

COUR DES COMPTES

LES COMMUNAUTÉS URBAINES

**RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE
SUIVI DES RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS
ET DES ORGANISMES INTÉRESSÉS**

NOVEMBRE 2001

Sommaire

	Pages
Délibéré	5
Introduction	7
Première partie : Le statut des communautés urbaines	11
Chapitre I : Création	13
I – Les communautés créées par la loi	15
II – Les communautés créées entre 1969 et 1973	16
III – Les communautés urbaines de création récente	17
Chapitre II : L'organisation	21
I – Le conseil communautaire	22
II – Organisation de l'exécutif	23
Chapitre III : Les compétences et les relations avec les communes membres	27
I – Les compétences	28
II – Les relations avec les communes membres et les syndicats intercommunaux	42
Deuxième partie : Les moyens mis en œuvre	49
Chapitre IV : Les finances	51
I – Les moyens financiers des communautés urbaines	52
II – L'analyse de la situation financière des communautés urbaines de 1993 à 1998	61
Chapitre V : La gestion interne	75
I – L'organisation des services	76
II – Le personnel	81
III – Les procédures d'achat	100
Chapitre VI : L'externalisation	115
I – Interventions des SEM	117
II – Les rapports avec les associations	119
Troisième partie : Résultats obtenus	129
Chapitre VII : Les transports	131
I – L'organisation	132
II – Le réseau	137
III – Le coût du service	147
IV – Les recettes	155
V – Les contrôles	164

	Pages
Chapitre VIII : La politique foncière et le patrimoine.....	169
I – Elaboration et exécution de la politique foncière.....	170
II – Le patrimoine communautaire	177
III – Un premier exemple : la voirie	178
IV – Un second exemple : le stationnement.....	184
Conclusion	189
Réponses des administrations et organismes concernés	193

DÉLIBÉRÉ

La Cour des comptes publie, sous la forme d'un fascicule séparé, un rapport concernant LES COMMUNAUTÉS URBAINES.

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable, en totalité ou par extraits, aux administrations et organismes concernés, et après qu'il a été tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par ceux-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Etaient présents : M. Logerot, premier président, MM. Marmot, Berger, Mignot, Collinet, Delafosse, Gastinel, présidents de chambre, MM. Blondel, Fragonard, Limouzin-Lamothe, Zuber, Capdeboscq, Murret-Labarthe, Sallois, Carrez, Giquel, Mme Legras, MM. Bady, Lagrave, Recoules, Kaltenbach, Mayaud, Devaux, Arnaud, Bayle, Bouquet, Mme Boutin, MM. Chabrol, Picq, Ganser, X-H. Martin, Bertrand, Monier, Mirabeau, Hernandez, Beaud de Brive, Théron, Mmes Froment-Meurice, Ruellan, MM. Mordacq, Briet, Mme Bellon, MM. Gasse, Moreau, Frèches, Duchadeuil, Moulin, Raynal, Thélot, Steyer, Lesouhaitier, Lefas, Mme Pappalardo, MM. Brun-Buisson, Lafaure, Attali, Banquey, Boillot, Diefenbacher, Braunstein, conseillers maîtres, MM. Teyssier, Fernet, Lazar, conseillers maîtres en service extraordinaire, M. Cieutat, conseiller maître, rapporteur général.

Etait présente et a participé aux débats, Mme Gisserot, procureur général de la République, assistée de MM. Thouvenot et Michaut, chargés de mission.

Mme de Kersauson, secrétaire générale, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, 15 octobre 2001.

Introduction

Créée par la loi du 31 décembre 1966, la communauté urbaine constitue, encore aujourd'hui, la forme la plus élaborée de coopération intercommunale.

Depuis un peu plus d'un siècle, il est apparu nécessaire, face à la multiplicité du nombre de communes, de leur permettre de mettre en commun leurs moyens pour résoudre les problèmes posés par l'accroissement constant de leurs compétences. A l'origine, il s'agissait essentiellement de réaliser un équipement ou de gérer un service dont le coût dépassait les possibilités financières des communes prises isolément ou dont l'efficacité exigeait une circonscription plus étendue que celle d'une seule de ces collectivités. Tel était l'objectif de la création des syndicats à vocation unique (1890) puis des syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM).

A cette conception technique est venue s'ajouter dans les années cinquante une vision d'aménagement du territoire qui s'est traduite par la création successive de diverses formes de regroupements ayant en commun la vocation d'assurer le développement économique et social coordonné de plusieurs collectivités autour d'une commune centre. C'est à cette fin que furent créés les districts, les communautés urbaines puis les communautés de communes et de villes et plus récemment d'agglomération.

Comme le montrent les compétences obligatoires ou facultatives dévolues aux communautés urbaines (cf. chapitre III), elles ont une vocation beaucoup plus large que celle des autres établissements publics de coopération intercommunale. Elles ont également été les premières qui, après avoir bénéficié d'une fiscalité propre, ont été incitées à se doter d'une imposition unifiée (taxe professionnelle unique).

A cause notamment de la complexité de la formule et des évolutions quant au rôle qui pouvait lui être assigné, la communauté urbaine a fait l'objet de plusieurs modifications législatives. Les transformations ont porté sur les conditions de création, le fonctionnement (démocratisation et organisation), les compétences, les relations avec les syndicats intercommunaux et le financement des communautés. La première modification, intervenue le 22 juillet 1977, a notamment renforcé la place de la commune centre dans l'ensemble du dispositif, tout en lui ouvrant un droit éventuel de retrait. La deuxième date de la loi du 31 décembre 1982, qui tend à assurer une meilleure

représentation des communes membres et à assouplir les règles de fonctionnement de l'établissement. La troisième résulte de la loi du 6 février 1992, qui a facilité la création des communautés en déconcentrant le pouvoir de décision et en abaissant le seuil démographique. Enfin, la loi du 12 juillet 1999 a entendu remédier notamment au tassement du nombre de créations de regroupements de communes et au succès insuffisant des formes de groupement à taxe professionnelle unique. A cet effet, le législateur a remodelé les structures juridiques de regroupement, la communauté urbaine devenant la formule la plus élaborée, mais réservée aux grandes agglomérations.

L'importance des changements apportés par cette dernière loi confère une évidente actualité à l'examen par les juridictions financières des conditions dans lesquelles fonctionnent ces établissements.

Or les deux insertions que la Cour avait consacrées aux communautés urbaines dans son rapport public sont anciennes puisqu'elles remontent respectivement à 1976 et 1984. Si la seconde portait exclusivement sur la communauté urbaine de Bordeaux et ses réalisations, certaines des constatations contenues dans la première n'ont pas perdu de leur actualité, qu'il s'agisse des chevauchements de compétence entre communautés et communes-membres et de l'évolution financière préoccupante de ces établissements.

L'importance prise par les communautés urbaines, soulignée par les modifications législatives déjà rappelées, est manifeste en termes tant démographiques, puisqu'au 31 décembre 1998 elles regroupaient plus de 7 % de la population, que financiers, chacune d'elles gérant en moyenne plus de 2 MdF (0,30 Md€) par an. Ce constat a conduit les chambres régionales des comptes¹ à procéder, entre 1998 et 2000, à un examen coordonné de huit des douze communautés urbaines existant au 31 décembre 1998 (Alençon, Bordeaux, Cherbourg, Dunkerque, Lille, Lyon, Nancy, Strasbourg), trois (Brest, Le Creusot-Montceau-les-Mines et Le Mans) ayant fait l'objet de contrôles peu auparavant et une (Arras) étant de création trop récente.

Les investigations conduites par les chambres ont débouché, selon les procédures qui leur sont propres, à des lettres d'observations provisoires puis à des lettres d'observations définitives. Ces documents ont tout naturellement comporté des analyses consacrées à des opérations ponctuelles sur lesquelles il n'est pas apparu nécessaire de revenir.

¹ Six chambres régionales des comptes (Alsace, Aquitaine, Lorraine, Basse-Normandie, Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes) ont participé à cette enquête.

En revanche, il a semblé utile de reprendre les constatations caractéristiques des communautés urbaines dans les domaines qui leur sont spécifiques (exercice des compétences...) comme dans ceux qui leur sont communs avec l'ensemble des collectivités territoriales (gestion du personnel, achat public), dès lors qu'elles présentaient un aspect d'originalité ou d'exemplarité.

La première partie du rapport est consacrée au statut des communautés urbaines (création, organisation et compétences). La seconde partie examine les moyens qu'elles mettent en œuvre. Enfin la troisième partie étudie les résultats obtenus dans les secteurs des transports et de la politique foncière.

Première partie

Le statut des communautés urbaines

Chapitre I

Création

Le statut des communautés urbaines est actuellement régi par les dispositions du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales (CGCT) et plus précisément par celles du chapitre V qui définissent les conditions dans lesquelles elles peuvent être créées et doivent être organisées. Ce texte laisse une certaine latitude aux collectivités, ce qui explique la diversité actuelle qui caractérise les différentes communautés, en fonction, notamment, de leur situation géographique et démographique, mais aussi de leurs traditions et de leurs évolutions.

Cette diversité se reflète en particulier dans leur taille, ainsi qu'en témoigne le tableau suivant :

Communautés urbaines	Nombre de communes	Population en 1999
ALENCON	17	51 956
ARRAS	21	90 550
BORDEAUX	27	670 702
BREST	8	221 847
CHERBOURG	6	91 681
DUNKERQUE	18	212 241
LE CREUSOT-MONTCEAU-les-Mines	16	94 419
LE MANS	8	188 852
LILLE	86	1 103 636
LYON	55	1 184 247
NANCY	20	264 300
STRASBOURG	27	456 249
TOTAL	309	4 630 680

La création des communautés urbaines s'est effectuée en trois vagues successives.

Les quatre premières ont été instituées par la loi du 31 décembre 1966 elle-même. Cinq autres ont été créées au cours des

années 1969 et 1973 par voie réglementaire. Trois sont apparues vingt-cinq ans plus tard².

I – Les communautés créées par la loi

Les quatre communautés urbaines de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg faisaient partie des métropoles d'équilibre voulues par l'Etat dans la perspective du V^o Plan. Malgré cette caractéristique commune, elles présentaient et présentent encore entre elles des différences sensibles.

Tel est le cas, par exemple, de la communauté urbaine de *Lille*, par rapport à celles de Bordeaux, Lyon ou Strasbourg, où la ville centre pèse d'un poids considérable.

En premier lieu, la communauté urbaine de Lille comprenait à l'origine quatre-vingt neuf communes et sa composition a peu changé depuis lors, puisqu'elle compte aujourd'hui encore quatre-vingt cinq communes membres, à la suite des regroupements ayant affecté, d'une part, les collectivités composant Villeneuve d'Ascq et, d'autre part, Lille, Hellemmes et Lomme. Elle regroupe près de 30 % des communes appartenant aujourd'hui à une communauté urbaine.

En deuxième lieu, peuplée de près de 1,1 million d'habitants, elle occupe une vaste superficie de l'ordre de 11,20 % de la surface du département du Nord ; sa population représente 42 % de celle du département et 27 % de celle de la région.

Enfin, bien qu'elle se situe ainsi en termes de population au deuxième rang parmi les communautés urbaines, elle regroupe des collectivités de taille très variable, puisque trente-sept d'entre elles comptent moins de 3 500 habitants et que la plus petite n'atteint pas 200 habitants. Au surplus, malgré le récent regroupement de Lille et de Lomme, la principale ville avec environ 212 000 habitants ne représente qu'un peu plus de 19 % de l'ensemble contre 30 à 60 % dans les autres communautés urbaines. Elle apparaît ainsi comme constituée de quatre pôles : Lille, Roubaix, Tourcoing et Villeneuve d'Ascq.

² A la suite de la loi du 12 juillet 1999, de nouvelles communautés sont en cours de création.

II – Les communautés créées entre 1969 et 1973

Cette seconde série de communautés urbaines³ compte une population nettement plus faible, regroupée autour d'une commune-centre de dimension moyenne.

Ainsi la communauté urbaine de *Dunkerque* regroupe dix huit communes dont la population totale s'élève aujourd'hui à un peu plus de 200 000 habitants. La ville-centre, Dunkerque, avec une population de 70 331 habitants, représente 33,7 % de cette population totale. Les trois autres communes les plus peuplées (St-Pol-sur-Mer, Coudekerque-Branche et Grande-Synthe) limitrophes de la ville-centre, regroupent avec celle-ci plus des deux tiers de la population totale de la communauté.

A *Cherbourg*, la situation était différente. La communauté urbaine de Cherbourg, après accord des six communes de l'aire géographique définie par arrêté du préfet de la Manche en date 7 juillet 1970, a été créée par décret du 2 octobre 1970. Cette création a eu pour effet indirect de suspendre pour un temps le débat récurrent sur la fusion des communes de l'agglomération (Le Grand-Cherbourg) et ce, malgré les incitations de la loi du 16 juillet 1971. Toutefois, les communes de Cherbourg et d'Octeville ont récemment fusionné (décret du 23 février 2000), à la suite d'un référendum organisé le 7 novembre 1999, dans les six communes de la communauté urbaine.

Si elle n'a pas succédé à un autre type de groupement intercommunal, la communauté urbaine de Cherbourg apparaît cependant comme l'aboutissement d'un processus de rassemblement engagé dès la fin du siècle dernier. A cet égard, on peut relever la participation d'Octeville à la société d'économie mixte (SEM) de la ville de Cherbourg ou encore les modifications territoriales destinées à permettre la réalisation de zones industrielles ou d'habitation. Les évolutions économiques ont, depuis 1960, favorisé le regroupement de collectivités qui se reconnaissaient un destin commun, qu'il s'agisse de l'expansion constatée entre 1962 et 1968 ou de la stagnation marquée ensuite par le sous-emploi dans une agglomération en croissance démographique due pour partie à l'exode rural.

Depuis sa création, la communauté urbaine regroupe six communes, Cherbourg ne comptant à l'origine que le tiers de la population. De plus, la population totale de la communauté urbaine a progressé entre 1975 et 1990 de 6,8 %, alors que pour la même période, celle de la ville de Cherbourg diminuait de 16,9 %. Il faut enfin noter que

³ Brest, Cherbourg, Dunkerque, Le Creusot-Montceau-les-Mines, Le Mans.

la communauté fait partie d'un bassin d'emploi qui couvre seize cantons du Cotentin, soit 31 % de la superficie totale du département de la Manche (1 833 km²/5 938 km²).

III – Les communautés urbaines de création récente

Très diverses, les communautés urbaines constituées à partir de 1995 présentent également des différences notables avec les structures précédentes. Elles sont pour la plupart issues d'une structure de regroupement préexistante (district) dont la transformation répond, pour l'essentiel, à des préoccupations financières, notamment au désir de bénéficier des avantages accordés par l'Etat aux communautés urbaines.

Ainsi, la communauté urbaine de l'agglomération de *Nancy* a succédé au district urbain de l'agglomération nancéienne, dissous par arrêté du 31 décembre 1995. Le nouvel établissement regroupe désormais vingt communes, deux communes s'étant ajoutées aux dix-huit qui formaient le district, l'ensemble représentant une population légèrement supérieure à 260 000 habitants.

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. Le nombre des compétences transférées témoigne d'une forte coopération intercommunale favorisée par quarante ans de pratique.

La situation de la communauté urbaine d'*Alençon* est sensiblement différente. Lors de sa création en 1969, le district urbain de l'agglomération alençonnaise comportait six communes. Au moment de sa transformation en communauté urbaine, en décembre 1996, il en comptait quinze dont cinq avaient adhéré pendant la dernière année d'existence du district. Préparée par un groupe de travail constitué en avril, la décision de transformation a été prise par le Conseil districte, le 12 décembre 1996. Le territoire de la communauté chevauchant deux départements, le périmètre en a été fixé par les préfets de l'Orne et de la Sarthe ; puis, après accord des conseils municipaux des communes membres, l'arrêté interpréfectoral constitutif est intervenu le 31 décembre 1996.

Si les responsables de la communauté soulignent qu'il s'agissait « de choisir le cadre juridique et financier le plus approprié pour réussir l'avenir et réaliser les ambitions de l'agglomération Alençonnaise », on doit relever que les études préalables avaient montré que le nouvel établissement public de coopération intercommunale bénéficierait d'une dotation globale de fonctionnement plus élevée, ce qui lui permettrait de limiter l'augmentation de la pression fiscale et, ajoutait la délibération du Conseil districale du 12 décembre 1996, « de multiplier ses possibilités de développement ».

Aux 15 communes de l'ancien district, se sont jointes successivement quatre nouvelles collectivités. Le nouvel ensemble totalise un peu plus de 50 000 habitants dont 10 % proviennent du département de la Sarthe. Avec ses 31 139 habitants, la ville d'Alençon occupe une place prépondérante (60 %). Toutes les autres communes, à l'exception de deux, comptent moins de 3 000 habitants et neuf d'entre elles moins de 1 000 habitants.

Cette diversité traduit l'attrait exercé par la formule la plus forte d'intercommunalité. Toutefois, elle montre que cette attirance est souvent motivée par des considérations financières avantageuses et par l'absence de formes de groupement mieux adaptées à des collectivités moyennes. La loi du 12 juillet 1999 a comblé ce vide réservant la communauté urbaine aux plus grandes agglomérations.

Toutefois, elle ne semble pas avoir résolu complètement le problème des communautés existantes. Certes, celles-ci peuvent subsister, même si elles ne remplissent pas les conditions posées pour les créations nouvelles ; mais toute extension de leurs compétences est, aux termes de l'article L. 5215-20-1-III du code général des collectivités territoriales (CGCT), rendue impossible si elles n'atteignent pas le seuil prévu par l'article L. 5215-1. Dès lors, il leur faudra, soit se transformer en une autre forme de communauté, selon des modalités qui ne sont pas actuellement spécifiées, soit renoncer à toute nouvelle extension de compétence.

CONSTAT ET RECOMMANDATIONS

Si la formule de la communauté urbaine s'est adaptée à des situations démographiques et géographiques très différentes, elle le doit certes à sa souplesse et au progrès de l'idée même de coopération intercommunale, mais aussi aux avantages financiers qu'elle procure. La multiplication d'autres types de communautés et le recentrage de la communauté urbaine entamé avec la loi du 12 juillet 1999 devraient être poursuivis non seulement en encourageant les nouveaux regroupements dans les grandes agglomérations, comme c'est le cas, mais aussi en facilitant la transformation des communautés plus petites en d'autres formes de communautés.

Chapitre II

L'organisation

La communauté urbaine est administrée par un conseil communautaire qui peut déléguer une partie de ses pouvoirs. Elle est gérée par un exécutif.

I – Le Conseil communautaire

A – Composition

Le conseil communautaire est composé de représentants élus des communes membres. Ceux-ci sont désignés dans les conditions prévues par les articles L. 5215-6 à L. 5215-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dont la rédaction actuelle a été fixée par la loi du 12 juillet 1999.

La situation actuelle résulte d'une évolution dont la marque se retrouve dans plusieurs des anciennes communautés.

Ainsi s'expliquent, par exemple, les changements constatés au cours des années 1989 à 1998 à la communauté urbaine de *Lille*.

En 1989, un arrêté préfectoral du 13 juin a porté le nombre de représentants de 90 à 140, en application de la loi du 31 décembre 1982, puis la loi du 4 février 1995 l'a fixé à 155. Le principal changement constaté concerne le poids des petites communes au sein du conseil communautaire. En effet, grâce aux 15 délégués supplémentaires créés en 1995 et à la baisse d'une unité de la représentation de trois communes, les dix-huit petites, autrefois sans délégué, sont désormais représentées. Même si, dès avant 1995, les maires des communes non représentées avaient la possibilité de participer aux travaux de certaines commissions ainsi qu'aux séances de travail traitant des affaires intéressant leurs communes, cette loi de 1995 a accru leur poids dans la communauté.

La loi du 13 juillet 1999 a, de nouveau, modifié, pour l'avenir, le nombre et la répartition des conseillers communautaires, cette fois dans le sens d'un accroissement de la représentation des grandes communes. Même si cette évolution permettait la prise en compte du poids de l'histoire et de la géographie communales, ainsi que de la nécessité d'une adhésion consentie aux projets communs, force est de relever qu'au sein du conseil de la communauté urbaine de Lille, elle se traduisait par une particularité : l'existence du groupe d'Action Démocratique et d'Entente Communautaire (GADEC) qui, à la différence des autres, constitués par affinités de nature politique, rassemble l'essentiel des délégués des

« petites » communes et a vu ses effectifs passer de 29 à 46 lors du renouvellement de 1995.

Il est à noter que si la loi prévoit que désormais les communes ne peuvent désigner comme délégués au conseil communautaire que des membres élus, ceux-ci ne sont pas directement élus, l'élection directe restant l'apanage des collectivités territoriales elles-mêmes et non de leurs groupements ; une telle perspective figure parmi les propositions de la commission pour l'avenir de la décentralisation (proposition n° 7).

B – Le règlement intérieur

Les dispositions combinées des articles L. 5211-1 et L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales font obligation au conseil de communauté de se doter d'un règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation. Cette obligation n'est pas satisfaite dans toutes les communautés.

Il en va ainsi à *Alençon* où pourtant un certain nombre de dispositions envisagées, qui font l'objet d'un large consensus, comme l'ouverture des commissions à des membres des conseils municipaux de communes membres, en sus des délégués réglementaires, ou l'examen préalable par le bureau du projet d'ordre du jour du Conseil, pourraient utilement y figurer.

C – Attribution des commissions

Un certain nombre de communautés se sont dotées de commissions permanentes chargées d'étudier les questions soumises au conseil. N'ayant aucun pouvoir de décision, ces commissions peuvent être consultées pour avis ou pour rapport sur demande du conseil, du président de la communauté ou de leur président.

II – Organisation de l'exécutif

Dans la plupart des communautés, conformément aux dispositions du CGCT, l'exécutif est organisé en « bureau » du conseil communautaire, constitué du président et des vice-présidents, dont l'existence et le rôle sont prévus par le règlement intérieur.

Le président est l'organe exécutif de l'établissement : il prépare et exécute les délibérations, ordonnance les dépenses et prescrit l'exécution des recettes.

En ce qui concerne les autres membres du bureau, la législation a évolué, entraînant des modifications sensibles, comme le montre l'exemple de la communauté urbaine de *Lille*. Le nombre de vice-présidents est passé, en 1995, de 12 à 39, soit plus de 25 % des 155 conseillers. Malgré son importance, ce nombre demeure toutefois dans les limites fixées par la loi du 6 février 1992, qui dispose que le nombre des vice-présidents, librement déterminé par le conseil, ne peut excéder 30 % de l'effectif légal du conseil, soit à la communauté urbaine de Lille, 46.

Sur le plan juridique, cet accroissement n'a pas eu d'effet fondamental sur le fonctionnement du « bureau » puisque antérieurement le règlement intérieur précisait qu'en plus du président et des douze vice-présidents, participaient également au bureau, les dix neuf « secrétaires au bureau » élus par le conseil, les neuf conseillers investis d'une délégation, les cinq présidents de groupe et les trois « auditeurs » chargés de représenter les communes sans délégué, soit un total de quarante-neuf personnes ; or, depuis 1996, le bureau ne comprend plus que le président et les vice-présidents, soit 40 personnes.

Toutefois, sur le plan financier, cette mesure n'est pas sans conséquence, puisque les indemnités versées aux élus, qui, entre 1988 et 1994, n'avaient progressé que de 8,08 MF à 9,41 MF (1,23 M€ à 1,43 M€), sont passées à 12,5 MF (1,91 M€) en 1996, en croissance de 33,25 % par rapport à 1994. Cette augmentation est liée à celle du nombre de vice-présidents et à celle de l'indemnité qui peut atteindre 10 440 F bruts (1 591,57 €) par mois.

L'organisation des délégations pose un certain nombre de problèmes. Ainsi à Lille, des délégations de fonctions sont accordées simultanément à plusieurs vice-présidents, sans que soient définis des champs d'application distincts ou, s'ils sont identiques, sans que soient précisés l'ordre et la priorité des personnes autorisées à agir en lieu et place du président. S'agissant des délégations de signature aux délégations générales confiées à quatre vice-présidents, s'ajoutent, depuis 1995, celles des trente-neuf vice-présidents dans leurs domaines spécifiques, et de plusieurs fonctionnaires, notamment dans les secteurs des finances et des ressources humaines.

Cette dissémination des délégations de signature génère des risques de confusion, et n'a pas empêché que de nombreux actes soient signés par

des personnes non habilitées, en particulier en matière de bons de commandes.

Des démarches sont actuellement entreprises pour y remédier.

A ***Cherbourg***, le président du conseil de la communauté urbaine a délégué en 1995 aux quinze vice-présidents une partie de ses attributions, sous réserve de demeurer seul compétent pour traiter un certain nombre d'affaires et de pouvoir continuer à accomplir personnellement tout acte ou décision se rapportant aux attributions déléguées.

En outre, cinq vice-présidents sur quinze sont habilités à remplir les fonctions d'ordonnateur suppléant sans qu'il soit précisé si cette habilitation porte exclusivement sur leur domaine d'attribution propre, tandis que le président a donné au directeur et au directeur adjoint de la communauté délégation de signer en son nom un certain nombre de pièces limitativement énumérées.

CONSTAT ET RECOMMANDATIONS

Il apparaît que les communautés devraient s'attacher à améliorer le fonctionnement de leurs organes dirigeants notamment en respectant l'obligation d'élaborer un règlement intérieur et, d'autre part, en simplifiant et précisant les délégations de signature accordées par les présidents.

Chapitre III

Les compétences et les relations avec les communes membres

I – Les compétences

A – Définition des compétences

Les communautés urbaines sont des établissements publics de coopération intercommunale et sont donc soumises au principe de spécialité. C'est-à-dire que, contrairement aux collectivités territoriales (communes, départements, régions) qui disposent d'une compétence générale reconnue par le législateur (article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales), les communautés urbaines ne peuvent intervenir que dans les domaines qui leur ont été attribués directement par la loi (compétences obligatoires) ou dans ceux que les communes membres ont décidé de leur transférer (compétences facultatives).

Les compétences des communautés urbaines, telles qu'elles résultaient de la loi du 31 décembre 1982, portaient essentiellement sur la maîtrise du foncier et de l'urbanisme (schéma directeur, plan d'occupation des sols, création de zones...), la réalisation d'équipements (dans les domaines de la voirie, des marchés d'intérêt national, de certains locaux scolaires...), la gestion de services publics (dans le secteur des transports, de l'eau et de l'assainissement, des ordures ménagères, de la lutte contre l'incendie...), étant observé que la loi autorise les transferts réciproques de compétences entre communautés et communes membres.

La loi du 12 juillet 1999 a eu pour objectif de conférer aux communautés urbaines l'ensemble des compétences obligatoires ou facultatives des communautés d'agglomération. L'article L. 5215-20, tel qu'il résulte de cette loi, énumère les compétences que « la communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres », celles qu'elle peut exercer pour « le département... (en matière) d'aide sociale ». Le code prévoit également les conditions de transfert de ces compétences entre la communauté urbaine et les communes membres et réciproquement. Ces compétences s'exercent notamment dans le domaine du développement économique, social et culturel, de l'aménagement de l'espace communautaire, de l'habitat, de l'équilibre social, de la politique de la ville et de la gestion des services d'intérêt collectif.

Le tableau suivant regroupe les compétences des communautés urbaines telles qu'elles ont été définies par la loi du 12 juillet 1999. Il distingue les six catégories de compétences obligatoires figurant à l'article L. 5215-20-I du code général des collectivités territoriales (I), la situation réservée, sur ce point, aux communautés existant au moment du

vote de cette loi (II) et les autres compétences (III). A propos de chacune de ces parties, le tableau fait apparaître les innovations introduites par cette loi au regard des dispositions antérieures.

I – Compétences obligatoires (article L. 5215-20-1) du CGCT

Cet article distingue six catégories de compétences

1°) En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire :

a) Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire.

Changements par rapport à la version antérieure issue de la loi du 6 février 1992 :

- pour tout type de zones, sont ajoutés les mots : « entretien » et « gestion » ;

- sont ajoutées les zones d'activité commerciale.

b) Actions de développement économique : pas de changement par rapport à la version de 1992.

c) Construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire : compétence nouvelle par rapport à la version antérieure

Lycées et collèges dans les conditions fixées au chapitre Ier de la section 2 du titre II de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Changements par rapport à la version antérieure :

- extension possible des compétences de la CU, en matière d'enseignement secondaire, sur convention passée avec le département ou la région : les compétences de la CU peuvent être étendues aux dépenses d'investissement et à toute dépense de fonctionnement normalement assumée par le département ou la région ;

- ces compétences en matière d'enseignement secondaire peuvent s'exercer sur tout l'espace communautaire et plus seulement dans les zones d'aménagement concerté ou dans les secteurs relevant d'un programme d'aménagement d'ensemble ;

- toutefois, la compétence de la CU n'est plus prévue pour les locaux scolaires servant à l'enseignement primaire ou maternel.

2°) En matière d'aménagement de l'espace communautaire :

a) Schéma directeur et schéma de secteur ; plan d'occupation des sols et documents d'urbanisme en tenant lieu ; création et réalisation de ZAC ; constitutions de réserves foncières : pas de changement par rapport aux versions antérieures issues des lois du 31 décembre 1982 et du 6 février 1992.

b) Organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs ; création ou aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; parcs de stationnement.

c) Prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme. Changements par rapport à la version antérieure :

- transports urbains : la communauté urbaine est désignée en qualité d'autorité organisatrice des transports urbaines dans son périmètre d'intervention ;

- voirie : le contenu de la compétence est décliné. Il s'agit de création, d'aménagement ou d'entretien ;

3°) En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :

a) Programme local de l'habitat : pas de changement par rapport à la version ancienne de la loi du 31 décembre 1982.

b) Politique du logement d'intérêt communautaire ; politique du logement social ; action en faveur du logement des personnes défavorisées : compétence nouvelle par rapport à la version ancienne.

c) Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre : compétence étendue par rapport à la version ancienne de la loi du 6 février 1992 qui ne comprenait que les actions de réhabilitation.

4°) En matière de politique de la ville dans la communauté :

a) Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale.

b) Dispositifs locaux de prévention de la délinquance.

Les a) et b) ci-dessus constituent des compétences nouvelles par rapport à la version ancienne.

5°) En matière de gestion des services d'intérêt collectif :

a) Assainissement et eau : pas de changement par rapport à la version initiale de 1966, sauf l'hydraulique agricole, qui n'est plus exclue.

b) Création et extension des cimetières et crématoriums : pas de changement par rapport à la version de 1966.

c) Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêts nationaux (MIN) : pas de changement par rapport à la version de 1966.

d) Services d'incendie et de secours, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie du CGCT : pas de changement par rapport à la version de 1966, sauf la précision que la compétence de la CU doit s'exercer dans le cadre de la départementalisation du service.

6°) En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :

a) Elimination et valorisation des déchets des ménages et assimilés : pas de changement par rapport à la version de 1966, sauf la précision apportée sur le contenu du service : élimination et valorisation étendue par ailleurs aux déchets assimilés aux déchets ménagers.

b) Lutte contre la pollution de l'air.

c) Lutte contre les nuisances sonores.

Les b) et c) ci-dessus constituent des compétences nouvelles par rapport à la version ancienne.

En outre, d'une manière générale, la loi du 12 juillet 1999 ajoute que lorsque l'exercice des compétences précitées est subordonnée à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil communautaire.

II – Situation des communautés existant à la date de promulgation de la loi du 12 juillet 1999

1°) Elles peuvent continuer d'exercer leurs compétences, à titre obligatoire, selon la liste et les définitions données par la version antérieure de la loi et selon les transferts antérieurement librement effectués par les communes membres.

2°) En revanche, elles ne peuvent décider l'élargissement de leurs compétences à l'ensemble de celles définies au I précédent, que si elles forment un ensemble de plus de 500 000 habitants.

III – Les conditions d’exercice de compétences facultatives par les CU

1°) Aide sociale : compétence facultative nouvelle introduite par l’article 5-III de la loi du 12 juillet 1999) : par convention avec les départements, une CU peut exercer pour le département tout ou partie des compétences d’aide sociale que celui-ci lui confie.

2°) Autres cas de compétences facultatives :

Article L. 5215-27 du CGCT (issu de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 et non modifié par la loi du 12 juillet 1999) :

Par convention, la CU peut confier la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements, à une autre collectivité territoriale ou à un autre établissement public. Inversement, sur convention également, ces collectivités peuvent confier à la CU la création ou la gestion de certains équipements ou services qui relèvent de leurs attributions.

Article L. 5215-41 du CGCT :

(issu également de la loi du 31 décembre 1982 et non modifié par la loi du 12 juillet 1999) : postérieurement à la création de la CU, les communes membres peuvent transférer, en tout ou partie, à la CU certaines de leurs compétences et vice versa.

IV - Attribution de fonds de concours par la CU

Article L. 5225-26 : cette attribution peut être faite aux communes membres afin de contribuer à la réalisation ou au fonctionnement d’équipements d’intérêt communautaire.

Cet article issu de la loi du 6 février 1992 a été légèrement modifié, par la loi du 12 juillet 1999 qui substitue les mots : « d’intérêt commun » à « d’intérêt communautaire ».

V – Le financement de l’exercice de leurs compétences par les CU au moyen de la taxe professionnelle (TP)

1°) La loi du 12 juillet 1999 prévoit, en son article 80, que les CU nouvellement créées ou issues de la transformation d’un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) préexistant, perçoivent, à compter de sa promulgation, la TP unique d’agglomération prévue par l’article 1609 nonies C du CGI.

2°) Pour les CU préexistantes, un régime de transition est prévu :

- ces communautés peuvent percevoir, jusqu’au 1^{er} janvier 2002, la TP selon le régime antérieurement adopté de fiscalité additionnelle.

- jusqu'au 1^{er} janvier 2002, la décision de passer à la taxe professionnelle unique (TPU) peut être prise par le Conseil communautaire à la majorité simple de ses membres.

- à compter du 1^{er} janvier 2002, les dispositions sur la TPU sont applicables de plein droit, sauf délibération contraire de la moitié au moins des conseils municipaux des communes membres, cette majorité devant comprendre la commune la plus peuplée ou celle dont la population est supérieure à la moitié de la population totale de la CU (article 81-I de la loi du 12 juillet 1999).

B – L'utilisation effective de ces compétences

Le tableau suivant établi à partir des données pour 1998 de l'observatoire des finances locales fait apparaître la fréquence d'utilisation des compétences obligatoires ou facultatives :

	Nombre de CU exerçant la compétence
Création ou équipement de zones d'activités industrielles tertiaires, artisanales	7
Collecte, traitement ou élimination des ordures ménagères et des déchets	9
Politique du logement, programmes locaux de l'habitat	5
Secours et lutte contre l'incendie	9
Elaboration de schémas directeurs et de secteur	8
Transports urbains	9
Création, aménagement, entretien de la voirie	9
Protection et mise en valeur de l'environnement	4
Soutien des activités industrielles, commerciales ou de l'emploi	0
Maîtrise des opérations d'aménagement (ZAC...)	6
Assainissement	8
Maîtrise du foncier	5
Traitement, adduction, distribution de l'eau	9
Activités scolaires et périscolaires	8
Elaboration des POS	8
Tourisme	0
Activités culturelles ou socioculturelles	2
Gestion, entretien, fonctionnement d'équipement public	4
Réalisation d'équipement public	4
Activités sportives	2

Il apparaît ainsi que toutes les communautés urbaines exerçaient, en 1998, des compétences en matière de déchets, de lutte contre l'incendie, de transports, de voirie et d'eau ; qu'une très grande majorité d'entre elles intervenaient dans les secteurs de la création de zones d'activités, de schémas directeurs et de POS, d'assainissement, d'activités scolaires et périscolaires. En revanche, la situation était très variable dans le domaine du logement, de l'environnement, du foncier, des activités culturelles ou sportives, de la réalisation et de la gestion d'équipements publics.

C – Problèmes posés par l'exercice des compétences

Encore faut-il que ces compétences soient pleinement exercées ou le soient conformément à la loi. Or, l'examen auquel les chambres ont procédé a montré que tel n'était pas toujours le cas.

1 – Transferts progressifs ou partiels

Parfois, le transfert par les collectivités membres de la gestion des grands équipements s'est effectué par étapes, ce qui rend difficile l'appréhension des actions réciproques. Tel est le cas à *Nancy*, en matière de culture, de sports ou de loisirs par exemple.

Si la communauté urbaine de *Lille* exerce l'ensemble des compétences que la loi a attribuées aux communautés urbaines et même, ponctuellement, quelques compétences supplémentaires, c'est parfois dans des conditions qui ne respectent pas totalement les procédures édictées par le code général des collectivités territoriales. Les conditions d'exercice des compétences font ressortir le souci constant de l'exécutif communautaire de respecter les intérêts des communes membres. Au système binaire du tout ou rien qui domine l'actuel régime législatif et réglementaire de répartition des compétences, la culture propre de la communauté préfère un système qui, dans de nombreux domaines, distinguerait, outre le strictement communautaire et le strictement communal, une large frange d'intérêt partagé.

Un tel système, s'il peut apparaître plus souple et plus respectueux des réalités du terrain, présente néanmoins des risques de conflits d'intérêts fréquents et génère des lenteurs ; car, dans le système de représentation actuel qui ne favorise pas l'apparition de majorités claires, le consensus indispensable est souvent difficile à réunir. Certes, tous les textes et notamment les plus récents font une large place à la concertation et rendent même obligatoires les consultations et les comptes-rendus annuels, mais il demeure qu'au moins en ce qui concerne les compétences obligatoires des communautés urbaines, il s'agit d'attributions qui ont été retirées aux communes par la loi pour être confiées à un établissement : cette situation juridique, qui n'exclut nullement consultation et concertation, confère à la communauté urbaine l'entière responsabilité des dossiers en cause. Deux exemples particulièrement nets en sont donnés par la voirie et le stationnement (cf. III^o Partie).

2 – Intervention hors du champ de compétences

A *Nancy*, la communauté consacre des ressources substantielles à des prestations diverses et à des aides à l'enseignement supérieur, en interprétant très largement son cadre de compétence. 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, réalisation de diverses plaquettes ou guides, subvention à la chancellerie...).

