examen de quelques cas.

6.1. La gestion d'équipements publics.

6.1.1. Les relations avec l'association « Foire et salons internationaux »

Par arrêté du 15 janvier 1991, le district s'est vu confier la compétence « *maintenance et, si nécessaire, extension du patrimoine immobilier de la foire et des salons internationaux de Nancy* ».

Cet ensemble immobilier, propriété de la ville de Nancy, étant confié par bail emphytéotique à une association jusqu'en 2014, la collectivité a décidé, par délibération du 28 juin 1991, d'en acquérir l'entière propriété foncière et de se substituer à la ville de Nancy par avenant au bail.

L'application pratique de cette décision suscite plusieurs observations en ce qui concerne le remboursement des « frais d'entretien courant » et de la participation aux financements de travaux de rénovations.

- Au sujet des frais d'entretien courant, l'article 7 du contrat de bail prévoit que la collectivité et l'association supportent par moitié « *les frais d'entretien courant de l'ensemble des bâtiments, équipements et aménagements extérieurs* » dans la limite de 1 MF chacun (valeur 1^{er} janvier 1992 et indexé sur le coût de la construction).

Or, depuis 1991, l'association a été en fait rémunérée comme un prestataire par le district, dans un cadre qui n'est plus celui prévu au bail (remboursement de la moitié des frais d'entretien), mais qui est devenu un contrat de prestations de service qui aurait dû être soumis au code des marchés publics. D'ailleurs, l'association a facturé, sans base contractuelle, la TVA en sus des prestations, soit 810 706 F pour la période 1994-1998.

Par convention du 19 février 1999, il a été de plus décidé d'indexer les sommes dues, non plus sur le coût de la construction, mais sur l'indice des prix à la consommation et de rémunérer le service forfaitairement, sous réserve que les factures présentées soient au moins égales au double de la somme réclamée. Ces nouvelles conditions sont sources de confusion, puisqu'elles établissent deux bases distinctes à ces paiements : le bail emphytéotique et la convention de février 1999, la communauté précisant en réponse que le conseil sera saisi lors d'une prochaine réunion de ce problème.

- Le principe d'aménagements immobiliers pour un montant de 30 MF a été approuvé par délibération du 16 décembre 1994, le district fixant sa contribution à 17 MF. Il y était indiqué « *qu'il serait judicieux de grouper l'ensemble de ces investissements en une seule et même opération, dont la maîtrise d'ouvrage serait exercée par l'association* ». Une convention a ainsi défini les travaux envisagés et les conditions de la participation de la collectivité.

Compte tenu de la récupération de la TVA par l'association, la participation réelle du district était donc fixée à 17 MF sur un total de travaux réellement à la charge de l'association de 24,9 MF, chiffre qui a été porté à 27,34 MF compte tenu des modifications intervenues dans le projet, le coût des travaux concernant le restaurant et les salles de conférence s'élevant à 8,14 MF (HT).

En effet, l'examen des justificatifs remis en contrepartie du versement de la contribution de 17 MF montre que ces travaux qualifiés de « *confortation et d'amélioration de l'esthétique* » ont consisté, outre la restructuration des halls, dans une extension comprenant la création de salles de conférences et par un transfert et une extension du restaurant, objets qui ne correspondent ni à la délibération précitée, ni aux travaux décrits à l'article 2 de la convention du 13 janvier 1995. Le versement de la contribution publique n'en a néanmoins pas été suspendue.

Dans sa réponse, l'association précise « que le jury avait trouvé sage, plutôt que de constater a posteriori une erreur d'appréciation, de porter immédiatement la taille et la capacité de ce pôle de restauration aux niveaux de la demande exprimée par les organisateurs extérieurs de salons ».

6.1.2. Les relations avec l'association PRABIL et la société PRABIL

En juin 1993, a été décidée la construction d'une plate-forme agro-bio-industrielle dont le district assurerait la maîtrise d'ouvrage. Les travaux ont débuté fin 1995. En 1999, les derniers équipements n'étant pas achevés, le coût global du projet était évalué à 31 MF environ, pour un montant espéré de subventions de plus de 20 MF (15.7 MF versés en octobre 1999).

Le président a été autorisé, par délibération du 29 mars 1996, à signer une convention de mise à disposition des locaux avec l'association PRABIL. Un avenant passé en août 1998 a eu pour effet de transférer la gestion des locaux à une société anonyme à statut coopératif et d'intégrer la gestion des matériels « pilotes et analytiques » évalués à environ 11 MF.

Une telle mise à disposition d'équipements publics appelle plusieurs observations.

- En premier lieu, l'association a été associée, dès le début, à la définition même des locaux et équipements, si l'on en croit le communiqué de presse lors de l'inauguration : en 1995 « *la consultation (par l'association) des futurs résidents de la plate-forme* » et en 1996 « *le choix des pilotes sur la base des besoins exprimés des futurs utilisateurs* ». De plus, en juin 1997, la communauté a autorisé la signature d'une convention d'assistance à maîtrise d'ouvrage avec l'association (définition du matériel, analyse des offres et réception) pour un ensemble d'équipements dont la gestion lui serait confiée. Cette convention, dont la conformité juridique avec les règles de l'assistance à maîtrise d'ouvrage était incertaine, n'a jamais été finalisée.