Il en va de même à la communauté urbaine de *Strasbourg* qui intervient dans des domaines où sa compétence n'est pas assurée, comme l'indiquent les exemples suivants.

Anticipant sur les dispositifs de la loi du 12 juillet 1999 destinés à réduire les inégalités financières entre les communes membres, le conseil de communauté a approuvé, dès 1995, le principe d'une dotation annuelle de solidarité à répartir entre les communes de la communauté urbaine de Strasbourg les moins dotées en taxe professionnelle. D'un montant fixé à l'origine à 2 MF (0,30 M€), il a été porté à 6 MF (0,91 M€) en 1999.

La communauté urbaine de Strasbourg intervient également dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche notamment sous forme de subventions de fonctionnement pour des programmes scientifiques.

Elle a versé des subventions à des associations d'insertion en raison du caractère social de leurs activités, alors même que le domaine social ne faisait pas partie des compétences des communautés urbaines.

Elle a continué, par erreur semble-t-il, à prendre en charge des dépenses de fonctionnement de syndicats intercommunaux de collèges, alors que, par délibération du conseil général du Bas-Rhin du 25 septembre 1990, la participation des communes et de leurs groupements aux dépenses de fonctionnement des collèges devait prendre fin en 1993 pour l'ensemble des collèges du département.

La communauté urbaine de Strasbourg prend également en charge le coût de l'entretien d'espaces extérieurs privés ouverts et à usage de tout public dans des quartiers à haute densité d'habitat social, bien que cette intervention dans le secteur de l'habitat n'ait pas été transférée de manière explicite par délibération concordante des communes.

Les interventions de la communauté urbaine de *Dunkerque* dans le domaine de l'enseignement débordent du champ de ses compétences qu'il s'agisse d'enseignement supérieur ou d'enseignement secondaire.

La communauté a été chargée, par délégation de l'Etat, de la maîtrise d'ouvrage de la réalisation de l'université du Littoral et des bâtiments annexes. La chronologie et les conditions de participation de la communauté sont critiquables.

Dès 1987, elle approuve le programme et autorise son président à lancer un concours de maîtrise d'œuvre, dont le lancement a été décidé la même année, alors que la convention de délégation de la maîtrise d'ouvrage n'est intervenue que le 22 août 1988 entre l'Etat, la communauté urbaine de Dunkerque, le Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, le Conseil général du Nord, la ville de Dunkerque et la chambre de commerce et d'industrie de Dunkerque. Au demeurant, cette dernière est antérieure à la publication de l'article 18 de la loi n° 90-87 du 4 juillet 1990 prévoyant, pour la première fois, que : « l'Etat peut confier aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, la maîtrise d'ouvrage de constructions ou d'extensions d'établissements d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'Education nationale et du ministre de l'Agriculture ».

En outre, la convention prévoyait la construction de deux structures de formation continue sans que la communauté n'ait reçu, pour cette maîtrise d'ouvrage, de délégation expresse de la Région, seule compétente en la matière.

A la décharge de la communauté, il convient de préciser que la convention du 22 août 1988 se situait dans la continuité du contrat de plan particulier « renforcement de l'enseignement supérieur » signé le 29 janvier 1985, ainsi que de son avenant du 19 novembre 1987.

Par une délibération du 18 octobre 1991, la communauté a décidé, d'affecter une somme globale de 50 MF (7,62 M€) sur la période 1991-1995, au financement de l'investissement en matière de développement de l'enseignement supérieur, puis, par une délibération du 29 juin 1993, d'assurer la maîtrise d'ouvrage de bâtiments-relais « dans l'attente de la réalisation de locaux définitifs », dont le coût après déduction d'une subvention européenne et du FCTVA a été de 6 MF (0,91 M€).

Une délibération communautaire du 29 juin 1993 et une convention avec l'Etat du 21 juin 1994 ont confié à la communauté la maîtrise d'ouvrage du centre de recherche en environnement industriel de Dunkerque (CREID) pour un coût total de 29,1 MF TTC (4,44 M€). A l'heure actuelle, la dépense nette hors taxe supportée par la communauté s'est élevée à 11,2 MF (soit les dépenses réalisées : 22,7 MF (3,46 M€) diminuées des recettes encaissées : 11,5 MF (1,75 M€) dont 10,5 MF (1,60 M€) versés par le FEDER).

Enfin, le 20 juin 1996, la communauté a approuvé un nouveau programme de constructions universitaires, pour la période 1996-1998, d'un coût prévisionnel de 66,5 MF (10,14 M€), la part de la communauté s'élevant à 13 MF (1,98 M€) dont 3 MF (0,46 M€) pour l'achèvement des locaux de la présidence de l'université. Alors que pour cette dernière opération ainsi que pour la construction d'un équipement sportif universitaire, une convention dite de partenariat du 26 février 1997 prévoyait la conclusion de conventions entre l'Etat et la communauté, celles-ci n'ont pas été passées. Mais la communauté urbaine a pourtant commencé les travaux d'achèvement du siège de la présidence de l'université, les dépenses payées à fin 1997 s'étant élevées à 1,6 MF (0,24 M€).

Ce nouveau programme porte à 15 MF (2,29 M€) la charge pour la communauté des constructions réalisées pour l'université du Littoral.

Il peut paraître paradoxal qu'une communauté urbaine comme celle de Dunkerque gère un lycée d'enseignement professionnel agricole (LEPA) horticole. Or, par convention du 8 septembre 1983 entre le ministère de l'agriculture et la communauté, celle-ci s'est vu confier la gestion du LEPA horticole de Rosendaël. C'est à tort que cette convention invoque l'article 14 de la loi du 22 juillet 1983 sur la répartition des compétences en matière scolaire puisque cet article est devenu obsolète depuis la loi n° 84-579 du 9 juillet 1984 sur l'enseignement agricole qui transforme les établissements d'enseignement agricole en établissement public local d'enseignement (EPL) et en fait donc revenir la charge à la région, s'agissant des lycées.

La communauté continue donc de supporter indûment la totalité des charges de fonctionnement du LEPA horticole de Rosendaël qui se sont élevées à un total de 1,369 MF (0,21 M€) en 1996.

A **Lille** également, la communauté urbaine intervient dans le secteur des établissements d'enseignement horticole. Le centre horticole de Lomme, remis gratuitement à la communauté par la commune de Lomme en 1972, a depuis lors fait l'objet de conventions entre la communauté et le ministère de l'agriculture en 1977, 1986 et 1998.

Nonobstant la mention faite, dans les deux dernières conventions, de la loi du 25 janvier 1985 et la qualification donnée successivement à l'établissement de « lycée d'enseignement professionnel », puis de « lycée d'enseignement général et technologique agricole », le situant ainsi dans le champ des transferts, celui-ci n'a jamais été constitué en établissement public local d'enseignement agricole et ne dispose pas de conseil d'administration ; doté d'un simple « conseil de centre » dirigé par le président de la communauté, cet établissement est toujours géré

directement par la communauté urbaine qui, entre 1994 et 1996, y a consacré chaque année plus de 9 MF (1,37 M€). Les négociations engagées avec la région, en vue d'un prochain transfert, ne semblent pas avoir encore abouti.

La communauté urbaine de Lille a consacré 166 MF (25,31 M€) à l'enseignement supérieur entre 1992 et 1997, aussi bien dans le cadre du programme Université 2000 que dans le financement d'établissements publics ou privés.

Elle a également exercé un certain nombre d'attributions qui n'entrent pas normalement dans ses domaines de compétence, sans qu'aient été mises en œuvre les procédures légales et réglementaires de transfert entre les communes membres et l'établissement public.

Ainsi, bien que le secteur des espaces verts soit resté de la compétence des communes membres en l'absence de procédures de transfert, la communauté urbaine de Lille est entrée dans ce domaine indirectement, à partir de ses interventions dans les domaines de l'eau ou de la voirie, au motif de « tirer profit » de réalisations coûteuses, pour en faire des espaces naturels et de loisirs qui faisaient défaut dans le périmètre communautaire. Si, dans certains cas, la commune a remboursé à l'établissement les annuités des emprunts correspondants, la communauté a, dans d'autres circonstances, versé à la commune des fonds de concours pour assurer l'entretien de l'espace vert.

Plus récemment, la communauté a décidé de financer un véritable observatoire communautaire de l'environnement, a recensé ses participations à des syndicats dans ce domaine et a lancé un programme pluriannuel d'investissements (1997-2001) en cours de réalisation, confirmant sa très forte implication dans cette compétence additionnelle, puisque la somme des interventions recensées dans le secteur des parcs, espaces naturels et de loisirs atteint 115 MF (17,53 M€) sur 5 ans.

Compte tenu du développement rapide et de l'importance de ces projets, il aurait été nécessaire que des délibérations concordantes tant du conseil communautaire que des communes membres viennent clarifier une nouvelle répartition des compétences, comme le prévoit d'ailleurs le code général des collectivités territoriales, plutôt que de laisser s'instaurer une situation de fait de compétences conjointes, non prévue par la loi et génératrice d'insécurité juridique.

Alors que l'accueil des nomades est une obligation pesant sur les communes de plus de 5 000 habitants, la communauté urbaine de Lille a décidé dès 1991 d'inciter les communes concernées à se regrouper en vue de promouvoir et gérer les sites d'accueil afin de faire face à l'insuffisance des équipements existants et d'instaurer une coordination

des projets et des réalisations. Pour y parvenir, la communauté a accordé chaque année des aides d'un montant total de 3 MF (0,46 M€) pour l'équipement de nouveaux terrains d'accueil et de 3 MF (0,46 M€) également pour le fonctionnement de ceux existants. En 1994, une convention spécifique pour financer l'aménagement de terrains a été conclue avec un syndicat intercommunal. Or, ce syndicat ne regroupe encore que dix huit communes sur les quarante concernées au sein de la communauté et il n'existe toujours pas de consensus pour transférer cette compétence au niveau communautaire. Ainsi, sans en détenir la compétence directe et sans être membre du syndicat, la communauté se trouve être, depuis plusieurs années, le principal et presque unique financeur de la construction et de la gestion des aires d'accueil de nomades.

Sans disposer de véritables compétences juridiques, dans les domaines culturel et sportif, la communauté urbaine de Lille a estimé qu'un soutien financier à diverses activités de cette nature permettrait de promouvoir l'image de marque de la métropole.

Ainsi a-t-elle participé au financement de manifestations culturelles ou de structures artistiques, tels que l'orchestre national de Lille, le Ballet du Nord, l'atelier lyrique de Tourcoing, le festival de Lille ; en matière sportive, elle entretient un partenariat avec six clubs utilisant le logo de « Lille-métropole », et ces organismes ; elle aide financièrement plusieurs événements sportifs tels que Paris-Roubaix, ou l'open de tennis de Lille. Elle a décidé dès 1996, la création et le financement de l'association « Lille 2004 » destinée à soutenir la candidature de Lille à l'organisation des jeux olympiques.

Sans contester la valorisation de l'image de la métropole lilloise qui en est résultée, on doit constater que les dépenses, dans ces deux domaines échappant à la compétence de la communauté, se sont élevées à 9 MF (1,37 M€) en 1995 et à 18 MF (2,74 M€) en 1996.

Les interventions irrégulières ne vont pas sans risque juridique comme le prouve le cas de la communauté urbaine de **Lyon**.

Celle-ci, par délibération du 26 janvier 1998, avait retenu le principe d'une participation financière à l'implantation de l'université catholique de Lyon et a attribué à l'association des fondateurs et protecteurs de l'institut catholique de Lyon (AFPICL) une subvention « dont le montant global, qui pourra être constitué en partie par la propriété foncière, sera fixé à 22,5 MF (3,43 M€) ».

Cette délibération a été annulée par le Tribunal administratif de Lyon par jugement du 17 novembre 1998, aux motifs « que le financement des investissements relatifs aux établissements

d'enseignement supérieur ne fait pas partie des compétences limitativement énumérées par l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales que les communes peuvent transférer aux communautés urbaines ; que si, en application des dispositions de cet article, la communauté urbaine de Lyon a reçu des communes qui en sont membres les compétences relatives notamment aux actions de développement économique et aux actions de réhabilitation d'intérêt communautaire, l'aide accordée à l'association des fondateurs protecteurs de l'Institut catholique de Lyon pour l'implantation de l'université catholique de Lyon, place Carnot, ne constitue pas une action de développement économique ni une action de réhabilitation d'intérêt communautaire au sens de ces dispositions ».

3 – Compétences croisées

Dans certains domaines, plusieurs communautés urbaines ont exercé des compétences croisées qui rendaient difficile la détermination des responsabilités.

Il en va ainsi à **Lille** pour l'organisation des transports urbains, qui sera analysée plus loin (cf. III^o Partie) et fait intervenir plusieurs acteurs.

De même à **Lyon**, il existe de nombreux exemples de compétences et de financements croisés avec d'autres organismes, particulièrement avec le département du Rhône, mais aussi avec d'autres structures à caractère intercommunal.

Ces situations concernent divers domaines : la voirie, l'incendie et secours, le logement et l'environnement. Elles intéressent aussi des opérations ponctuelles.

Les montages réalisés, parfois dans des conditions empiriques, présentent des inconvénients et sont susceptibles de générer des risques.

Le traitement des questions relatives aux transports illustre ces difficultés. Selon les statuts du syndicat des transports de l'agglomération lyonnaise (SYTRAL), « le département du Rhône et la communauté urbaine participent conjointement, chacun pour moitié, à l'ensemble des opérations d'investissement et de fonctionnement du réseau ». Le financement est donc assuré à parité par la communauté urbaine et le département du Rhône (395 MF, soit 60,22 M€, pour chacun de ces organismes en 1998), alors que l'article L. 5215-20-6 du code général des collectivités territoriales indique que les transports urbains de voyageurs constituent une compétence obligatoire des communautés. Un tel partage, non conforme au code général des collectivités territoriales puisque le territoire d'intervention du SYTRAL est celui de la communauté urbaine,

conduit à un accord nécessaire sur des projets d'ensemble, à vocation urbanistique et d'aménagement qui relèvent de la compétence communautaire. Il existe donc un risque que celle-ci ne puisse être exercée dans toute son ampleur et avec toute l'autonomie nécessaire.

De même, alors que la voirie et la signalisation sont exclusivement de la compétence communautaire, les 430 kilomètres de routes départementales du périmètre communautaire relèvent conventionnellement d'un système de cofinancement par l'établissement public et le département du Rhône, dont les dispositions sont complexes car elles distinguent les différentes parties des ouvrages concernés.

Des situations similaires pour le secours et l'incendie pourraient être résolues par la création d'un service départemental d'incendie et de secours.

La pratique de tels « montages » devrait, dans le respect de l'autonomie de décision des différents acteurs et dans un but d'efficacité, être limitée à des cas exceptionnels. Le traitement quotidien des opérations ordinaires peut, en effet, être normalement réglé dans le cadre de l'application stricte du partage de compétences prévu par la loi, qui contient d'ailleurs des modalités particulières d'intervention en cas de nécessité : attribution de fonds de concours, convention en vue de la création ou de la gestion de certains équipements ou services relevant des attributions communautaires. Un « décroisement » est cependant intervenu en 1999, en ce qui concerne le SYTRAL, le service départemental d'incendie et de secours et la voirie. Une réflexion générale a été engagée avec les 55 maires de la communauté urbaine sur l'évolution des compétences communautaires dans le cadre de la loi du 12 juillet 1999.

Pour le stationnement, la compétence, en principe communautaire, est en fait partagée depuis longtemps avec la ville de Lyon comme cela est analysé dans le III^o partie.

II – Les relations avec les communes membres et les syndicats intercommunaux

A – Relations avec les communes

Les relations entre la communauté et les communes membres manquent parfois de clarté, voire de régularité juridique.

Dans certains cas, les communautés prennent en charge des dépenses communales.

Ainsi à **Lille**, la communauté urbaine avait construit trente-trois groupes scolaires, représentant trois cent soixante-deux classes primaires en application des dispositions antérieures du code général des collectivités territoriales (immeubles, matériels et équipements). Elle continue d'en assurer l'entretien, ces dépenses ayant représenté de 11 à 14 MF (1,68 M€ à 2,13 M€) par an entre 1994 et 1996. Les transferts aux communes pouvant intervenir « à la demande » de celles-ci, un accord n'a pu être trouvé avec une des communes qu'au terme d'un « marchandage » portant sur des contributions impayées de la part de cette commune.

Une disposition réglementaire devrait régler cette question d'autant que les compétences ont changé en la matière.

S'agissant des services transférés à la communauté, l'article L. 5215-27 du code général des collectivités territoriales permet d'en confier la gestion à certaines communes. Ainsi en a-t-il été à **Alençon**, pour une école de musique, une bibliothèque, quatre restaurants scolaires et quatorze salles polyvalentes. L'objectif recherché consiste à maintenir une gestion de proximité et à harmoniser la tarification. En sens inverse, quinze communes ont signé une convention de mise à disposition de personnels au bénéfice de la communauté urbaine d'Alençon, qui était chargée de la restauration scolaire ainsi que d'un service d'entretien d'équipements qui font désormais partie de la responsabilité de la communauté urbaine. Quelques anomalies de forme ont été relevées dans ces conventions, auxquelles la communauté s'est engagée à remédier.

Il apparaît donc nécessaire d'apporter un soin particulier à la rédaction de tels documents.

Enfin, des procédures de cofinancement sont souvent mises en œuvre entre communauté et communes membres.

Il en va ainsi, par exemple à **Dunkerque**, à travers les contrats d'agglomération.

Le contrat de ville 1994-1998, signé par le préfet de Région, représentant de l'Etat, par le président du conseil régional et par le président de la communauté, a pris la suite du contrat d'agglomération 1991-1994.

Ce contrat s'est traduit par une augmentation non négligeable des dépenses de fonctionnement de la communauté dans les domaines social et culturel, puisque celles-ci sont passées de 1,43 MF (0,22 M€) en 1993 à 4,26 MF (0,65 M€) en 1996 et qu'au cours de cette dernière année, les

dépenses rattachables au contrat de ville s'élevaient à 2,86 MF (0,44 M€), représentant 67 % du total. Or, l'Etat et la région n'ont que très faiblement compensé cette augmentation des dépenses de 1994 à 1996 : sur un total de 9,97 MF (1,52 M€), la part prise en charge par l'Etat et la région a représenté 857 463 F (130 719,39 €), soit 8,6 %, celle venant des communes, à travers le Fonds Intercommunal de Développement Social Urbain (FIDSU), a totalisé 4 871 843 F (742 707,68 €), soit 48,9 %, et celle financée par la communauté, 4 238 389,27 F (646 138,28 €), soit 42,5 %.

B – Les relations avec les syndicats intercommunaux

Dans l'exercice de leurs compétences, les communautés urbaines ont été souvent confrontées à des problèmes de chevauchement notamment avec des syndicats intercommunaux. La loi du 12 juillet 1999 a entendu apporter une réponse à cette question en supprimant la possibilité pour une commune d'appartenir à deux établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre, en posant le principe d'une substitution de plein droit de la communauté urbaine aux syndicats, dans certaines hypothèses, et en transférant la représentation au sein du syndicat des communes vers les communautés, dans d'autres. Le rapport de la commission pour l'avenir de la décentralisation propose de simplifier encore « le paysage intercommunal » en facilitant la dissolution des syndicats (propositions n° 3 et 4).

Le code général des collectivités territoriales prévoit le sort des syndicats intercommunaux en cas de création d'une communauté urbaine.

Trois hypothèses doivent être distinguées.

Si la communauté urbaine et le syndicat de communes préexistant ont le même périmètre, la communauté est substituée, de plein droit, au syndicat pour l'ensemble des compétences exercées par celui-ci, qui disparaît.

Si le syndicat préexistant est inclus en totalité dans le périmètre communautaire, la communauté est substituée, de plein droit, au syndicat pour les compétences qui relèvent de la communauté. Si le syndicat ne disposait pas d'autres compétences, il disparaît, sinon, il ne subsiste que pour exercer les compétences qui n'appartiennent pas à la communauté.

Si le syndicat comprend à la fois des communes membres de la communauté et des communes extérieures, que toutes les communes membres de la communauté soient incluses dans le périmètre syndical, ou qu'une partie seulement d'entre elles adhèrent au syndicat, il convient de

distinguer selon les compétences exercées. Lorsque les compétences dévolues à la communauté par la loi, de manière obligatoire ou optionnelle, figurent parmi celles du syndicat, les communes membres de la communauté se retirent du syndicat, sans qu'il soit besoin d'une délibération communale ou syndicale. L'arrêté préfectoral de création de la communauté ou d'extension des compétences prononce ce retrait. La communauté peut toutefois décider d'adhérer au syndicat. Pour les autres compétences, dites « facultatives », la communauté est substituée aux communes membres au sein du syndicat.

Le respect de ces dispositions est très variable selon les communautés.

Ainsi, de manière générale, la situation paraît satisfaisante à ***Cherbourg***.

A l'exception d'un syndicat intercommunal regroupant deux communes membres pour le chauffage urbain sur une partie seulement de leur territoire, aucune commune membre de la communauté urbaine n'est adhérente pour son propre compte à une structure intercommunale.

A la suite de la création de la communauté urbaine, quatre syndicats intercommunaux ont été dissous de plein droit, la communauté se substituant à eux pour exercer elle-même les compétences. Depuis la fondation de la communauté, aucune création de syndicat intercommunal regroupant tout ou partie des seules communes membres et exerçant des compétences de nature communautaire n'est intervenue.

S'agissant des syndicats mixtes, la communauté exerce certaines de ses compétences en liaison avec quatre établissements publics de coopération intercommunale (syndicat mixte d'étude pour la révision du schéma directeur de la région de Cherbourg ; syndicat mixte d'étude sur le transport et l'incinération, avec récupération d'énergie, des déchets du Cotentin ; syndicat mixte pour l'après grand chantier de Flamanville et de La Hague ; entente intercommunale de Tournaville).

En revanche à ***Dunkerque***, parmi les douze syndicats présents sur le territoire communautaire, quatre posent problème en raison de la superposition de leurs compétences avec celles de la communauté.

Ainsi, le service d'élimination des ordures ménagères dans le périmètre de la communauté est organisé autour de la communauté elle-même et du SIVOM de Bourbourg-Gravelines ; la collecte des déchets ménagers est assurée par la communauté sur le territoire de douze communes membres correspondant à la partie Est du territoire communautaire, tandis que sur la partie Ouest recouvrant six communes membres de la communauté, la collecte est assurée par le SIVOM. Ce

dernier assure également la collecte des déchets sur le territoire de douze autres communes non-membres de la communauté. Quant au traitement des déchets, il est financé principalement sur le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) recouvré par la communauté et assuré par les équipements suivants : une décharge gérée par une société privée, quatre déchetteries, un centre de tri et de conditionnement des déchets recyclables géré par une autre société et un centre d'incinération exploité par une troisième société.

La communauté verse des participations financières au SIVOM, au titre à la fois des dépenses de collecte des ordures ménagères et des dépenses d'administration générale du syndicat pour la quote-part des six communes qui sont à la fois membres de la communauté et membres du syndicat. Inversement, ce dernier lui verse une participation financière en vue de lui rembourser les dépenses de traitement des déchets ménagers collectés sur le territoire de l'ensemble des dix huit communes membres du syndicat.

Or, les conditions de prise en charge par la communauté des dépenses de collecte et d'administration générale du syndicat posent problème. En effet, une délibération communautaire du 15 juin 1970 et une convention de la même date passée entre la communauté et le syndicat ne prévoient expressément cette prise en charge que pour la part des dépenses syndicales imputables aux deux communes qui étaient, à l'époque, membres à la fois du syndicat et de la communauté. Aucune autre délibération, ni aucune autre convention ne sont venues, par la suite, étendre la prise en charge communautaire aux quatre autres communes qui ont adhéré à la communauté après la délibération et la convention du 15 juin 1970. De surcroît, les décomptes au vu desquels la communauté a payé sa participation sont insuffisants, dans la mesure où ils ne précisent le tonnage des déchets collectés par commune que pour une partie, en sorte qu'ils ne permettent pas de vérifier la liquidation de cette participation. Cette insuffisance a pu avoir d'importantes conséquences financières, puisque les dépenses irrégulièrement prises en charge par la communauté, au cours des années 1993 à 1996, se sont élevées au total à 26,2 MF (3,99 M€) dont une somme de 17,1 MF (2,61 M€) pour défaut de pièces justificatives suffisantes et de 9,1 MF (1,39 M€) pour insuffisance des décomptes joints aux mandats de paiement.

Si la communauté, à la suite du contrôle, a produit des décomptes de prestations individualisées par commune, ceux-ci ne visent qu'à régulariser la situation passée.

En revanche, le dispositif conventionnel n'a pas été modifié. Or, en l'espèce la substitution de la communauté aux six communes membres n'est pas de plein droit, le syndicat regroupant à la fois des communes

membres de la communauté et des communes qui lui sont extérieures. Elle suppose la passation, conformément à l'article L. 5215-27 du CGCT, d'une convention, pour l'ensemble des communes membres de la communauté, entre la communauté et le syndicat.

Il est nécessaire, comme la communauté l'a indiqué, qu'elle renégocie la convention actuelle qui ne concerne que deux des six communes.

De même, il existait trois syndicats d'électrification intervenant dans le périmètre communautaire, l'un, regroupant exclusivement trois communes membres de la communauté, a été dissous en juin 1996 après s'être arrêté de fonctionner en 1993. Un deuxième comprenant dix-huit communes, dont cinq membres de la communauté, enregistre une activité assez faible (0,929 MF, soit 0,14 M€, de dépenses totales en 1996) et cumule les excédents inemployés (0,385 MF, soit 0,06 M€, en 1996). Enfin, un troisième, qui regroupe quinze communes, dont quatre membres de la communauté, ne connaît également qu'une faible activité (0,43 MF, soit 0,07 M€, de dépenses totales en 1995) et cumule les excédents inemployés (0,83 MF, soit 0,13 M€, en 1995). Au-delà de la faible activité de ces deux derniers syndicats, le problème se pose de la compatibilité de leur intervention dans le périmètre communautaire, compte tenu de la délibération de la communauté, en date du 22 janvier 1971, qui étend ses compétences à l'exercice du pouvoir concédant en matière de distribution d'énergie électrique et de l'absence de convention déléguant l'exercice de cette compétence aux syndicats. Pour les mêmes raisons que celles évoquées précédemment au sujet du SIVOM de Bourbourg-Gravelines, ce type de convention paraît indispensable en application de l'article L. 5215-27 du CGCT.

CONSTAT ET RECOMMANDATIONS

Si la diversité des situations et du degré d'intégration des communautés urbaines justifie le maintien, d'une part, de compétences facultatives et, d'autre part, de possibilités de délégation entre l'établissement public et ses membres ou d'autres collectivités publiques, encore faut-il que les règles soient respectées.

Or, l'examen de l'activité des communautés urbaines montre que certaines d'entre elles exercent leurs compétences dans des conditions contraires à la réglementation, soit que les transferts de compétences restent partiels, soit qu'ils s'accompagnent de cofinancements prohibés. Il appartient aux services de l'Etat, d'abord, de veiller, à travers le

contrôle de légalité, au respect de la réglementation, et surtout de ne pas inciter les communautés à assumer, dans des conditions contraires à la loi, des compétences dans des domaines où, comme celui de l'enseignement, l'Etat lui-même exerce une responsabilité particulière.

En second lieu, de nombreux transferts de compétences, en particulier entre les communautés urbaines, d'une part, et les communes-membres ou les syndicats intercommunaux, d'autre part, ne respectant pas les règles de délégation ont pu être relevés. Là encore, il est nécessaire que le contrôle de légalité s'exerce afin que les conventions nécessaires soient conclues. Il existe en effet, en la matière, des risques sérieux de contentieux pouvant aboutir à l'annulation des décisions.

Enfin, il est de bonne gestion de définir clairement les responsabilités et d'éviter les financements croisés. Ces derniers, en effet, ne permettent plus de savoir qui est responsable. Ils risquent d'entraver le rôle d'organisateur qui appartient aux communautés urbaines et d'affecter la cohérence des décisions.

Deuxième partie

Les moyens mis en œuvre

Chapitre IV

Les finances

L'examen, auquel ont procédé les chambres régionales des comptes, a porté, en premier lieu, sur les ressources financières des communautés urbaines (I).

Mais les juridictions ont également analysé la situation financière (II) de ces établissements de coopération intercommunale afin de dégager les aspects propres à chacun d'entre eux, mais aussi les caractéristiques générales.

I – Les moyens financiers des communautés urbaines

Après un bref rappel des données générales (I-A), il est apparu nécessaire d'examiner les tentatives de péréquation (I-B), avant d'évoquer la taxe professionnelle unique (I-C).

A – Données générales

Le total des recettes de fonctionnement, au cours de la période 1994 à 1998, a représenté, en moyenne annuelle, une somme de 15,4 MdF⁴ (2,35 Md€). La dotation globale de fonctionnement reçue de l'Etat représentait 14,3 % de ce total et le produit des impôts et taxes 68,2 %, dont 52,6 % pour le produit des quatre contributions directes et 10,4 % pour le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Le produit des quatre contributions directes (taxe d'habitation, taxes sur le foncier bâti et non bâti, taxe professionnelle), perçu jusqu'à présent sous la forme d'une fiscalité additionnelle, constitue donc une part prioritaire des recettes de fonctionnement des communautés urbaines. Un peu plus de 55 % de ce produit des contributions provient de la taxe professionnelle, qui conditionne ainsi, pour une large part, la capacité d'investissement et la réalisation de l'équilibre financier des communautés urbaines.

Jusqu'à la loi du 12 juillet 1999, l'ensemble des communautés urbaines étudiées avaient recours au régime de la fiscalité additionnelle, notamment pour la taxe professionnelle. Ce régime fiscal visait de surcroît à répartir les dépenses d'investissement sur le territoire communautaire en fonction des besoins et non du seul potentiel fiscal. Il cherchait enfin à éviter la « surenchère fiscale » exercées par les

⁴ Rapport 2000 de l'observatoire des finances locales.

communes les plus riches, dont les taux de taxe professionnelle sont plus attractifs pour l'implantation de nouvelles entreprises.

B – Les tentatives de péréquation : l'exemple de Dunkerque

En cas d'insuffisance de ce processus de rééquilibrage par cette forme d'intégration fiscale, il était prévu, en application de l'article 1648 A-I-3^{ème} alinéa du code général des impôts, que les communautés puissent, sur une base conventionnelle avec les communes membres, constituer un fonds de péréquation de la taxe professionnelle, propre au territoire communautaire, alimenté notamment à partir du prélèvement sur les ressources de cette taxe perçues par les communes bénéficiant de l'implantation sur leur territoire d'établissements exceptionnels⁵.

Les moyens financiers ainsi collectés par le fonds de péréquation devaient permettre à la communauté de redistribuer une partie du produit de la taxe professionnelle perçu par les communes les plus riches au profit des communes les plus pauvres, soit par des versements directs à ces dernières, soit par le financement d'investissements localisés sur leur territoire.

Ce système a montré ses insuffisances, comme en atteste le cas de la communauté urbaine de *Dunkerque*.

Le fonds communautaire de développement (FCD) de cette communauté urbaine a été créé par délibération communautaire du 12 novembre 1990.

Dans son exposé des motifs, cette délibération précise qu'au-delà de la redistribution opérée sur le produit de la taxe professionnelle provenant des établissements exceptionnels, le FCD doit « apporter un correctif supplémentaire dans la variation de la richesse fiscale entre les communes » et qu'à ce titre « un effort particulier sera mené en faveur des communes les plus défavorisées ».

A la suite de la délibération du 12 novembre 1990, les conventions relatives au FCD ont été conclues avec l'ensemble des communes membres, à l'exception notable de la commune de Coudekerque-Branche.

Le Fonds, aux termes de ces conventions, est alimenté à la fois par le produit de l'écrêtement des bases de taxe professionnelle des

⁵ Etablissements dont les bases d'imposition, divisées par le nombre d'habitants de la commune, excèdent deux fois la moyenne des bases de taxe professionnelle par habitant au niveau national.

établissements exceptionnels et par la progression du produit de la taxe professionnelle lorsque cette progression est supérieure à l'inflation.

Toutefois, chacun des deux types de prélèvement n'est redistribué qu'à hauteur de 70 %, les 30 % restants étant restitués aux communes contributrices.

Le produit des 70 % provenant de l'écrêtement des établissements exceptionnels est lui-même redistribué en 3 parties :

- 30 % garantissent aux communes membres une dotation égale au montant de l'allocation qui leur avait été accordée par le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle en 1989, auquel elles ne participent plus ;
- 50 % pour autofinancer les investissements du FCD ;
- 20 % pour alimenter un fonds de réserve.

Quant au produit des 70 % de l'écrêtement de l'évolution du produit de la taxe professionnelle, il est lui-même redistribué en 2 parties :

- la première vise à garantir aux communes membres une progression du produit de leur taxe professionnelle égale à l'inflation ;
- si la redistribution au titre de la première partie dégage un excédent, 30 % de cet excédent reviennent aux communes membres au vue de critères qui privilégient la faiblesse de la richesse fiscale, 50 % de l'excédent servent à autofinancer les investissements du fonds et 20 % sont mis en réserve.

Le bilan financier des interventions du FCD est présenté dans le tableau ci-dessous.

Dépenses du fonds communautaire de développement de 1991 à 1997*(dépenses réelles en milliers de francs)*

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	TOTAL
I – MESURES DIRECTEMENT REDISTRIBUTRICES								
1 – Maintien FDPTP 89	2 652 (23 %)	--	5 802 (13 %)	6 342 (26 %)	6 815 (17 %)	6 815 (14 %)	6 815 (10 %)	35 241 (14 %)
2 – Garantie d'évolution du produit TP	452 (3 %)	--	7 873 (18 %)	348 (1 %)	5 897 (14 %)	10 912 (22 %)	14 691 (22 %)	40 173 (16 %)
3 – Compensation des pertes de bases de TP	--		7 804 (18 %)	--	--	3 171 (6 %)	365 (1 %)	11 340 (4 %)
TOTAL I	3 104 (26 %)	-- (0 %)	21 479 (49 %)	6 690 (21 %)	12 712 (31 %)	20 898 (42 %)	21 871 (33 %)	86 754 (34 %)
II – AUTRES MESURES								
1 – Reversement aux communes écritées	2 434 (21 %)	5 568 (68 %)	8 288 (19 %)	9 558 (29 %)	10 093 (24 %)	11 971 (24 %)	20 865 (32 %)	68 777 (27 %)
2 – Subventions d'équipement et dépenses d'études	2 014 (17 %)	2 543 (31 %)	5 659 (13 %)	3 575 (11 %)	5 219 (13 %)	6 349 (13 %)	9 008 (14 %)	34 367 (14 %)
3 – Immobilisations	4 202 (36 %)	95 (1 %)	8 296 (19 %)	12 685 (39 %)	13 259 (32 %)	10 778 (21 %)	14 258 (21 %)	63 573 (25 %)
Sous Total des dépenses d'investissement	6 216 ⁶ (53 %)	2 638 ⁷ (32 %)	13 955 ⁸ (32 %)	16 260 ⁹ (50 %)	18 478 ¹⁰ (45 %)	17 127 ¹¹ (34 %)	23 266 ¹² (35 %)	97 940 ¹³ (39 %)
TOTAL II	8 650 (74 %)	8 206 (100 %)	22 243 (51 %)	25 818 (79 %)	28 571 (69 %)	29 098 (58 %)	44 131 (67 %)	166 717 (66 %)
TOTAL GÉNÉRAL	11 754 (100 %)	8 206 (100 %)	43 722 (100 %)	32 508 (100 %)	41 283 (100 %)	49 996 (100 %)	66 002 (100 %)	253 471 (100 %)

6	1991 : dont	525	financés par des dotations, subventions ou participations reçues					
7	1992 : dont	967	«	«	«	«	«	«
8	1993 : dont	6 483	«	«	«	«	«	«
9	1994 : dont	3 522	«	«	«	«	«	«
10	1995 : dont	1 966	«	«	«	«	«	«
11	1996 : dont	2 186	«	«	«	«	«	«
12	1997 : dont	<u>16 600</u>	«	«	«	«	«	«
13	Total = soit	32 249	«	«	«	«	«	«

33 % du total des dépenses d'investissement,
67 % de ces dépenses étant autofinancées.

Les sommes en cause sont donc élevées, puisqu'elles ont représenté plus de 253 MF (38,57 M€) pendant les sept années examinées et ont connu une croissance notable, pour atteindre plus de 66 MF (10,06 M€) en 1997.

Mais ce dispositif est loin d'avoir atteint l'objectif recherché comme le montre le tableau suivant qui fait ressortir une relation insuffisamment marquée et parfois inverse entre le potentiel fiscal des communes adhérentes et la redistribution financière opérée par le fonds.

(sommes en milliers de francs de 1991 à 1997, sauf bases d'imposition en francs)

Communes membres de la communauté urbaine de Dunkerque par ordre décroissant de richesse fiscale	Bases totales d'imposition en francs par habitant (1997)	Sommes reçues du fonds de 1991 à 1997 (A)	Sommes versées au fonds de 1991 à 1997 (B)	Sommes nettes reçues du fonds de 1991 à 1997 C = (A - B)	Dépenses d'investissement localisées dans les communes de 1991 à 1997 ¹⁴ (D)	Effet redistributif du fonds de 1991 à 1997 E = (C + D)
1 - Gravelines	130 200	3 107,7	2 282,2	+ 825,5	600	+ 1 425,5
2 - Loon-Plage	89 034	9 289,9	30 966,3	- 21 676,4	--	- 21 676,4
3 - Grande-Synthe	67 986	56 697,8	219 246,8	- 162 549,0	4 400	- 158 149,0
4 - Leffrinckoucke	35 988	3 112,9	9 489,0	- 6 376,1	4 100	- 2 276,1
5 - Craywick	32 267	707,1	373,2	+ 333,9	2 200	+ 2 533,9
6 - Dunkerque	32 120	44 814,0	346,6	+ 44 467,4	15 62 700	+ 107 167,4
7 - Bourbourg	16 720	2 292,3	357,2	+ 1 935,1	900	+ 2 835,1
8 - Coudekerque-Village	11 905	584,3	203,2	+ 381,1	200	+ 585,1
9 - Tétèghem	11 658	1 879,4	1 004,9	+ 874,5	3 100	+ 3 974,5
10 - Bray-Dunes	11 354	1 828,5	332,1	+ 1 496,4	2 200	+ 3 696,4
11 - Coudekerque-Branche ¹⁶	10 338	--	--	--	--	--
12 - Armbouts-Cappel	9 269	1 430,2	373,8	+ 1 056,4	400	+ 1 456,4
13 - St Pol-sur-Mer	9 087	10 914,0	1 206,2	+ 9 707,8	700	+ 10 407,8
14 - Fort-Mardyck	8 637	3 322,3	1 227,4	+ 2 094,9	800	+ 2 894,9
15 - Cappelle-la-Grande	7 758	9 938,2	195,6	+ 9 742,6	--	+ 9 742,6
16 - St Georges sur l'Aa	6 944	67,2	54,1	+ 13,1	200	+ 213,1
17 - Grand-Fort-Philippe	5 386	4 374,1	17,5	+ 4 356,6	800	+ 5 156,6
18 - Zuydcoote	5 372	973,6	4,7	+ 968,9	400	+ 1 368,9
TOTAL		155 333,5	267 680,8	- 112 347,3	83 700	- 28 647,3

En effet, les 17 communes adhérentes du FCD peuvent être classées en trois catégories, du point de vue de leur richesse fiscale :

14 Dépenses réelles d'investissement, hors financements extérieurs (Etat - Région - FEDER).

15 Dépenses localisées à Dunkerque ou dans l'agglomération dunkerquoise.

16 Non adhérente au fonds.

- les six communes riches dont les bases totales d'imposition en francs par habitant sont supérieures à 30 000 F (4 573,47 €) ;
- les quatre communes intermédiaires dont les bases totales d'imposition en francs par habitant sont comprises entre 10 000 F (1 524,49 €) et 16 000 F (2 439,18 €);
- les sept communes pauvres dont les bases totales d'imposition en francs par habitant sont inférieures à 10 000 F (1 524,49 €).

Sur le fondement de cette distinction, le tableau précédent fait apparaître trois constatations :

- en premier lieu, 75,8 % des redistributions directes du fonds ont bénéficié aux communes riches, 4,2 % aux communes intermédiaires et 20 % seulement aux communes pauvres ;
- en deuxième lieu, 88,4 % des dépenses d'investissement du fonds ont été localisées dans les communes riches, 7,6 % dans les communes intermédiaires et 4 % seulement dans les communes pauvres ;
- enfin, du point de vue de la redistribution globale nette opérée financièrement par le fonds, la ville de Dunkerque a bénéficié d'une somme globale de 107,2 MF (16,34 M€), plus de deux fois et demie supérieure à celle reçue par les communes intermédiaires et les communes pauvres (42,3 MF, soit 6,45 M€), alors que sa population n'est supérieure que de 6 % au total de la population de ces communes.

Cinq explications peuvent être données au caractère non redistributif du fonds :

1 - Alors que la ville de Gravelines est de très loin la commune la plus riche de la communauté avec un total de bases d'imposition par habitant en 1997, soit plus de onze fois supérieur à la valeur médiane des communes membres de la communauté urbaine de Dunkerque, elle a, entre 1991 et 1997, reçu du fonds une somme nette de 825 500 F (125 846,66 €) et un financement total de 1 425 500 F (217 316,07 €) si on y ajoute les investissements du fonds localisés sur son territoire. Cette absence de participation de la ville de Gravelines à la solidarité fiscale entre les communes adhérentes du FCD résulte d'un amendement introduit par l'article 85 de la loi de finances de 1990 à l'article 1648A du code général des impôts (CGI), sous la forme d'un paragraphe I bis disposant que : « Pour les établissements produisant de l'énergie ou traitant des combustibles, toute unité de production ou de traitement est considérée comme un établissement pour l'application du paragraphe I (écrêtement des établissements exceptionnels) ». Cet amendement

introduit dans le CGI en décembre 1989, un an avant la création du FCD, a conduit la ville de Gravelines, pendant les sept premières années d'existence du fonds, de 1991 à 1997 inclus, à ne pas participer au financement de la principale ressource du fonds constituée par l'écrêtement de la taxe professionnelle des établissements exceptionnels.

2 - A l'opposé, l'absence d'adhésion au fonds de la commune de Coudekerque-Branche, pour des questions d'opportunité, alors que cette commune est, à la fois, une des plus peuplées mais aussi une des plus pauvres de la communauté, a limité d'emblée l'effet potentiel de redistribution du fonds.

3 - La conception même des mécanismes de redistribution du FCD a été mal adaptée à la réalisation de son objectif central : mettre en œuvre une meilleure répartition du produit de la taxe professionnelle. En dehors du fait que, de 1991 à 1997, les investissements autofinancés par le fonds se sont localisés en majorité dans les communes les plus riches, près de 76 % des versements directs du fonds ont été opérés en faveur des communes les plus riches. Cet effet anti-redistributif résulte du fait que les versements aux communes écrêtées au titre des établissements exceptionnels ont représenté 44,3 % du total des versements directs du fonds, alors que les versements ayant le caractère le plus redistributif au regard du produit supplémentaire de taxe professionnelle collecté depuis la création du fonds, au titre de la garantie d'évolution de ce produit, n'ont représenté que 26,2 % du total des versements directs. A cet égard, les mécanismes initiaux du FCD ne sont pas parvenus à compenser les pertes de bases de taxe professionnelle générées en 1991 et 1992 par des opérations de « lease-back » réalisées par trois gros établissements et les effets de la baisse d'évolution des bases de taxe professionnelle à partir de 1993. En vue d'essayer de parer à ces insuffisances, la communauté a modifié à trois reprises les règles de fonctionnement du FCD. Les deux premières séries de modifications, essentiellement techniques, opérées par délibérations des 29 juin 1992 et 1993, ne sont pas parvenues à infléchir réellement la situation. La dernière série de modifications, introduite par délibération du 18 juin 1998, est plus ambitieuse dans la mesure où, par exemple, elle consiste en la suppression des fonds de réserve du FCD et en l'attribution d'un concours financier exceptionnel d'un montant total de 5,125 MF (0,78 M€) aux communes membres parmi les moins favorisées. Il est à relever que le dispositif initial avait donné lieu, à partir de 1990, à la conclusion d'une convention avec chaque commune membre. Par contre, bien qu'elle en donne l'autorisation au président de la communauté, aucune des trois délibérations précitées n'a donné lieu à passation d'un avenant à la convention initiale avec chaque commune-membre. Aucune d'entre elles n'a donc été appelée à délibérer pour ce faire et on peut s'interroger sur la

légalité des modifications introduites. Par ailleurs, un fonds de solidarité en faveur des petites communes membres de la communauté (moins de 5 000 habitants) ou de celles dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1 000 F (152,45 €), a été institué, hors fonds communautaire de développement, par délibération du 5 décembre 1996. Il est également permis de s'interroger sur la légalité de ce dernier fonds qui ne paraît se rattacher à aucun dispositif légal de péréquation des richesses fiscales entre communes membres d'une même communauté urbaine.

4 - Dès 1991, c'est-à-dire assez rapidement après la création du FCD, neuf communes adhérentes au fonds parmi les plus riches et les plus élevées de la communauté, ont instauré des régimes d'exonération totale de la taxe professionnelle consentis aux entreprises sur une période de 2 ans ou 5 ans. Ces décisions ne sont pas cohérentes avec celle de faire jouer au FCD un rôle de meilleure répartition du produit de la taxe professionnelle, car elles ont privé le fonds d'une partie de ses ressources potentielles. Certaines communes ont pu invoquer les précédents existant en matière d'exonération de taxe professionnelle pour prendre, à leur tour, la même décision. Ainsi, le maire de la commune de Tétéghem a-t-il motivé de la façon suivante son projet de délibération soumis au conseil municipal le 27 juin 1994 : « En 1993, afin d'assurer l'évolution des ressources du FCD, la communauté urbaine de Dunkerque avait souhaité que les communes signataires ne pratiquent plus les exonérations en faveur des entreprises.... Toutefois, toutes les communes du périmètre communautaire n'ont pas suivi cette règle et ont préféré rester plus attractives pour les entreprises. Aussi, tant que le régime ne sera pas unifié en ce domaine, je vous propose de rétablir l'exonération de taxe professionnelle (TP) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ».

5 - Enfin, l'importance des fonds mis en réserve (fonds de roulement égal à 46,1 MF (7,03 M€) à fin 1997) a affaibli la capacité redistributive du FCD.

Au terme de la période 1991-1997, après ses sept premières années de fonctionnement, le FCD n'a pas atteint son objectif de réduction des disparités de richesse et de pression fiscales entre les communes adhérentes.

Le tableau ci-dessous ne fait ressortir aucune véritable atténuation des disparités de pression fiscale entre les communes les plus riches et les communes les plus pauvres.

Évolution comparative des coefficients de mobilisation du potentiel fiscal (CMPF) des communes les plus riches et des communes les plus pauvres, à l'intérieur du périmètre de la communauté urbaine de Dunkerque, de 1989 à 1997

	CMPF de la commune			CMPF de la commune et de la communauté		
	1989	1997	Augmentation 1989 à 1997	1989	1997	Augmentation 1989 à 1997
Communes les plus riches						
1 – Gravelines	0,95	1,09	+ 0,14	1,35	1,56	+ 0,21
2 - Loon-Plage	0,92	0,98	+ 0,06	1,33	1,45	+ 0,12
3 – Grande-Synthe	1,25	1,09	- 0,16	1,72	1,56	- 0,16
4 – Leffrinckoucke	0,99	0,93	- 0,06	1,43	1,42	- 0,01
5 – Dunkerque	1,05	1,24	+ 0,19	1,56	1,74	+ 0,18
Communes les plus pauvres						
1 - St-Pol-sur-Mer	1,45	1,50	+ 0,05	1,94	2,05	+ 0,11
2 - Fort-Mardyck	0,67	0,89	+ 0,22	1,08	1,43	+ 0,35
3 – Cappelle-la-Grande	1,65	1,42	- 0,23	2,07	1,98	- 0,09
4 - Grand-Fort-Philippe	1,32	1,18	- 0,14	1,81	1,77	- 0,04

(1) Parmi les communes les plus importantes de la communauté et par ordre de richesse fiscale.

Le contribuable communautaire continue à supporter une fiscalité directe en général beaucoup plus élevée dans les communes les plus pauvres de la communauté que dans les communes les plus riches.

En vue sans doute de relancer l'action de péréquation du produit de la taxe professionnelle sur son territoire et de corriger ainsi l'absence de redistribution réelle de ce produit par le FCD, la communauté a décidé d'instituer, par délibération du 18 juin 1998, une taxe professionnelle de zone. Toutefois, le territoire couvert par ce nouveau régime ne représentera que 8,84 % du total du territoire communautaire, de sorte que l'amélioration de la péréquation risque de devenir très complexe pour un résultat peu assuré, compte tenu de la coexistence, pour les communes membres de la communauté, de 4 régimes de taxe professionnelle : la TP propre aux communes, la TP additionnelle perçue par la communauté, les écrêtements et redistributions de TP opérés entre la communauté et les communes adhérentes du FCD, la TP de zone propre à la communauté sur une partie du territoire des communes membres de celle-ci.

Après plusieurs modifications intervenues depuis 1990 du dispositif de péréquation fiscale, la communauté urbaine a adopté la taxe professionnelle unique d'agglomération à compter du 1^{er} janvier 2000.

C – La taxe professionnelle unique

L'article 81 de la loi du 12 juillet 1999 dispose que, pour les communautés urbaines préexistantes, l'application du régime de la taxe professionnelle unique est de plein droit à compter du 1^{er} juillet 2002, sauf délibération contraire de la moitié au moins des conseils municipaux des communes membres. Toutefois, en cas de délibération contraire des conseils municipaux, le conseil d'une communauté peut, à la majorité simple de ses membres, décider de percevoir la taxe professionnelle unique au niveau communautaire.

Ainsi, la possibilité de recours à un régime conventionnel de péréquation du produit de la taxe professionnelle devrait-elle être supprimée, à compter du 1^{er} janvier 2002, pour l'ensemble des communautés urbaines, à l'exception des communautés existant à la date de publication de la loi du 12 juillet 1999 qui n'obtiendraient pas de leur conseil l'autorisation d'appliquer le régime de la taxe professionnelle unique.

II – L'analyse de la situation financière des communautés urbaines de 1993 à 1998

Avertissement

Les ratios ou les pourcentages utilisés ont été calculés sur des budgets consolidés (budget principal + budgets annexes), plus représentatifs de la structure financière propre aux communautés urbaines. Les comparaisons portant sur certains de ces indicateurs sont extraites d'un document réalisé pour les journées communautaires de 1997.

La raison d'être des communautés urbaines, forme la plus développée de l'intercommunalité, est de contribuer à équiper et aménager l'agglomération en prenant en charge la réalisation des plus gros projets d'investissement dont la taille excède les capacités techniques et financières des communes membres.

L'un des objectifs principaux de leur gestion financière doit donc consister à préserver leur capacité d'investissement par la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement. Cette dernière permet de dégager les marges d'autofinancement nécessaires et pour un niveau d'investissement fixé, de contenir la pression fiscale et le recours à l'endettement.

L'analyse de la situation financière des communautés urbaines a donc pour objet l'examen des conditions dans lesquelles ont évolué leurs marges de manœuvre financières face à la nécessité d'assurer des dépenses d'investissement importantes qui constitue l'essence de leur constitution et de leur développement.

A – L'évolution de la situation financière de la communauté urbaine de Lyon de 1993 à 1998

Après avoir atteint un pic en 1994 avec un montant de 3,149 MdF (0,48 Md€), les dépenses réelles d'investissement (hors remboursement du capital des emprunts) n'ont cessé de décroître par la suite, jusqu'en 1997 où elles se sont élevées à 1,264 MdF (0,19 Md€). En 1998, en raison notamment de la reprise par la communauté de la concession du boulevard périphérique au nord de Lyon, les dépenses d'investissement sont remontées à 2,788 MdF (0,43 Md€).

En moyenne annuelle, sur la période 1993 à 1998, ces dépenses ont représenté une somme de 2 057 F (313,59 €) par habitant. Cette moyenne est proche de la moyenne pondérée des huit communautés étudiées qui s'élève à 2 038 F (310,69 €).

Toutefois, de 1993 à 1997, la part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales a baissé passant de 47 % à 27,4 % avant de remonter à 44,5 % en 1998.

Cette évolution traduit un alourdissement des dépenses de fonctionnement, non seulement au regard des dépenses d'investissement, mais aussi en comparaison de l'évolution des recettes réelles de fonctionnement. Ces dernières ont en effet progressé à un rythme moyen annuel de 3,9 % sur la période 1993 à 1998 contre 4,4 % pour les dépenses réelles de fonctionnement. Les dépenses de personnel ont contribué à cette croissance puisque leur part dans le total des dépenses de fonctionnement est restée stable à 34,2 % de 1993 à 1998.

Ces tendances ont conduit à une diminution du taux d'épargne brute qui est passé de 25,3 % à 23,9 % du total des recettes réelles de fonctionnement.

La communauté n'est donc pas parvenue à maintenir son taux d'autofinancement malgré la progression notamment des bases d'imposition des quatre contributions directes (3,5 % en moyenne annuelle).

Toutefois, la progression limitée de ses taux d'imposition (+ 0,2 % de moyenne annuelle) explique que la pression fiscale communautaire

demeure à un niveau relativement modéré. En 1997, le coefficient de mobilisation fiscale propre à la communauté s'élevait à 0,91 et, pour la même année, une comparaison opérée sur la base des taux d'imposition cumulés des trois principales contributions directes (taux de la communauté + taux de la ville-centre + taux du département + taux de la région) faisait ressortir que la pression fiscale globale de la communauté urbaine de Lyon était la moins forte parmi les cinq communautés les plus peuplées, avec un taux cumulé de 24,56 % pour la taxe d'habitation, 20,97 % pour le foncier bâti et 25,33 % pour la taxe professionnelle.

Cette modération résulte, pour une bonne part, de l'importance du potentiel fiscal qui, en 1997, s'élevait à 2 181 F (332,49 €) par habitant, soit un niveau supérieur de 16 % à la moyenne des onze communautés urbaines.

Cette importance du potentiel fiscal et la forte décroissance des dépenses d'investissement de 1995 à 1997 ont permis de limiter le niveau d'endettement de la communauté. Son encours de dette d'emprunt représentait en effet 4 170 F (635,71 €) par habitant au 1^{er} janvier 1997 contre 6 996 F (1 066,53 €) pour la moyenne des communautés urbaines. Si ce niveau reste relativement modéré, par contre la hausse du ratio de désendettement, rapportant l'encours de dette à l'autofinancement brut, de 4,4 à 6,6 ans de 1993 à 1998, traduit une certaine réduction des marges de manœuvre financières de la communauté face à la remontée des dépenses d'investissement amorcée en 1998.

B – L'évolution de la situation financière de la communauté urbaine de Lille de 1993 à 1997

Les dépenses d'investissement consolidées de la communauté se sont stabilisées autour de 2,5 MdF (0,38 Md€) de 1993 à 1995, puis ont eu tendance à baisser en 1996 avec 2,2 MdF (0,34 Md€) et en 1997 avec 2,1 MdF (0,32 Md€), étant toutefois observé qu'en moyenne annuelle, sur la période 1993 à 1997, elles ont représenté une somme de 2 253 F (343,47 €) par habitant, situant la communauté 10 % au-dessus de la moyenne pondérée des huit communautés urbaines étudiées.

Toutefois, la part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales a diminué, sur la même période, de 47,1 % à 37,8 %, en raison de la croissance de la part des dépenses de fonctionnement.

Les recettes réelles de fonctionnement ont progressé au rythme moyen annuel de 6,23 %, plus rapide encore que celui des dépenses réelles de fonctionnement qui a été de 5,19 %.

Dans la croissance de ces dépenses, celles de personnel ont vu leur part régresser en passant de 20 % à 18 % du total de 1993 à 1997.

En raison de la très vive augmentation de ses recettes de fonctionnement, la communauté est parvenue à faire progresser son taux d'épargne brute de 24 à 27 %.

Ce résultat a pu être acquis notamment au moyen d'une très forte augmentation du produit des contributions directes qui s'est chiffrée à 7,2 % en moyenne annuelle, dont 4,1 % imputable à la progression des bases et 3,1 % imputable à celle des taux d'imposition.

Cette hausse des taux d'imposition place la communauté à un niveau élevé de pression fiscale. Si son coefficient propre de mobilisation du potentiel fiscal n'est que de 1,01 en 1997, le taux d'imposition cumulé pour le contribuable de la ville-centre la place, à la même date, en tête des cinq communautés urbaines démographiquement les plus importantes pour la taxe d'habitation avec 45,5 %, en seconde position pour le foncier bâti avec 32,62 % et en troisième pour la taxe professionnelle avec 31,12 %.

Ce niveau élevé de la pression fiscale résulte, pour une bonne part, de la relative faiblesse du potentiel fiscal qui se chiffre à 1 460 F (222,58 €) par habitant. Ce montant, inférieur de 22,3 % à la moyenne des onze communautés urbaines, résulte des faibles valeurs des bases d'imposition pour les taxes d'habitation et de foncier bâti.

La marge de manœuvre fiscale extrêmement faible et la progression du niveau de l'endettement ont pesé sur les capacités d'investissement de la communauté.

L'encours de dette d'emprunt est passé de 8 019 F (1 222,49 €) par habitant au 1^{er} janvier 1993 à 10 826 F (1 650,41 €) au 1^{er} janvier 1997, soit un niveau supérieur de 54,7 % à la moyenne des communautés urbaines en 1997. Le ratio de désendettement est resté à un niveau élevé en passant de 9,5 à 9 ans de 1993 à 1997.

Ces évolutions négatives des marges de manœuvre en matière de fiscalité et d'endettement expliquent sans aucun doute la stagnation du volume des dépenses d'investissement de la communauté de 1993 à 1995 et la diminution qui s'est produite à partir de 1996.

C – L'évolution de la situation financière de la communauté urbaine de Bordeaux de 1993 à 1997

Au cours de cette période, les dépenses d'investissement ont enregistré un recul important en passant de 1,2 MF (0,18 M€) en 1993 à 0,657 MdF (0,10 Md€) en 1997.

En moyenne annuelle, ces dépenses ont représenté une somme de 1 518 F (231,42 €) par habitant, qui situait la communauté à un niveau de 25,5 % inférieur à la moyenne pondérée des huit communautés étudiées.

Sur la même période, la part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales est passée de 38,6 % en 1993 à 23,4 % en 1997.

La progression des dépenses réelles de fonctionnement a été légèrement inférieure à celle des recettes réelles de fonctionnement avec un rythme moyen annuel de 3 % contre 3,3 %, entraînant une légère croissance du taux d'épargne brute de 35,3 % en 1993 à 36,2 % en 1997.

Les frais de personnel ont renforcé la croissance des dépenses de fonctionnement puisque leur part est passée de 26,6 % du total de ces dernières en 1993 à 30,1 % en 1997.

Le maintien à un niveau relativement élevé du taux d'épargne brute résulte de l'augmentation assez rapide du produit des contributions directes à un rythme moyen annuel de 4,7 % dont 3,4 % pour les bases d'imposition et 1,3 % pour les taux d'imposition.

En 1997, la communauté atteignait ainsi un niveau de pression fiscale très élevé. Son coefficient propre de mobilisation du potentiel fiscal s'élevait, en effet, à 1,29 et le taux d'imposition cumulé du contribuable de la ville-centre la plaçait au premier rang des cinq communautés les plus peuplées pour le foncier bâti avec 36,06 % et pour la taxe professionnelle avec 38,32 %, et au second rang pour la taxe d'habitation avec 29,01 %.

Ce niveau de pression fiscale est d'autant plus notable que le potentiel fiscal de la communauté est relativement important puisqu'il atteint 1 957 F (298,34 €) par habitant en 1997, soit un niveau supérieur de 4,2 % à la moyenne des onze communautés urbaines.

La marge de manœuvre fiscale extrêmement faible explique pour une part notable la forte décroissance des dépenses d'investissement, presque divisées par deux de 1993 à 1997.

Cette rapide inflexion a permis une diminution sensible du niveau d'endettement de la communauté. Son encours de dette d'emprunt est en effet passé de 7 667 F (1 168,83 €) par habitant au 1^{er} janvier 1993 à

5 741 F (875,21 €) au 1^{er} janvier 1997, soit un niveau inférieur de 18 % à la moyenne des communautés, et son ratio de désendettement a baissé de 4 à 3 ans de 1993 à 1997.

Cependant, les perspectives d'avenir se caractérisent par :

- un endettement ne pouvant qu'augmenter dans l'avenir compte tenu des investissements importants que la communauté devra réaliser (notamment le tramway pour 5,5 MdF (0,84 Md€) de 1999 à 2006) ;
- une marge de manœuvre réduite au niveau fiscal, compte tenu de la pression existante, sauf à développer une politique permettant d'attirer des activités importantes ;
- une diminution difficile des déficits chroniques de certains services ;
- une nécessité de limiter les dépenses courantes ce qui pourrait rendre possible la mise en place d'une nouvelle organisation au sein de la communauté urbaine et celle d'outils de planification, de suivi et d'évaluation.

D – L'évolution de la situation financière de la communauté urbaine de Strasbourg de 1993 à 1997

En 1997, le niveau des dépenses d'investissement de la communauté avec 520 MF (79,27 M€) est revenu en deçà du niveau atteint en 1993 avec 552 MF (84,15 M€), après avoir franchi un pic en 1996 avec un montant de 2,4 MdF (0,37 Md€) explicable par la construction de la première ligne de tramway.

En moyenne annuelle, ces dépenses ont représenté une somme de 2 650 F (403,99 €), par habitant, soit un niveau de 30 % plus élevé que la moyenne pondérée des huit communautés étudiées.

De 1993 à 1997, la part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales a encore baissé de 26,8 %, niveau déjà très faible, à 22,5 %.

L'importance de la part des dépenses de fonctionnement s'explique par les caractéristiques de gestion de la communauté, notamment la gestion du personnel qui intègre financièrement le personnel de la ville de Strasbourg. Il en résulte que les dépenses globales de personnel supportées par la communauté représentent, en 1997, 32,9 % du total des dépenses de fonctionnement. Cette part a légèrement diminué puisqu'elle représentait 33,4 % en 1993. Globalement, les dépenses réelles de

fonctionnement ont progressé moins vite que les recettes réelles de fonctionnement, de 4,2 par an contre 5,9 %.

La vive progression des recettes de fonctionnement a permis de porter le taux d'épargne brute de 13,5 % en 1993 à 20,5 % en 1997.

Cette progression rapide est imputable, pour une bonne part, à la croissance du produit des contributions directes qui a atteint un rythme moyen annuel de 7,8 %, dont 4,4 % pour les bases d'imposition et 3,3 % pour les taux d'imposition.

Malgré la forte augmentation des taux d'imposition de 1993 à 1997, la communauté reste, en 1997, à un niveau de pression fiscale relativement modéré. En effet, son coefficient propre de mobilisation du potentiel fiscal s'élevait, à cette date, à 0,9 et le taux d'imposition cumulé du contribuable de la ville-centre la plaçait, selon un ordre croissant, au troisième rang des cinq communautés urbaines les plus peuplées pour la taxe d'habitation avec un taux de 29,01 % et au deuxième rang pour le foncier bâti et la taxe professionnelle avec un taux respectivement de 24,97 % et de 27,26 %.

Cette relative modération de la pression fiscale a été rendue possible, notamment, par l'importance du potentiel fiscal qui atteint 2 165 F (330,05 €) par habitant en 1997, soit un niveau supérieur de plus de 10 % à la moyenne des onze communautés urbaines.

L'endettement de la communauté est stabilisé à un niveau faible puisque l'encours d'emprunt par habitant s'élève à 1 774 F (270,44 €) au 1^{er} janvier 1993 contre 1 865 F (284,32 €) au 1^{er} janvier 1997, soit un niveau 3,8 fois plus faible que la moyenne des communautés, et que le ratio de désendettement a baissé de 2,67 à 1,74 ans de 1993 à 1997.

Ces marges de manœuvre relativement élevées en matière fiscale et très importantes en matière d'emprunt devraient permettre à la communauté de mobiliser sa capacité d'investissement, en vue notamment de faire face aux dépenses de construction de la deuxième ligne de tramway et à celles qui résulteront d'importants programmes en matière de voirie.

E – L'évolution de la situation financière du district et de la communauté urbaine de Nancy de 1994 à 1998¹⁷

Au cours de la période, les dépenses d'investissement de la communauté sont restées sous le niveau atteint en 1994 avec 528 MF (80,49 M€), pour afficher un montant de 450 MF (68,60 M€) en 1998. En moyenne annuelle, ces dépenses ont représenté une somme de 1 786 F (272,27 €) par habitant, soit un niveau de 12,4 % plus faible que la moyenne pondérée des huit communautés étudiées. De 1994 à 1998, la part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales a baissé de 40,70 % à 31,5 %.

La croissance des dépenses réelles de fonctionnement, légèrement plus rapide que celle des recettes réelles de fonctionnement, avec un rythme moyen annuel de 6,2 % contre 6,1 %, a été accélérée par les dépenses de personnel dont la part dans le total des dépenses de fonctionnement est passée de 18,9 % en 1994 à 20,7 % en 1998.

Sur cette période, le taux d'épargne brute, assez faible en 1994 avec 22,6 %, a baissé légèrement à 22,4 % en 1998.

La communauté n'a pas accru la mobilisation de son potentiel fiscal pour améliorer son taux d'autofinancement.

De 1994 à 1998, le produit des contributions directes a crû de 4,6 % en moyenne annuelle, dont 3,5 % pour les bases d'imposition et 1,1 % pour les taux d'imposition.

En 1997, le coefficient propre de mobilisation du potentiel fiscal de la communauté s'établissait ainsi à 0,79 et le taux d'imposition cumulé du contribuable de la ville-centre la plaçait en avant-dernière position des cinq communautés urbaines les plus peuplées, pour la taxe d'habitation, avec un taux de 26,23 % en troisième position pour le foncier bâti avec un taux de 28,76 %, mais en deuxième position pour la taxe professionnelle avec un taux de 32,13 %.

La relative modération de la pression fiscale propre à la communauté résulte, pour une part, du niveau de son potentiel fiscal, égal à 1 845 F (281,27 €) par habitant en 1997, soit un niveau très proche de la moyenne des onze communautés urbaines égale à 1 878 F (286,30 €).

Par contre, le niveau d'endettement de la communauté la place dans une position relative légèrement moins favorable. Au 1^{er} janvier

¹⁷ Pour la facilité de l'exposé, l'établissement sera désigné sous l'appellation unique de communauté, le district s'étant transformé en communauté à compter du 31 décembre 1995.

1994, son encours de dette d'emprunt par habitant se situait, en effet, à 7 761 F (1 183,16 €) F par habitant et il s'élevait à 7 600 F (1 158,61 €) au 1^{er} janvier 1998, soit un niveau de 8,6 % supérieur à la moyenne des communautés urbaines. Son ratio de désendettement n'apparaît pas non plus très favorable, en raison de l'importance du « stock » de dette d'emprunt et de la relative faiblesse de la marge d'autofinancement brut, avec une valeur de 11 ans en 1994 et de 9,5 ans en 1998.

En raison de l'absence de marge de manœuvre en matière d'emprunt et de la faiblesse de cette marge en matière fiscale résultant de l'importance du taux cumulé de taxe professionnelle, la communauté ne pourra se doter d'une forte capacité d'investissement qu'en restaurant sa capacité d'autofinancement par une plus grande maîtrise de la progression de ses dépenses de fonctionnement.

F – L'évolution de la situation financière de la communauté urbaine de Dunkerque de 1993 à 1997

Après avoir franchi un pic avec 289,6 MF (44,15 M€) en 1995, les dépenses d'investissement sont redescendues à 212,2 MF (32,35 M€) en 1997.

En moyenne annuelle, ces dépenses ont représenté une somme de 2 143 F (326,70 €) par habitant, proche de la moyenne pondérée des huit communautés étudiées, égale à 2 038 F (310,69 €).

De 1993 à 1997, la part des dépenses réelles d'investissement dans les dépenses réelles totales a baissé de 30,4 % à 23,9 %.

Sur cette période, les dépenses réelles de fonctionnement ont progressé à un rythme rapide de 5,6 % en moyenne annuelle. La part élevée de ces dépenses dans les dépenses totales résulte notamment des charges de personnel qui représentent 45 % du total des dépenses de fonctionnement en 1997.

Le rythme important de progression de ces dernières a été dépassé par celui des recettes réelles de fonctionnement qui s'est élevé à 6,1 % en moyenne annuelle. Ainsi, la communauté a-t-elle pu relever son taux d'épargne brute qui est passé de 21,5 % en 1993 à 23,1 % en 1997.

La progression importante des recettes de fonctionnement s'explique notamment par la croissance rapide du produit des contributions directes au rythme moyen annuel de 7,8 %, dont 6,5 % pour les bases d'imposition et 1,5 % pour les taux.

En 1997, la communauté atteignait un niveau de pression fiscale relativement élevé. Si son coefficient propre de mobilisation du potentiel fiscal ne s'élevait qu'à 0,92, le taux cumulé d'imposition du contribuable de la ville-centre atteignait 38,47 % pour la taxe d'habitation, 33,22 % pour la taxe professionnelle et 36,67 % pour le foncier bâti.

Ce niveau de pression fiscale a dû être imposé par la communauté, malgré l'importance de son potentiel fiscal, supérieur de plus de 40 % à la moyenne des onze communautés urbaines avec 2 684 F (409,17 €) par habitant, en raison de la charge importante des dépenses de fonctionnement.

Par contre, le volume relativement faible des dépenses d'investissement, encore en baisse en 1996 et 1997, a permis de contenir le niveau de l'endettement puisque l'encours de la dette d'emprunt de la communauté représente une somme de 6 854 F (1 044,89 €) par habitant au 1^{er} janvier 1997, légèrement plus faible que la moyenne des communautés avec 6 996 F (1 066,53 €) par habitant, et que son ratio de désendettement est passé de 9 à 7 ans de 1993 à 1997.

La restauration d'une plus forte capacité d'investissement de la communauté dépend ainsi d'un relèvement de sa capacité d'autofinancement.

G – L'évolution de la situation financière de la communauté urbaine de Cherbourg de 1993 à 1997

Depuis 1994, le total des dépenses d'investissement a régulièrement baissé pour passer de 171,2 MF (26,10 M€) à 107,7 MF (16,42 M€).

En moyenne annuelle, ces dépenses ont représenté une valeur de 1 457 F (222,12 €) par habitant, soit un niveau inférieur de 28,5 % à la moyenne pondérée des huit communautés étudiées.

De 1993 à 1997, la part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales est passée de 41,7 % à 30,6 %.

La part importante des dépenses de fonctionnement s'explique, en partie, par les charges de personnel qui en représentent 39,1 % en 1997.

De 1993 à 1997, les dépenses réelles de fonctionnement ont crû à un rythme moyen annuel de 4,5 %, contre 3,7 % pour les recettes réelles de fonctionnement, ce qui a conduit à une baisse du taux d'épargne brute de 27,7 % en 1993 à 25,6 % en 1997.

La progression relativement modérée des recettes de fonctionnement résulte notamment d'une augmentation assez faible du produit des contributions directes au rythme moyen annuel de 2,9 %, dont 2,2 % pour les bases d'imposition, 1,7 % pour les taux de la taxe d'habitation et du foncier bâti et -0,2 % pour le taux de taxe professionnelle.

La communauté a ainsi contenu son niveau de pression fiscale. Son coefficient propre de mobilisation du potentiel fiscal atteint 0,92 en 1997. Ce résultat est, pour une part importante, imputable aux attributions du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle aux communes membres de la communauté, dont le total a atteint 130 % du produit de la taxe professionnelle encaissé par la communauté en 1997.

Le niveau relativement faible du volume des investissements de la communauté lui a permis de limiter son niveau d'endettement. Son encours de dette d'emprunt est passé de 3 507 F (534,64 €) à 3 620 F (551,87 €) par habitant du 1^{er} janvier 1993 au 1^{er} janvier 1997, soit un ratio d'une valeur inférieure de 48 % à la moyenne des communautés, et son ratio de désendettement est passé de 6 à 5,3 ans de 1993 à 1997.

H – L'évolution de la situation financière de la communauté urbaine¹⁸ d'Alençon de 1993 à 1998

De 1993 à 1998, le district, dont les compétences étaient limitées, puis la communauté urbaine, pendant sa première année d'existence, ont maintenu le volume de leurs investissements à un niveau très faible. Si ce volume s'est élevé à 28 MF (4,27 M€) en 1998 contre 22,2 MF (3,38 M€) en 1993, la part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales est passée de 24,4 % en 1993 à 14,4 % en 1998, en raison notamment du transfert au district, opéré en 1995, de la plupart des personnels de la ville d'Alençon.

La moyenne annuelle des dépenses d'investissement ne s'élève qu'à 408 F (62,20 €) par habitant, soit le cinquième de la moyenne pondérée des huit communautés étudiées.

Par contre, les dépenses réelles de fonctionnement ont progressé très rapidement, au rythme moyen annuel de 19,2 %. Les dépenses de personnel représentent 50,6 % de leur total.

¹⁸ La transformation du district en communauté urbaine s'est opérée à compter du 1^{er} janvier 1997. Pour la facilité de l'exposé, l'établissement sera désigné sous l'appellation unique de communauté.

Les recettes réelles de fonctionnement ont également progressé très vivement, au rythme moyen annuel de 19,8 %, ce qui a permis de relever le taux d'épargne brute, particulièrement faible en 1993, de 10,4 % à 12,4 % en 1998.

Cette progression très vive des recettes de fonctionnement est due à deux facteurs : à partir de 1995, le remboursement par la ville d'Alençon des frais du personnel mis à sa disposition par le district (51 % du total des recettes) et, en 1997, l'augmentation du produit des trois principales contributions directes (+ 174 %), consécutive à la transformation du district en communauté urbaine et au transfert corrélatif de nouvelles compétences.

Le niveau de pression fiscale propre à la communauté atteint 0,8 en 1997 selon le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal.

On constate la faiblesse relative du potentiel fiscal qui ne représentait que 1 530 F (233,25 €) par habitant en 1997, soit une valeur inférieure de 18,5 % à la moyenne des onze communautés urbaines.

Le niveau très faible des investissements de l'ancien district a permis de limiter l'encours de dette d'emprunt à 2 250 F (343,01 €) par habitant au 1^{er} janvier 1997, soit un niveau plus de trois fois inférieur à la moyenne des communautés.

Malgré ce faible niveau d'endettement, le ratio de désendettement de la communauté reste assez élevé en 1998, avec une valeur de 10 ans, en raison du très bas niveau atteint par l'épargne brute. Cependant, la dette propre de la communauté est encore peu élevée parce que, avant le changement de statut en 1997, une partie des emprunts était souscrite pour le compte de communes membres qui en assuraient le remboursement au district. Ainsi, en 1998, la part d'amortissement du capital, propre à la communauté, ne représentait que 41 % du montant total de l'annuité en capital supportée par celle-ci.

CONSTAT ET RECOMMANDATIONS

1°) Les communautés urbaines disposent de moyens financiers substantiels du fait de leur fiscalité additionnelle et des contributions spécifiques de l'Etat. Les efforts menés pour atténuer les disparités entre les communes membres ont été marqués par la complexité des mécanismes mis en place et par leur efficacité très limitée. Le principe de la taxe professionnelle unique institué par la loi du 12 juillet 1999 paraît donc être la seule solution ; encore faut-il souhaiter que les communautés existantes et leurs communes membres en acceptent l'application.

2°) *Au cours de la période examinée allant de 1993 à 1997 ou 1998, les huit communautés urbaines étudiées ont toutes enregistré une diminution notable de la part de leurs dépenses d'investissement dans leurs dépenses totales, ce qui paraît contraire à leur vocation.*

Seules trois communautés urbaines, celles de Lyon, de Strasbourg et de Cherbourg, ont réussi à préserver leur capacité d'investissement.

Les cinq autres communautés voient leurs marges de manœuvre financières affectées, soit à la fois par leur niveau de pression fiscale et par leur niveau d'endettement, soit par leur seul niveau de pression fiscale.