La convention de mars 1996 avait pour objet effectif, au delà d'une mise à disposition de locaux, de concéder, pour une durée de 10 ans renouvelable, l'exploitation et le développement de ce pôle d'activité. Il était reconnu à l'association le droit de sous-louer lesdits locaux à des tiers contre rémunération (près de 400 000 F pour les dix premiers mois de fonctionnement de la société PRABIL au titre de cette activité qualifiée « d'hôtelière » dans les documents).

Ces mécanismes placent la communauté dans une situation irrégulière :

- s'il s'agit d'une délégation de service public, sous le titre de « *convention de concession* », comportant l'autorisation de percevoir une recette publique, il faudrait alors s'interroger sur l'absence d'application des obligations de publicité et de mise en concurrence prévues par la loi du 29 janvier 1993 ;

- s'il s'agit, comme le suggère la délibération du 29 mars 1996, d'une simple mise à disposition de locaux, une personne privée s'est alors immiscée dans le recouvrement d'une recette publique, situation qui n'est pas sans risque juridique.

- En second lieu, l'avenant n°1 du 11 août 1998, constatant que la plate-forme n'est plus gérée par une association à but non lucratif mais par une société anonyme à statut coopératif dénommée PRABIL SA UES, n'a été ni autorisé par l'assemblée délibérante ni transmis au représentant de l'Etat, et est donc dépourvu de caractère exécutoire.

- En troisième lieu, l'association qui est le principal actionnaire de la société, a continué, au moins jusqu'en 1998 et contrairement à la réponse de la communauté sur ce point, à être subventionnée par cette dernière à hauteur de 350.000 F par an depuis 1995 (300 000 F en 1994), comme l'attestent les mandats de paiements présents au dossier.

Fin 1998, l'essentiel de son actif était constitué de valeurs mobilières (199 127 F), de disponibilités (186 256 F) et d'un prêt de trésorerie à la SA PRABIL de 160 000 F, activités à caractère bancaire contraires à la loi du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, et peu compatibles avec son statut d'association à but non lucratif bénéficiant d'importants concours en fonds publics.

Ces éléments étaient portés à la connaissance de la communauté à travers les documents qui lui sont transmis régulièrement.

En conclusion, des bâtiments et des équipements, initialement conçus pour les besoins d'un organisme privé, financés uniquement par fonds publics pour un montant global supérieur à 31 MF, sont aujourd'hui confiés à une société qui en tire des ressources significatives à travers une exploitation qualifiée « d'hôtelière ». Au surplus, la constitution et le fonctionnement de cette société privée ont été rendus possibles par des subventions publiques, l'assemblée délibérante n'ayant pas été par ailleurs informée du changement de l'exploitant.

A cet égard, la réponse de la communauté, qui indique que le montage réalisé relève d'une simple mise à disposition de locaux, n'est pas cohérente avec sa proposition de fixer un loyer qui tienne compte « *des missions d'intérêt général remplies par PRABIL* », ce que confirme cette société en réponse qui estime à travers les fonctions remplies avoir assumé les risques financiers, les risques de responsabilité, et même les risques de propriétaire.

6.2. L'exercice de missions pour le compte de la communauté.

L'association PROMOTECH s'est vue confier à la fois une mission « *sur les transferts de technologie visant à améliorer, à partir du tissu universitaire lorrain, la mise au point de nouveaux produits et leur production* » et la réalisation de différents concours dont l'objectif « *est de montrer les compétences des étudiants en matière de réalisation industrielle, leurs capacités à mettre en œuvre une démarche de conception répondant aux exigences actuelles des entreprises* ».

L'ensemble des sommes versées pour ces deux missions s'est élevé à 1 870 150 F (1994-1998) sans qu'aucune procédure de mise en concurrence, même négociée, ne soit mise en œuvre. En réponse, la communauté précise qu'une procédure négociée a été initiée pour l'année 2000.

Par ailleurs, l'organisation du concours « concevoir 1997 », mérite d'être relevée.

Alors que la convention du 3 novembre 1997 prévoyait que la rémunération de l'association serait libérée à hauteur des 2/3 à l'issue de la proclamation des résultats et pour le solde à l'établissement du bilan du concours, l'ordonnateur a demandé au comptable public le paiement de ces prestations par deux certificats administratifs du 7 octobre 1997, antérieurs à la convention, décisions qui la vident de sens, et qui laissent supposer que, bien qu'autorisée par une délibération du 10 juillet 1997, cette action a été engagée avant même toute autorisation de l'assemblée même si en réponse, il est indiqué que les paiements sont intervenus après service fait.

6.3. Les relations avec des organismes tiers dans le domaine de l'enseignement.

En sus des remarques à caractère général sur l'exercice des compétences de la collectivité dans ce domaine, la chambre a estimé devoir relever les observations qui suivent.

6.3.1. Projet fédérateur de recherche – Centre Charles Hermite

Dans le cadre du contrat de plan, la communauté s'est associée à l'Etat et à la Région pour soutenir des projets fédérateurs de recherche. L'engagement de la communauté sur la durée du plan représente ainsi 27 MF dont 18,6 MF versés sur la période 1995/1997.

En dépit de la délibération du 2 juin 1995, autorisant le versement de ces fonds sur la base de contrats d'objectifs fixés par convention, le projet informatique dit « Centre Charles Hermite » a bénéficié de 3,75 MF sur certificat administratif de l'ordonnateur sans convention, la communauté précisant que les versements ont été réalisés au vu de rapports d'évaluation présentés aux commissions.

6.3.2. La mise à disposition de locaux à l'association « Université de la culture permanente »

Par délibération du 16 décembre 1994, la collectivité a accepté « *la maîtrise d'ouvrage de l'aménagement de locaux au profit de l'association Université de la Culture permanente* ».

La communauté a en fait procédé à l'acquisition des locaux, à leur rénovation selon les spécifications de l'association, participé pour une part importante au financement, avant de les mettre à disposition à titre gracieux pour une durée de 15 ans, « *les parties convenant de se rencontrer un an avant la fin de la présente convention pour étudier les modalités de son renouvellement* ».

Sur un total de travaux de 6,25 MF, les collectivités publiques ont versés 4,5 MF (dont 2,5 MF pour la communauté), le solde étant versé par l'association. Même, si la communauté est aujourd'hui propriétaire des biens, sa jouissance en est différée, alors qu'elle doit assurer les charges du propriétaire dont le paiement des taxes foncières.

Au surplus, la collectivité verse chaque année, depuis 1991, une subvention de 100 000 F par an à l'association, ce qui atténue d'autant la charge financière supportée par cette dernière à cette réalisation, même si en réponse est annoncé une diminution de ce montant à compter de 2001.

6.3.3. Le versement d'une subvention au CIRIL

Par convention, la communauté s'est engagée à verser au Centre Interrégional d'Informatique de Lorraine (CIRIL, établissement rattaché à l'Université de Nancy I) une somme représentative des dépenses de fonctionnement liées à l'occupation de locaux par une autre association (100 000 F par an jusqu'en 1995, 120 000 F depuis 1996).

Cette convention mettait à la charge de l'établissement public des dépenses occasionnées par une association privée. Au surplus, le directeur du CIRIL était également, jusqu'en février 1998, vice-président de la communauté et l'autre association mentionnée, bénéficiant d'une aide à l'occupation des locaux (voire du versement direct de subventions -150 000 F en 1997-) est présidée depuis février 1996 par un vice-président de la communauté (vice-président de l'association antérieurement).

En réponse, la communauté indique que cette convention a été dénoncée en janvier 2000 et que la subvention octroyée indirectement à cette association diminuera pour disparaître en 2002.

7. LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNAUTE

En dépit d'une progression rapide des dépenses de fonctionnement, qui s'explique partiellement par les modifications de structure intervenues, les équilibres financiers sont restés stables sur la période examinée (1994-1998).

Toutefois, sous l'effet de l'accroissement important des investissements annoncés lors du débat d'orientation budgétaire pour 1999, prévoyant sur la période 1999-2003 un programme oscillant entre 3 300 et 3 600 MF (à comparer aux 1 700 MF réalisés sur la période 1994-1998), le maintien de ces équilibres pourrait impliquer un accroissement de l'endettement conformément aux orientations de ces débats.

Dans ces conditions, la communauté trouverait avantage à mettre en place une comptabilité qui permette d'appréhender sa situation réelle, notamment la totalité de ses engagements, cette dernière précisant en réponse que la mise en place d'autorisations de programme est effective depuis l'exercice 2000.

7.1. la présentation des comptes

Les comptes sous revue ne font pas apparaître la totalité des dépenses engagées et non mandatées. A la clôture de l'exercice 1998, leur montant a été arrêté à 194 MF. Or, à cette même date, le rapport sur l'exécution des marchés faisait apparaître un solde résiduel (hors marchés de reconduction) de 535,7 MF.

La communauté a donc contracté, ces dernières années, d'importants engagements en large dépassement des autorisations budgétaires annuelles, pratique non autorisée par les règles de la comptabilité publique.

La communauté fait ainsi référence à différentes délibérations ayant autorisé ces opérations et qui, dans certains cas, ont prévu l'inscription des crédits au titre « *du budget en cours et des exercices suivants* ». Cependant, ces délibérations ont été prises pour la plupart avant que le montant exact des opérations ne soit fixé ; elles n'indiquent aucune répartition des dépenses entre ces exercices et ne revêtent pas le caractère d'un budget.

La mise en place annoncée d'une comptabilité sous forme d'autorisations de programme et de crédits de paiement devrait contribuer à régulariser cette situation.

Enfin, la communauté a fait figurer les opérations d'investissements réalisées sous mandat en opérations réelles, à la fois lors du versement des fonds au mandataire et lors de l'intégration de ces travaux au patrimoine.