Ainsi, les communautés urbaines de Lille et de Nancy se trouvent financièrement handicapées, pour relancer leur rythme d'investissement, par leur niveau de pression fiscale et par leur niveau d'endettement. Les communautés de Bordeaux et Dunkerque sont handicapées par le niveau ou l'évolution de leur pression fiscale.

Chapitre V

La gestion interne

I – L'organisation des services

Les communautés urbaines, moins dépendantes que les collectivités territoriales du poids du passé et fortes de la spécificité de leurs compétences, pourraient constituer un modèle de référence pour l'organisation des services. Celle-ci dépend bien évidemment de décisions propres à chaque conseil communautaire. Il convient toutefois de relever dans ce domaine à la fois une grande diversité et l'intervention de décisions récentes tendant à remédier à des insuffisances apparues avec le temps.

A – Un exemple du système pyramidal et déconcentré : la communauté urbaine de Cherbourg

La communauté urbaine de *Cherbourg* est organisée selon une structure à la fois pyramidale dépendant du directeur général et déconcentrée, confiant de nombreuses responsabilités aux secteurs de base.

En effet, l'organigramme d'ensemble des services de cette communauté illustre le rôle central joué par le directeur général et le directeur général adjoint. Les directions et services de la communauté se distribuent en une branche administrative (62 agents) et une branche technique (434 agents) placée sous l'autorité d'un directeur général des services techniques. Les directions et services administratifs sont placés sous l'autorité soit d'un chargé de mission, soit d'un contractuel, soit dans la plupart des cas d'un attaché territorial voire d'un agent de maîtrise principal (services généraux). Les directions et services techniques ont généralement à leur tête des ingénieurs en chef (3), un ingénieur subdivisionnaire contractuel (architecte), un technicien territorial en chef (direction de la propreté) et un commandant de sapeurs-pompiers.

Organisée sur un modèle pyramidal mais fortement déconcentré, la communauté a mis en place un réseau de relations entre ses services sous forme de réunions régulières ou de groupes ad hoc permettant la circulation de l'information et a élaboré des outils d'aide à la décision des responsables des différents secteurs d'activité, grâce notamment à l'utilisation de nouvelles technologies.

Ainsi le logiciel « Système d'information géographique » (SIG) permet de gérer et de partager l'information de type cartographique, tout en préservant la confidentialité par la gestion des droits d'accès aux bases

de données, et à partir de leurs traitements (cartes, thématiques, inventaires de biens et de ressources, recherche d'itinéraires, etc...), d'établir des synthèses.

De même, grâce à un logiciel adapté et à un système de gestion décentralisée, chaque service est impliqué dans les procédures d'acquisition des biens, de déclassement et de sortie ainsi que dans les inventaires annuels, tout en laissant le service du patrimoine garant de cette procédure.

B – Deux exemples de dichotomie

A *Bordeaux*, le « projet communautaire », mis en œuvre depuis mars 1999, traduit une démarche de réforme et de modernisation qui semble de nature à améliorer fortement le fonctionnement de l'établissement public.

En particulier, le nouvel organigramme des services rompt avec la dichotomie entre services administratifs et services techniques, considérée comme source de lourdeurs administratives, de lenteurs dans le traitement des dossiers voire de divisions entre les directions. La division des compétences entre différents services empêche, en effet, toute appréhension globale des problèmes à résoudre et dilue les responsabilités entre les divers intervenants.

Cette réforme devrait s'accompagner d'une gestion prévisionnelle plus systématique des moyens financiers et humains de la communauté et d'une vision à plus long terme de ses politiques et de ses investissements. La préparation budgétaire et la gestion des ressources humaines à la communauté urbaine ne consistent, encore trop souvent, qu'à reconduire les acquis des années précédentes, voire à simplement enregistrer les demandes des services.

Cette réforme devrait être l'occasion de développer certains outils de gestion. Cependant, si le contrôleur de gestion mis en place en 1991 bénéficie d'un positionnement hiérarchique propre à assurer son indépendance, il est, en revanche, regrettable que son activité n'ait pas abouti à la mise en place plus systématique de tableaux de bord et au développement d'une comptabilité analytique, privant ainsi les instances dirigeantes d'une bonne connaissance des coûts de gestion et d'intervention de la communauté urbaine.

A la communauté urbaine de *Lille*, l'organisation actuelle date de 1992 : à la suite d'un audit général d'organisation et de gestion, les fonctions de gestion ont été réparties entre entités fonctionnelles et entités

opérationnelles avec, pour chacune, deux niveaux de hiérarchie, le pôle de coordination ou direction et le centre de responsabilité (service proprement dit).

Le dernier état de l'organigramme comporte, en mars 1999, deux pôles de coordination fonctionnels dirigés chacun par un secrétaire général adjoint - ressources humaines et moyens généraux, d'une part, et finances et programmation pluriannuelle, d'autre part. Il comprend également une direction générale qui rassemble l'ensemble des services concourant au contrôle interne (affaires juridiques et systèmes d'information et pilotage de gestion) et deux pôles de coordination opérationnels, l'un -Développement de la Métropole- dirigé par un secrétaire général adjoint, l'autre regroupant l'écologie urbaine, les transports collectifs, la circulation et la voirie, sous l'autorité d'un directeur général des services opérationnels.

Ce schéma, théoriquement séduisant, n'a pu remédier totalement aux multiples cloisonnements et « chasses gardées » qui avaient été relevés dans le diagnostic établi en 1992. Plusieurs instances transversales ont toutefois été mises en place pour favoriser la concertation entre les différents services. Elles pourraient modifier le cloisonnement qui subsistait encore en 1998 de l'aveu même des responsables.

On relève, par ailleurs, une certaine confusion des rôles et un éclatement de certains services, en matière de gestion financière du personnel, de coopération internationale, d'incendie et de secours, par exemple.

Mais le maillon le plus faible dans l'organisation des services sur toute la période, reste l'absence quasi-totale d'une structure d'organisation, de contrôle et de sécurisation des achats (cf. III).

L'existence d'une inspection générale, d'un service de contrôle de gestion et d'une cellule d'audit n'a pas permis de remédier à ces difficultés de fonctionnement, ces différents organes ayant poursuivi leurs missions spécifiques et leur logique propre jusqu'à une date récente :

- l'inspection générale a limité son action aux dysfonctionnements ponctuels, en matière de personnel ;
- le service du contrôle de gestion, outre des statistiques et indicateurs d'activité des différents services, a réalisé un suivi des organismes « satellites » extérieurs ;
- la cellule d'audit interne enfin a limité son action à l'efficacité organisationnelle des services.

Toutefois, sans qu'il ait été encore possible d'en apprécier l'efficacité, des mesures ont été récemment adoptées ou projetées pour coordonner et sécuriser l'action des différents services : par exemple, l'extension de la mission de l'inspection générale au contrôle financier et au respect des procédures (assistance à toutes les commissions d'appel d'offres), le soutien que doit apporter le service du contrôle de gestion à la renégociation de tous les grands contrats, le regroupement de tous les services de contrôle interne en une direction générale unique, avec une unité marchés publics, ainsi que la mise en place du nouveau recueil des procédures juridiques et financières. Toutes ces réformes récentes, ainsi que les actions de formation en cours, peuvent en effet, si elles génèrent de nouveaux réflexes, apporter des améliorations sensibles.

C – Un exemple de système déconcentré sans contrepoids

Tel est le cas de la communauté urbaine de *Lyon*.

A la suite d'une réforme intervenue au début des années 1990, l'organisation traditionnelle et hiérarchisée des services a été remplacée par des directions fonctionnelles. Cependant, les diverses directions opérationnelles n'ont pas été insérées dans des ensembles qui auraient pu, respectivement, prendre en charge les services techniques urbains et les services de politique urbaine. De même, les services fonctionnels, à caractère financier et logistique, n'ont pas été placés dans une structure générale. Du fait de ce choix, le seul échelon de synthèse était, à la fin de 1995, le secrétariat général, dont les effectifs étaient très limités. En l'absence de structure intermédiaire de direction et de synthèse, les plus hautes autorités politiques et administratives de la communauté étaient donc en prise directe avec une douzaine d'interlocuteurs administratifs et techniques, ce qui est excessif.

Parallèlement, la multiplicité des missions a amené à déconcentrer l'organisation, dans le même temps où l'idée de « métier » a conduit à créer des structures dotées de leurs propres services de ressources humaines, de budgets et finances et de marchés publics.

Ce choix d'organisation déconcentrée privilégiant la qualité de service rendu, sur la base duquel chaque service joue sa réputation, ne s'est accompagné ni d'une préoccupation économique, ni de la création de structures intermédiaires de regroupement et surtout d'organes de contrôles qui sont normalement le contrepoids nécessaire dans ce type d'organisation. Le service existant de contrôle de gestion ne remplit aucunement ces missions.

Fondé, malgré l'existence de quelques documents plus exhaustifs en matière de finances, de procédures ou d'achat, sur des arrêtés nécessairement sommaires du président de la communauté et sur des décisions plus ou moins précises, prises par chaque direction, le système souffre de l'absence d'un service ou d'une cellule chargée de définir et de suivre cette organisation.

En effet, seul existe en la matière un service composé de trois agents et intégré à la direction des finances et du contrôle de gestion. Les outils créés et utilisés par et pour le contrôle de gestion sont essentiellement des tableaux de bord, élaborés en concertation avec les différents services.

Or, ni l'expertise de la qualité des outils ainsi créés, ni leur mise à jour régulière ne relèvent des compétences du service du contrôle de gestion, pas plus d'ailleurs que le contrôle du respect des procédures. Aucune structure communautaire n'est en charge de ces missions pourtant essentielles dans un cadre décentralisé.

Enfin, cette organisation aurait nécessité l'existence d'une inspection générale comportant des agents d'origine et de formation différentes, en raison de la technicité des missions, mais dont la légitimité nécessitait un rattachement aux plus hautes autorités communautaires.

Cette organisation a été modifiée en 1998, à la suite d'une note circulaire du président de la communauté urbaine, qui observait que l'organisation communautaire était « *essentiellement verticale* » et que « *l'insuffisance des transversalités peut être à l'origine de réelles difficultés de fonctionnement. Il en résulte souvent des prises de décisions trop segmentées dans le traitement des dossiers* ».

Cette réorganisation se caractérise par la mise en place à côté du secrétaire général qui conserve une mission stratégique, d'un secrétaire général adjoint chargé de la « direction générale des services ». A ce secrétaire général adjoint sont rattachés les services à vocation transversale (ressources humaines, finances et contrôle de gestion, systèmes d'informations et de télécommunications, missions territoriales, service des marchés publics et des affaires juridiques, service administratif et service de l'assemblée communautaire). La totalité des autres directions est répartie sous l'autorité de trois délégués généraux, dont les emplois sont créés et qui sont respectivement en charge des services urbains et de proximité (eau, propreté, voirie, logistique), de développement urbain (politique d'agglomération, organisation territoriale du développement urbain, opérations) et du développement économique et international (affaires économiques, action foncière).

Cette nouvelle organisation est de nature à résorber les inconvénients évoqués plus haut. Elle paraît être une réponse convenable aux constatations faites, par exemple, dans le domaine de la fonction « achats ».

S'agissant de l'inspection générale, le principe de sa création a été retenu, les postes budgétaires ouverts, mais la mise en place effective n'a pas été effectuée.

CONSTAT ET RECOMMANDATIONS

Les communautés urbaines devraient s'attacher à développer une meilleure organisation. Comme pour l'ensemble des collectivités locales, une réflexion d'ensemble sur cette organisation, notamment sur le degré souhaitable de déconcentration et sur les contrepoids nécessaires est devenue urgente. Elle devrait s'accompagner de la mise en place des éléments de normalisation (guides de procédures) et de contrôle (inspection générale, service du contrôle interne, audit), qui restent encore insuffisamment développés dans des structures aussi complexes que les communautés urbaines.

II – Le personnel

Les questions de personnel ne présentent pas de différences fondamentales ou de principe dans les communautés urbaines par rapport aux collectivités locales en général. Toutefois, certains aspects spécifiques méritent d'être soulignés qu'il s'agisse des effectifs, de la gestion ou de la politique de rémunération.

A – Les effectifs

1 – Evolution des effectifs

L'évolution des effectifs au cours des années 1993 à 1997 a été différente selon les communautés urbaines. Toutefois pour la plupart d'entre elles, on note une certaine stabilité, même si des imprécisions ou quelques cas particuliers viennent atténuer cette impression générale.

A **Bordeaux**, la période écoulée s'est caractérisée par une progression forte des effectifs. En prenant en compte les agents titulaires plus les agents non titulaires affectés sur un emploi permanent (c'est-à-dire une partie des agents contractuels), on peut observer les évolutions suivantes entre 1993 et 1997 :

- filière administrative : elle passe de 362 agents à 402 agents ;
- filière technique : elle passe de 1 668 agents à 1 778 agents ;
- filière incendie : elle passe de 787 agents à 857 agents.

Soit, au total, le recrutement de 220 agents permanents, dont 150 hors filière incendie. Cette progression ne semble pas correspondre à une augmentation significative de l'activité, en l'absence de modification des compétences communautaires.

A **Dunkerque**, comme le montre le tableau suivant, l'effectif des emplois pourvus est resté pratiquement inchangé, malgré la croissance des emplois ouverts.

	1993	1994	1995	1996	1997
- Emplois budgétaires (A)	1 679	1 683	1 690	1 699	1 706
- Emplois pourvus (B)	1 390	1 372	1 380	1 377	1 392
- Ecart (B - A)	- 289	- 311	- 310	- 322	- 314

Ces écarts traduisent un taux élevé d'emplois vacants (18,4 % en 1997).

A la communauté urbaine de **Lille**, on constate même une légère diminution des effectifs, puisque, selon les chiffres des services communautaires, l'effectif des agents a été de 2 880 personnes au 1^{er} janvier 1996, 2 879 au 1^{er} janvier 1997 et 2 857 au 1^{er} janvier 1998.

De ce fait, il existe, depuis le début des années 1990, une relative stabilité de l'effectif communautaire que l'on retrouve également dans la répartition des effectifs par catégories, ainsi qu'une diminution, depuis 1992, du nombre des départs en retraite (3,78 % de l'effectif global en 1992 puis respectivement 3,59 % en 1993, 3,14 % en 1994 pour atteindre 2,71 % en 1995).

A la communauté urbaine de **Lyon**, les analyses montrent que les emplois budgétaires ouverts par le conseil communautaire couvrent, pendant toute la période, les emplois pourvus :

- 5 318 emplois budgétaires en 1993 pour 5 256 emplois pourvus,

- 5 621 emplois budgétaires en 1997 pour 5 304 emplois pourvus.

L'excédent d'emplois budgétaires sur les emplois pourvus tend même à croître fortement au cours de la période :

- excédent de 62 en 1993,
- excédent de 317 en 1997.

L'importance de cet excédent induit une double critique : d'une part, cette situation traduit une mauvaise appréciation des besoins d'ouvertures d'emplois, un volant de sécurité étant préalablement constitué qui permet à l'administration de recruter à tout moment sans nouvelle décision de l'assemblée délibérante ; d'autre part, l'écart grandissant constaté illustre l'absence d'une réelle politique de gestion prévisionnelle des emplois et des effectifs.

L'examen de la répartition par filière et par catégorie confirme ces observations.

Ainsi, par exemple, en 1997, 116 emplois de catégorie A sont ouverts alors que 83 seulement sont pourvus. De même, 12 emplois budgétaires de police municipale existent encore en 1997, pour un seul emploi pourvu et alors que la communauté urbaine n'a pas de compétence en matière de sécurité publique. A l'inverse, les effectifs pourvus en personnels de catégorie B et C de la filière sapeurs pompiers excèdent les emplois budgétaires : dépassement de 2 personnels pour la catégorie B et de 17 pour la catégorie C. Le fait que la communauté urbaine indique à cet égard que « les crédits ont bien été inscrits au budget et les emplois créés par délibération du 17 mars 1997, c'est-à-dire après le vote du budget par l'assemblée délibérante » confirme l'existence d'une gestion essentiellement budgétaire et « au coup par coup ».

S'agissant des contractuels, la situation des emplois pourvus est très largement excédentaire par rapport aux emplois budgétaires. Il s'agit là d'un problème ancien. En effet, la communauté urbaine a, par le passé, recruté des agents d'entretien et de salubrité non titulaires de la nationalité française et qui n'ont pas pu être titularisés dans le cadre de la loi du 26 janvier 1984 : en 1997, il reste donc environ 125 « auxiliaires de fait », situés hors du champ d'application du statut de la fonction publique territoriale.

Sur toute la période, on remarque cependant un accroissement constant des emplois budgétaires, bien plus fort que celui des emplois pourvus, ce qui conduit à s'interroger sur l'utilité des emplois créés.

A *Nancy*, sur les cinq dernières années (1^{er} janvier 1994-1^{er} janvier 1999), l'effectif statutaire de la collectivité (y compris budgets annexes) a

augmenté d'environ 17 %, qu'il s'agisse de l'effectif autorisé ou de l'effectif réel.

Selon le tableau suivant, 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 compétences intervenus sur la période.

(au 1 ^{er} janvier)	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total des effectifs statutaires	779	771	780	880	876	909
Dont :						
Filière administrative	129	130	132	126	126	138
Filière technique	346	346	342	395	396	417
Filière culturelle	86	87	95	106	102	103
Filière sportive				45	44	43
Sapeurs-Pompiers	218	208	211	208	208	208
Total des effectifs pourvus	738			826	824	866

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

A **Strasbourg**, la situation est particulière puisque la communauté et la ville de Strasbourg ont fusionné leurs effectifs depuis 1972.

Le tableau ci-dessous présente une évolution des effectifs.

Nombre d'agents	1993	1994	1995	1996	1997	1997:1993 en %
1) Titulaires	5 185	5 239	5 265	5 329	5 340	2,99
dont catégorie A	320	315	320	330	334	4,37
dont catégorie B	698	723	892	911	923	32,23
dont catégorie C	4 167	4 201	4 053	4 088	4 078	2,13
2) Contractuels occupant un emploi permanent	597	632	613	616	649	8,71
dont catégorie A	271	302	324	328	365	34,69
dont catégorie B	184	166	187	198	169	- 8,15
dont catégorie C	142	164	102	90	115	- 19,01
Total permanents (1 + 2)	5 782	5 871	5 878	5 945	5 989	3,58
3) Agents non permanents	312	364	587	744	725	-
dont CES	*	*	255	200	180	-
dont CEC	*	*	-	50	70	-
dont CEV	-	-	-	-	50	-
dont apprentis	-	10	20	35	40	-
Total contractuels	909	996	1 200	1 360	1 374	51,15
Total contractuels hors CES	909	996	945	1 110	949	4,4
Total 1 à 3	6 094	6 235	6 465	6 689	6 714	10,17

(*) en 1993 et 1994, les emplois d'insertion (CES, CEC) ne sont pas comptabilisés.

Outre une augmentation générale des effectifs d'environ 10 % sur la période, il convient d'observer une évolution particulière du nombre de titulaires (moins de 3 %) par rapport aux contractuels qui ont augmenté de plus de moitié. Il est vrai que cette augmentation globale est essentiellement due aux agents non permanents dont l'évolution est difficilement appréciable puisqu'en 1993 et 1994 elle ne comportait pas les emplois CES et CEC, qui constituent pour les exercices suivants un tiers à un quart des effectifs non permanents.

En 1993, les contractuels hors CES formaient 10,94 % de l'effectif total pour 14,13 % en 1997.

L'examen de la répartition des agents contractuels par filière fait apparaître que c'est la filière culturelle qui regroupe le plus grand nombre d'agents non titulaires. En 1997, environ la moitié des 225 contractuels travaillent en qualité de musiciens au sein de l'orchestre philharmonique de Strasbourg. Les emplois dits « hors filières » sont les emplois spécifiques.

La communauté urbaine de Strasbourg ne disposait pas, lors de l'enquête, des informations relatives à la composition des effectifs de personnel des communes membres.

Le tableau ci-dessous retrace les emplois de cadres dont la situation est atypique :

	1993	1994	1995	1996	1997
Cadres dirigeants (SG, SGA, administrateurs)	12	13	12	12	11
Collaborateurs de cabinet communauté	0	0	0	1	4
Emplois « spécifiques » ⁽¹⁾	0	0	6	3	8
(1) Agents contractuels occupant un emploi permanent non rattaché à un cadre d'emploi.					

Si les emplois de collaborateurs de cabinet sont nés en 1996, ce n'est pas corrélativement à une diminution du nombre des emplois de même type à la ville puisque l'on est passé de 2 agents en 1993 à 5 en 1997.

La communauté urbaine de Strasbourg a fréquemment recours aux emplois dits spécifiques. Or, ces emplois étaient souvent rattachables à un cadre d'emploi existant.

2 – La progression des dépenses de personnel

Entre 1993 et 1997, les dépenses de personnel ont connu une progression moyenne comprise entre 3 et 9 % par an selon les différentes communautés urbaines étudiées.

Ainsi, les dépenses de personnel de la communauté urbaine de **Lyon** ont augmenté de 21 % au cours de cette période, soit une progression annuelle de l'ordre de 4 %.

A la communauté urbaine de **Nancy**, cette progression a été nettement plus forte. De 1993 à 1997, les dépenses de personnel ont progressé rapidement, de plus de 45 %, pour représenter plus de 166 MF (25,31 M€) en fin de période (près de 216 MF, soit 32,93 M€, si l'on inclut les budgets annexes).

(en millions de F)

	1994	1995	1996	1997	1998	Variation
Total budget principal	114 361	122 683	144 793	159 896	166 390	45,5 %
Dont :						
Frais de personnel (ch. 61/64)	103 771	11 501	131 267	148 318	155 460	49,8 %
Autres dépenses	2 041	2 144	3 486	5 707	4 978	
Subv. (Euvres sociales et amicale)	8 548	9 038	10 040	1 410	1 720	
Chèques déjeuners				4 460	4 232	
Recettes directes	3 028	2 749	3 193	5 456	5 073	

A la communauté urbaine de **Dunkerque**, les dépenses de personnel ont progressé en moyenne de 4,7 % par an entre 1993 et 1997. L'effet GVT (glissement-vieillessement-technicité) représente 85,4 % de la croissance de la masse salariale et les augmentations indiciaires 39,5 % : la stabilisation des effectifs réels a donc permis de réduire cette croissance de 24,9 %.

La progression de la masse salariale de la communauté est donc principalement conditionnée par la promotion de ses agents résultant de leur ancienneté ou de l'accroissement de leur technicité. Elle exige qu'une attention toute particulière soit portée aux conditions de promotion des agents, mais aussi à l'évolution de leurs rémunérations principales et accessoires, hors augmentations générales des traitements de la fonction publique.

A la communauté urbaine de **Lille**, la masse des traitements indiciaires versés connaît une moindre progression, notamment dans la période la plus récente, et représente 318,9 MF (48,62 M€) en 1993 pour atteindre 355,09 MF (54,13 M€) en 1997.

Les rémunérations accessoires (régime indemnitaire, complément de rémunération et primes non comprises dans la réforme de septembre 1991) ont connu une progression légèrement plus rapide (87,85 MF, soit 13,39 M€ en 1993 et 98,75 MF, soit 15,05 M€ en 1997).

B – La gestion des personnels

1 – Les modalités de gestion

a) La gestion groupée ou fusionnée

Peu nombreuses ont été jusqu'à présent les communautés urbaines qui ont regroupé la gestion de leur propre personnel avec celle d'une ou plusieurs communes membres. Il est vrai que cette gestion groupée, qui peut prendre la forme extrême d'un transfert de l'ensemble du personnel de la commune centre à la communauté urbaine, implique des conditions qui sont rarement réunies et pose des problèmes notamment d'ordre juridique.

Tel a été le cas, dès 1972, à la communauté urbaine de *Strasbourg*.

C'est par délibérations respectives des 21 et 25 février 1972 que les conseils de la ville et de la communauté ont décidé de conclure une convention sur le fondement de l'article 7 alinéa 2 (mise à la disposition des communes membres des services techniques de la communauté urbaine) et de l'article 13 (convention en vue de la réalisation d'objets entrant dans les compétences respectives des communes membres et de la communauté urbaine) de la loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines.

Le but poursuivi était, sans affecter les compétences respectives de la ville et de la communauté, qui restent responsables politiquement, juridiquement et financièrement de leurs choix et de leurs décisions, que la ville confie à la CUS la gestion des services municipaux moyennant un remboursement des charges correspondantes, ce remboursement étant calculé annuellement sur le fondement des conclusions d'une commission paritaire ville-CUS.

La convention, signée le 3 mars 1972, se traduit en pratique par une disparition de l'administration communale et un transfert à la communauté des fonctionnaires de la ville en place en 1972.

Elle n'a pas été remise en cause à ce jour, nonobstant son caractère de délégation globale alors susceptible d'en affecter la régularité, puisqu'elle déroge aux dispositions postérieures de la loi du 26 janvier 1984 modifiée relative à la fonction publique territoriale, qui prévoit que « les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement ».

La mise en œuvre de ce principe simple d'une administration unique pour la communauté urbaine et la ville centre n'a pas depuis 1972 soulevé de difficulté majeure, les différentes parties estimant qu'il était gage d'efficacité et d'économies. Elle n'a cependant pas été exempte de tout problème.

En effet, la mise en commun des moyens nécessite au préalable que soient clairement identifiés les secteurs d'intervention respectifs de la communauté urbaine et de la ville. A défaut, une confusion est susceptible de s'installer dans l'exercice des compétences des deux entités publiques. Cette confusion peut conduire à un transfert de charges entre les budgets des deux organismes. Ainsi, la chambre a relevé des dépenses imputées à tort sur le budget de l'une ou l'autre de ces entités. Plusieurs d'entre elles ont d'ores et déjà donné lieu à une régularisation.

La fusion des administrations peut conduire également à des erreurs administratives comme le montre un jugement du tribunal administratif de Strasbourg qui a annulé une délibération de la ville de Strasbourg confiant à des prestataires extérieurs le nettoyage des gymnases d'établissements scolaires, faute pour la ville d'avoir au préalable consulté le comité technique paritaire de la communauté urbaine. En effet, le tribunal administratif a estimé que la ville, qui restait compétente en matière d'éducation et de vie scolaire, aurait dû nécessairement, compte tenu de la situation particulière résultant du transfert à la communauté urbaine du personnel rattaché à ce service municipal, saisir le comité technique paritaire de la communauté urbaine, la ville n'ayant plus ni personnel ni comité technique paritaire propres.

A *Alençon*, selon un tableau annexé au budget primitif de 1994, les effectifs budgétaires de la ville s'élevaient à 303 emplois au début de l'exercice. Un an plus tard, le même document ne comporte plus que 14 emplois. Les titulaires des emplois supprimés ont désormais le district, aujourd'hui communauté urbaine d'Alençon, pour employeur.

Néanmoins, un grand nombre d'agents mutés administrativement ont conservé leurs fonctions. Ils continuent à travailler, en totalité ou en partie, pour le compte de la ville. En effet, une convention conclue entre celle-ci et le district le 1^{er} avril 1991, à la suite d'autres mouvements de personnel de même nature, a instauré le dispositif suivant :

- chacune des deux entités met à la disposition de l'autre les agents occupant les emplois figurant en annexe à la convention pour une partie de leur temps de travail (pourcentage précisé par cette même annexe) ;
- cette annexe est remise à jour chaque année, en fonction de l'évolution du tableau des effectifs de la ville et du district et des

attributions des services et soumise à l'approbation de chacune des deux assemblées délibérantes ;

- les modalités de calcul et de remboursement des frais de personnel à la charge de chacune des deux entités sont précisées aux articles 5 et 6.

Ce dispositif n'est pas dépourvu d'inconvénients. Nombre d'agents partagent leur temps entre la ville et le district -aujourd'hui la communauté- selon des pourcentages qui ne peuvent être définis que de manière approchée. Dès lors, la réalité des coûts est difficile à vérifier. Par ailleurs, il peut être malaisé pour un agent, voire un service, d'opérer un choix entre deux tâches relevant de l'un et l'autre organisme public présentant à un moment donné le même caractère d'urgence. La complexité du système est réelle et ne semble pas atténuée par la mise en œuvre récente d'un organigramme des services.

Enfin et surtout, en créant la plupart des emplois nécessaires au bon fonctionnement des services de la ville d'Alençon, le district -établissement public distinct- a méconnu les dispositions de la loi du 26 janvier 1984 modifiée relative à la fonction publique territoriale qui prévoient que « les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. » (article 34). Certes, le mécanisme de la mise à disposition est prévu à l'article 61 de cette même loi, mais il s'applique à des mesures individuelles de caractère temporaire et n'a pas été conçu pour l'utilisation massive et systématique qui en a été faite à Alençon.

Cependant, les objectifs assignés à ces transferts de personnel étaient « d'accroître l'efficacité de la mise en commun de moyens, d'affirmer le principe d'une unité de gestion et de marquer l'ardente volonté de développer l'intercommunalité » et d'éviter à la ville et au district de supporter les coûts de deux administrations distinctes.

b) La gestion prévisionnelle

Plusieurs communautés urbaines ont essayé de définir une gestion prévisionnelle de leur personnel.

A la communauté urbaine de **Strasbourg**, la gestion du personnel est assurée par une direction des ressources humaines relativement étoffée, puisque 206 agents y travaillent dans huit services. Le service « emploi formation » a été chargé, à partir de 1994, de mettre en œuvre une véritable réflexion sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, un agent est chargé de cette gestion ; il travaille plus

particulièrement avec les responsables « emplois » et les responsables « formation ».

Faute d'avoir une parfaite connaissance de la population des agents et des postes et métiers de la communauté, une approche plus pragmatique par « chantiers » a été validée par le comité opérationnel du schéma directeur des ressources humaines en 1994. Neuf thèmes de travail étaient sélectionnés, de dimensions diverses parmi lesquels figuraient la réorganisation des pompes funèbres, le profit des responsables ressources humaines dans les services, le devenir des métiers de l'accueil et de la surveillance dans les musées, le traitement des mobilités dites difficiles, les emplois jeunes, le référentiel de compétences des CES.

Du bilan réalisé en février 1999, il ressort que seule la réorganisation des pompes funèbres publiques est à ce jour réalisée et reconnue par des organismes extérieurs (centre national de la fonction publique territoriale, délégation académique à la formation continue).

Cette analyse est confortée par les réflexions du service emploi formation qui parle « d'opération complète » qui constituerait « un véritable laboratoire » pour les autres chantiers.

Si les objectifs en matière de chantiers semblent limités, il n'en reste pas moins que ces questions font actuellement l'objet d'investigations et ont permis à la direction des ressources humaines de mettre en place un certain nombre d'outils :

- un lexique regroupant les notions clés de la gestion prévisionnelle des emplois (métier, compétence, poste...) qui est en cours d'actualisation pour intégrer certaines notions telles que la mobilité, la gestion de carrière ou la formation ;
- un répertoire des métiers : 241 ont ainsi été répertoriés ; cette clarification permet d'élaborer des profils de recrutement, de gérer les mobilités à travers la notion de passerelle, de cerner les besoins en formation à partir des compétences requises. Il est à jour, mais nécessite encore quelques améliorations en termes notamment de prospective et de pluri-annualité ;
- une fiche métier pour les quelques métiers qui ont été décrits dans le cadre des chantiers ;
- un référentiel de compétence qui fait état de 150 domaines de compétences certifiées pour le bon exercice des métiers. Il est principalement une base de données permettant d'alimenter la fiche métier et n'est en rien un outil destiné aux agents.

Ces outils qui étaient encore en gestation lors de l'établissement du bilan réalisé en février 1999 « ne sont pas complets et validés par le terrain. Leur utilisation n'est pas partagée au sein de l'équipe d'emploi formation et a fortiori par les services ».

Les perspectives qui résultent de ce bilan montrent qu'un lourd travail doit être réalisé en termes de connaissance des métiers de la communauté urbaine de Strasbourg, notamment quant à leur évolution (renforcement des outils de veille).

Pour parvenir à une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, il convient en premier lieu de mobiliser le service emploi formation de façon plus affirmée. Un seul agent, même travaillant en collaboration étroite avec l'ensemble des agents du service, ne saurait suffire à une telle mission.

Enfin, il convient également de réaliser une véritable enquête visant à la description de l'ensemble des métiers de la communauté avec, sans doute, une campagne de sensibilisation des agents et des services.

Seule, une période accrue et une motivation renouvelée de l'appareil « élus-administration » peuvent faire de la gestion prévisionnelle, une priorité. Les enjeux financiers et humains confirment cette nécessité.

A la communauté urbaine de **Cherbourg**, une étude pour la période 1995-2010 analyse les départs en retraite et les autres mouvements de personnel qui affecteront les services dans les années à venir. L'examen de la pyramide des âges permet de constater qu'une grande partie des effectifs étudiés cessera son activité dans les quinze prochaines années ; le nombre de départs, par catégorie et par service, a été précisé année par année. Les autres mouvements de personnel sont intégrés dans la réflexion même si leur incidence est faible. Ainsi, après trente ans de fonctionnement, les services de la communauté vont connaître de profonds bouleversements dans les années à venir, une nouvelle génération d'agents et de cadres devant assurer la relève. Les études réalisées sur ce point permettent d'avoir une approche prévisionnelle des besoins en ressources humaines (effectif, qualification, compétence).

A la communauté urbaine de **Lille Métropole**, la gestion prévisionnelle s'est intégrée dans l'évolution substantielle qu'a connue la fonction « personnel » dans sa conception et son organisation.

Sa première traduction réside dans la mise en œuvre des notions de « métiers » et de « pôles de compétences ». Il existe aujourd'hui un effort de prise en charge de filières d'objectifs visant à optimiser l'adéquation entre les hommes et les compétences communautaires.

Pour ce qui concerne la gestion des ressources humaines, il a été procédé à la mise en place d'outils de gestion dans le but de permettre une approche des coûts, une recherche de la motivation des agents et une plus grande mobilité.

La gestion du personnel de la communauté urbaine de **Bordeaux**, assurée par la direction des ressources humaines, est restée jusqu'en 1999 strictement administrative.

Ainsi, le recrutement ou la mutation interne d'agents de la communauté ne donnait lieu à aucune réflexion prévisionnelle sur les effectifs. Tous les départs étaient systématiquement remplacés sans que la question de l'utilité du maintien du poste ou de sa redéfinition éventuelle soit posée. La création en 1999 d'une cellule de « gestion prévisionnelle des emplois et des compétences » devrait être l'occasion de mettre en œuvre une gestion plus active dans ce domaine.

2 – Le recrutement

Les conditions dans lesquelles sont recrutés les agents titulaires des communautés urbaines n'appellent pas de remarque propre à ces établissements.

S'agissant du recrutement des agents contractuels, auxquels elles ont massivement fait appel, il a été constaté que, comme de nombreuses collectivités territoriales, les communautés n'ont pas toujours respecté ni les circonstances prévues par l'article 13 de la loi du 13 juillet 1987 portant droits et obligations des fonctionnaires, ni les règles concernant la rémunération ou l'absence de « déroulement de carrière ».

Enfin, certains cas particuliers méritent d'être soulignés.

Il s'agit, en particulier, des emplois de conseillers administratifs à **Nancy**.

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. Or, 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. En outre, ces 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.

Le secrétaire général d'une commune membre, déjà rémunéré en tant que conseiller administratif adjoint, s'est également vu proposer un emploi de conseiller administratif à temps incomplet moyennant une rémunération forfaitaire et mensuelle de 3 000 F (457,35 €) nette, indexée sur les salaires de la fonction publique. Cette situation fait d'abord apparaître que l'intéressé occupe irrégulièrement deux emplois rémunérés distincts au sein de la même communauté urbaine. En outre, ce contrat annuel n'ayant pas été renouvelé depuis 1996, les rémunérations versées depuis 1997 manquent donc de base légale. De plus, ces deux emplois cumulés avec celui de secrétaire général d'une autre collectivité excèdent de plus de 15 % le volume horaire correspondant à un service à temps complet. Enfin, les fonctions exactes de cet agent ne sont pas clairement définies, leur libellé les faisant ressembler à un emploi de cabinet, poste au demeurant déjà pourvu (deux postes actuellement dont un emploi de directeur de cabinet).

A **Lille**, de 1983 à 1995, la communauté a eu recours à des chargés de mission dont le contrat avait pour particularité de les désigner pour une fonction « d'aide à la documentation des élus ».

Ainsi, 21 MF (3,20 M€) ont été dépensés, au cours de la seule période courant de 1991 à février 1995, pour l'emploi de 65 chargés de missions affectés à des groupes politiques de manière complètement irrégulière.

La décision initiale en la matière résulte d'une décision du bureau du conseil communautaire en date du 23 juin 1983 qui ne saurait en aucun cas tenir lieu de délibération du conseil communautaire.

En 1995, deux délibérations du conseil communautaire sont intervenues en la matière en application de la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 instituant la possibilité pour les assemblées délibérantes d'ouvrir des crédits en vue d'affecter aux groupes d'élus qui les composent un certain nombre d'agents pour les villes de plus de 100 000 habitants.

Ces délibérations prises avant l'entrée en vigueur de ces dispositions pour les communautés urbaines ont fait l'objet d'une validation a posteriori lors de leur applicabilité auxdites structures

intercommunales le 24 mars 1996. Même si la communauté estime que cette validation vaut pour tous les emplois concernés depuis 1983, il apparaît que les dispositions évoquées n'ont validé que les actes pris en application d'une délibération et qu'en conséquence les situations antérieures à 1995 ne sont pas régularisées.

Même si l'on peut comprendre les raisons qui ont conduit les autorités communautaires à ne pas adopter de délibération qui aurait été manifestement irrégulière avant 1995, il y a lieu de faire observer que durant presque douze ans les personnes concernées se sont retrouvées dans une situation juridique précaire. Par ailleurs, bien que, sauf exceptions prévues par les textes particuliers, la limite d'âge soit fixée dans la fonction publique à 65 ans, certains de ces agents ont continué à être rémunérés très au-delà de cette limite. Cette situation a heureusement pris fin en janvier 1996.

3 – Mises à disposition

Les communautés urbaines mettent une partie de leur personnel à disposition d'organismes de toute nature, ce qui induit des dépenses non négligeables.

La communauté urbaine de *Dunkerque*, à la suite d'observations antérieures de la chambre régionale des comptes a réduit de 250 agents en 1995 à 84 en 1999, le nombre de ces mises à disposition.

Cette diminution s'est traduite, en grande majorité, par des réintégrations dans les services de la communauté.

En outre, la communauté urbaine a indiqué qu'elle avait mis fin en 2000 aux mises à disposition irrégulières qui subsistaient encore.

A la communauté urbaine de *Lyon*, la pratique des mises à disposition de personnel est importante, soit qu'elle concerne des personnels communautaires mis à disposition d'autres organismes, soit que l'établissement public bénéficie d'un apport d'agents extérieurs.

Les services communautaires ont eu des difficultés pour présenter un bilan exhaustif de ces mises à disposition, certaines d'entre elles ayant été effectuées en l'absence de tout formalisme et de toute convention, voire de manière occulte. Ainsi, une douzaine d'agents ont été, sans convention, mis à disposition de divers organismes et notamment d'associations œuvrant en faveur du personnel communautaire. D'autres mises à disposition, régulières dans la forme, ont été effectuées au profit par exemple de l'agence d'urbanisme (10 agents).

A l'inverse, la communauté urbaine a bénéficié de mises à disposition dans des conditions diverses. Ainsi jusqu'en 1995, le secrétaire général issu de la Caisse des Dépôts et Consignations était-il mis à disposition dans le cadre d'un marché négocié à commandes de prestations intellectuelles, passé pour une année et reconductible. Cette situation ne manquait pas de susciter des difficultés pour les délégations de signature et l'exercice des pouvoirs hiérarchiques. La même procédure a été utilisée pour la mise à disposition des responsables de la mission habitat du département développement urbain.

La communauté urbaine a même bénéficié de la mise à disposition de la ville de Lyon de 10 gardiens et de 5 brigadiers de police municipale pour la sécurité du centre d'échanges de Perrache, alors que l'établissement public n'a pas de compétence dans le domaine de la police.

Enfin, la SEM ICARE, dans le cadre des conventions de prestations de service, employait des salariés dans les locaux de la communauté urbaine pour les besoins de celle-ci. Certains d'entre eux occupaient en fait, c'est-à-dire en l'absence d'arrêté du président, des emplois permanents : conseiller technique au cabinet du président, chef du service conseil en management, chargé de mission en management, chargé de la cellule administrative et de la logistique – mission accueil, chargé de la communication interne. Un autre était directeur de la mission Confluence. Un dernier salarié, qui avait cependant bénéficié en 1990 d'un arrêté de nomination, a exercé les fonctions de directeur des finances et du contrôle de gestion jusqu'en 1998. Au 1^{er} janvier 1997, le nombre de ces personnels de la SEM ICARE était de 55.

C – Rémunérations

Les conditions dans lesquelles les communautés urbaines rémunèrent leurs agents appellent les mêmes remarques que pour les collectivités locales, concernant notamment l'octroi de compléments de rémunérations, pouvant parfois représenter plus de 41 % de la masse des traitements bruts, au surplus dans des conditions parfois irrégulières.

Il convient toutefois de relever les irrégularités résultant de la superposition de rémunérations communautaires et communales.

Ainsi, à la communauté urbaine de **Strasbourg**, certains cadres administratifs perçoivent des compléments de rémunération servis par la ville.

Aux termes de la convention du 3 mars 1972 signée entre la communauté urbaine de Strasbourg et la ville, l'ensemble du personnel

commun aux deux administrations est recruté et rémunéré par la communauté urbaine, la ville remboursant à celle-ci une partie de ces charges selon une clef de répartition convenue chaque année.

Ce dispositif implique que la communauté urbaine recrute le nombre de cadres et d'agents nécessaire et suffisant au fonctionnement des deux administrations, sans qu'un agent pris individuellement puisse considérer qu'il occupe deux emplois, l'un au service de la ville, l'autre au service de la communauté urbaine.

C'est cette logique qui a présidé pendant les premières années d'application de la convention. Mais elle a commencé à être remise en cause à compter de 1979, année à partir de laquelle un complément de rémunération de 33 % a été versé, sur le budget de la ville, à certains cadres supérieurs recrutés et rémunérés par la communauté urbaine comme l'ensemble des autres agents servant les deux administrations. Récemment cet avantage, signe de l'extension du système, a même été attribué à un agent de cadre C.

Les modalités variables dans le temps de la mise en œuvre de ce complément de rémunération en illustrent l'ambiguïté :

- de 1979 à 1983, la majoration de traitement de 33 % est qualifiée de rétribution d'un emploi à temps partiel à la ville de Strasbourg ;
- de 1987 à 1996, il s'agit de la rétribution (ou de la rémunération) d'un emploi à temps non complet ;
- à partir de 1997, il s'agit d'une indemnité.

Trois séries de critiques peuvent en outre être formulées.

En premier lieu, il n'est jamais intervenu de délibération du conseil de communauté ou du conseil municipal mettant expressément en place le système, en définissant la nature exacte, les bénéficiaires et les modalités d'application. Le conseil municipal a seulement pu disposer d'une information partielle par le biais du tableau des emplois communaux annexé au budget. Toutefois ce tableau, destiné à expliciter la prévision budgétaire en matière de dépenses de personnel, ne saurait tenir lieu de la délibération nécessaire à la création des emplois qui y sont récapitulés.

En deuxième lieu, alors que, s'agissant de la nature même de ces emplois, la communauté urbaine soutient que : "nonobstant les qualifications ambiguës de certains arrêtés de nomination, les agents concernés sont tous nommés à temps partiel sur des emplois à temps complet créés par le conseil municipal et que le "complément de rémunération" avait la nature juridique d'un traitement, sur les vingt-huit

cas ayant fait l'objet d'une étude, seuls deux agents aux termes de leurs arrêtés de nomination se trouvent dans ce cas, vingt-deux autres emplois étant créés à temps non complet et quatre autres bénéficiant simplement d'une indemnité, sans que la nature de leur emploi ne soit indiquée".

Il apparaît ainsi, nonobstant divers arguments invoqués par la communauté, que cette majoration de 33 % ne peut rémunérer que des travaux effectués en sus des heures légales par des agents indemnisés par ailleurs au maximum pour les heures supplémentaires qu'ils sont déjà censés effectuer. En ce qui concerne les agents qui travaillent dans des services relevant exclusivement des compétences de la ville ou de la communauté, les quelques activités mises en avant pour le compte de l'autre collectivité ou établissement, sont déjà largement couvertes par la clef de répartition précitée.

Enfin, aux termes même des derniers arrêtés pris à compter de 1997, il n'est plus question, ni de temps complet, ni de temps partiel, ni d'emploi mais bien d'une indemnité qui n'est pas justifiée par une délibération, ni ne se rattache à un texte réglementaire existant.

Si le terme d'indemnité employé est révélateur de la nature même de l'avantage octroyé, il en montre aussi l'incohérence car cette indemnité est modulable suivant l'avancement dans le grade et assortie du versement d'un treizième mois.

L'addition de toutes ces incohérences et les ambiguïtés qui n'ont pu être levées par les tentatives d'explications souvent antinomiques fournies par la communauté urbaine, montrent bien le véritable objet de ces dispositions qui est d'abonder un régime indemnitaire déjà au maximum des possibilités réglementaires. Au surplus, la très grande majorité des agents sont au service des deux administrations et l'octroi arbitraire de ces avantages supplémentaires à une partie seulement d'intervenants est un facteur d'irrégularité et de division.

Il apparaît que ces emplois n'ont d'autre objet que d'accorder de nouveaux compléments de rémunération à des agents dont l'activité au profit de la ville et de la communauté urbaine de Strasbourg est déjà rémunérée au plafond réglementaire, au titre de leur emploi principal.

La gestion de ce personnel, et notamment du personnel d'encadrement, ne saurait s'accommoder de montages artificiels aussi peu convaincants sur le fond qu'irréguliers dans la forme, et mis en place en méconnaissance de la compétence des assemblées délibérantes intéressées.

CONSTAT ET RECOMMANDATIONS

L'examen de la gestion de leur personnel par les communautés urbaines appelle trois séries de constatations.

1°) Si les communautés paraissent connaître une relative stabilité de leurs effectifs, cette constatation doit être tempérée par l'observation que la connaissance précise des données reste, en la matière, insuffisante. En effet, les communautés urbaines continuent à procéder à une gestion essentiellement budgétaire et non pas à une gestion véritablement prévisionnelle des emplois, même si des innovations récentes marquent une avancée sur ce dernier point.

2°) En ce qui concerne précisément la gestion, il faut constater que peu de communautés urbaines ont mis en place des formes, plus ou moins développées, de gestion groupée ou unifiée de leur personnel et de celui d'une ou plusieurs communes membres. En effet, outre la question de la conformité à la loi du 26 janvier 1984 portant statut de la fonction publique territoriale, la gestion groupée ou unifiée implique notamment de résoudre la question de la répartition des charges et de la mise en place de procédures de nature à garantir le respect des compétences propres à chaque entité. Une gestion groupée du personnel de la communauté urbaine et des communes adhérentes ou du moins de la commune centre, outre des économies, permettrait cependant d'éviter diverses pratiques contestables.

Il apparaît, en effet, que, dans plusieurs cas, la communauté urbaine constitue, comme les autres formes de groupement, un moyen commode d'abonder, à des titres divers, la rémunération des agents communaux, sous le couvert d'emplois à temps partiel au sein de l'établissement. Ce procédé devrait disparaître plus facilement, en cas de gestion unifiée. De même, les mises à disposition, parfois sans convention et de manière occulte, de personnel communal auprès de la communauté ou de personnel communautaire auprès des communes-membres, constituent un obstacle à une gestion claire et à une connaissance précise des charges et des coûts, qui n'aurait plus de raison d'être en cas de gestion groupée. Toutefois, sur plusieurs points, les communautés urbaines, en raison de leur dimension, se sont engagées récemment dans des voies innovantes. Concernant la gestion prévisionnelle des emplois, la mise en place d'outils est nécessairement progressive et conduit à des situations variables d'une communauté à l'autre. Certaines d'entre elles ont déjà mis au point des instruments modernes de gestion, qu'il serait souhaitable de généraliser dans les collectivités et groupements de tailles suffisantes, grâce à des échanges d'expériences.

3°) *La connaissance des dépenses effectives du personnel et notamment l'information qui en est donnée par les différents documents reste imprécise et parfois contradictoire. Leur croissance est, en tout état de cause, plus rapide que celle des effectifs et traduit le fait qu'au-delà des conséquences de l'augmentation liée à celle de la valeur du point d'indice, les communautés maîtrisent insuffisamment les éléments qui dépendent de leurs propres décisions ; il en va notamment ainsi des conséquences du glissement-vieillessement-technicité (GVT) et en particulier des promotions qui ne font pas toujours l'objet d'une attention pertinente.*

Mais cette évolution trouve aussi son explication dans les irrégularités ou erreurs de gestion que commettent les communautés dans des conditions très comparables aux collectivités locales. Parmi ces irrégularités, l'essentiel concerne les infractions aux règles statutaires, notamment en matière de recrutement des contractuels. Ces irrégularités peuvent même aller jusqu'à créer de véritables emplois réservés aux contractuels. Ces infractions, en plus du risque d'insécurité juridique tant pour l'organisme que pour les intéressés, n'ont, en général, pas de motifs, qui feraient la preuve d'une inadaptation du statut du personnel communal ; elles relèvent, le plus souvent, de la commodité ou de l'intérêt financier des recrutés. Elles sont d'autant plus regrettables que le recours aux contractuels est particulièrement fréquent dans les communautés urbaines.

Il convient d'autant plus de mettre un terme à ces pratiques que la maîtrise des dépenses de personnel constitue un impératif, si les communautés urbaines veulent pouvoir retrouver les capacités financières nécessaires à la réalisation des équipements qui restent leur mission prioritaire.

III – Les procédures d'achat

Le volume des achats effectués par les communautés urbaines justifiait qu'une attention particulière leur soit portée, d'autant que l'existence même d'un organisme de coopération devrait permettre d'escompter une rationalisation et une amélioration des procédures utilisées en ce domaine. L'examen a concerné l'organisation générale des achats (III-A) et les différentes phases de la procédure d'achat (III-B),

tous points sur lesquels les observations des chambres régionales prouvent que des améliorations restent indispensables¹⁹.

A – Organisation générale

Si les modes d'organisation des achats peuvent être multiples et nécessairement complexes dans de grandes collectivités, toutefois les constatations des chambres méritent une mention particulière dans quatre domaines : l'organisation des services (III-A-1), les guides de procédures (III-A-2), l'évaluation du volume des achats (III-A-3) et l'audit interne (III-A-4).

1 – Organisation des services d'achat

Cette organisation est très différente d'une communauté à l'autre.

Ainsi, à la communauté urbaine de *Lille*, il n'existe pas de service « Achat » intégré, qui se comporterait comme un prestataire au bénéfice des autres entités et gérerait notamment les procédures de passation des marchés.

De nombreux dysfonctionnements ont été constatés (cf. infra III-B) en matière de procédures et de gestion des achats ; toutefois, des efforts ont été faits récemment dans ces domaines : ainsi en va-t-il de la mise en place du nouveau système d'informations, qui, en théorie, grâce à une gestion centralisée du fichier des fournisseurs et à un contrôle des engagements par le service des finances, permet de garantir le respect des seuils déterminant le choix des procédures de passation. Tel n'était pas le cas dans le passé, puisque des sondages dans le fichier informatique des fournisseurs ont décelé des dépassements de seuils. De même, il convient de souligner la tendance à centraliser les achats de certains produits qui se prêtent bien à une harmonisation ; ainsi, le service des moyens généraux est, désormais, seul responsable de l'achat des fournitures de bureau, du mobilier, des véhicules de service (hors véhicules affectés aux services incendie et secours) et des carburants, tandis que les achats de matériels informatiques, de consommables et de téléphonie relèvent dorénavant du seul service informatique. Enfin le renforcement du rôle des « gestions internes », qui sont hiérarchiquement placées, au sein de chaque pôle, sous la responsabilité du directeur général et dont une des missions est précisément de veiller au respect des procédures en matière d'achat

¹⁹ Les observations qui suivent se réfèrent aux dispositions du code des marchés publics alors applicables.

public, pourrait garantir, grâce à la publication d'un guide des procédures, une homogénéisation des pratiques en la matière.

A **Lyon**, à la fin de 1995, l'examen de la fonction « achats » révélait un certain nombre d'anomalies, parmi lesquelles la dispersion des délégations de signature du président, à près de 160 agents, pour lesquelles au surplus, aucun plafond financier n'était fixé. S'agissant des délégations de signature, la communauté urbaine a fait connaître que les arrêtés concernés ont été rapportés et que de nouvelles dispositions ont été prises.

A **Cherbourg**, les services gestionnaires des achats sont organisés en 23 centres de responsabilité placés sous l'autorité du directeur de la communauté urbaine. Ils sont regroupés selon trois domaines fonctionnels : l'administration générale, les services techniques et le service incendie. Les centres de responsabilité ont pour principales missions la gestion des crédits alloués (engagement de dépense, édition de bons de commande ...) et la certification du service fait (visa des bons de livraison, conformité physique des livraisons, ...).

Lors de la constitution de ces centres, le souci primordial a été de responsabiliser un grand nombre d'agents, l'importance des sommes en cause n'étant qu'un élément secondaire, certains centres gérant de gros budgets (directions du personnel, de la voirie, de l'eau et de l'assainissement, ...) et d'autres des crédits très modestes (accueil, chauffeur, SIG, ...).

Les services techniques ont été pourvus de cellules administratives, mises en place en 1991, dont la mission consiste à assurer le secrétariat et le suivi comptable des opérations d'achats réalisés par neuf centres de responsabilité :

1° cellule : - direction générale des services techniques

2° cellule : - direction des bâtiments

3° cellule : - direction de la voirie

4° cellule : - direction de l'eau et de l'assainissement

Ces cellules sont épaulées par le responsable administratif des services techniques qui, avec l'aide d'un groupe de travail, assure la cohérence des procédures utilisées par les différents services, procède à la mise à jour des documents en fonction de l'évolution de la réglementation, et se tient à la disposition des services qui réalisent des achats de façon occasionnelle. La communauté urbaine de Cherbourg ne dispose pas d'une direction des achats ni d'un bureau des marchés. Lorsque des marchés à bons de commandes concernent plusieurs

services, celui qui est le plus gros consommateur est désigné comme service gestionnaire, les autres services utilisateurs se limitant à la certification du service fait. Cette désignation a été opérée une fois pour toutes et n'est pas remise en cause chaque année. Quant à la passation des marchés, elle se fait exclusivement pour les besoins de la communauté, en excluant toutes commandes groupées avec d'autres collectivités ou établissements publics.

Selon le type de marché à passer, deux procédures sont mises en place :

1° pour les marchés négociés : la consultation est menée par le service concerné qui établit un compte rendu en précisant le mieux-disant. Le document est transmis au service financier qui valide l'imputation budgétaire et la disponibilité des crédits. Le président, au vu du document, donne son accord pour la passation du marché ou formule ses observations. Ensuite, le marché est rédigé, signé par les cocontractants et transmis au contrôle de légalité.

2° pour les marchés sur appel d'offres : la procédure d'appel d'offres est menée par le service intéressé et doit au préalable faire l'objet d'une décision de l'assemblée délibérante. La commission d'appel d'offres, conformément aux dispositions du code des marchés publics, décide de la sélection des candidats et de l'attribution des marchés. La rédaction des actes d'engagement et autres documents constituant le marché est à la charge du service concerné par la dépense. Ensuite, les documents ainsi préparés sont signés par le président.

Le service financier joue un rôle important dans le contrôle interne de la fonction achat. En effet, les marchés transitent par ledit service qui valide l'imputation budgétaire et la disponibilité des crédits. Pour les autres dépenses courantes de faible importance, la communauté urbaine de Cherbourg a instauré la procédure des bons de commande. Grâce à la saisie de ces bons par fournisseur un système d'alerte permet de connaître le cumul des achats vis à vis des seuils des paiements sur simple facture.

A **Strasbourg**, un département de coordination des achats, doté de trois collaborateurs, n'a été créé qu'à la fin de l'année 1998 au sein de la direction des affaires juridiques et du contrôle de gestion.

Afin d'obtenir rapidement des résultats probants, la priorité de ce service a été de porter son effort sur des segments d'achats limités en volume mais transversaux (fournitures administratives et consommables informatiques, mobilier, habillement et véhicules). Parallèlement, il a entrepris la rédaction de documents d'aides aux acheteurs (guide de l'acheteur et des procédures d'achat).

Cette démarche, qui vient d'être initiée, est de nature à permettre à la communauté urbaine de mieux maîtriser ses achats en termes de procédures et de coûts.

Pour en assurer le succès, l'organisme public doit faire en sorte qu'un certain nombre d'hypothèques soient levées. En premier lieu, il conviendrait que la communauté urbaine de Strasbourg puisse disposer d'une vision globale et précise de l'achat au sein des services, tant en termes de procédures que de volumes, éléments qui n'ont pu être estimés ou définis par le service de la coordination lors de l'instruction. En deuxième lieu, la part des achats soumis à l'intervention de ce service devrait être substantiellement augmentée. En fonction des éléments dont disposait la chambre et en l'absence de communication de chiffres par la communauté elle-même, ce volume a été estimé pour 1997 à 0,02 % du volume total des achats (hors achats d'eau, d'électricité, de gaz et d'études). Ainsi, la volonté de coordonner les achats en matière de véhicules semble s'être heurtée à des difficultés d'ordre interne tenant aux réticences de certains services qui mettent en avant la technicité des matériels en cause. La définition de priorités d'une véritable politique de coordination d'achat devrait également prendre en compte la part représentée par chacun des secteurs dans le montant total des dépenses réalisées par la communauté urbaine.

Enfin, la recherche de synergies avec d'autres services relevant de la direction des affaires juridiques et du contrôle de gestion faciliterait la mise en œuvre de ces recommandations.

2 – Les guides de procédures

Pour assurer la légalité des procédures d'achats et leur conférer une plus grande homogénéité, l'élaboration d'un « guide des procédures » paraît particulièrement nécessaire.

A **Cherbourg**, il existe plusieurs guides de procédures destinés à faciliter le travail des agents dans des domaines particuliers présentant un certain degré de technicité, tels que les marchés publics, la gestion du patrimoine, l'engagement des dépenses. Ainsi, un guide pratique de la procédure d'engagement a été élaboré par un groupe de travail constitué de représentants administratifs et techniques des services communautaires. En revanche, la communauté ne dispose pas d'un guide de procédures présentant les opérations afférentes à la fonction « Achat » ; des notes sont adressées chaque année aux services pour orienter les propositions budgétaires et fixer le calendrier qui s'impose à eux. Par ailleurs un guide des marchés publics a été rédigé à l'usage des services gestionnaires. Ce guide pratique a été élaboré à la suite des

modifications importantes apportées au code des marchés par les décrets du 15 décembre 1992 et du 27 mars 1993. Un groupe de travail se réunit, en tant que de besoin, pour en assurer la mise à jour, afin d'intégrer les évolutions législatives et réglementaires ainsi que les observations des services utilisateurs.

Le guide se veut pédagogique et apporte des réponses concrètes aux questions que se posent les agents de la communauté urbaine à chaque phase de déroulement du marché, depuis sa définition jusqu'à son achèvement.

A *Lille*, la communauté urbaine, consciente de la nécessité d'harmoniser des pratiques diverses, a entrepris, en mobilisant de nombreux cadres, la rédaction d'un guide des procédures dont la version définitive est devenue disponible postérieurement à la clôture de l'instruction.

En parallèle, sous l'impulsion d'un nouveau directeur général, le service de la voirie s'est doté de son propre document qui contient un grand nombre de dispositions relatives à l'achat public comme, par exemple, l'exigence d'un devis pour toute commande supérieure à 10 000 F (1 524,49 €) ou la limitation à 700 000 F (106 714,31 €) de toute opération réalisée sur marchés à bons de commande (même si un lot peut lui-même dépasser 700 000 F, soit 106 714,31 €).

3 – Volume des achats

L'analyse statistique des achats montre certains dysfonctionnements : recours aux marchés négociés, multiplicité des interventions d'un même prestataire...

A *Cherbourg*, pour l'exercice 1997 la masse des achats s'est élevée à 136,4 MF (20,79 M€) ce qui a représenté l'émission de 7 799 mandats. Globalement, cette somme se répartit en 20 MF (3,05 M€) pour les fournitures et 116,4 MF (17,75 M€) pour les travaux ; 84,54 % de l'ensemble des achats ont été réalisés sur marchés, 3,47 % proviennent de monopoles (EDF, Télécom...) et 11,99 % ont été effectués hors marchés. En 1997, il a été conclu 119 marchés pour un montant global de 71,9 MF TTC (10,96 M€). Sur ces 119 marchés, 63 sont des marchés de travaux pour un montant de 32,9 MF (5,02 M€), 29 des marchés de fournitures pour 11,1 MF (1,69 M€), 16 des marchés de service pour 25,1 MF (3,83 M€) et 11 des marchés divers pour 2,80 MF (0,43 M€) ; on relèvera que le montant unitaire des marchés de services est supérieur à celui des marchés de travaux (1,56 MF contre 0,52 MF, soit 0,24 M€

contre 0,08 M€). Ces marchés ont été passés selon les modalités suivantes :

Matières	Nombre		Montants en milliers de francs	
- Appel d'offres ouverts	42	35 %	54 582,0	76 %
- Appel d'offres restreints	21	18 %	8 076,8	11 %
- Marchés négociés	56	47 %	9 220,5	13 %
Total	119	100 %	71 879,3	100 %

A *Strasbourg*, certains secteurs, comme celui de l'impression des documents d'information sont caractérisés par le foisonnement d'intervenants. En 1997, le compte 6236 Impression catalogue, a enregistré 3,3 MF (0,50 M€) de dépenses réalisées auprès de 42 fournisseurs, la direction de la promotion et de la communication, qui devrait constituer le service assurant tout à la fois la coordination technique, mais également financière, ne représentant pour sa part que 1,2 MF (0,18 M€). Parmi ces prestataires, seuls quatre sont liés à la communauté urbaine par un marché : l'un pour l'impression de la revue « CUS-magazine », les trois autres dans le cadre d'un marché à bons de commande devant couvrir les autres besoins en matières d'impression.

Dans les faits, ces marchés sont peu utilisés puisqu'ils ne représentent qu'environ 20 % des achats totaux, ce chiffre incluant des prestations imputées à ces marchés bien que non explicitement prévues par eux.

Une autre manifestation de ces dysfonctionnements est donnée par la multiplication des interventions d'un même prestataire, interventions encadrées par des contrats dont les formes varient en fonction des différents services de la communauté urbaine qui font appel à eux.

Les régies de quartier qui représentent une dépense de 7,9 MF (1,20 M€) en 1997 en fournit une illustration. Ces organismes associatifs assurent des prestations au profit de divers services de la communauté urbaine et de la ville de Strasbourg. Ainsi, le relevé de factures émanant de l'une d'entre elles ne mentionne pas moins de 7 services de la ville et de la communauté donneurs d'ordres.

Cette multiplicité des intervenants explique qu'en dépit des sécurités dont dispose le logiciel « CORIOLIS » utilisé par la communauté urbaine de Strasbourg, des franchissements du seuil prévu à l'article 321 du code des marchés publics (seuil au-delà duquel la

signature d'un marché est obligatoire) et un défaut de mise en concurrence aient été observés.

4 – Audit interne

Quels que soient les instruments et l'organisation des services mis en œuvre, leur contrôle implique l'existence d'un contrôle interne.

En ce domaine, la communauté urbaine de ***Cherbourg*** en est actuellement au stade de la réflexion et n'a pas encore arrêté les paramètres, les outils et les procédures de contrôle, non plus que la place du contrôleur de gestion dans l'organigramme ou les objectifs visés (identification et hiérarchisation des risques notamment). Au stade actuel, la direction des finances est chargée d'une ébauche de contrôle de gestion, de nature essentiellement financière et budgétaire, sur l'ensemble des actions communautaires, notamment dans le cadre de la préparation du budget. Par ailleurs, la direction des finances examine les rapports d'activités produits par les services et fait procéder à des audits externes sur le fonctionnement de certains secteurs.

En revanche, à ***Dunkerque***, l'audit des contrôles internes de la commande publique propres à la communauté urbaine a montré la fiabilité des procédures employées par les services, même si le contrôle de certains marchés a fait ressortir plusieurs dysfonctionnements concernant la commission d'appel d'offres.

B – Les différentes phases de la procédure d'achat

La procédure d'achat peut-être divisée en plusieurs phases successives : la définition des besoins et la préparation budgétaire, la passation des marchés, la commande et l'engagement, la réception des achats et le contrôle du service fait, la gestion et le suivi des stocks.

Sur ces différents points, le contrôle des communautés urbaines a fait apparaître à la fois des méthodes originales et intéressantes, mais aussi des dysfonctionnements persistants.

1 – La définition des besoins et la préparation budgétaire

Dans ce domaine, il existe des différences notables entre les communautés urbaines.

A ***Bordeaux***, en amont de l'opération d'achat, la définition des besoins des services, dans la perspective de la préparation budgétaire

annuelle, ne permet pas d'assurer un contrôle suffisant des besoins exprimés. En effet, chaque service recense ses propres besoins pour l'année à venir dans les limites d'une augmentation maximale des crédits budgétaires. Cette procédure ne les incite pas à réduire le montant de leurs approvisionnements. Elle ne permet pas, non plus, à la direction des finances, ou au secrétariat général de s'interroger sur la pertinence et la réalité des besoins exprimés. Finalement, la préparation budgétaire se limite à la validation des demandes des services.

A **Lille**, chaque service tente certes de définir de façon empirique l'ampleur de ses besoins, mais aucun, durant l'instruction, n'a fourni la moindre étude chiffrée sur ce sujet. Ainsi, le service gérant les fournitures courantes (notamment de bureau) reconduit les besoins de l'année précédente ; quant au service de l'écologie urbaine, il ne conduit de réflexion que pour des achats très importants.

A **Cherbourg**, la phase d'élaboration du budget fait intervenir l'ensemble des services qui font des propositions en tenant compte de la note de cadrage qui précise les orientations et les directives définies par la communauté.

Par exemple, en 1999, pour le fonctionnement, l'objectif était de maintenir le niveau des propositions nouvelles au montant voté au budget primitif 1998, les postes qui ont donné lieu à une dotation exceptionnelle devant être minorés des crédits correspondants et les ressources attendues sur l'exercice 1999 (services rendus, remboursements, loyers, subventions,...) étant estimées par les services gestionnaires.

En matière d'investissement, les crédits portés au budget 1999 doivent être des crédits nouveaux, disponibles dès le 1^o janvier 1999, ne tenant pas compte des reliquats dégagés après la clôture de l'exercice 1998. Les propositions devraient donc couvrir exclusivement l'année 1999, sans tenir compte des programmes en cours, sauf ceux pour lesquels une tranche fonctionnelle est prévue dans la programmation au titre de 1999, les demandes s'inscrivant dans le respect de la programmation votée en début de mandat, corrigée s'il y a lieu en fonction de l'avancement des opérations.

Pour permettre une préparation concertée, qui autorise éventuellement des allers et retours entre l'administration et les services, un calendrier strict a été fixé. Les propositions budgétaires sont validées par les directions concernées et transmises à la direction des finances qui en assure le traitement informatique.

Les tableaux récapitulatifs par service servent de support lors des réunions d'arbitrage où chaque chef de service est invité à exposer ses propositions au vice-président chargé des finances.

A l'issue de ces réunions, le vice-président aux finances établit un premier arbitrage en accord avec le président et les vice-présidents. La direction des finances élabore un projet de budget qui sera exposé aux membres du bureau de la communauté pour qu'ils en débattent. Après son adoption en bureau, le budget est soumis à la commission des finances avant d'être proposé au vote de l'assemblée communautaire.

2 – Passation des marchés, commande et engagement

S'agissant de la passation des marchés, les observations concernant les communautés urbaines sont du même ordre que pour les collectivités locales en général : recours abusif aux formules du marché négocié ou du marché à bon de commandes, irrégularités dans la mise en concurrence des entreprises (absence de marché, découpages artificiels, engagements imprécis des cocontractants, mauvaise tenue des registres d'appel d'offre, critères d'attribution irréguliers).

Dans le domaine de la passation des commandes, des imperfections doivent être signalées.

A *Cherbourg*, il n'existe pas de document formalisé. Cependant, la politique d'achat consiste, pour les travaux et services, à recourir systématiquement à la procédure d'appel d'offres et pour les fournitures, aux marchés à bons de commande après appel d'offres.

Le bon de commande est le support indispensable pour tous les achats hors marché. Il est édité par le service gestionnaire de la dépense à partir du système d'information financière (contrôle de la disponibilité de crédits). Il est transmis pour signature au secrétaire général et adressé au fournisseur pour l'exécution de la commande. Sur le bon de commande figurent le nom de la personne responsable de l'achat et le lieu de la livraison.

A *Lille*, en ce qui concerne les procédures de passation, des pratiques divergentes ont été constatées notamment en matière de signature des bons de commande ou des lettres de commande ; ceux-ci, aux services de la voirie et incendie et secours, sont signés respectivement par des ingénieurs responsables d'unités territoriales ou par des officiers commandants de compagnie, qui n'ont pourtant reçu à cet effet aucune délégation expresse.

Parfois, les affirmations de certains services sont démenties par les faits : ainsi en est-il du service de l'écologie urbaine où des lettres de commande sont parfois signées par des chefs de service malgré l'assurance donnée que, seul, le vice-président en charge du secteur les signe.

A Lille également, si les agents chargés de l'achat public se voient proposer de suivre des formations en matière de droit des marchés publics, aucun service, à l'exception de celui des moyens généraux, n'a réfléchi à la possibilité d'organiser des formations orientées vers les techniques d'achat (négociation avec les fournisseurs, suivi des produits, marketing).

3 – Réception et contrôle du service fait

En ce domaine, des insuffisances ont été constatées.

Ainsi, à **Lille**, il existe, au sein de chaque service, une cellule « marché public » qui centralise les opérations de passation des marchés, mais n'en suit pas systématiquement l'exécution, alors que passation et exécution des marchés relèvent toutes deux de la cellule au sein du service de la voirie ; celle existant au service de l'écologie urbaine ne suit un marché que jusqu'à sa notification, le suivi des ordres de service étant de la responsabilité des maîtres d'œuvre.

En ce qui concerne l'exécution des marchés, les procédures mises en place pour le suivi des marchés de travaux paraissent satisfaisantes notamment pour ce qui touche à la vérification des mémoires de travaux, à la réalité des révisions de prix et au respect des délais. En revanche, elles sont moins satisfaisantes pour les marchés de fournitures. Ainsi, il n'existe pas de doctrine uniforme en matière de réception des marchandises ; dans certains cas, il existe une séparation stricte des fonctions d'acheteur et de réceptionniste (voirie et moyens généraux par exemple) ; mais d'autres services n'ont pas vu l'intérêt de cette distinction : c'est, par exemple, le cas du service informatique qui gère pourtant un important parc de micro-ordinateurs, souvent renouvelé.

A **Cherbourg**, c'est le responsable de l'achat qui réceptionne la marchandise. L'identification de la facture comprend son numéro de référence, sa date d'émission, sa date de réception et sa date d'échéance fixée à un mois. Après son enregistrement, la facture est transmise au service émetteur de la commande qui lui adjoint un double du bon de commande, le bon de livraison et procède à la vérification de la cohérence. Pour des achats émanant des services techniques, c'est le directeur général qui appose son visa « service fait ». Puis, la facture revient avec les attachements précités aux services financiers qui assurent l'édition du mandat qui sera signé par le vice-président chargé des finances. Enfin, le mandat et la facture visés par le service réceptionnaire et le vice-président sont adressés au trésorier pour le paiement.

A ce stade de la procédure, il n'y a pas dépassement des délais normaux de mandatement (maximum 45 jours), puisque le système informatique en place impose 30 jours. En 1997, 7 800 mandats ont été émis par la communauté urbaine de Cherbourg, un an après, ce nombre avoisine les 9 000. Les vérifications menées par le comptable sont en rapport avec le développement des marchés à bons de commande qui nécessitent beaucoup plus de pointages des références que le paiement d'une simple facture. D'ailleurs les rejets de mandats (près de 170 en 1998) concernent principalement ce type d'opérations (2 % environ des éditions). Il est à noter que si un achat important est nécessaire en cours d'année et qu'il n'a pas été prévu au budget, le service établit un rapport au président pour expliquer sa nécessité et proposer, si possible, une économie équivalente sur « l'enveloppe ». Ce rapport est visé par le secrétaire général puis transmis au vice-président qui apprécie l'opportunité de l'achat. Si la décision intervient favorablement, les services financiers doivent intégrer cette modification immédiatement ou à la prochaine décision modificative si les crédits ouverts à l'enveloppe sont insuffisants. Le service émetteur de la demande est informé en retour des suites données à sa demande.

4 – Gestion et suivi des stocks

A *Bordeaux*, lors de la réception des marchandises, leur enregistrement n'est pas systématique, ce qui ne permet pas d'effectuer le rapprochement de la livraison avec la commande, le suivi ultérieur des stocks et la surveillance de la consommation de ces marchandises, d'autant que les fonctions d'acheteur, de réceptionnaire et d'utilisateur sont rarement séparées. Cette lacune a plusieurs conséquences : elle empêche l'intégration des stocks dans l'évaluation des besoins d'approvisionnement au moment de la préparation budgétaire, elle interdit la détermination des seuils optimaux de déclenchement de commande en fonction des niveaux de consommation et des capacités comme des coûts de stockage, et elle rend impossible tout contrôle des écarts pouvant exister entre le stock théorique et le stock réel, diminuant ainsi la surveillance des marchandises stockées.

A *Strasbourg*, on constate également une insuffisance dans la gestion des stocks.

La définition et la mise en œuvre des moyens laissées à l'initiative de chaque direction concernée aboutissent à des situations variables et contrastées alors même que les préoccupations des différents gestionnaires sont très proches.

Alors que le service gérant le parc de véhicules a mis en place un dispositif permettant d'assurer un suivi globalement satisfaisant du stock des pièces, le service de la voirie ne s'est lancé dans un projet de gestion centralisée des stocks qu'à partir de 1998.

Ce projet s'insérant dans une réflexion plus large sur l'évolution du service de la voirie, est mené, sans qu'aient été prises en compte les préoccupations similaires de services relevant d'autres directions (service de l'eau et de l'assainissement) ou de la ville de Strasbourg (espaces verts).

Sur le fond du projet, le calendrier prévisionnel de mise en œuvre a connu un certain retard, se traduisant par une insuffisance des moyens matériels (vétusté du système informatique, absence de moyens facilitant le contrôle quantitatif des matériaux) ou des personnels affectés à ces tâches.

Les procédures de contrôle en vigueur demeurent perfectibles dès lors que le service des interventions rapides, également en charge de la gestion centralisée des stocks, n'a pu mener un inventaire exhaustif des stocks existants. La charge de travail représentée par cette tâche a été évaluée à une année pour une équipe de huit personnes, ce qui fournit une indication sur le niveau des stocks. Faute d'avoir procédé à une telle opération, la communauté urbaine s'est privée de la possibilité de contrôler périodiquement ses stocks afin de déceler les écarts éventuels entre l'existant et le stock théorique.

Le service des interventions rapides devrait être chargé de la gestion administrative des matériaux, ce qui nécessitera notamment la passation de certains marchés. Il conviendrait de définir avec précision le rôle qui lui sera assigné. S'il n'est pas institué en service de commande unique, il devrait disposer des informations lui permettant de jouer un rôle de coordinateur en la matière, en particulier en ce qui concerne la détermination du besoin lors de la mise en concurrence (aspects qualitatifs et quantitatifs).

A **Lille**, même si aucun service ne détient de stocks très importants en valeur, il est regrettable que leur gestion optimisée ne soit jamais une priorité, à tel point que leur suivi comptable est encore parfois manuel notamment à la voirie et au service de la maintenance des bâtiments, ce dernier service ignorant la valeur moyenne de son stock ; cependant, la gestion informatisée se met progressivement en place avec, pour objectif, la tenue d'indicateurs et d'outils de gestion (vitesse de rotation des stocks, déclenchement automatique des commandes).