Cette pratique conduit à surévaluer les opérations d'investissement pour des montants très importants. Ainsi, sur la période 1994-1998, les sommes comptabilisées à tort en investissements réels s'élèvent à 335,4 MF. Conformément à la réponse de la communauté, ces inscriptions ont été portées en opération d'ordre dès le budget 2000.

Ces diverses raisons rendent malaisée l'appréciation de la situation financière réelle de la communauté sur la période observée par la chambre.

7.2. Les conditions de formation de l'épargne

L'épargne dégagée pour le financement de la section d'investissement est relativement constante depuis 1995, aussi bien au niveau du résultat brut de fonctionnement (dépenses moins recettes de fonctionnement) qu'au niveau de la marge d'autofinancement courant après prise en compte de l'annuité de la dette, la diminution de la charge des intérêts compensant la hausse des remboursements en capital, comme le montre le tableau suivant.

	1994	1995	1996	1997	1998
(en KF)					
Recettes de fonctionnement	695 127	722 826	837 322	909 351	922 863
<i>moins</i> dépenses de fonct (hors dette)	428 767	446 174	523 892	653 592	620 551
Résultat brut de fonctionnement	266 360	276 652	313 430	255 759	302 312
<i>moins</i> intérêts de la dette =	114 980	106 437	108 140	88 894	81 607
Epargne brute	151 380	170 215	205 290	166 865	220 705
<i>moins</i> capital dette (hors réamt.) =	95 529	101 456	118 322	131 684	149 009
Marge d'autofi. Courant (M.A.C)	55 851	68 759	86 968	35 181	71 696
M.A.C à structure constante = M.A.C + fds concours - cession actifs	55 851	68 759	86 968	73 395	89 233

La progression des recettes (32,8 %) et des dépenses (44,7 %) résulte pour partie du rattachement des charges et des produits à l'exercice (27,2 MF en dépenses et 16,3 MF en recettes pour l'exercice 1998) ainsi que de l'intégration de deux communes supplémentaires en 1996 (hausse de 4 % de la population) et des transferts de compétences. Cependant, la progression des dépenses de fonctionnement reste très rapide sur la période examinée, en raison à la fois de la progression des frais de structure (dépenses de personnel avec une hausse de près de 50 % en 5 ans) ainsi que du coût des services rendus à la population (ordures ménagères, transport...).

Le maintien du niveau d'épargne a été rendu possible, sur la période, en raison d'une progression sensible des recettes liées à la fiscalité des entreprises et des ménages ainsi qu'aux transferts reçus de l'Etat (+ 48 %) dus pour partie au changement de structure intercommunale (accroissement de la DGF de 39,9 MF) et non reconductibles dans l'avenir.

7.3. Le financement des investissements.

Au cours des cinq derniers exercices, le montant total des investissements réels s'est élevé à près de 1 650 MF (1 700 MF environ à structure constante), soit environ 340 MF par an. Ces dépenses sont relativement stables sur la période, ce qui, compte tenu de la progression rapide des dépenses de fonctionnement, amène à constater une diminution relative du poids des investissements dans la structure du budget.

A ces investissements s'ajoutent ceux des budgets annexes (eau, assainissement et marché de gros depuis 1996) pour un montant total de 370 MF, soit environ 74 MF par an. Le financement ne peut s'appréhender globalement, ces budgets industriels et commerciaux s'équilibrant, de par la loi, en recettes et en dépenses.

Sur la même période, les recettes du budget principal (hors emprunts) se sont élevées à environ 668 MF (dont 393 MF de subventions), soit un taux de couverture de 40 %, ce qui peut être considéré comme satisfaisant.

7.4. Evolution de l'endettement.

L'encours de la dette du budget principal est passé de 1 324 MF à la fin de l'année 1993 à 1 434 MF fin 1998. L'encours total (y compris budgets annexes) est en repli de 2 010 MF à 1 903 MF.

En dépit d'une hausse des remboursements en capital, l'annuité est restée stable, en raison de la transformation en index à taux variables d'une large part de l'encours (39 % de taux fixes seulement la fin 1998), avec pour contrepartie une sensibilité plus élevée à la hausse des taux à court terme, même si certaines limites ont été mises par le biais d'instruments de couverture.

7.5. Evolution de la fiscalité.

La croissance des recettes fiscales a été rapide, notamment si l'on prend en compte l'augmentation intervenue début 1999. La communauté a fait le choix de ne pas accroître l'encours de la dette, finançant ainsi les dépenses nouvelles par un accroissement de la fiscalité ou de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

De fait, les taux attachés aux quatre taxes ont progressé légèrement de 1994 à 1998 (+4,5 % environ) avant l'augmentation de 20 % décidée début 1999, compte tenu des importants transferts de compétence intervenus à cette date.

L'impact financier, pour les contribuables locaux, des transferts de fiscalité intervenus sur la période, peut être approché à l'aide du tableau suivant, établi sur la base des budgets votés.

Il apparaît que globalement le produit fiscal perçu sur le contribuable de l'agglomération a progressé de 15 % au cours de ces six dernières années et de 5,3 % sur les trois dernières années. Ces taux sont sensiblement supérieurs à l'inflation constatée, les transferts de fiscalité n'étant pas toujours intégralement compensés entre les communes et la communauté.