Si les stocks ne sont pas gérés, ils ne sont pas davantage correctement contrôlés : ainsi, la valeur moyenne des stocks détenus par

les différentes unités territoriales de la voirie s'élève à environ 10,5 MF (1,60 M€), ce qui n'est pas négligeable, mais le contrôle n'a lieu qu'une fois l'an, et uniquement au niveau des unités, sans qu'il existe une procédure rigoureuse de remontée de l'information à la direction générale.

CONSTAT ET RECOMMANDATIONS

Il apparaît ainsi que les procédures d'achat public présentent dans les communautés urbaines cinq caractéristiques principales :

1/ En premier, leur fiabilité est extrêmement variable d'une communauté à l'autre ; certaines d'entre elles ont mis au point des systèmes sûrs, tandis que d'autres, comme de nombreuses collectivités locales, en sont encore aux premiers essais en la matière.

2/ Une deuxième caractéristique résulte du nombre excessif d'intervenants, qui est la conséquence d'habitudes ou de délégations trop largement accordées. A cet inconvénient, s'ajoute souvent une organisation laissant trop d'autonomie à un grand nombre de services, aboutissant à diluer la notion de responsable des achats.

3/ Ce dernier dysfonctionnement se traduit souvent par une connaissance globale insuffisante notamment des procédures suivies et des fournisseurs retenus.

4/ Si des tentatives d'organisation, sous la forme de guides des procédures et d'instauration des techniques d'audit interne sont heureusement intervenues, elles restent, dans plusieurs communautés, au stade de l'essai (moins de 1 % des opérations) ou de l'étude. Leur mise en place doit être accélérée.

5/ Même si des différences sont constatées, il apparaît que la maîtrise de l'achat public par les communautés urbaines est insuffisante pour leur permettre d'éviter de commettre les mêmes irrégularités que les autres collectivités locales.

Or, cette maîtrise est, comme en matière de gestion de personnel, une condition de l'amélioration de la situation financière.

Chapitre VI

L'externalisation

Plusieurs communautés urbaines ont recours à l'externalisation pour remplir leur missions.

Il en va ainsi à la communauté urbaine de *Lyon*.

Du fait de l'histoire et des choix politiques et économiques successifs, celle-ci présente des modes de gestion très diversifiés, les gestions externes étant presque aussi importantes sur le plan financier que les services en régie, et employant un effectif supérieur à celui des agents communautaires, ainsi que l'indique le tableau ci-après :

	Dépenses réelles ou chiffre d'affaires	Investissement	Effectif du personnel
Communauté	5 602 MF (854,02 M€)	2 256 MF (343,92 M€)	5 304
Principales gestions externes	5 164 MF (787,25 M€)	1 506 MF (229,59 M€)	5 762

Ces gestions externes concernent les domaines suivants :

- développement et rayonnement,
- aménagement urbain,
- stationnement et déplacements urbains,
- habitat social,
- services publics fondamentaux (incendie et secours, eau, assainissement, déchets, environnement),
- domaines spécifiques (informatique, golf, cimetières).

Ce choix, tout à fait régulier et légitime dans son principe, ne devrait cependant être fait qu'à l'issue d'études exhaustives sur les implications et les conséquences des différentes options possibles.

Une telle manière de procéder n'a pas toujours été utilisée. Il en résulte une situation complexe, dont la logique n'apparaît plus, et qui découle de décisions segmentées, prises au cours de l'histoire, en l'absence de ligne directrice.

Il paraît donc nécessaire d'entreprendre une étude exhaustive des différentes missions techniques et compétences et de s'interroger sur l'efficacité des choix effectués, la motivation initiale de ces choix et la valeur actuelle de ceux-ci. A la lumière de cette étude, les options stratégiques pourraient être définies puis utilisées par l'organe délibérant communautaire, et les choix de mode de gestion effectués

rationnellement, selon des principes préalablement définis. Seule une telle pratique, à caractère synthétique et global, est de nature à éviter des inconvénients comparables à ceux rencontrés, par exemple à l'occasion de l'opération « boulevard périphérique nord de Lyon » (cf. chapitre VII).

La communauté urbaine a donc engagé une réflexion pour redonner une logique d'ensemble à des décisions qui peuvent apparaître comme segmentées. Dans ce cadre, une étude a été confiée à un vice-président sur la restructuration des SEM d'aménagement au capital desquels participe la communauté urbaine. En outre, une analyse, en cours, de l'opportunité des participations de la collectivité au fonctionnement de nombreuses associations devrait permettre de clarifier certaines situations.

I – Interventions des SEM

Très fréquemment, cette externalisation prend la forme d'un recours à des sociétés d'économie mixte dont le capital est détenu pour partie par la communauté urbaine, qui peut alors encourir des risques financiers.

La communauté urbaine de **Lyon** a rencontré quelques problèmes à l'occasion du recours à des SEM.

Elle avait décidé en 1971 et en 1972 de confier à une SEM, au capital de laquelle elle participait, la formation des personnels communautaires à l'utilisation de l'informatique et leur encadrement technique dans ce domaine, la diffusion de méthodes de travail, ainsi que la réalisation d'études et travaux d'organisation et d'automatisation de gestion. Cette délégation a fait l'objet de conventions du 18 janvier 1971 et du 21 février 1972. Un tel mode d'organisation permettait à l'établissement public de ne pas créer de service informatique spécifique, puisqu'il bénéficiait des prestations d'un organisme mutualisé, fournissant le même type de services à la ville de Lyon et à d'autres collectivités.

Mais cette situation, apparemment avantageuse, s'est finalement révélée porteuse de trois types d'inconvénients.

Les prestations fournies étaient des services, dont la réalisation devait être traitée dans le cadre de contrats passés conformément au code des marchés publics, comme l'a confirmé la directive européenne marchés publics du 18 juin 1992. Confier la réalisation de ces services en l'absence de toute mise en concurrence constitue donc une infraction aux

règles relatives aux marchés publics, ainsi qu'une entrave au jeu normal de la concurrence. De plus, conserver le même prestataire pendant 27 années consécutives, sans remettre en cause sa situation par un appel à la concurrence, n'est pas efficient sur le plan de la gestion. Le fait que le prestataire, titulaire de ce monopole de fait, soit une SEM ne dispensait pas la communauté urbaine, comme l'a rappelé le juge administratif, d'utiliser les procédures du code des marchés publics.

Cette situation, qui se caractérisait par la présence dans les locaux de la communauté urbaine de Lyon de 55 salariés de la SEM, entraînait des disparités de traitement entre des personnels effectuant des tâches similaires, selon qu'ils appartenaient à l'établissement public ou à la SEM. Ce problème a révélé toutes ces difficultés lorsque le reclassement des personnels de la SEM a été envisagé.

Enfin, cette organisation monopolistique des services informatiques, totalement maîtrisée par un prestataire extérieur, introduisait un facteur de risque important, en cas d'arrêt du service pour quelque cause que ce soit, et conférait à cet interlocuteur unique un poids majeur dans un domaine pourtant stratégique.

La communauté urbaine de Lyon a fait connaître sa décision de reprendre en gestion directe les services informatiques et sa volonté de maîtriser totalement ces prestations. Par ailleurs, le conseil d'administration de la SEM ICARE a décidé l'arrêt de la société.

La mise en œuvre de la politique foncière a été également externalisée à Lyon avec un résultat peu convaincant, comme la chambre régionale des comptes l'avait déjà signalé dans sa lettre d'observations définitives adressée le 1^{er} décembre 1997 :

« Après avoir fixé, en décembre 1989, les grandes orientations de son projet de développement d'agglomération, la communauté urbaine de Lyon a décidé de confier à une société d'économie mixte le soin de mener une politique foncière dynamique et ambitieuse.

La SEMIFAL a été en conséquence dotée d'un capital social élevé avec un seul actionnaire public et un actionnariat privé constitué exclusivement d'établissements financiers.

Toute la gestion administrative et financière de la SEM a été réalisée par la SCET suivant des bases de rémunération largement indépendantes de l'activité de la société. La SEMIFAL n'a disposé, d'ailleurs, dès le départ, en personnel propre, que de trois agents et depuis le 1^{er} juillet 1995 d'un directeur et d'une secrétaire ; elle a bénéficié, en revanche, moyennant rémunération, du concours d'agents de haut niveau

du département communautaire de l'action foncière, en infraction avec la règle du non-cumul d'emplois publics et privés.

Au regard des ambitions initiales, l'activité de la société s'est inscrite dans le cadre de trois conventions de concession, dont une actuellement achevée, portant exclusivement sur des opérations d'acquisitions immobilières dont le financement a été assuré par les établissements bancaires, actionnaires de la SEM. Le portage foncier ainsi confié à la SEMIFAL, limité dans le temps, puisqu'une clause de garantie de rachat des terrains non cédés est prévue à la charge de l'établissement public, exclut tous risques financiers pour les partenaires privés qui ont bénéficié, en revanche, d'une part, au titre de leur apport d'une rémunération garantie versée sous forme de dividendes, et, d'autre part, du fait de la clientèle captive que constitue leur société, de profits financiers dus aux placements sans concurrence de leurs prêts.

Il paraît au demeurant surprenant, au regard des textes régissant le domaine de l'aménagement urbain, qu'une société ayant pour seule vocation l'achat et la revente de terrains ait pu bénéficier de concessions d'aménagement au sens de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme. En fait, l'intérêt principal du recours à cette procédure a consisté pour la communauté urbaine à se désengager temporairement du coût du portage foncier, ce qui a eu pour conséquence l'augmentation du prix des terrains qu'elle a été contrainte à racheter ».

La SEMIFAL avait été conçue pour une durée de vie limitée à quelques projets ; compte tenu des surcoûts liés à son intervention, il apparaît donc que l'intention d'y mettre fin soit une bonne solution. La liquidation intervenue en 1999 a donné lieu à la répartition d'un boni qui, pour la communauté, s'est élevé à 15,87 MF (2,42 M€) à comparer aux 15,3 MF (2,33 M€) que représentait sa participation au capital.

II – Les rapports avec les associations

A – Généralités

En 1997, la communauté urbaine de *Cherbourg* a attribué des subventions à divers organismes pour un montant de 9,6 MF (1,46 M€), représentant 2,9 % des recettes réelles de fonctionnement de l'établissement public. Sur ce montant, les aides versées à quarante-cinq associations de la loi de 1901 représentaient 2,8 MF (0,43 M€), soit 0,8 % des recettes réelles de fonctionnement. Le montant moyen par association

se situait à 62 000 F (9 451,84 €), aucune subvention n'atteignant 0,5 MF (0,08 M€).

Le recours aux associations par cette communauté a permis de coordonner les initiatives venues de divers horizons et présente des aspects positifs dans certains secteurs d'activité (enseignement, formation, emploi, tourisme).

A **Nancy** la communauté a confié 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 tirées de l'examen de quelques cas.

Dans un premier cas, le district s'était vu confier, par arrêté du 15 janvier 1991, la compétence de « 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, est confié par bail emphytéotique à une association jusqu'en 2014. Aussi, 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 au financement de travaux de rénovation.

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 (0,15 M€) chacun. L'acte de cession du 10 décembre 1991 fait mention du bail et indique que « *le représentant du district déclare (en) avoir parfaite connaissance* ». L'article 7 continue donc à être applicable, même si, formellement, aucun avenant au contrat de bail n'a constaté la subvention du district à la ville de Nancy.

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, mais comme titulaire d'un contrat de prestations de service qui aurait dû être soumis au code des marchés publics. D'ailleurs, l'association a facturé, en plus des prestations, la TVA au taux de 20,6 % soit 810 706 F (123 591,33 €) sans base contractuelle 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 du 19 février 1999.

Le principe d'aménagement immobilier pour un montant de 30 MF (4,57 M€) a pour sa part été approuvé par délibération du 16 décembre 1994, le district fixant sa contribution à 17 MF (2,59 M€). 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 défini les travaux envisagés, les conditions de la participation de la collectivité et les conditions de mise en concurrence.

Compte tenu de la récupération de la TVA par l'association, la participation réelle du district était donc fixée à 17 MF (2,59 M€) sur un total de travaux réellement à la charge de l'association de 24,9 MF (3,80 M€), chiffre qui a été porté à 27,34 MF (4,17 M€) du fait des modifications intervenues dans le projet.

Par ailleurs, l'examen des justificatifs remis en contrepartie du versement de la contribution de 17 MF (2,59 M€) montre que ces travaux de « *confortation et d'amélioration de l'esthétique* » ont consisté, outre la restructuration des halls dans une extension comprenant la création de salles de conférence et par un transfert et un agrandissement 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 un deuxième cas, il avait été décidé, en juin 1993, de construire 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 (4,73 M€) environ, pour un moment espéré de subventions de plus de 20 MF (3,05 M€).

Le président a été autorisé, par délibération du 29 mars 1996, à signer une convention de mise à disposition des locaux avec l'association. Un avenant conclu 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 (1,68 M€).

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

En premier lieu, l'association a participé, dès le début, à la définition même des locaux et équipements. De plus, en juin 1997, la communauté a autorisé la signature d'une convention d'assistance à maîtrise d'ouvrage avec l'association 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, au delà d'une mise à disposition de locaux, de concéder, pour une durée de dix 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.

Ces mécanismes placent la communauté dans une situation irrégulière, qu'il s'agisse soit d'une simple mise à disposition de locaux comme le suggère la délibération du 29 mars 1996, soit d'une délégation de service public, sous le titre de « convention de concession » comportant l'autorisation de percevoir une recette publique. Dans ce dernier cas, il conviendrait de s'interroger sur la nature du service public ainsi délégué et sur l'absence d'application des obligations de publicité et de mise en concurrence prévue par la loi du 29 janvier 1993.

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, n'a été ni autorisé par l'assemblée délibérante ni transmis au représentant de l'Etat, et est donc dépourvu de caractère exécutoire.

Enfin, l'association, qui est le principal actionnaire de la société, continue à être subventionnée par la communauté à hauteur de 350 000 F (53 357,16 €) par an depuis 1995. A la fin de 1998, l'essentiel de son actif était constitué de valeurs mobilières de placement (199 127 F, soit 30 356,72 €), de disponibilités (186 256 F, soit 28 394,54 €) et d'un prêt de trésorerie à la société de 160 000 F (24 391,84 €), 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'abondants concours en fonds publics.

Ces éléments étaient connus 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 à 31 MF (4,73 M€), 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.

Dans un troisième cas, une association s'est vu confier à la fois une mission « sur les transferts de technologie visant à améliorer, à partir du tissu universitaire lorrain, la mise au point sur 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 ». Jusqu'en 1998, l'établissement public lui a versé plus de 1,8 MF (0,27 M€), sans qu'aucune procédure de mise en concurrence, même négociée, ne soit mise en œuvre.

Chargée d'organiser un concours « concevoir 1997 » par une convention du 3 novembre 1997, prévoyant que la rémunération de l'association serait libérée à hauteur des deux tiers à l'issue de la proclamation des résultats et pour le solde à l'établissement du bilan du concours en termes d'intérêt économique, l'association a reçu sa rémunération au vu de deux certificats administratifs du 7 octobre 1997, antérieurs à la convention. Il apparaît ainsi que cette action a été engagée avant même toute autorisation de l'assemblée ou convention avec l'association, eu égard aux délais nécessaires à l'organisation du concours et à l'analyse de son bilan.

Dans un quatrième cas par délibération du 16 décembre 1994, l'établissement public a accepté la maîtrise d'ouvrage de l'aménagement de locaux au profit d'une autre association.

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 (0,95 M€), les collectivités publiques ont versé 4,5 MF, soit 0,69 M€ (dont 2,5 MF, soit 0,38 M€, 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 (15 244,90 €) par an à l'association, ce qui atténue d'autant la charge financière supportée par cette dernière.

B – Les agences d'urbanisme

L'article 23 de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 prévoyait que les études d'urbanisme en vue notamment de l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et des plans d'occupation des sols (POS) pouvaient être confiées à des établissements publics d'études et de recherches.

En réalité, les agences d'urbanisme n'ont pas été créées sous la forme d'établissements publics mais ont revêtu, pour la plupart d'entre elles, le statut d'associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901. Ce statut correspond mal au rôle que l'Etat leur fait jouer dans le prolongement de son action en matière d'urbanisme.

Tel est le cas à *Dunkerque* de l'agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque (AGUR) dont les statuts font expressément référence à la loi de 1901.

Il convient de relever que certaines dispositions de ces statuts et les modes de financement de l'association ne lui garantissent aucune autonomie réelle de décision et de gestion.

Ainsi, tous les membres du conseil d'administration de l'association sont membres de droit désignés par leur collectivité d'origine.

Sur les 24 membres de ce conseil, la communauté compte ainsi dix représentants, les autres membres étant constitués par quatre représentants de l'Etat (dont le préfet du Nord), quatre représentants de syndicats ou communes du Dunkerquois et six autres représentants (région, départements du Nord, port autonome de Dunkerque, chambre de commerce et d'industrie de Dunkerque, chambre d'agriculture et Université du Littoral).

Le président de la communauté est président de droit de l'association. Cette présidence de droit peut être aussi assurée par tout vice-président de la communauté que le président de celle-ci aura désigné à cet effet. Dans ce dernier cas, le président de la communauté devient président d'honneur de l'association.

La place prise par la communauté dans la gestion de l'AGUR s'avère d'autant plus prééminente qu'elle lui apporte entre 75 et 80 % du montant de ses financements.

Les missions d'études générales ou particulières, ainsi que les prestations de services confiées à l'AGUR, font l'objet de conventions passées avec la communauté qui posent deux types de problèmes.

L'AGUR se substitue aux services de la communauté pour la réalisation de prestations qui pourraient être prises en charge directement par ces derniers (notamment par la direction du développement). Cette substitution génère, pour la communauté, un coût de fonctionnement plus important que celui qu'elle prendrait en charge si elle assurait directement, par ses propres services, les missions confiées à l'AGUR.

A titre d'illustration de cette augmentation du coût de fonctionnement, on peut citer le cas des conventions passées de 1991 à 1997 pour la coordination et le suivi du contrat d'agglomération. Au moyen de ces conventions et de leurs avenants, plusieurs chargés de mission de l'AGUR ont été mis à la disposition de la communauté pour assurer la coordination et le suivi de l'exécution d'un contrat que l'AGUR avait eu pour mission antérieure d'élaborer. Ce travail de coordination et de suivi, postérieur au processus d'études, aurait pu être assuré par des agents recrutés par la communauté et travaillant au sein de sa direction du développement sectoriellement compétente.

Si cette prise en charge directe avait eu lieu, la communauté aurait supporté des charges de gestion du personnel d'un montant nettement inférieur à celui des charges communes facturé par l'AGUR à raison de 40 % de ses charges salariales et patronales, qui s'est élevé au total à 276 066 F (42 085,99 €) pour la première année d'application de la convention conclue en 1991. Elle aurait également évité de se voir facturer une somme de 180 420 F (27 504,85 €) au titre de la TVA, calculée sur le coût des prestations rendues.

Par ailleurs, en tant qu'association, l'AGUR ne semble pas pouvoir échapper aux règles de publicité et de mise en concurrence, dans les conditions prévues au code des marchés publics lorsque ses prestations de services ou d'études ne peuvent être rattachées à une mission de service public et dépassent un montant annuel de 300 000 F (45 734,71 €), ou dans les conditions prévues par les articles 38 à 47 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 régissant la dévolution des délégations de service public lorsque ses prestations ont trait à l'exécution du service public.

En raison de son mode de représentation statutaire, de l'origine des financements obtenus et de la forme des relations nouées avec la communauté, l'AGUR apparaît nettement comme un démembrement des

services de celle-ci, dépourvu en réalité de l'autonomie de décision et de gestion découlant normalement de la personnalité juridique d'une association de la loi de 1901.

A cet égard, la convention cadre passée le 6 novembre 1997 entre la communauté et l'AGUR n'apporte pas de véritable solution car elle entérine la situation existante de confusion des rôles et des responsabilités entre les dirigeants et les services de la communauté, d'une part, les dirigeants et les personnels de l'association, d'autre part.

La communauté s'est engagée à contribuer au changement des statuts de l'AGUR, du mode des relations nouées avec elle, ainsi qu'au respect des règles de mise en concurrence dans les domaines d'intervention de l'agence.

A **Bordeaux** également les relations entre la communauté urbaine et l'agence soulèvent des difficultés.

Le financement de l'agence est assuré, en 1998, à plus de 75 % par la communauté urbaine de Bordeaux sous forme soit de subventions correspondant aux missions légales et réglementaires de l'agence, soit d'achats de prestations sur le fondement de commandes particulières.

La participation globale de la communauté s'est ainsi fortement accrue, passant de 7 MF (1,07 M€) en 1993 à près de 25 MF (3,81 M€) en 1998 (18 MF, soit 2,74 M€, de subventions et 6,6 MF, soit 1,01 M€, d'achats réglés). Il convient d'ajouter à cet apport financier une aide en personnel, d'ailleurs accordée à l'agence en l'absence de toute formalisation conventionnelle, qui peut être évaluée aux environs de 2 MF (0,30 M€) par an.

La production vendue, qui est le produit des commandes passées à l'agence par divers donneurs d'ordre, présente les caractéristiques d'une activité de nature industrielle ou commerciale. Dans ce cadre et en ce qui concerne la communauté urbaine, se posent les problèmes de l'application à ces achats des règles du code des marchés publics et de l'obligation d'une mise en concurrence préalable. Cette dernière serait d'ailleurs renforcée pour les dépenses de l'espèce atteignant ou excédant 1,3 MF (0,20 M€) pour lesquelles une mise en concurrence à l'échelle européenne devrait être organisée. A cet égard, la communauté urbaine a affiché la volonté de clarifier ses relations avec l'agence d'urbanisme, notamment dans ce dernier domaine.

A **Lyon**, l'association « agence d'urbanisme » se trouve en situation de dépendance financière, structurelle et décisionnelle par rapport à la communauté urbaine.

Cette dépendance de l'agence se manifeste aussi par la contractualisation du programme puisqu'en ce domaine la communauté urbaine joue un rôle prépondérant, les demandes et études formulées par les élus passant par elle. La communauté urbaine apparaît donc comme le maître d'ouvrage.

En outre, l'agence d'urbanisme effectue, hors programme annuel, des études demandées par ses membres (en général la communauté urbaine et les services déconcentrés de l'Etat, plus rarement le département). Ces études sont appelées études « sur fonds de concours ».

Ces demandes d'études particulières, émanant des partenaires de l'agence d'urbanisme, ne sont pas incluses dans le contrat d'objectifs. L'agence justifie cette procédure particulière par le caractère spécifique de ces études et par le fait qu'elles peuvent être demandées à tout moment (notamment en cours d'exercice, ce qui exclurait toute possibilité de les inscrire au programme général), alors que les conventions d'objectifs ne concernent que celles qui sont connues suffisamment à l'avance. Les études sur fonds de concours peuvent aussi être des études pour lesquelles l'agence ne possédait pas la technicité suffisante pour être inscrites au programme général : ces études font, alors, l'objet d'une sous-traitance (ex : écologie, textile...) Il n'en reste pas moins que cette procédure dite de « fonds de concours » peut constituer un moyen détourné d'accroître, si besoin est, l'aide apportée par la communauté urbaine sans pour cela augmenter la subvention annuelle.

La communauté a pris des mesures pour régulariser cette situation. Toutes les études, y compris sur « fonds de concours », étant maintenant intégrées dans le programme annuel, un nouveau dispositif conventionnel a été conclu pour la période 1999-2001.

————— **CONSTAT ET RECOMMANDATIONS** —————

Le recours à des organismes extérieurs, qu'il s'agisse de sociétés purement privées, de sociétés d'économie mixte ou d'associations pour accomplir des missions confiées à la communauté urbaine ne sont pas en soi critiquables.

Encore faut-il qu'un certain nombre de règles soient respectées.

En premier lieu, il est indispensable d'examiner, préalablement, l'intérêt d'une telle formule sur les plans juridique, technique et financier par rapport à une gestion directe.

En deuxième lieu, le recours doit s'effectuer dans le respect des règles de concurrence, y compris avec les SEM, afin d'éviter les risques contentieux et leurs conséquences financières.

Le recours à des associations doit se faire sans confier des missions prohibées par la loi, notamment en matière d'ouvrage délégué ou des mandats.

Enfin, la situation des agences d'urbanisme prouve que lorsque celles-ci sont constituées en association, elles ne disposent ni juridiquement, ni financièrement d'une réelle autonomie ; au surplus, leur intervention est, souvent contestable au regard du droit de la concurrence et parfois onéreuse. Il convient donc de s'interroger sur le cadre juridique de ces agences.

Troisième partie

Résultats obtenus

Il ne pouvait être question de présenter les résultats obtenus par les communautés urbaines dans l'ensemble des domaines de leurs compétences. Il est, cependant, apparu nécessaire d'établir un bilan dans deux secteurs clefs, d'une part, celui des transports, caractéristique de ces établissements de coopération intervenant dans des régions fortement urbanisées et, d'autre part, celui du foncier, qui constitue l'un des motifs initiaux de leur création.

Chapitre VII

Les transports

L'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales dispose que "la communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences suivantes :

...2° en matière d'aménagement de l'espace communautaire :

...b) organisation des transports urbains au sens du chapitre du titre II de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, sous réserve des dispositions de l'article 46 de cette loi".

Le présent chapitre est consacré aux résultats obtenus dans ce secteur. Après un rapide examen de la diversité des situations en matière d'organisation (I), il traite successivement du réseau (II), du coût du service (III) et des recettes (IV) et enfin des contrôles exercés (V).

I – L'organisation

L'organisation des transports urbains diffère certes d'une communauté à l'autre ; néanmoins des questions communes se posent.

La communauté urbaine a la responsabilité d'organiser les transports, mais elle se trouve confrontée à la compétence d'autres intervenants.

Pour certains, comme le département en matière de transports scolaires, le problème, juridiquement tranché, donne cependant lieu à des anomalies.

Pour d'autres, les questions sont d'ordre plus économique que juridique. Comment insérer, par exemple, le système des transports urbains dans l'ensemble des relations ferroviaires ou routières avec les collectivités voisines, voire les régions voisines ? Ce sont, en ce cas, les rapports entre la région et la communauté qui peuvent être en cause.

A – L'exemple de Lille

L'exploitation du réseau a toujours été assurée sous la forme du recours à l'entreprise, en sorte que les effectifs au sein de la communauté pour l'unité "transports" ont toujours été modestes (58 agents). En revanche, l'organisation de la fonction "transport public de personnes" sur le périmètre communautaire paraît trop complexe ; elle relève de plusieurs budgets et structures locales.

L'autorité organisatrice, au sens de l'article 27 de la loi d'orientation sur les transports intérieurs, est la communauté urbaine ;

mais celle-ci a délégué son pouvoir concédant à un syndicat mixte, administré à parité par elle-même et le département du Nord. Ce dernier, après avoir envisagé en 1976 d'exclure le métropolitain du pouvoir concédant confié au syndicat mixte, a finalement accepté, en 1983, à la mise en service initiale du métropolitain, la gestion unique par le syndicat des réseaux de surface et du métro, avec une participation aux dépenses d'investissement limitée toutefois au réseau de surface. La propriété des biens constitue un facteur de complexité, puisque le réseau de surface appartient au syndicat mixte, alors que le réseau "en site propre", à savoir le tramway et le métro, est propriété de la communauté urbaine.

Mais surtout, l'existence d'un syndicat mixte n'apparaît plus répondre à une nécessité juridique. S'il est vrai que le département a en charge la compétence en matière de transports scolaires, l'article 29 de la loi n° 83-663 dispose qu'à l'intérieur des périmètres de transport urbains existant à la date de son entrée en vigueur, la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires est exercée par l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains. Dès lors, la propriété des réseaux pourrait très bien être unifiée et relever de la seule communauté urbaine, celle-ci assurant alors en totalité son rôle d'autorité organisatrice des transports publics du périmètre de transport défini par l'arrêté ministériel du 23 mars 1973, puis par l'arrêté préfectoral du 6 février 1974. Or, l'arrêté ministériel du 28 mai 1973, autorisant la création du syndicat mixte, n'a procédé qu'à une remise en ordre partielle, d'une situation complexe, héritée en partie de la période antérieure à la création de la communauté urbaine : il existait alors deux syndicats mixtes, l'un pour le réseau de Lille et ses environs, l'autre pour le réseau intéressant les agglomérations de Roubaix-Tourcoing et la liaison vers Lille. La communauté urbaine a été substituée à la ville de Lille dans le premier syndicat par arrêté ministériel du 2 juillet 1969 ; un arrêté ministériel du 28 mai 1973 a autorisé la fusion des deux syndicats mixtes existant en un nouveau syndicat mixte.

Dans ces conditions, la compétence transports scolaires ne peut plus justifier juridiquement l'existence d'un syndicat mixte. En outre, sa composition ne reflète pas davantage les enjeux actuels d'une gestion globale de la fonction transport. En 1997, les travaux d'un groupe de réflexion, réunissant des techniciens de la communauté urbaine, du département, de l'exploitation du réseau, mais aussi de la région et de son opérateur, la SNCF, ont montré la nécessité de procéder à des études conjointes, pour lesquelles le conseil communautaire a adopté, en février 1998, le programme, et autorisé son président à signer une convention quadripartite avec la région, le département et le syndicat mixte. Ces études sont regroupées autour de quatre grands thèmes : la structure de la desserte, l'intégration tarifaire, l'aménagement des pôles d'échange, la

communication et l'information. La définition des études à lancer est assurée par un comité de pilotage, composé d'élus des quatre établissements publics territoriaux, dont le syndicat mixte, chargé d'assurer les formalités d'appel à la concurrence et de conclusion des marchés pour le compte des "trois autorités organisatrices", c'est-à-dire la communauté, la région, le département.

L'existence de cette structure administrative supplémentaire crée une situation peu satisfaisante, l'administration permanente du syndicat mixte étant assurée par des personnels communautaires qui, en plus des rémunérations et primes versées par l'établissement communautaire, perçoivent du syndicat mixte des compléments de rémunération. De même, des agents publics, relevant tant de la communauté urbaine que du département, sont rémunérés au titre de l'expertise qu'ils apportent au syndicat.

A supposer enfin que le maintien du syndicat mixte soit jugé nécessaire, sa composition est inadaptée, la participation du département ne correspondant ni à une nécessité juridique, ni à un impératif fonctionnel, mais plutôt à un héritage de situations anciennes, alors même que celle de la région présenterait une utilité fonctionnelle au regard du souhait d'assurer aussi bien la complémentarité et la cohérence des différents modes de transport que l'harmonisation et l'intégration tarifaires. Toutefois, il semble bien que la coopération pourrait être assurée par la communauté urbaine, assumant seule la propriété des réseaux et la responsabilité avec ses partenaires par la voie contractuelle et de fonds de concours, de préférence au recours à une telle structure administrative.

B – L'exemple de Nancy

Depuis 1970, le district de Nancy exerçait, de fait, la compétence "transport de personnes", qui s'articule aujourd'hui autour de quatre 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 un cadre longtemps dépourvu de 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.

Trois structures intervenaient dans l'organisation du transport de personnes au moment du contrôle : le syndicat intercommunal scolaire du 1^{er} cycle de Nancy (SIS), créé en 1966, regroupant 40 communes, c'est à dire 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 de certaines lignes ; la communauté urbaine, ex-district, qui exerce, de fait, la compétence transport urbain de voyageurs au sein de l'agglomération. Alors que le district urbain de Nancy n'avait jamais formellement reçu transfert de compétence dans ce domaine de la part des communes membres, faute d'une approbation par les conseils municipaux des communes membres de la délibération du district du 4 juin 1970, 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, comme le transport scolaire est un service régulier public qui fait partie intégrante du transport routier de personnes, il relève de la compétence de la communauté. Dans ces conditions, une même compétence (transport scolaire) est donc aujourd'hui déléguée à deux structures différentes, en contradiction avec le principe fondamental d'exclusivité.

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 régularité de la participation de la communauté à un syndicat pour l'exploitation de lignes suburbaines qui n'entrent pas dans ses attributions.

Depuis plusieurs décennies, la société CGFTE est l'opérateur quasi-exclusif en matière de transport urbain pour l'agglomération nancéenne. Au cours de 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), dont l'examen appelle plusieurs observations.

La convention de décembre 1991, présentée par les parties comme étant "aux risques et périls de l'exploitant", organisait le service de transport par le prestataire sur la base, cependant, d'une mise à disposition des équipements par le district (future communauté urbaine) et d'un financement assuré par le versement d'une contribution forfaitaire

ainsi que 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"*.

Les modalités financières ont fait l'objet de douze avenants pendant les cinq années d'application de la convention. Ces avenants ont sensiblement modifié le risque encouru par le délégataire en ne laissant à sa charge que la moitié du déficit d'exploitation en cas de diminution de la fréquentation supérieure à 2 % par an. Ils ont, au surplus, accordé divers avantages à l'exploitant en lui confiant des travaux pour des montants respectifs de 560 000 F (85 371,45 €) et 743 480 F (113 342,80 €) sans appel à la concurrence, en lui allouant une contribution forfaitaire de 1,2 MF (0,18 M€) *"afin de compenser partiellement les frais supportés par l'exploitant relatifs à la mise en place d'une billettique"*. Bien que le versement ait été subordonné à la réalisation d'objectifs de fréquentation du réseau et de recette par kilomètre, aucune vérification n'a été effectuée en dépit des comptes-rendus attestant de leur non-réalisation.

A compter de 1994, le transport des handicapés physiques a été attribué à l'exploitant sans mise en concurrence, sur la base d'une clause d'exclusivité, ce qui a conduit au versement de 7,1 MF (1,08 M€) entre 1994 et 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.

Alors que l'avis de publicité aurait dû au demeurant être élargi au plan européen, compte tenu des montants en cause, seule la CGFTE a déposé une offre. La faible motivation d'éventuels concurrents à soumissionner peut s'expliquer par la condition posée dans l'avis de publicité, qui limitait à cinq années la durée de la délégation assortie en outre de la possibilité d'une résiliation par la communauté dès la troisième année. Cette clause, qui était justifiée par *"la réflexion actuelle sur la future politique de déplacement"*, constituait à l'évidence une exigence dissuasive eu égard aux investissements matériels et humains nécessaires, investissements dont l'amortissement implique un minimum de permanence. Or, 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 permettait 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 compétitif.

La procédure de désignation du délégataire appelle d'autres 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". Malgré cette clause inscrite dans le cahier des charges, le contrat prévoit que les conséquences financières résultant d'une modification de la fréquentation au regard des prévisions initiales sont partagées entre l'exploitant et la collectivité. Cette disposition résulte d'une décision non pas de l'assemblée délibérante, mais de la commission de sélection prévue à l'article 43 de la loi du 29 janvier 1993 qui a modifié, en ce sens, le cahier des charges.

Enfin, la convention du 16 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", qui ne figurait pas dans le cahier des charges approuvé par l'assemblée et à la disposition des éventuels candidats. Par cette clause d'exclusivité, la communauté s'est incidemment interdit de recourir à un autre prestataire pour l'exploitation du tramway dont la première ligne a été mise en service en 2001.

Conformément à l'article 9 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986, cette clause doit être considérée comme nulle.

II – Le réseau

La structure du réseau de transports urbains varie de manière importante d'une communauté à une autre, en fonction notamment de l'importance démographique et donc du nombre d'usagers concernés ou potentiels.

Il est aussi fonction de la coexistence ou non de plusieurs modes de transport en commun. La situation est évidemment variable selon qu'il existe seulement un transport par autobus ou que vienne s'ajouter un mode de locomotion en "site propre", métro ou tramway, voire les deux.

Il convient de s'interroger d'abord sur la définition des objectifs et ensuite sur les résultats obtenus.

A – La définition des objectifs

A *Lille*, ce n'est que six ans après sa création que la communauté a fixé sa politique en matière de transport public de personnes. En effet, bien que des enquêtes-ménages aient montré, dès 1966, que la situation locale en matière de transport public de personnes était mauvaise, le conseil communautaire n'a adopté qu'en mars 1974 son premier "plan général des transports".

Ce plan se fixait comme objectif la "réhabilitation des transports collectifs", grâce à l'amélioration de la desserte SNCF, à la création de couloirs réservés, à la mise en place de plans de circulation, à la modernisation et la mise en site propre intégrale du tramway et à la création d'un moyen de transport nouveau en site propre capable de satisfaire un nombre de 6 000 voyageurs par heure en 1990. Il traduisait également la priorité à donner aux secteurs à forte demande, sans que les autres zones du territoire communautaire soient pour autant abandonnées, et la nécessité de rationaliser une exploitation éclatée entre plusieurs intervenants. Ces priorités conservent aujourd'hui encore leur actualité notamment en raison d'une insuffisance de réussite, en particulier, pour les plans de circulation, la création de couloirs réservés ou l'amélioration de la desserte SNCF.

En application de la loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, la communauté a adopté, le 18 décembre 1998, un "projet" de plan de déplacements urbains (PDU) ; ce document ne répondait pas aux spécifications posées par la loi. S'il retraçait quatre objectifs, il annonçait seulement, à l'occasion de la description des six axes d'action, qu'un second document "développerait" l'application que revêtiraient ces orientations sur le terrain. En outre, il ne comportait aucune estimation financière des mesures nouvelles. En fait, la communauté urbaine n'a adopté, avec retard, son « plan de déplacement urbain » que le 23 juin 2000.

Ce dernier document constate qu'en l'absence de mise en œuvre d'une politique volontariste, la tendance actuelle, porteuse d'une stagnation des transports collectifs et d'une croissance accentuée du trafic

automobile, se confirmerait. Il rejoint en cela le « schéma directeur de développement et d'urbanisme de l'arrondissement de Lille » qui, établi en 1997, porte une appréciation pour le moins mesurée sur le niveau de satisfaction atteint en matière de transports publics de personnes dans le périmètre communautaire, en constatant "une complémentarité insuffisante de la route et des transports collectifs", "un manque de hiérarchisation du réseau routier", "un choix discutable de la réalisation d'un carrefour autoroutier au cœur même de la ville", "un développement insuffisant du réseau de transport dans certains secteurs non desservis par le métro", "l'absence de politique globale de stationnement", pour conclure par une critique particulièrement forte "ainsi, n'y a-t-il pas de véritable politique globale des transports mais plutôt la juxtaposition d'une politique routière et d'une politique de transport en commun".

Ce plan comporte six projets qui se déclinent en principes directeurs, puis en réalisations qui ne font pas l'objet d'estimation financière individuelle, même quand elles s'inscrivent dans le court terme. L'annexe financière décrit les modalités de financement, incertaines quand il s'agit de concours externes et importants.

Il comporte des solutions innovantes comme le recours au tramway ferroviaire, ou la mise en service de lignes d'autobus à haut niveau de service. Il vise également à satisfaire des objectifs anciens, comme l'articulation renforcée avec le transport express régional, ou l'extension des couloirs réservés pour les bus urbains, dont il faut noter qu'ils ne totalisaient que 5,5 kilomètres en 1997.

Au total, la politique en matière de transports publics a été élaborée tardivement et les réalisations n'ont été que partielles.

S'agissant des transports en commun, la communauté a, en vingt-cinq ans, assuré la mise à niveau du réseau « autobus », modernisé le tramway et réalisé un métropolitain.

La mise en place d'un réseau métropolitain, le VAL, a constitué une priorité pour la communauté urbaine. Elle répondait à un objectif de desserte ambitieux à partir de la ville de Lille, de Villeneuve d'Ascq (65 695 habitants), de Loos et Haubourdin (soit 35 761 habitants), via le Centre Hospitalier Régional, de Roubaix-Tourcoing (192 000 habitants), de Lambersart et Lomme (soit 36 000 habitants), de Wattrelos (43 000 habitants), de Lys lez Lannoy (12 000 habitants), de Ronchin (18 000 habitants), et enfin de La Madeleine et Marquette (soit 33 000 habitants). Cette projection, en 1974, n'était toutefois traduite ni en termes financiers, ni en calendrier de réalisation.

Si la première ligne, mise en service en 1983, relie bien, conformément au plan initial, la ville nouvelle de Villeneuve d'Ascq au

Centre hospitalier régional, l'évolution ultérieure du réseau métropolitain a été marquée par des tergiversations.

En avril 1989, une deuxième ligne reliait la ville de Lille à celle de Lomme. La réalisation de la jonction avec les villes de Roubaix et Tourcoing a été adoptée sous la forme de segments chronologiques, et plus précisément, d'une ligne commencée par les deux extrémités : une liaison entre Lille et Mons-en-Baroeul pour septembre 1994, une liaison entre Roubaix et Tourcoing pour 1996. En décembre 1990, sur accord des maires intéressés, la liaison par métro des villes de Roubaix et Tourcoing, ainsi que le segment final sur cette dernière ville ont été décalés, pour y substituer une liaison complète, avec la ville de Lille. Cette dernière liaison, ainsi que le tronçon terminal sur Tourcoing, ont été mis en service en 2000.

Actuellement, le réseau métropolitain comporte deux axes, le premier reliant Villeneuve d'Ascq au Centre hospitalier régional, représentant 12,542 km, et le second Lomme-Roubaix-Tourcoing, long de 31,129 km, qui se recoupent en 2 stations sur le territoire de la ville de Lille. Parallèlement, le tramway, modernisé en 1994, relie pour sa part, comme par le passé, les villes de Marcq-en-Baroeul, puis, selon deux axes, celles de Roubaix et Tourcoing, avec une longueur de 19,5 km.

A **Cherbourg**, il n'existe pas à proprement parler de "schéma directeur" définissant la politique de la communauté urbaine en matière de transports publics urbains, même s'il peut être dégagé des lignes de force de l'action de la communauté urbaine dans ce domaine à partir de trois documents normatifs de portée générale :

1) La charte communautaire d'environnement, signée le 27 janvier 1993, définit un programme d'intervention comportant des mesures visant à privilégier les transports en commun ainsi que les moyens de transports non polluants (pistes cyclables). Ce programme articulé en huit opérations distinctes, pour un coût global estimé à 11,9 MF (1,81 M€), dont 1,7 MF (0,26 M€) à la charge de la communauté a été réalisé à hauteur de 9,6 MF (1,46 M€), une opération de 2 MF (0,30 M€) était en cours à la fin de 1998.

2) Le contrat de ville, conclu le 11 avril 1994 pour cinq ans, a défini des actions dans le domaine d'adaptation des moyens d'accès et de l'animation et de la prévention dans les lieux sensibles.

3) Enfin, le programme d'action pour le mandat 1995-2001, adopté le 1^{er} février 1996, précise que la continuité du réseau de transports publics sera assurée par une dotation sur trois ans de 10 MF (1,52 M€) et qu'une réflexion particulière sera menée sur les tarifications adaptées.

Le périmètre de transports urbains arrêté par le préfet de la Manche le 20 novembre 1972 comprend les six communes de la communauté urbaine (95 574 habitants) et la commune d'Urville-Nacqueville (2 146 habitants). Bien que l'élaboration d'un plan de déplacements urbains (PDU), prévue par la loi du 30 décembre 1982 modifiée en 1999, ne soit obligatoire que dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, ce qui n'est pas le cas de la communauté, celle-ci a réalisé, en mai 1996, un tel plan couvrant exclusivement le territoire des six communes membres ; ce document interne à l'établissement public n'a pas été élaboré selon la procédure prévue à l'article 28-2 de la loi du 30 décembre 1982.

La convention de gérance du 18 décembre 1990, qui avait confié à la compagnie des transports de Cherbourg (CTC) l'exploitation du service de transports publics urbains jusqu'au 31 décembre 1995, a été renouvelée jusqu'au 1^{er} janvier 2001 par simple avenant du 23 décembre 1994.

Cette convention fait supporter l'aléa commercial du service à la communauté urbaine de Cherbourg, autorité organisatrice des transports, qui en assure, le cas échéant, l'équilibre financier. Dans une telle situation, les opérations de fonctionnement et d'investissement effectuées par l'autorité organisatrice des transports, ainsi que les charges et produits d'exploitation soumis à TVA et gérés par le prestataire de service doivent être retracés dans un budget annexe. Tel n'est pas le cas à la communauté urbaine, le budget annexe pour le service de transports publics urbains n'étant envisagé qu'en 2001, année où devra être renouvelée la convention.

A **Bordeaux**, s'il n'existe actuellement qu'un réseau d'autobus, un réseau en site propre est, toutefois, en cours de réalisation.

Le projet de doter l'agglomération bordelaise d'un transport en commun en site propre (TCSP) est ancien. Toutefois, pour sa version la plus contemporaine, le projet ne remonte qu'à l'année 1995. Depuis lors, la procédure, d'une particulière complexité, a progressé de manière continue.

La communauté urbaine a adopté, le 26 avril 1996, un schéma directeur des déplacements urbains communautaires, élaboré en commun par l'agence d'urbanisme et la direction générale des services. Une première délibération du 24 mai 1996 a décidé l'ouverture de la concertation préalable, confirmée et mise en œuvre par une seconde délibération du 28 mars 1997. Conjointement, une procédure de consultation de bureaux spécialisés pour l'étude du projet a été lancée le 24 mai 1996. Finalement, une délibération du 28 février 1997 a retenu le groupe Systra comme étant l'auteur de la meilleure étude de définition. Ce cabinet a également réalisé le dossier de prise en considération par l'Etat,

le dossier préalable à la déclaration d'utilité publique et le dossier de modification du plan de sauvegarde et de mise en valeur du secteur sauvegardé de Bordeaux.

Le dossier de prise en considération, approuvé par une délibération du conseil de communauté du 18 juillet 1997, arrêta le trajet prévu des trois lignes de tramway, évaluait le montant total de l'investissement à 5 807 MF (885,27 M€) et envisageait un commencement des travaux au début de l'année 1999.

Le même jour, le conseil de communauté a autorisé la passation d'un marché de maîtrise d'œuvre avec un cabinet. Le bilan de la concertation a été définitivement adopté le 29 mai 1998. Enfin, le dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique a été arrêté lors du conseil de communauté du 24 juillet 1998.

Le coût prévisionnel du projet, tel qu'arrêté par le conseil de communauté le 24 juillet 1998, s'élève, finalement, à 6 150 MF HT (937,56 M€), dont 3 290 MF (501,56 M€) pour la première phase et 2 860 MF (436,00 M€) pour la seconde (valeur janvier 1996). Le projet devrait être financé par des subventions publiques (1 090 MF, soit 166,17 M€), des emprunts (1 230 MF, soit 187,51 M€) et l'autofinancement (3 830 MF, soit 583,88 M€).

A ce jour, l'autofinancement a été constitué à hauteur de 1,5 MF (0,23 M€), selon les modalités suivantes :

- fiscalité supplémentaire	704 MF (107,32 M€),
- taux majoré du versement transport	729 MF (111,14 M€),
- augmentation des tarifs du transport urbain	88 MF (13,42 M€).

L'exploitation du réseau de transport urbain par autobus de la communauté urbaine de Bordeaux a toujours été confiée à la Compagnie générale française de transport et d'entreprise (CGFTE). La convention actuelle date du 9 juin 1995 et est applicable depuis le 1^{er} janvier 1996. Sa durée est fixée à cinq ans.

Elle prévoit que le délégataire assure l'exploitation conformément à une offre de transport définie par la convention, assume les charges d'exploitation et reverse à la communauté urbaine le montant des recettes d'exploitation et des recettes annexes (produit des amendes et de la publicité). Le délégataire assume le « risque industriel », lié à une éventuelle augmentation des coûts d'exploitation. De son côté, la communauté urbaine met à disposition du délégataire le matériel nécessaire à l'exploitation, renouvelle le parc d'autobus et verse à

l'exploitant une rémunération forfaitaire d'environ 500 MF (76,22 M€) par an (soit 2,5 MF, soit 0,38 M€) sur la durée de la convention).

Cette convention a été négociée conformément à la procédure prévue par la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. Toutes les étapes de cette procédure, délibération sur le principe de la délégation, publicité, mise en concurrence, négociation libre puis délibération sur le choix du délégataire et le contenu de la convention, ont été respectées. De même, les stipulations de cette convention sont conformes aux dispositions législatives en vigueur, en particulier la loi du 30 décembre 1982 sur l'organisation des transports intérieurs.

A *Nancy*, sous le libellé de transport en commun en site propre, 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, doit 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 (205,81 M€) jusqu'en 2003, somme à laquelle s'ajouteront les travaux de la ligne n° 3 (2003-2006) prévue pour 500 MF (76,22 M€), soit au total un investissement global de 1 860 MF (283,56 M€) (hors aménagement de l'îlot St-Léon).

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

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 et le signe de défaillances dans la coordination préalable à un tel projet.

Bien qu'obligatoire selon l'article 28 de la loi du 30 décembre 1982, 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, malgré son objet principal portant sur la mise en œuvre d'une nouvelle offre de déplacement.

La loi du 30 décembre 1996 a d'ailleurs précisé la nature et les objectifs de ce type de plan en rendant obligatoire son élaboration dans un délai de deux ans à compter de sa publication.

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. Ce retard a 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.

B – Les résultats

Les résultats varient, eux aussi, d'une communauté à une autre.

Ainsi, à *Cherbourg*, les indicateurs et ratios relatifs à ce secteur d'activités qui ont été produits par les services techniques de la communauté urbaine mettent en évidence pour la période 1993-1997 un accroissement du trafic et une meilleure desserte pour les usagers :

- création d'une nouvelle ligne, portant leur nombre à 9 au total, chacune mesurant en moyenne 6,6 km,
- augmentation de la flotte de véhicules (+ 7),
- progression de 6 % du nombre de voyages annuels et de 11 % du nombre de places-kilomètres offertes (PKO).

A *Bordeaux*, la situation est moins favorable, le réseau des autobus bordelais est relativement long, en raison de la faible densité de population dans l'agglomération ; sa longueur totale avoisine en effet 1 000 km et est stable. Rapportée à la population desservie, cette longueur est environ une fois et demie supérieure à celle de Lille ou Lyon et près de deux fois supérieure à celle de Marseille.

L'offre effectivement mise en œuvre est également assez constante. Ainsi, en 1997, les autobus bordelais ont parcouru 22,5 millions de kilomètres. Cette offre de transport, mesurée par différents critères, lorsqu'elle est rapportée à la population desservie est généralement équivalente à celle que l'on constate dans les grandes agglomérations françaises (en dehors de Paris) tous modes de transport en commun confondus. La communauté urbaine de Bordeaux compense donc en termes d'offre de transport par autobus l'absence actuelle de transport en commun en site propre.

La qualité du service rendu s'apprécie, aux termes mêmes de la convention passée avec l'exploitant, en fonction d'un certain nombre de

paramètres tenant au respect du nombre de passages programmés, à la ponctualité des départs, à la fiabilité des autobus et des équipements, à la propreté des locaux commerciaux et des véhicules, à la qualité de l'information embarquée et au nombre de réclamations de la clientèle. Le non respect de ces critères qualitatifs, valorisés conformément aux stipulations de la convention, doit faire l'objet de sanctions financières à l'encontre du délégataire. Pourtant, il a été observé que de telles sanctions n'étaient pas toujours prévues par la convention. Mais, surtout, la mesure de ces critères de qualité est le fait du seul délégataire en l'absence de tout contrôle de la part de la communauté. Cette lacune contrevient au devoir de surveillance de l'autorité délégante. Toutefois, la communauté urbaine a affirmé que des contrôles in situ devraient être prochainement mis en place.

Enfin, il convient de noter qu'alors même que la densité de la population au sein de la communauté urbaine est faible, la vitesse commerciale des autobus bordelais semble en moyenne être inférieure à celle d'autres agglomérations : 16,2 km/heure à Bordeaux, contre 18,4 à Lille, 17,6 à Lyon, 19,2 à Nantes et 16,5 à Strasbourg. La comparaison de ces vitesses commerciales ne concerne, évidemment, que les seuls autobus à l'exclusion des transports en site propre pour les collectivités qui en sont dotées.

A **Lille**, l'appréciation du réseau a été conduite sur la base de données fournies par la communauté urbaine, en utilisant les indicateurs suivants :

- le nombre des « places kilomètres offertes » résulte du rapport entre le nombre de places offertes et le total des kilomètres, sachant que le nombre de places par véhicule est déterminé au niveau de chaque réseau ;

- le nombre de voyages permet de mesurer le trafic, sachant qu'un voyageur empruntant une correspondance effectue deux voyages et que les voyages à titre gratuit sont comptabilisés. Cet indicateur est donc sensible aux restructurations de réseaux, les rabattements sur axe lourd pouvant augmenter le nombre de correspondances et ainsi, le nombre de voyageurs.

Le parc du métropolitain n'a pas varié entre 1993 et 1997. L'âge moyen de ce parc était de 12 ans et 5 mois et la longueur des lignes de 28 km au 31 décembre 1997. La vitesse commerciale est restée stable sur cette période (33,3 km/h).

Sur la période 1993-1997, le nombre de voyages a diminué de 17 % (- 13 % entre 1995 et 1997), soit une baisse de 4,6 % en moyenne annuelle. Parallèlement, le nombre de places offertes a augmenté de

10,3 % (+ 2,5 % par an), étant précisé que la longueur des lignes a été allongée de 3 km en 1994. Ces évolutions en sens contraire traduisent une augmentation de l'offre et une diminution de la fréquentation.

Concernant le réseau tramway, la longueur des lignes n'a pas été modifiée et la vitesse commerciale est restée pratiquement stable sur la période 1995-1997, passant de 20,8 km/h à 21 km/h. La rénovation du réseau en 1994 a permis d'accroître le nombre de places par véhicules de 161 à 245. Le nombre de voyages n'a pas connu une augmentation correspondante. L'augmentation moyenne constatée de 2,4 % par an de 1993 à 1997 recouvre une baisse de 10 % entre 1995 et 1997, malgré l'augmentation de l'offre.

Le réseau urbain des autobus se caractérise, sur la période 1993-1997, par une baisse de l'ordre de 6 % de la distance totale desservie : 416 kilomètres en 1993, 390 kilomètres en 1997.

Le parc de véhicules a été renforcé en 1995 par l'augmentation de bus articulés (20 bus articulés pour 317 véhicules en 1993, 36 pour 311 en 1997). L'âge moyen du parc est de sept ans et six mois en 1997, contre huit ans et un mois en 1995. Entre 1993 et 1997, le nombre de voyages a baissé de 7 %, soit une baisse moyenne annuelle de 1,7 %, alors que le nombre de places offertes est resté stable.

Le réseau suburbain des autobus est caractérisé par une augmentation moyenne annuelle de 3,9 % des voyages, valeur identique à celle de l'augmentation du nombre de lignes, qui a évolué de trente à trente-cinq. Le parc de véhicules a sensiblement augmenté sur la période 1993-1997, passant de quatre-vingt-treize à cent vingt véhicules, avec en particulier la mise en service de trois bus articulés. Au total, le nombre de « places-kilomètres offertes » a été accru sur la période de 5,2 %.

L'offre globale du réseau, appréciée sur la base du rapport des kilomètres parcourus au nombre d'habitants du périmètre urbain, a augmenté de 3,2 % entre 1993 et 1997. Le maillage, rapport entre le nombre de lignes et la surface du périmètre des transports, soit 644 km², est resté quasiment stable entre 1993 et 1997.

Enfin, le potentiel en termes de places offertes pour 1 000 habitants a progressé de 4,93 % entre 1993 et 1997. Au cours de la même période, le trafic global, estimé sur la base du rapport des voyages effectués à la population du périmètre, diminuait de 10,2 %.

Ces valeurs traduisent donc une baisse de fréquentation des différents modes de déplacements urbains, malgré le renforcement des moyens. Ce mouvement, qui n'a certes pas affecté que le seul réseau de Lille Métropole, est révélateur de l'existence de freins au recours aux

transports collectifs, alors que son développement ne peut qu'être souhaité en raison tant des capitaux engagés que des nécessités urbaines.

A *Nancy*, la fréquentation est en net recul. La communauté attribue cette diminution à une tendance nationale, d'une part, ainsi qu'au développement de la fraude. Elle y ajoute le vieillissement du réseau de trolley-bus.

En revanche, la vitesse de circulation a régulièrement progressé, passant de 12,45 km/heure en 1994, à 13,8 km/heure en 1998.

III – Le coût du service

Il ne pouvait être question d'établir de comparaisons entre les coûts des transports urbains dans les communautés étudiées ; celles-ci auraient, en effet, été faussées par les différences considérables de taille et de nature des réseaux.

Il est apparu néanmoins utile d'appeler l'attention sur plusieurs problèmes posés par l'évolution des dépenses ou leur nature.

A – Evolution des dépenses

La progression des dépenses au cours des dernières années est rapide et justifie une attention particulière de la part de la collectivité.

Ainsi à *Cherbourg*, la progression des charges d'exploitation par voyage effectué a été, entre 1993 et 1997, de 20 % ; les frais de personnel par agent ont crû de 10,6 % pendant la même période, tandis que celles d'entretien du matériel roulant augmentaient de 7 %. Cette situation mérite d'autant plus d'être suivie que la productivité du personnel roulant a diminué de 3,4 % et le nombre de kilomètres parcourus par agent roulant de 10,4 %.

A *Lille*, les comptes de clôture annuels de l'exploitant donnent une mesure des coûts par mode de transport. Le coût kilométrique s'établit en 1997 à 38,46 F (5,86 €) pour le tramway, à 37,11 F (5,66 €) pour le métro, à 24,97 F (3,81 €) pour le bus. Des renseignements complémentaires sollicités et fournis par l'exploitant, il ressort que, globalement, la part des dépenses de personnel représente 64,4 % du total des charges d'exploitation, soit un pourcentage en baisse sur la période. Il faut ici noter que le nombre d'agents roulants, stable au niveau du mode bus, a augmenté pour le tramway moderne en 1995 (3,1), pour revenir en 1997 à une valeur de

2,9, qui demeure supérieure à celle de 1993, soit 2,4. Par contre, les dépenses d'entretien « bus » connaissent une hausse, accentuée au niveau du kilomètre parcouru, soit + 13,4 % en taux moyen annuel par rapport à 1995. Pour le métro et le tramway, ces dépenses d'entretien au kilomètre connaissent sur la période une hausse plus modérée : respectivement + 3,1 % et + 1,8 % en taux moyen annuel. La consommation d'énergie au km est pour sa part en baisse sur le réseau en site propre et en légère hausse pour le réseau bus.

A **Bordeaux**, la comparaison des coûts d'exploitation avec ceux relevés dans les grandes agglomérations françaises conduit à des résultats contrastés. En effet, si le coût d'exploitation rapporté au kilomètre parcouru est conforme à ceux que l'on peut y observer (24,31 F, soit 3,71 €, du kilomètre en 1996 à Bordeaux, contre 24,60 F, soit 3,75 €, pour la moyenne des réseaux des agglomérations de plus de 300 000 habitants), en revanche, les charges d'exploitation rapportées au voyageur transporté sont très sensiblement supérieures à Bordeaux : près de 9,50 F (1,45 €) en 1996 par voyageur contre une moyenne de 6,70 F (1,02 €). Ces deux indicateurs semblent montrer que le réseau bordelais souffre moins d'un niveau trop élevé de charges d'exploitation que d'une incapacité à les répartir sur un nombre suffisant de voyageurs.

En termes d'évolution, les charges d'exploitation n'ont augmenté, en masse, que de 8,5 % entre 1993 et 1997. Cependant, rapportées par voyageur transporté, elles ont crû de 17 % sur la période, du fait d'une baisse de fréquentation.

B – Dépenses d'équipement et respect du code des marchés publics

L'examen des dépenses dans le secteur des transports montre que les dispositions du code des marchés publics n'ont pas toujours été respectées.

Ainsi, la communauté urbaine de **Nancy** a prorogé, à trois reprises, le délai d'exécution de l'étude portant sur des scénarii de déplacement portant ainsi son terme de 10 mois à 17 mois, son coût progressant parallèlement de 32 % ; 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 %.

Dans le domaine des achats de matériel, la fourniture des véhicules a fait l'objet d'appel d'offres, avant 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 ses prestations avant tout appel à la concurrence".

Ainsi, bien que la délibération du 29 novembre 1996 précisât 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 du 11 avril 1997 et celle se prononçant sur le principe d'un véhicule guidé et des trois principales lignes à équiper du 3 octobre 1997.

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 n° 3 en précisant que la ligne n° 3 "fait encore l'objet de réflexions quant à son tracé définitif".

En outre, alors que 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, indiquait « qu'indépendamment des caractéristiques techniques, la communauté urbaine impose les performances indiquées au chapitre 3-2-2 », ces dispositions n'ont pas été respectées bien que l'attention des candidats ait été appelée sur l'importance des réfections et pénalités. En effet, parmi les caractéristiques techniques, il était 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/heure,
- rampe de 8 % : vitesse minimale de stabilisation : 20 km/heure,
- rampe de 12 % : vitesse minimale de stabilisation : 10 km/heure.

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, soit 50,31 M€) ne respecte pas "des performances minimales", les valeurs acceptées s'établissant respectivement à 27,5 km/heure et 15,5 km/heure pour les rampes de 4 % et de 8 % soit des valeurs inférieures respectivement de 9,1 % et de 29 %. Dans ces conditions, 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/heure et 17 km/heure (rampe de 4 et 8 %). 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/heure seulement.

L'introduction de nouvelles obligations a pesé sur la mise en concurrence ; ainsi, 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 abaissant la capacité théorique de 195 à 183 personnes et en limitant la garantie de performances minimales (hors mode électrique) en cas de climatisation.

On peut rapprocher de cette situation les exigences posées par la délibération du 5 mars 1999 en matière de rail de guidage de ce tramway et des systèmes d'attaches antivibratoires. Ceux-ci étant couverts par un brevet exclusif, la communauté a dû traiter avec la société titulaire, sans mise en concurrence possible pour un total d'environ 20 MF (3,05 M€), cette information aurait mérité d'être portée à la connaissance de la commission d'appel d'offres préalablement au choix de ce type de matériel.

De même, en matière d'installation d'abribus, le code des marchés n'a pas toujours été respecté.

Ainsi à **Bordeaux**, cette opération est critiquable au titre de l'exercice des compétences de la communauté urbaine ainsi qu'à celui de l'économie et de la durée du marché.

Tout d'abord, le principe de l'installation d'abribus le long des lignes du réseau d'autobus a été décidé par le conseil municipal de Bordeaux le 20 mars 1967. Une convention a, en conséquence, été signée entre la ville de Bordeaux et une société, le 18 avril 1967, confiant à cette dernière le droit de construire et d'exploiter des abribus sur les emplacements désignés.

Cet accord a été transféré à la communauté urbaine lors de sa création en 1968. Dans la pratique, durant toute la période de 1968 à 1997, cette société a installé un nombre croissant d'abris dans le cadre de son contrat avec la communauté urbaine. En revanche, lorsque les abris envisagés ne permettaient pas une rentabilisation suffisante par les recettes de publicité, les communes concernées, et non la communauté urbaine, contractaient, dans des conditions voisines, avec d'autres sociétés acceptant en particulier des publicités locales.

Ainsi, la communauté urbaine n'a pas assumé la totalité de ses compétences, celles-ci ayant été partiellement exercées à tort par les communes. Cette situation a fait l'objet d'une régularisation par une délibération du conseil de communauté du 19 décembre 1997, transférant tous les contrats conclus avec des communes à la seule communauté urbaine. Cette délibération a donné lieu à un recours devant le tribunal administratif de Bordeaux.

En outre, la convention, que le Conseil d'Etat dans un avis du 14 octobre 1980 assimile à une variété de marchés publics, qualification juridique qui doit être retenue en dépit de la dénomination attribuée par la ville de Bordeaux en 1967, était relative à l'installation et à l'exploitation de 56 abribus. Or, à ce jour, le nombre d'abris installés et exploités par la société est de 534. Le droit de modifier un marché initial par voie d'avenant est certes reconnu dans le code des marchés publics, à l'article 255 bis pour les collectivités locales. Toutefois, cet article précise que les avenants "ne peuvent bouleverser l'économie du marché". Or, il n'est guère contestable que l'économie d'un marché est bouleversée lorsque le montant des prestations étendues par avenant est de plus de neuf fois supérieur au montant initial.

Enfin, la dernière critique est relative à la manière dont est rédigé l'article 11 de l'avenant n° 5 du 5 juillet 1990. Sa rédaction est en effet la suivante : "La durée de la concession est fixée à quinze années à compter de la signature du présent avenant. Toute installation nouvelle fera l'objet d'un procès-verbal contradictoire à l'effet de constater sa mise en place et déterminer le point de départ de la durée de quinze ans". En pratique, cette formulation revient à prolonger indéfiniment la durée réelle du contrat et fait obstacle au libre jeu de la concurrence.

La communauté urbaine a affiché la volonté de régulariser rapidement ces contrats.

C – Dépenses liées au vandalisme

Les communautés urbaines doivent également supporter une charge spécifique en matière de transport, liée au développement de l'insécurité. A la communauté urbaine de *Lille*, les statistiques fournies témoignent d'une croissance importante des faits contribuant au climat d'insécurité dans le réseau de 1993 à 1996, puisque leur taux moyen annuel de croissance est de 28 % : il faut au total relever, pour l'exercice 1996, 8 353 « faits d'ambiance signalés » et une amélioration relative, en 1997, avec 6 554 faits signalés.

Il convient de distinguer, parmi ces données brutes, entre les atteintes aux usagers et au personnel, les actes de vandalisme et la fraude.

Pour les personnes, les « actes d'incivilités », regroupant les actes de harcèlement vis-à-vis du personnel et ceux commis à l'encontre des voyageurs, représentent sur la période 1993-1996, près des deux tiers du nombre total des faits d'ambiance répertoriés par l'exploitant.

Les données fournies montrent par ailleurs qu'en 1997, les agressions et incivilités, commises à l'encontre des voyageurs, et dont l'exploitant a eu connaissance, sont en augmentation pour les agressions physiques (147 contre 87), pour le nombre de vols avec violence (73 contre 46), et quasi-stables pour les actes de racket (48 contre 50).

Elles montrent également que le nombre d'actes d'agression à l'encontre du personnel d'exploitation, entraînant une incapacité temporaire de travail, connaît une forte progression sur les années 1996 et 1997 : les soixante-trois actes recensés pour l'exercice 1997 sont en augmentation de près de 24 %, et semblent présenter un degré de gravité accru puisque le nombre moyen de jours d'incapacité temporaire de travail atteint dix-neuf jours.

La communauté fait état toutefois d'une évolution favorable pour la période courue entre les 1^{er} trimestres 1999 et 2000, avec une diminution de 40 % pour les atteintes physiques, de 20 % pour les autres atteintes, de 27 % pour les réclamations.

S'agissant des actes de vandalisme, on constate une croissance de 64 % en 1996 avec un chiffre de 2 698. Si le nombre est en baisse pour 1997, soit 2 347, il est loin de rejoindre les niveaux antérieurs. En outre, leur coût s'accroît chaque année : il atteint 8,8 MF (1,34 M€) en 1997 et affiche un taux moyen annuel de progression sur la période 1993-1997 de près de 17 %.

La fraude enfin emporte un coût, au sens de recettes perdues, d'autant plus préoccupant que le système d'accès aux quais et véhicules est libre, sans matérialisation autre que les simples colonnes de compostage, et que la nécessité de la combattre conduit à un renforcement du contrôle et, par conséquent, à des charges supplémentaires. Au total, sur la période allant de décembre 1992 à mars 1997, l'augmentation de la « fraude sans titre » a connu une croissance de + 167 %. Les données établies par l'exploitant sont inquiétantes, impression susceptible d'être tempérée par les données de l'année 1997, dans la mesure où elles représenteraient une réelle inversion de tendance. La communauté a indiqué que le taux de fraude avait évolué de 24,30 % en mars 1998, à 15,80 % en décembre 1999 et que l'objectif poursuivi était d'atteindre la valeur de 12 % à la fin de l'année 2000.

Pour le traitement des procès-verbaux, le nombre des transmissions au Parquet a diminué en pourcentage, le traitement interne connaissant une évolution inverse.

Face au problème de l'insécurité, l'autorité organisatrice s'est mise en situation, dès 1994 avec la création du groupe intercommunal sur la prévention de la délinquance dans les transports, de procéder à son

évaluation et a réuni les concours nécessaires pour la traiter. L'année 1999 est caractérisée à cet égard par la mise en place d'un contrat local de sécurité dans les transports, établi en application de la circulaire du 28 octobre 1997 et signé le 7 décembre 1998. Ce contrat repose sur un partenariat comportant un renforcement global des moyens, une coopération et une coordination des actions dans un cadre opérationnel. L'exploitant est associé au « plan d'actions prioritaires et de moyens », qui vise à reconquérir la clientèle, avec l'objectif d'atteindre un nombre de 200 millions de voyageurs en 2015, objectif, retracé au schéma directeur d'aménagement de la métropole, qui consiste à doubler la valeur constatée pour l'année 1997. Ce plan, dont le programme doit être réalisé sur une période de cinq à six ans, comporte au principal un dispositif humain, notamment avec la création d'unités de police des transports et sous la forme d'un recours accru aux emplois jeunes avec perspectives de pérennisation en termes d'emploi, et des dispositions techniques complémentaires en vue d'adapter les équipements au nouveau contexte. Un comité de suivi doit se réunir deux fois par mois, selon une composition déduite des thèmes à aborder.

D – Les dépenses d'équipement : un exemple, le tramway de Strasbourg

Parmi les charges d'investissement les plus lourdes, figurent notamment celles liées à la constitution des réseaux en site propre.

La réalisation de son tramway par la communauté urbaine de Strasbourg en fournit une illustration, notamment le lancement des opérations de construction de la ligne B du TRAM.

Par des délibérations du 15 décembre 1995, la communauté urbaine de Strasbourg a approuvé la réalisation de la ligne B du TRAM, qui a été confiée à la compagnie de transports strasbourgeois (CTS), par un avenant au contrat de concession antérieurement conclu avec elle le 27 décembre 1990.

La manière dont la communauté a suivi cet important projet dont l'essentiel des dépenses était réalisé par la CTS appelle plusieurs remarques.

Le montant global du projet apparaissant au contrat est évalué à 1 689,3 MF (257,53 M€), dont 64 MF (9,76 M€) supportés directement par la communauté urbaine au titre des acquisitions foncières. La contribution forfaitaire à l'investissement versée par l'établissement public entre 1997 et 2001 s'établit à 679,6 MF (103,60 M€) auxquels s'ajoutent 16 millions pour la participation à la construction d'un parc de

stationnement relais. Il ne s'agit pas pour autant du coût global du projet, puisque les opérations d'accompagnement qui en sont indissociables, notamment les réaménagements de voirie rendus nécessaires par la construction de la deuxième ligne, ne sont pas compris dans cette enveloppe ; une autorisation de programme de 215 MF (32,78 M€) a été ouverte en 1997 à cet effet. Or, une telle approche consolidée du coût global du projet ne semble pas avoir été présentée au conseil de la communauté.

De même, l'incidence à venir de la construction de cette seconde ligne sur la contribution versée par l'établissement public n'a pas été exposée à l'organe délibérant. Les tableaux émanant de l'exploitant du réseau qui ont été produits à la chambre montrent que si, jusqu'en 1999, le produit du versement transport apparaît théoriquement suffisant pour couvrir à lui seul la « contribution urbaine » versée à la CTS, il n'en sera plus de même à compter de l'an 2001. A cette date, la contribution à payer par la communauté devrait atteindre 526,2 MF (80,22 M€) contre 392,8 MF (59,88 M€) en l'an 2000.

Cet exposé aurait été d'autant plus utile que la communauté urbaine de Strasbourg n'a pas adopté la présentation comptable préconisée pour le suivi des activités de transport public de voyageurs.

Différents textes sont venus préciser les dispositions applicables à la comptabilisation de ces opérations. Il en résulte que, nonobstant la qualification de concession retenue par le contrat avec la CTS, d'importantes dépenses étaient cependant supportées directement par la communauté (avant projet sommaire des travaux, acquisition des terrains pour l'emprise TRAM, travaux de déviations des réseaux pour la construction du tramway, et des matériels acquis par la CTS pour lesquels la communauté urbaine verse des subventions couvrant, en moyenne, de l'ordre de 50 % de leur coût). L'ouverture d'un budget annexe des transports apparaît nécessaire afin de fournir les indications détaillées sur le coût de ce service et de décrire l'ensemble des mouvements financiers qui s'opèrent à partir du budget général de la communauté urbaine.

Ce travail consistant à regrouper les recettes et les dépenses propres au service des transports est d'ailleurs partiellement déjà réalisé par le service compétent au bénéfice de l'exécutif de l'établissement public, dans le cadre de la préparation budgétaire.

Les stipulations contractuelles relatives aux coûts d'investissement, sur lesquels porte l'engagement de la CTS, apparaissent éminemment succinctes et peu précises, s'agissant d'un projet portant sur plus de 1 600 MF (243,92 M€).

Si les justifications sur les montants mentionnés à l'annexe I-7b du contrat peuvent être apportées par les services, elles résultent parfois de documents épars qui ne revêtent pas de caractère contractuel engageant le concessionnaire vis-à-vis de la communauté urbaine.

Les clauses régissant les conditions dans lesquelles les contributions sont versées par la communauté urbaine de Strasbourg s'avèrent peu exigeantes, en ce qui concerne l'information qui doit être produite par le concessionnaire.

Le paiement de la contribution forfaitaire par la communauté urbaine (679,6 MF, soit 103,6 M€) n'est pas assorti de l'obligation pour la CTS de l'informer du déroulement financier de l'opération de telle sorte que la collectivité puisse s'assurer que le montant de cette contribution a bien été calculée.

De même, l'établissement d'un plan de financement prévisionnel, qui permettrait à la communauté de s'assurer des conditions dans lesquelles le concessionnaire serait en mesure de faire face à ses obligations, n'a pas été prévu au contrat. Cette disposition apparaît pourtant largement justifiée par la garantie apportée par la communauté urbaine au remboursement des emprunts contracté par la CTS.

En effet, la convention se borne à indiquer que la société s'engage à assurer le financement de dépenses par ses ressources propres, les contributions de l'autorité concédante et des emprunts qu'elle contractera et dont elle déterminera chaque année le montant, sans autre précision.

Lorsque la convention prévoit la production de documents, ces dispositions ne sont pas respectées. Ainsi, l'article 21 de la convention, qui impose la fourniture de différents documents financiers et notamment un état trimestriel des dépenses engagées, comptabilisées et restant à engager, n'est plus appliqué depuis 1995. La production de ce document permettait pourtant de s'assurer de l'adéquation de l'échéancier des versements mensuels aux besoins du concessionnaire.

IV – Les recettes

En plus des recettes provenant de l'exploitation du réseau, les transports urbains bénéficient de ressources tirées du versement transports, voire de subventions obtenues par la communauté.

A – Les recettes tirées de l'exploitation

La première recette provient en effet du paiement par les usagers ; celle-ci est évidemment fonction de la politique tarifaire menée par la communauté urbaine.

A *Lille*, le tarif est arrêté par l'autorité organisatrice en concertation avec l'exploitant. La grille a connu plusieurs évolutions pour être finalement très diversifiée. La nouvelle politique tarifaire, arrêtée par le comité syndical dans sa réunion du 26 février 1998, a pour motivation de permettre le développement du trafic et des recettes par une offre renouvelée.

Cette modification résulte d'un constat et de l'exploitation d'une enquête auprès de la clientèle. La baisse globale des ventes constatée depuis 1995 est la conséquence de quatre facteurs : une diminution très importante pour les titres « grand public », un arrêt de croissance, suivi d'une baisse, pour les titres jeunes, une augmentation des titres gratuits et une hausse de la fraude. L'analyse de la « perception clientèle » révèle pour sa part un niveau de prix élevé, une insuffisante fidélisation de la clientèle dont une part importante effectue les trajets domicile - lieu de travail sur ticket au détail, une gamme tarifaire bien structurée mais insuffisamment diversifiée.

Partant de cette double analyse, le comité syndical a décidé, en 1998, de revoir les différents tarifs, d'accroître leur diversification, de mettre en place des produits nouveaux comme l'abonnement avec prélèvement bancaire mensuel et de proposer une alternative au stationnement payant avec le titre "week-end familles" ou le « ticket journée » pour certaines occasions.

D'autres évolutions étaient alors simplement envisagées : tarification intermodale, évolution de la carte personnes âgées, mise en place d'une carte à valeur innovante pour les petits parcours, recours à la "billetique-monétique", étude globale sur la tarification destinée aux jeunes.