(en KF)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Variations	Variations
							94-99	96-99
<i>District puis com. urbaine</i>								
Total des contrib. directes	323 817	334 863	368 771	379 525	389 081	460 702	42,3%	24,9%
dont Houdemont et Tomblaine			13 427	13 778	14 756	17 934		
Variation à structure constante							36,7%	
Total de la T.E.O.M	99 419	105 840	125 111	131 042	134 339	136 354	37,2%	9,0%
dont Houdemont et Tomblaine			4 202	4 410	4 586	4 677		
Variation à structure constante							32,4%	
<i>Communes membres</i>								
Total des contrib. directes	604 214	620 461	655 293	668 470	684 758	613 474	1,5%	-6,4%
dont Houdemont et Tomblaine			15 022	16 039	17 508	17 766		
Variation à structure constante							-1,4%	
<i>Houdemont et Tomblaine</i>								
Total des contrib. directes	25 254	25 566						
Total contrib. Directes	953 285	980 890	1 024 064	1 047 995	1 073 839	1 074 176	12,7%	4,9%
Total contrib. + TEOM	1 052 704	1 086 730	1 149 175	1 179 037	1 208 178	1 210 530	15,0%	5,3%

Les chiffres relevés ci-dessus ne tiennent pas compte des transferts versés par l'Etat en contrepartie de diverses exonérations intervenues sur la période, ceux-ci ayant progressé de 13,7 % en 1994 et 1998 pour le seul district devenu communauté urbaine, ni du versement transport.

Enfin, la communauté ne peut méconnaître l'incidence, pour sa politique fiscale, de la mise en place « de plein droit » d'une taxe professionnelle unique d'agglomération au 1^{er} janvier 2002, prévue par la loi du 12 juillet 1999, « sauf délibération contraire de la moitié au moins des conseils municipaux des communes intéressées, cette majorité devant comprendre le conseil municipal ... de la commune dont la population est la plus importante ».

8. GESTION DU PERSONNEL COMMUNAUTAIRE

La progression rapide des dépenses de personnel résulte, pour partie seulement, de l'augmentation des effectifs liée aux transferts de compétences des communes ; le régime indemnitaire favorable mis en place ayant également contribué, pour sa part, à cette évolution.

La chambre a par ailleurs relevé un certain nombre de dysfonctionnement ayant trait à la mise en œuvre du régime indemnitaire au sens large et au recrutement des agents contractuels.

8.1. Evolution des effectifs et incidences budgétaires.

Sur les cinq dernières années (1^{er} janvier 1994 – 1^{er} janvier 1999), l'effectif statutaire de la collectivité (y compris budgets annexes) n'a que faiblement varié, avec une progression de l'effectif autorisé comme de l'effectif réel d'environ 17 %.

Les effectifs à structure constante sont restés stables, voire en légère diminution, les créations autorisées ne concernant que la filière sportive et la filière technique, en conséquence des transferts de compétence intervenus sur la période.

Ces chiffres ne tiennent toutefois pas compte des emplois jeunes créés depuis 1998 (34 postes en 1998) et des emplois CES ou CEC, la collectivité ayant décidé la création de 40 postes de ce type dans le cadre de l'opération « tramway ».

Sur cette période, les dépenses globales de personnel ont en revanche progressé rapidement, de plus de 45 %, pour représenter plus de 166 MF en fin de période (près de 216 MF si l'on inclut les budgets annexes), la collectivité indiquant en réponse que l'évolution de la masse salariale est fonction de nombreux facteurs dont l'évolution ne dépend que pour partie des décisions de la collectivité.

8.2. Le régime indemnitaire.

8.2.1. le dispositif retenu et son coût pour la communauté

Dans ses observations définitives du 18 octobre 1996, la chambre avait relevé que d'importants compléments de rémunérations étaient versés par le biais d'un comité d'action sociale, dans de nombreux cas en dépassement des limites admises par la réglementation, et sans que l'assemblée délibérante ait eu à délibérer des modalités de versement.

Par délibération du 20 décembre 1996, la communauté a décidé d'intégrer une partie de ces dépenses au budget principal en considérant que ces avantages pouvaient être considérés comme collectivement acquis au sein de la collectivité à la date du 26 janvier 1984 et ainsi venir en complément du régime indemnitaire.

C'est ainsi que l'ensemble des agents bénéficie d'un treizième mois, d'une prime de vacances d'un montant forfaitaire de 700 F, d'une aide à l'enfance d'un montant annuel de 500 F par enfant scolarisé jusqu'à l'âge de 20 ans et de titres restaurant d'une valeur unitaire de 40 F, la communauté prenant à sa charge la moitié de cette somme.

La communauté n'a pas été en mesure de justifier le bien-fondé des montants versés avant 1984 pour les trois premiers compléments de salaires accordés ; en revanche, en ce qui concerne le dernier avantage, la somme de 20 F par ticket restaurant correspond à la prise en charge décidée au sein de la collectivité depuis 1995 et non depuis 1984. Il ne relève donc pas d'avantages collectivement acquis avant la loi du 26 janvier 1984 et validés par son l'article 111. Ces gratifications sont donc irrégulières (Conseil d'Etat, 12 avril 1991, préfet du Val d'Oise).

Par ailleurs, bien que qualifiées par la communauté « *d'avantages ayant le caractère de complément de rémunération* », ces sommes ne sont pas mentionnées sur la fiche de paye des intéressés et n'ont donné lieu ni à déclaration auprès des services concernés, ni aux divers prélèvements sociaux (CSG et RDS) tels que prévus par la réglementation. Contrairement à la réponse de la communauté il y a lieu de constater que cette somme n'est plus versée comme prise en charge au titre de ticket restaurant mais comme complément de rémunération.

Pour l'année 1998 et selon les états fournis par la communauté, le total des indemnités (10,9 MF) et primes (13,9 MF) versées pour le seul budget principal (ensemble des agents titulaires et non titulaires) s'élève à la somme de 24,8 MF, montant qui est à rapprocher du traitement brut global, soit environ 89,2 MF.

Si en réponse, la communauté fait état d'un montant de primes comptabilisées à l'article 64118 du budget principal égal à 15,2 MF seulement, la chambre constate qu'indépendamment de la comptabilisation du traitement des agents vacataires audit article, de nombreuses indemnités sont également comptabilisées à l'article 64111 – Rémunération du personnel titulaire- telles les indemnités horaires supplémentaires ou encore diverses indemnités allouées aux sapeurs pompiers.

A ces chiffres, il conviendrait d'ajouter les différents avantages sociaux (comité d'action sociale ou amicale, soit la somme de 1,72 MF en 1998 pour le budget principal) ou avantages annexes (logements) dont bénéficient ces agents ainsi que la prise en charge par la collectivité pour les chèques déjeuner (2,1 MF pour le seul budget principal).

L'ensemble de ce régime indemnitaire apparaît donc très favorable aux agents par rapport à celui communément admis dans la fonction publique territoriale.

8.2.2. Observations sur l'ensemble de ce dispositif

En dehors des remarques concernant les primes dites « d'avantages collectivement acquis », des observations peuvent être formulées sur les primes et indemnités suivantes :

- primes et indemnités versés aux sapeurs-pompiers : à l'exception de délibérations très anciennes, l'assemblée n'a pas eu à connaître des différentes primes et indemnités versées aux sapeurs-pompiers. Il en va ainsi de l'ensemble du régime indemnitaire (prime de feu, indemnité de conduite, de panier, d'instruction, de secrétariat, de moniteur EPS, de logement...), à l'exception de l'indemnité de qualification allouée aux officiers. Si en réponse, la communauté fait état d'une délibération de janvier 1969, il convient de constater qu'elle ne concerne que la prime de feu, le taux maximum étant fixé à 10 % alors même quelle était liquidée au taux de 19 % en 1998.

De plus, certains agents, logés par nécessité absolue de service, ont bénéficié, sous le qualificatif « d'astreintes », de vacances horaires pouvant être allouées uniquement aux sapeurs-pompiers non professionnels (220 408 F en 1997). Conformément au décret du 22 novembre 1996, ces vacances ne peuvent être versées qu'aux sapeurs-pompiers volontaires et lors de mission à caractère opérationnel, ce qui à l'évidence ne pouvait s'appliquer à des professionnels. En réponse, la communauté indique que ces vacances correspondent à des récupérations qui auraient été supprimées en 1992.

- primes informatiques : alors que la chambre avait relevé le versement de primes informatiques à des agents ne pouvant y prétendre, l'assemblée a décidé, le 20 décembre 1996, de ne supprimer ces primes que sur une période de 5 ans à compter de 1997.

Le libellé imprécis de la délibération ne permet pas au comptable public de s'assurer des modalités de liquidation d'une prime, au demeurant toujours non conforme aux textes, et versée, pendant la durée de cet échéancier, à chacun des agents concernés selon des modalités différentes et non fixées clairement par l'assemblée.

De plus, alors que la délibération précisait que « *la prime de fonction des personnels affectés au traitement de l'information et titulaires de l'examen de qualification est maintenue* », une part importante des agents affectés à la direction des services informatiques n'est pas titulaire de cet examen. Les qualifications professionnelles obtenues sur la base de simples épreuves internes, dont fait état la collectivité, ne peuvent y suppléer. Par ailleurs, il convient de remarquer que ces arrêtés de nomination ne sont pas revêtus de la mention exécutoire.

En réponse, la communauté indique que les agents concernés seront incités à repasser cet examen afin de valider leur prime informatique.

- *indemnités horaires d'enseignement* : la chambre avait déjà relevé le paiement d'heures supplémentaires pratiquement systématique, pour des montants importants, aux agents du conservatoire, situation qui est restée inchangée depuis (740 000 F à ce titre en 1998).

Cette situation est d'autant plus surprenante que nombre d'agents du conservatoire cumulent divers emplois à temps non complet dans d'autres collectivités. La Cour administrative d'appel de Paris a rappelé dans un arrêt du 6 février 1996 que « *tout fonctionnaire, ne peut être régulièrement nommé sur un emploi à temps non complet que si la somme des durées de service afférent à cet emploi d'une part et à l'emploi ou aux emplois déjà occupés quelle que soit leur durée respective n'excède pas plus de 15 % le volume horaire correspondant à un service à temps complet* ».

Ces sommes sont de plus versées sans vérification du respect du crédit global défini par les textes. S'agissant du directeur, elles semblent s'assimiler à un complément de traitement. La chambre constate en effet que cet agent bénéficie :

- d'un logement de fonction concédé par utilité de service dont le loyer est fixé à 50 % de la valeur locative de son appartement « *en raison des charges liées à sa fonction* » qui sera ramené à 42 % à l'avenir ;
- d'un nombre d'heures supplémentaires peu compatible avec un service normal d'enseignement. Ainsi en 1997, il a bénéficié de 672 heures supplémentaires (704 heures en 1998) pour une somme totale de 161 137,60 F, somme supérieure à son traitement budgétaire annuel ;
- d'un reclassement en octobre 1998, rétroactif au 1^{er} septembre 1995, pour tenir compte de services effectués dans un autre pays de l'Union Européenne. A cette occasion, ses heures supplémentaires seront diminuées rétroactivement et forfaitairement de 656 heures en contrepartie du rappel indiciaire.

Depuis ce reclassement, il continue à bénéficier d'un forfait d'heures supplémentaires important (12 heures par semaine à comparer à une obligation de service fixée à 16 heures).

En réponse, la communauté comme le directeur attestent de la réalité de ces heures supplémentaires indispensables au bon fonctionnement de ce type d'établissement sans toutefois expliquer l'annulation rétroactive constatée en 1998. La chambre prend acte par ailleurs de la décision de se conformer dès la rentrée d'octobre au maximum légal de 15 % s'agissant de ces heures.

8.3. Les autres avantages annexes.

Outre l'amicale du personnel (subventionnée à hauteur de 448 550 F en 1998), subsiste toujours un Comité des Oeuvres Sociales (COS) qui a notamment pour objet, et conformément à l'article 4 de ses nouveaux statuts (mars 1997), de "*rechercher l'amélioration des conditions matérielles, morales et d'existence du personnel de la communauté ...ainsi que leurs familles*".

Cette association a bénéficié en 1998, outre l'affectation d'un agent à 80 %, de diverses prestations informatiques et de reprographie, d'un local, de subventions de la communauté de 1 631 000 F (budget principal et budgets annexes).

Cette somme comparée à celle de 1 370 000 F en 1997, année qui a vu le transfert au budget de la collectivité du versement de certains avantages, paraît surprenante, notamment à la lumière des placements en valeurs mobilières et des disponibilités de cette association (respectivement 2 070 811 F et 715 903 F à la fin 1998).

La chambre constate que cette association reste un démembrement de la personne publique destiné à accorder au personnel diverses prestations en dehors du contrôle de l'assemblée délibérante, en plus d'avantages déjà couverts par la subvention à une amicale.

A cet égard, la chambre prend acte de la décision de la communauté de réintégrer dans son budget toutes les prestations qui pourraient présenter un caractère de complément de rémunération et de réduire la subvention versée au CAS, à la fois en contrepartie des compléments intégrés à son budget et pour ne plus permettre, même de façon indirecte des prestations qui n'auraient pas strictement un caractère social.

8.4. Les agents non-titulaires.

En plus des agents "vacataires", dont aucune délibération n'est venue définir les modalités d'emploi et de rémunération, la communauté a recours de manière récurrente à environ 40 agents non titulaires.

L'examen des différents contrats appelle les remarques suivantes :

- Les motifs invoqués pour la création de ces emplois sont le plus souvent succincts et se contentent de faire référence à l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 sans autre précision. De plus, de nombreux contrats sont conclus pour des durées imprécises ou indéterminées en contradiction avec la loi ;
- Dans nombre de cas, un déroulement de carrière est organisé, en contradiction même avec leur qualité d'agent à titre temporaire, déroulement de carrière parfois garanti par contrat (rémunération revalorisée de 20 points d'indice, voire 30 points tous les deux ans par exemple). L'exemple développé ci-après illustre cette problématique.

En 1975, un, agent de bureau (indice brut 225) démissionne pour devenir agent contractuel du district. Tout d'abord recrutée à l'indice brut 351 en septembre 1975, cette personne a vu sa rémunération progresser au fil de 14 avenants à son contrat initial jusqu'à l'indice brut 945 sans s'être jamais présenté à un examen ou concours de la fonction publique territoriale.

Une telle modification du contrat initial doit être regardée conformément à la jurisprudence (Conseil d'Etat, 25 nov. 1998, n° 151067) comme un nouveau contrat et de fait soumis aux dispositions combinées de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 et de l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984.

- A l'expiration des contrats, les personnels en poste sont reconduits de manière quasi-systématique, en contradiction avec les termes de l'article 41 de la loi du 26 janvier 1984 qui précise que « *lorsqu'un emploi est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publicité de cette création ou de cette vacance* ». Ce n'est qu'à l'issue de cette déclaration de vacance qu'un éventuel contrat de travail peut être à nouveau signé avec les intéressés et après délibération de l'assemblée conformément à l'article 34 de cette même loi.
- Bien que fonctionnaire d'Etat détaché auprès de la collectivité pendant 10 ans, un agent a bénéficié d'une revalorisation de sa rémunération sous forme d'avenants au contrat initial, d'ailleurs non portés à la connaissance de son administration, avant de voir son contrat se pérenniser après la démission de son corps d'origine (1^{er} juillet 1993).

La chambre remarque la discordance entre les dispositions de l'article premier (modifié) du contrat définissant les fonctions de cette personne : « *M... , assume les fonctions de direction des services Voirie-circulation-transport du district de l'agglomération Nancéienne* » et l'article 5 qui a trait à la durée de ce contrat : « *le présent contrat est conclu pour une durée d'un an...renouvelable par tacite reconduction pendant la durée de la mission trolleybus créée par délibération en date du 5 mai 1980* ».

La fin de cette mission de coordination telle que décrite dans cette délibération (1982) a donc entraîné la fin du contrat, indépendamment de la modification de la position statutaire de cet agent. C'est donc sans base légale que cette personne est rémunérée depuis plus de 15 ans.

De plus, par arrêté du 9 mars 1999, le président de la communauté a intégré ladite personne comme agent titulaire en considérant que ce dernier était bien agent contractuel avant la date du 27 janvier 1984, ce qui à l'évidence ne pouvait être le cas. Cette délibération a été déférée au tribunal administratif par le représentant de l'Etat.

8.5. Le cas particulier des conseillers administratifs.

8.5.1. Le cadre général

Par délibération du 19 décembre 1975, le district a décidé la création d'emplois à temps incomplet de conseillers administratifs et de conseillers administratifs adjoints, emplois réservés à des secrétaires généraux et secrétaires généraux adjoints des communes composant alors le district « *en raison de la collaboration intellectuelle et matérielle* » de ces agents. Ces emplois sont rémunérés dans la limite d'un plafond mensuel de 20 heures de service effectif.

En juin 1999, 15 conseillers administratifs adjoints et 6 conseillers administratifs étaient rémunérés par la communauté selon des modalités critiquables.

- sans qu'il soit possible de reconstituer le tableau des effectifs depuis 1975, il est manifeste que ces postes ne figurent pas parmi les effectifs approuvés par l'assemblée délibérante ces dernières années. C'est donc sans aucune base juridique que ces postes sont pourvus;
- contrairement aux dispositions de l'article L.2131-2 5^{ème} alinéa, les arrêtés de nomination de ces agents n'ont pas, dans la quasi-totalité des cas (agents en poste avant 1996), été transmis au représentant de l'Etat ;
- les rémunérations sont versées de manière forfaitaire, à raison de 20 heures par mois pour un service dont on appréhende mal les contours. L'idée d'une mission de coordination confiée à des responsables communaux choisis n'est guère convaincante, d'autant que certains cadres administratifs de communes, notamment le secrétaire général de la ville de Nancy, collectivité la plus importante, ne figuraient pas parmi les bénéficiaires de ces emplois.

8.5.2. Le cas particulier d'un agent.

Bien que déjà rémunérée par la collectivité en tant que conseiller administratif adjoint, un agent, par ailleurs secrétaire générale d'une commune, s'est également vu proposer, à compter de janvier 1993, un emploi de conseiller administratif à temps incomplet moyennant une rémunération forfaitaire et mensuelle de 3 000 F nette, indexée sur les salaires de la fonction publique.

Cette situation appelle les remarques suivantes, au delà de la première irrégularité que constitue le fait d'occuper deux emplois rémunérés distincts au sein de la même communauté urbaine :

- bien que l'article VIII du contrat prévoit une durée de 1 an renouvelable par reconduction expresse, ce contrat n'a pas été renouvelé depuis 1996 ; les rémunérations versées depuis 1997 manquent donc de base légale ;
- conformément à la jurisprudence rappelée précédemment et bien que les quotités de travail de ces deux emplois ne soient pas clairement indiqués, il semble difficile de soutenir que cet agent, par ailleurs secrétaire général de commune, n'excède pas de plus de 15 % le volume horaire correspondant à un service à temps complet ;
- si cet emploi apparaît au tableau des effectifs de la collectivité en 1994, ce n'est pas le cas les années suivantes, les renouvellements accordés en 1995 et 1996 par délégation du président n'étaient donc pas juridiquement possibles. Aucun de ces renouvellements n'a été transmis au représentant de l'Etat ;
- les fonctions exactes de cet agent ne sont pas clairement définies, leur libellé les font ressembler à un emploi de cabinet, poste au demeurant déjà pourvu (2 postes actuellement dont un emploi de directeur de cabinet) et la rémunération y afférente est versée dans les conditions contestables rappelées ci-dessus.

La chambre prend acte qu'il a été mis fin à ce contrat à compter du 31 décembre 1999.