Force est toutefois de constater que les dispositions tarifaires adoptées en 1998 aboutissent à un dispositif particulièrement complexe puisque, en dehors des titres gratuits, qui intéressent huit catégories d'utilisateurs, la grille tarifaire (secteur urbain et intégré) n'offre pas moins de vingt-six tarifs. On peut légitimement s'interroger sur l'intérêt d'une telle dispersion et estimer qu'une rationalisation serait souhaitable.

A *Bordeaux*, le nombre de voyageurs transportés annuellement rapporté à la population totale de l'agglomération est deux fois inférieur à

celui de Lyon ou Marseille et une fois et demi inférieur à celui de la moyenne des villes de plus de 300 000 habitants. Plus encore, ce nombre est généralement identique au nombre de voyageurs transportés annuellement par autobus rapporté à la population totale des agglomérations dotées d'un transport en commun en site propre (métro ou tramway). Ainsi, le même pourcentage de la population utilise le bus dans ces agglomérations que dans l'agglomération bordelaise alors même que Bordeaux ne dispose pas d'autres moyens de transport en commun.

Cette faible fréquentation pèse fortement sur les recettes commerciales tirées de l'exploitation du réseau. Aussi, la part des charges d'exploitation supportée par l'utilisateur est-elle beaucoup plus faible à Bordeaux que dans les autres agglomérations : le déficit par voyageur est en moyenne de 3,60 F (0,55 €) dans les agglomérations de plus de 300 000 habitants; mais il atteint 7 F (1,07 €) à Bordeaux. Alors que l'utilisateur couvre 50 % des charges de fonctionnement en moyenne, il n'en prend en charge que le quart à Bordeaux (il en assumait encore le tiers il y a cinq ans). Les recettes d'exploitation ont ainsi baissé de 21 % entre 1993 et 1997, alors même que, lors de la phase de négociation du contrat, le délégataire s'était engagé à augmenter les recettes d'exploitation à tarifs constants.

Les causes de cette sous-fréquentation, aggravée durant la période contrôlée, sont vraisemblablement multiples : faiblesse de la vitesse commerciale, rareté des voies réservées, forte concurrence de la voiture individuelle en raison de l'existence de larges possibilités de stationnement en centre ville, etc... Mais au delà de ces causes exogènes, la convention n'incite pas suffisamment le délégataire à augmenter les recettes d'exploitation, dans la mesure où la communauté urbaine assume seule le risque commercial ; le montant de la rémunération annuelle versée par la communauté urbaine à l'exploitant ne dépend, en effet, nullement du montant des recettes d'exploitation, à l'exception d'un intéressement d'un montant marginal (inférieur à 1 % du total).

Cette faible motivation du délégataire se traduit également par le taux - estimé très élevé - des fraudeurs, longtemps proche de 23 %, comme d'ailleurs par la faiblesse des recettes de publicité, de 15 centimes par voyageur, très inférieures à celles observées dans les autres agglomérations comparables, même si les évolutions les plus récentes semblent positives.

La faiblesse des recettes commerciales est aggravée par la multiplication des gratuités accordées à certaines catégories de personnes pour l'accès aux transports urbains ; leur coût annuel, loin d'être négligeable pour la communauté urbaine, était estimé par les services communautaires à près de 12 MF (1,83 M€) en 1997. En outre, ces

gratuités sont dénuées de tout lien avec la nature de la prestation fournie, et sont en conséquence irrégulières ; la jurisprudence du Conseil d'Etat confirme, en effet, que les différenciations à bases sociales dans la tarification des services publics industriels et commerciaux sont illicites. La communauté urbaine a, sur ce point, manifesté sa volonté de procéder à une révision du système en vigueur.

De même, à **Cherbourg**, l'étude sur la tarification sociale du réseau urbain de l'agglomération cherbourgeoise prévue par le contrat de ville a été confiée à une société qui a déposé son rapport en janvier 1995. L'année suivante, la communauté urbaine a modifié la grille tarifaire en instaurant une tarification sociale adaptée en fonction du niveau des revenus. Ainsi, par délibération du 3 octobre 1996 le conseil de communauté a décidé d'accorder une réduction de 70 % sur l'abonnement mensuel aux personnes dont les ressources sont inférieures ou équivalentes au RMI brut, soit 51 F (7,77 €) le coupon au lieu de 171 F (26,07 €). En 1997, 4 012 coupons ont été ainsi délivrés. La dégradation de l'environnement social a conduit le conseil de communauté à accorder, par délibération du 26 mars 1998, la gratuité des transports aux personnes appartenant à un ménage dont les ressources sont inférieures ou équivalentes au RMI brut. Le nombre des bénéficiaires de ces mesures a quadruplé entre janvier et avril 1998, passant respectivement de 557 à 2 250. Par ailleurs, une tarification spécifique est proposée aux jeunes, avec le titre "lazer", abonnement mensuel réservé aux scolaires et le titre "zénith", abonnement mensuel étudiant.

B – Le versement transport

Le versement destiné aux transports en commun est régi par les articles L. 2333-64 à L. 2333-75 du code général des collectivités territoriales. L'assiette en est constituée par la masse salariale des entreprises de plus de neuf salariés. Le taux maximal autorisé est de 1 % pour les collectivités de plus de 100 000 habitants, ces dernières pouvant toutefois porter ce taux jusqu'à 1,75 %, sous la double condition qu'elles aient décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif et que l'Etat ait notifié un engagement de principe sur le subventionnement de l'investissement correspondant.

Plusieurs communautés ont usé de cette faculté ; dans certains cas, ce choix était critiquable. Ainsi, la communauté urbaine de **Bordeaux** avait adopté un tel taux par une première délibération du 23 octobre 1987 en vue de la réalisation du métro. Cette délibération initiale avait été remplacée par plusieurs autres, modifiant ce taux majoré. La dernière délibération a longtemps été celle du 26 février 1993, fixant le taux à

1,40 %, avant que la conseil de communauté n'adopte une nouvelle délibération le 27 novembre 1998. Jusqu'à cette dernière délibération de 1998, qui visait explicitement le nouveau projet de tramway, la majoration du taux du versement transport reposait, en fait, sur le projet de métro. Or celui-ci a été définitivement abandonné, en particulier par le vote du conseil de communauté du 22 juillet 1994. Dès lors, le maintien après juillet 1994 du taux majoré du versement transport ne reposait plus sur aucune base juridique.

D'ailleurs, dans un arrêt du 23 avril 1997, le Conseil d'Etat a précisé : "le fait que la communauté urbaine a renoncé en 1994 à la réalisation du projet de métro automatique (...) est de nature à faire obstacle au maintien de ces majorations après la date à laquelle la communauté urbaine a abandonné son projet de métro" (CE arrêt n° 141981 du 23 avril 1997 - SARL les Nouvelles Halles Lagrue et fils).

Aujourd'hui, la légalité de cette majoration ne paraît plus contestable dans la mesure où les conditions de son institution sont de nouveau réunies et une nouvelle délibération a été adoptée le 27 novembre 1998.

Il convient au demeurant de rappeler que cette recette n'est pas fonction du coût du réseau, mais de la situation économique. Cette circonstance devrait être prise en compte pour les communautés dans l'établissement de leurs budgets transports.

C – Les subventions et la charge pour la communauté

Certaines participations sont liées à l'investissement en site propre ; mais, pour l'essentiel, elles concernent le déficit d'exploitation et constituent une charge importante de recouvrement pour les communautés.

1 – Subventions et concours

Le financement des investissements en site propre n'a pu être assuré par le seul recours à la fiscalité communautaire et aux subventions de l'Etat ; il a fallu recourir à l'emprunt. Ainsi à **Lille**, l'endettement généré par les transports représente pratiquement 75 % du stock de la dette communautaire qui atteint elle-même une valeur par habitant, au 1^{er} janvier 1997, de 10 837 F (1 652,09 €). La communauté a également eu recours à d'autres participations.

Certaines communes ont participé directement au financement de l'infrastructure sur leur territoire.

Dans deux cas, les collectivités ont été invitées à participer directement à l'investissement, pour des motifs techniques dont la justification est différente et l'effectivité opposée.

La participation de la ville de Mons-en-Baroeul fixée à 30 millions de francs, sous la forme de trois annuités qui ont été honorées, de 1992 à 1994, est liée à la modalité technique de traversée de la ville et représente le surcoût entraîné par la réalisation en tranchée couverte, nettement plus onéreuse, d'un segment qui était prévu initialement en viaduc sur la ligne reliant la gare TGV de Lille et la ville de Mons-en-Baroeul.

Dans le cas de la ville de Wasquehal, la participation d'un montant identique de 30 MF (4,57 M€) est liée à une modification du tracé, avec un passage en centre-ville souhaitée par la commune.

Celle-ci initialement envisagée sous forme de trois versements concomitants au déroulement des travaux est devenu un remboursement sous la forme d'annuités d'emprunt sur vingt ans au taux d'intérêt le plus favorable obtenu par la communauté, soit 6,75 %.

Ce remboursement, partie intégrante du plan de financement communautaire pour le réseau, n'a pas fait l'objet de convention, adoptant ce dispositif, ni d'aucun versement. Outre la conséquence financière, liée à la faiblesse juridique de la créance en l'absence de convention, cette imputation d'un surcoût pour passage au centre ville d'une commune, alors que cette situation est largement répandue, est d'autant plus étonnante qu'on relève, dans le procès-verbal de la réunion du 21 décembre 1990 au cours de laquelle un schéma de développement du réseau a été présenté, que cette solution répondait pour l'autorité en matière de transport à un choix économiquement raisonnable : « afin de desservir le maximum de population, il s'est avéré préférable de choisir le tracé s'écartant le plus possible du site du tramway en passant ainsi par le centre de Wasquehal ».

Au total, non seulement ces contributions révèlent l'étroitesse de la capacité d'investissement de l'établissement public au regard de ses objectifs, mais surtout, elles posent problème au regard des relations financières entre un établissement communautaire et ses communes membres. Il ne fait pas de doute que la démarche adoptée est contraire à l'état du droit : le transport public de voyageurs est une compétence communautaire et ne peut constituer une charge communale, même partielle. Ainsi, le Conseil d'Etat a eu l'occasion, par un arrêt du 14 janvier 1998 intéressant la communauté urbaine de Cherbourg, de rappeler qu'il résulte de l'ensemble des dispositions relatives aux

communautés urbaines que celles-ci ne peuvent obtenir des communes qui sont membres de l'établissement de coopération des participations, même volontaires, au financement de travaux ou d'opérations relevant de compétences de la communauté, non transférées à ces communes.

D'autres communes membres ont versé des participations du fait que des équipements et biens relevant du réseau métro se situaient sur leur territoire.

La communauté urbaine est redevable de la taxe professionnelle sur les installations et équipements liés au métropolitain ; en effet, si le paiement de la taxe est assuré réglementairement par l'exploitant, la communauté en rembourse le montant à ce dernier. Cette taxe est affectée pour partie à la commune dont le territoire supporte les biens, et pour partie à la communauté urbaine, en application des taux respectivement votés par les communes et l'établissement communautaire. Une étude avait été conduite, constituant à la fois un inventaire et une projection, aux termes de laquelle le montant total de taxe professionnelle lié à l'infrastructure transport s'élevait pour les années 1984 à 1988, à un montant de 140 MF (21,34 M€) dont 54 % revenait aux communes.

La communauté urbaine se trouvait ainsi verser indirectement à certaines communes une partie de la taxe professionnelle à la suite d'un investissement d'intérêt communautaire et sans que les communes bénéficiaires aient une part aux investissements réalisés, en sorte qu'il pouvait apparaître qu'elles en tiraient un avantage sans cause. C'est pourquoi il pouvait sembler naturel que la communauté récupère les fonds en cause sans enfreindre la jurisprudence rappelée ci-dessus.

Le plan de financement de l'extension du réseau métropolitain a pris en compte en 1989 le reversement des parts communales, qui représentent une part non négligeable, soit près de 19 %, des ressources propres qui s'élevaient dans la version n° 1 du plan de financement à 1,782 MdF (0,27 Md€). Quatre villes étaient ainsi concernées, avec un terme calendaire ajusté sur la prospective travaux, puisque l'application du dispositif était prévue sur les années 1990 à 2001 inclus, avec un profil de progressivité, soit des taux de 25 %, puis 50, 75 et enfin 100 %.

En l'absence de péréquation, le mécanisme de reversement reposait sur l'octroi de subventions par les communes concernées après délibérations de leurs conseils municipaux, qui constituent le seul fondement à l'émission de titres de recettes. Ce dispositif, inspiré initialement par des considérations d'intérêt général et de solidarité communautaire, s'est vite écarté de cette motivation initiale pour témoigner d'incohérences, lui faisant perdre totalement son caractère originel.

Il faut d'abord relever que cette solidarité, pour être complète, aurait dû être caractérisée par une égalité de traitement et concerner ainsi l'ensemble du réseau et de ses équipements, quel que soit le mode de transport, comme cela a d'ailleurs été revendiqué ponctuellement.

En second lieu, cette disposition a fait l'objet de marchandages qui ont affecté l'esprit communautaire, aboutissant, au total, à un mélange de sujets, de motivations et d'objectifs.

Ainsi, le procès-verbal de la séance du conseil communautaire, le 21 décembre 1990, atteste que le représentant d'une commune concernée évoque dans le débat que cet accord comporterait en contrepartie des « conditions », touchant aux modalités d'utilisation de la dite taxe, et à des versements sous forme de subventions. Le contentieux ouvert ultérieurement entre l'établissement communautaire et cette commune, qui s'était acquittée de ses versements jusqu'en 1993, a débouché sur un compromis. Le Conseil communautaire qui avait déjà consenti, par délibération du 7 avril 1995, une réduction de 50 % de sa participation, en considérant un report de recettes fiscales attendues par la ville, a eu connaissance, dans sa séance du 18 décembre 1998, d'une transaction comportant deux axes.

D'une part, la commune ayant sollicité le réaménagement de ses versements au motif que le différé constaté sur la réalisation d'une zone d'activités ne lui permettait pas de compenser l'effort de solidarité envisagé, le Conseil communautaire consentirait à ce que la commune reprenne à sa charge, de façon anticipée, le patrimoine scolaire construit par la communauté urbaine sur les ZAC communales, sur une estimation, non détaillée, d'équivalence entre la remise à niveau des trente-deux groupes scolaires et la dette communale en matière de reversement de la part communale de la taxe professionnelle perçue au titre des installations du métro sur son territoire, les charges d'entretien des groupes scolaires étant, sans plus de détail, considérées équivaloir au reversement dû au titre de 1995.

D'autre part, pour solder l'intégralité du reversement de la taxe professionnelle liée à l'infrastructure métro, la commune s'engagerait à verser à la communauté au titre des années 1999 à 2001, au premier franc et sans interruption jusqu'à extinction des sommes restant dues au titre de la taxe professionnelle liée au métro, soit 10 MF (1,52 M€), la moitié des parts communales de la taxe professionnelle et de la taxe du foncier bâti constaté sur le périmètre de la zone d'activités évoquée ci-dessus.

Le schéma initial a ainsi perdu de sa cohérence au fur et à mesure des négociations.

2 – Les compensations tarifaires

Les communautés prennent en charge les réductions tarifaires qu'elles consentent.

Ainsi, à **Lille**, les compensations tarifaires augmentent sensiblement sur la période (au total de 14,3 %), en particulier sur l'année 1997, et leur part dans les recettes réalisées au sens de l'objectif passe de 9,8 % à 11,4 % sur les trois années. Le forfait, pour sa part, augmente de + 7,1 % sur les trois ans, pour représenter en 1997 un montant équivalent à 160 % des recettes réalisées au titre de l'objectif, contre 147,9 % en 1995. Enfin, le total des compensations et réductions tarifaires représentait, en 1997, pour l'autorité publique une charge de l'ordre de 668 MF (101,84 M€) pour des « recettes-traffic », qui étaient de 297 MF (45,28 M€).

3 – Le coût pour la collectivité

L'ensemble des charges pesant sur une communauté du fait de son réseau de transport est non seulement considérable mais en croissance rapide.

En effet, aux charges résultant de subventions d'équipement ou de la compensation tarifaire peuvent s'ajouter d'autres aides. A **Lille**, la communauté supporte une participation au titre des "solutions innovantes". Ainsi, en est-il de la mise en place de « bornes d'appel taxis » permettant à une clientèle isolée d'accéder au réseau de transport central de la communauté. Si les dépenses d'exploitation ont à ce titre baissé sur la période, et particulièrement en 1996, il faut constater que les recettes ont connu une érosion accentuée en 1997. Elles représentaient alors un montant de 24,6 KF (3,75 K€) hors taxe et la subvention d'équilibre due à ce titre a atteint la valeur de 519 KF (79,12 K€) (hors taxes).

Il en résulte globalement des dépenses élevées.

Ainsi, à **Bordeaux**, le déficit d'exploitation du réseau de bus (hors charges d'investissements) a augmenté de manière continue et à un rythme élevé ces dernières années. Il a ainsi crû de 67 % entre 1989 et 1997, passant de 248 MF (37,81 M€) à 415 MF (63,27 M€) en huit ans. Finalement, une fois déduites les recettes tirées de l'exploitation (payées essentiellement par l'utilisateur), le coût final pour la communauté urbaine, investissements compris, est d'environ 550 MF (83,85 M€) par an (1,5 MF par jour, soit 0,23 M€), payé environ pour moitié par les

entreprises sous forme de versement transport et pour moitié par l'ensemble des contribuables.

Bien plus on constate que cette croissance n'est pas toujours liée à un accroissement de trafic.

Ainsi, à *Nancy*, l'analyse des relations financières avec le délégataire 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.

V – Les contrôles

Il convient de distinguer les contrôles exercés par la communauté sur les gestionnaires des services de transport urbain (V-A) de celui qui est réalisé par la communauté sur l'ensemble des systèmes (V-B).

A – Les contrôles sur les délégataires

Deux exemples montrent que ces contrôles ont souvent été lacunaires même si des améliorations ont été apportées récemment.

Ainsi, à *Lille*, le contrat conclu en 1992 avec l'exploitant lui attribuait comme mission principale d'assurer une offre minimale de transport, définie par la collectivité par mode de transport et par ligne, moyennant une rémunération forfaitaire.

Dans ce cadre, l'exploitant se voit assigner un objectif de recettes, supportant la part éventuellement non réalisée ou, le cas échéant, bénéficiant de l'excédent. De même, l'exploitation devait satisfaire à des indicateurs de qualité, avec, pour sanction, une pénalité contractuelle dont le montant pouvait atteindre 1 MF (0,15 M€), dans l'hypothèse où le taux de courses non effectuées excédait un seuil de qualité minimal de 0,4 %.

L'exploitant était également chargé de missions annexes, (notamment la gestion et le contrôle des services affrétés et conventionnés et la gestion du compte transport) et des missions complémentaires, (notamment la réalisation d'études en sus d'un volume d'études prévu la réalisation de certains investissements, et toute autre mission sur convention spécifique). Il assurait également la promotion du réseau, sur information préalable du syndicat mixte.

L'exploitant était tenu d'établir chaque année un bilan commercial, technique et financier, comprenant le compte transport.

Des anomalies semblent avoir marqué la production de ce document. Ainsi, pour l'exercice 1995, il peut être noté qu'une version n° 3 a été établie le 10 janvier 1997, ce qui témoigne d'un décalage excessif, qui conduit à s'interroger sur les conditions dans lesquelles l'information nécessaire pour orienter l'action était disponible en temps utile et sur l'application des clauses contractuelles qui prévoient une présentation du compte rendu général d'activité de l'exercice écoulé pour le 15 mai suivant. La présentation des comptes de clôture pour les années 1996 et 1997 laisse également apparaître des numéros de version, sans dates d'ailleurs pour celle de l'exercice 1997. Ceci laisse supposer des difficultés peu compréhensibles dans la mise au point des comptes de clôture, et, par voie de conséquence, un manque d'information pour la collectivité au regard de l'année en cours.

En outre, les données chiffrées fournies dans ces documents n'étaient pas toujours cohérentes entre elles. Ainsi, alors que la relation entre déplacements de l'année, tarif moyen et recettes totales était directement vérifiable, le lien entre le kilométrage annuel et son détail, soit le kilométrage journalier et le nombre de jours, n'était pas établi, et ne l'était pas non plus avec le montant des dépenses et les prix au kilomètre actualisés de l'exercice.

Enfin, ces tableaux statistiques, faute de commentaires suffisants et d'une véritable mise en perspective des données, présentaient un intérêt relatif.

Même s'il n'est pas encore possible d'apprécier le nouveau contrat signé en juin 1998, il contient d'intéressantes améliorations comme la remise régulière des recettes auprès du comptable public, la mise en place d'une information complète sous forme de tableaux de bord mensuels régulièrement remis à l'autorité et susceptibles d'exploitation bureautique, ainsi qu'un renforcement des procédures de contrôle.

A *Nancy*, 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 de voyageurs ces dernières années s'est traduite par le versement d'une somme globale de 13,6 MF (2,07 M€) à titre de compensations.

Or, en dépit des sommes en jeu et des moyens techniques dont a été doté l'exploitant à travers les investissements réalisés dans la billettique, la communauté ne dispose pas des moyens d'assurer un

contrôle externe des performances du cocontractant, notamment du nombre 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 au dépôt.

B – Le contrôle global

Le contrôle d'ensemble sur les transports n'est pas toujours assuré.

Ainsi à *Lille*, les débats du conseil communautaire ont été multiples sur la question du transport, s'intéressant particulièrement au financement des infrastructures et à la fixation du taux du versement transport dont on peut noter qu'il a dû être régulièrement porté à son maximum, et qu'il représente pour 1998 un montant de 782,6 MF (119,31 M€).

Par contre, il n'est pas établi que le conseil communautaire ait une information à la fois détaillée et de synthèse sur le coût global du transport collectif, ni de sa confrontation aux conditions tarifaires, assurant ainsi un état des lieux tant pour l'utilisateur que pour le contribuable.

Certes, le service des systèmes et du contrôle de gestion a entamé une réflexion et une démarche dans ce domaine, qui n'est pas facilitée par la complexité institutionnelle et par l'intervention de cinq budgets publics, hors celui de l'Etat. Il demeure néanmoins souhaitable qu'au-delà des budgets et comptes administratifs, multiples, cette information globale puisse être assurée sous forme de compte rendu public.

CONSTAT ET RECOMMANDATIONS

L'examen de la "compétence transports" appelle une première série de conclusions, qui rejoint des constatations déjà formulées sur l'exercice par les communautés urbaines de leurs compétences. L'exclusivité que le législateur a donnée en la matière à l'établissement public est trop souvent mal respectée. Cette situation peut s'expliquer en l'espèce par la complexité des réseaux et l'ancienneté de structures préexistantes ; elle ne peut cependant se justifier lorsque l'on constate que plus de trente ans après leur création, certaines communautés ont laissé subsister des organismes dont l'existence, contraire à la loi, a d'autant moins de raison d'être, qu'elle contribue à compliquer les structures et la définition des responsabilités.

Une seconde série de constatations est propre au domaine considéré. La complexité des problèmes posés par les transports collectifs urbains explique bien des insuffisances rencontrées, elle n'en rend que plus nécessaire la simplification des structures et la définition d'une politique d'ensemble, souvent très tardive et mal suivie.

Le coût des transports est non seulement considérable, mais il a tendance à croître nettement plus vite que la fréquentation. Les constatations sur ce dernier point n'incitent pas à l'optimisme et exigent d'autant plus une définition des politiques et des objectifs, d'une part, et une surveillance des différents postes de dépenses. Or, comme dans d'autres secteurs, les chambres ont constaté des infractions au code des marchés publics, qui ne peuvent générer d'économies. De même, il est nécessaire de veiller à une meilleure rentabilité, notamment à la régression des actes de vandalisme et d'incivilité qui se traduisent par des dépenses de remise en état et une perte de recettes due aussi bien à l'insécurité qu'à la fraude.

Les recettes ne connaissent pas une évolution satisfaisante. La part payée par les usagers, fortement pénalisée par la fraude, est le plus souvent insuffisante et fait l'objet d'une tarification souvent excessivement complexe. Le versement transport souvent fixé au taux maximal, notamment lorsque le réseau est complexe, ne saurait se substituer au financement par les usagers eux-mêmes ; il convient, en effet, de noter qu'il n'est fonction ni du trafic, ni des besoins, mais de la situation économique et de l'emploi, en raison de son assiette.

Les résultats obtenus sont difficiles à mesurer non seulement par rapport aux objectifs préconisés dont la définition n'est pas toujours suffisamment précise, mais aussi en eux-mêmes. L'insuffisance des contrôles sur les délégataires et des données chiffrées, en particulier des budgets annexes, parfois inexistants, ne permet à l'établissement public et notamment au conseil communautaire d'apprécier de manière exhaustive et incontestée ni le coût réel des transports, ni la charge globale assumée par les collectivités, qui est évidemment multiforme.

Chapitre VIII

La politique foncière et le patrimoine

Parmi les compétences qu'exercent les communautés urbaines, la maîtrise du foncier constitue un élément fondamental dans la mesure où il est déterminant tout d'abord pour éviter la flambée de prix dans les zones déjà hautement urbanisées, comme c'est le cas dans la plupart des grandes agglomérations. Mais il prend également un aspect structurant permettant de définir un espace communautaire transcendant les situations de chacune des communes membres.

Les chambres régionales ont donc examiné comment était élaborée et exécutée cette politique foncière, comment était géré le patrimoine communautaire, en portant enfin leur effort d'analyse sur deux aspects particuliers mais centraux de l'organisation de l'espace : le secteur de la voirie et celui du stationnement.

I – Elaboration et exécution de la politique foncière

A – Définition de la politique foncière

Les compétences attribuées à la communauté urbaine en matière d'organisation de l'espace, définies à l'article L. 5215-20-1 du code général des collectivités territoriales, consistent en l'établissement des documents d'urbanisme, la constitution de réserves foncières intéressant la communauté, la création et la réalisation des zones d'aménagement concerté (ZAC) et de diverses zones d'activité économique, ainsi que la prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et la détermination de secteurs d'aménagement mentionnés à l'article L. 332-9 du code de l'urbanisme.

A *Cherbourg* entre 1984 et 1987, des conventions ont été conclues avec les six communes membres afin de confier à la communauté urbaine l'instruction, l'examen de la recevabilité et la préparation des autorisations et actes relatifs à l'occupation des sols qui demeurent de la compétence communale.

Un premier schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) de l'agglomération de Cherbourg, approuvé en 1975 et modifié en 1977, s'appliquait à quarante-neuf communes du nord-Cotentin. Une évaluation de la période 1975-1985, établie en décembre 1992 par un cabinet extérieur, a mis en lumière l'inadaptation de ce schéma par rapport à la réalité du nord-Cotentin et son inaptitude à jouer un rôle d'orientation de l'aménagement du territoire. Un syndicat mixte d'étude

pour la révision du schéma directeur de la région de Cherbourg a été créé en 1993 et un nouveau document a été élaboré par un cabinet privé sous le contrôle de la direction départementale de l'équipement. Le périmètre du schéma directeur, arrêté par le préfet de la Manche le 9 octobre 1992, comprend cinq structures intercommunales comptant elles-mêmes soixante et onze communes. Ce schéma directeur, approuvé le 26 novembre 1998, est un document d'urbanisme qui s'impose aux collectivités à travers les plans d'occupation des sols, les zones d'aménagement concerté, les grands projets d'acquisition foncière et les grands travaux d'équipement. Il définit un parti d'aménagement qui vise à renforcer la dimension d'agglomération en structurant le nord-Cotentin, afin de pouvoir tisser des relations fortes de dimension régionale et assurer un positionnement à sa mesure dans les enjeux nationaux et européens. La première phase de réalisation du schéma directeur est en cours, sans échéance fixée. Il apparaît ainsi, sans que cette appréciation soit nécessairement négative, que l'exercice d'une compétence communautaire est, en fait, partagé entre plusieurs organismes publics.

En 1994, le plan d'occupation des sols (POS) de la communauté urbaine de Cherbourg a été révisé ; malgré la progression des espaces urbanisés, la diminution des réserves de terrains urbanisables et l'augmentation des zones naturelles de protection de l'activité agricole et des paysages, son rapport de présentation précisait qu'à l'horizon 2002 les capacités foncières disponibles pouvaient être jugées aptes à satisfaire la demande potentielle ; cette révision avait pour objectif principal de dégager des espaces pour l'accueil d'activités nouvelles et une recherche de sites a été menée en ce sens. Toutefois, le SDAU applicable à l'époque définissant les zones d'activité économique, il s'avérait impossible de dégager d'autres sites destinés à cette fonction pour des motifs de comparabilité entre le POS et le SDAU. Le schéma directeur ayant été modifié en 1998, le POS communautaire devra être adapté afin d'en tenir compte.

A la communauté urbaine de *Lille*, l'hétérogénéité de territoire, où coexistent une ville centre qui ne regroupe qu'une part relativement modeste de la population totale de la communauté²⁰, des villes industrielles en situation souvent difficiles, une ville nouvelle transformée en commune de plein exercice en 1983, avec intégration de l'actif et du passif de l'établissement public dissous (EPALE) dans le patrimoine de la communauté, et des communes suburbaines et rurales, rend d'autant plus importants les enjeux en matière de politique foncière.

20 Surtout avant la fusion récemment instaurée entre Lille et Lomme.

La période qui s'est ouverte en 1989 est caractérisée par une redéfinition de la politique foncière, année au cours de laquelle furent prises les décisions, d'une part, de réaliser des zones d'aménagement concerté (ZAC) en régie directe ou concédées et, d'autre part, de réviser le schéma directeur de développement urbain (SDDU). Une délibération cadre du 9 décembre 1994 a, ensuite, arrêté les axes de cette politique qui visait à l'amélioration du logement, l'offre de terrains en extension urbaine ainsi que de sites naturels aménagés et définissait le concept de « ville renouvelée », tendant à la recomposition du tissu urbain où coexistaient des friches industrielles et un habitat dégradé.

La communauté urbaine n'étant pas seule compétente en matière de politique foncière sur son territoire, une coordination dans le respect des compétences de chaque intervenant était nécessaire. Ainsi, le SDDU a été adopté en 1998 par un syndicat intercommunal regroupant essentiellement les communes et structures intercommunales de tout l'arrondissement de Lille, après avoir été préparé par l'agence de développement et d'urbanisme de la métropole du Nord, association relevant de la loi de 1901.

D'autre part, la résorption des friches industrielles relève en grande partie de la région ou de l'Etablissement public foncier du Nord-Pas-de-Calais, établissement public d'Etat.

Quant à l'Etat, non seulement il allouait des subventions importantes en matière de résorption de l'habitat insalubre, mais il conduisait également sa propre politique tantôt directement avec la communauté urbaine de Lille (contrat d'agglomération en 1992), tantôt en y associant davantage les communes (contrats de ville conclus à partir de 1994 avec douze communes). Au surplus, un des douze grands projets urbains (GPU) de l'Etat concernant quatre communes de la communauté (Roubaix, Tourcoing, Croix et Wattrelos) a été mis en œuvre, entre 1991 et 1996, par un établissement public d'Etat, l'Etablissement public de restructuration et d'aménagement de Roubaix-Tourcoing avant qu'il ne soit dissous et remplacé par un groupement d'intérêt public (GIP). Enfin, deux zones franches ont été créées en 1996 (Lille-Loos et Roubaix-Croix-Tourcoing) sur le territoire communautaire.

A *Lyon*, une solution différente a été mise en œuvre, comme il a été dit au chapitre VI.

B – Moyens juridiques et techniques

1 – Moyens juridiques

Au premier rang des moyens juridiques dont dispose la communauté urbaine figure le droit de préemption urbain (DPU) dont l'usage pose au moins trois types de problèmes.

D'une part, le DPU n'a pas toujours été utilisé à bon escient. Ainsi, à *Lille*, la préemption s'est parfois faite sur des projets insuffisamment définis, ce que le juge administratif a été conduit à sanctionner ; toutefois la communauté apporte depuis 1997 la plus grande attention à la motivation de la préemption. De même, la communauté urbaine a acquis, en 1990, par ce moyen un appartement qui, contrairement à la mention figurant dans la décision, ne peut être considéré comme un « équipement public » et même ne correspondait pas à un besoin communautaire puisqu'il était destiné, dès le départ, à être mis gratuitement à la disposition d'une association non encore créée pour servir de logement de fonction de son directeur non encore nommé. A la suite de diverses tribulations, il est loué comme logement à une banque depuis le 1^{er} juin 1997.

D'autre part, l'achat selon la procédure du droit de préemption urbain, de même que sur mise en demeure d'acquiescer, rend la politique suivie tributaire des intentions d'aliéner et occasionne un portage foncier tant que les acquisitions foncières nécessaires à la réalisation du projet, par exemple de voirie, n'ont pas été réalisées en totalité.

Un exemple en est donné à *Cherbourg*. La communauté urbaine dispose du seul droit de préemption urbain (DPU) car toutes les zones d'aménagement différé sont devenues caduques. Par délibération du 25 novembre 1987, le conseil de communauté a autorisé l'exercice du DPU sur l'ensemble des zones urbaines et des zones d'urbanisation futures, sauf celles ayant vocation portuaire. Il est actuellement envisagé un droit de préemption renforcé sectoriellement qui permettrait, conformément à l'article L. 221-14 du code de l'urbanisme, de préempter des lots et immeubles en copropriété selon une décision motivée. Dans un souci d'efficacité le conseil a décidé de déléguer au président l'exercice du droit de préemption conformément aux articles L. 2122-21 et L. 2122-22 du CGCT. Le DPU est généralement exercé au prix proposé. Toutefois, il arrive que la communauté manifeste son désaccord lorsque le prix demandé se situe en dehors des limites « raisonnables » du marché. Dans ce cas, le propriétaire retire son offre, ce qui gèle les

terrains. Lors d'aliénations pour des raisons d'intérêt public dûment motivées, l'avis des domaines peut ne pas être respecté.

En troisième lieu, le droit de préemption est une compétence de la communauté urbaine dont les modalités financières d'exercice pour le compte des communes ont été définies par une délibération du conseil de communauté de Cherbourg. Ainsi, depuis 1987, le paiement du bien préempté doit intervenir dans les six mois de la signification de préemption ou du jugement. Toutefois les communes ont tendance actuellement à ne pas payer à l'échéance susvisée mais à solliciter le report de la rétrocession. Le transfert de cette compétence aux communes permettrait d'éviter les inconvénients de ce portage financier. Sur la période 1993-1997, l'exercice du DPU pour le compte des communes a tendance à augmenter et représente seize opérations de préemption contre huit exercées directement par la communauté urbaine de Cherbourg.

Cette situation pose parfois des problèmes particuliers dans les relations entre la communauté urbaine et les communes membres. Ainsi à *Lille*, la communauté soit acquiert l'immeuble en vue de la résorption de l'habitat insalubre, majoritairement financée par une subvention de l'Etat, mais entraînant généralement un gel pendant dix ans, soit fait usage de la préemption urbaine pour le compte des communes ; il a tout d'abord été constaté qu'un temps souvent long (deux ans, parfois plus) s'écoule avant la rétrocession. Ce décalage est d'autant plus onéreux que la convention type, qui prévoit de faire payer ce portage financier par le tiers (« la rétrocession sera effectuée au prix coûtant... en incluant a) les intérêts de l'emprunt en cas de financement par voie d'emprunt ; b) la majoration d'un intérêt au taux pratiqué par la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (CAECL) en cas de financement sur les fonds généraux communautaires ») n'a pas été respectée. Il a été noté que, pendant l'instruction, la convention-type a été mise en conformité avec la pratique réelle. En second lieu, un certain nombre d'immeubles n'ont pas été payés par les communes. Il convient de rappeler que le délai de prescription de la créance de la communauté urbaine court, à l'égard des communes, à compter de la conclusion de l'acte et non de l'émission du titre de recettes.

Ainsi, au 15 octobre 1998, le montant de ces immeubles représentait plus de 16,6 MF (2,53 M€) pour des décisions de préemptions antérieures à 1996 ; la communauté a décidé de régulariser leur situation, au besoin en étalant le paiement de la rétrocession sur trois ans (délibération 37 du 19 décembre 1997). Cette délibération décide également de faire prendre en charge par les tiers la gestion du bien préempté pour eux dès son acquisition par la communauté urbaine.

D'autres procédures sont également utilisées, parmi lesquelles figurent notamment l'acquisition amicale, l'expropriation pour constitution de réserves foncières, au demeurant peu utilisée, faute de pouvoir définir un objet précis à ce type d'opération, comme le demande l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

2 – Moyens techniques

A ***Cherbourg*** un système cartographique a été mis en place.

Un logiciel dénommé « système d'information géographique » (SIG) permet de gérer et de partager l'information de type cartographique. Il facilite la saisie, le stockage, l'extraction, l'interrogation, l'analyse et l'affichage de données localisées, tout en préservant leur confidentialité par la gestion des droits d'accès aux bases de données. Des traitements sur les données (analyse spatiale, établissement de liens entre données graphiques et non graphiques, édition de cartes thématiques, inventaires de biens et de ressources, recherche d'itinéraires, etc) permettent l'établissement de synthèses révélant des phénomènes et facilitant la décision. Devaient être ainsi constitués, sous informatique, le plan topographique établi à partir de photos aériennes, la banque de données territoriales et le plan cadastral de la communauté urbaine pour un coût évalué à 2,2 MF TTC (0,34 M€) et le financement avait été réparti comme suit : la communauté prenait à sa charge la moitié des dépenses, les communes membres le quart, l'ensemble des autres partenaires le dernier quart. Après appel d'offres restreint, un marché d'un montant de 3,1 MF TTC (0,47 M€) a été passé en avril 1995 avec une société privée. Le système est maintenant opérationnel et permet de fournir aux différents partenaires, dont la direction générale des impôts, mais également à des « clients » extérieurs (cf. INSEE pour le recensement) les plans et cartes de l'agglomération cherbourgeoise portant les renseignements qui peuvent les intéresser.

En revanche, à ***Lille***, l'absence de fichier informatique pour plus de 13 000 parcelles (hors voirie) ne facilite ni la connaissance des immeubles possédés, ni leur gestion. Il a toutefois été noté que l'informatisation est en cours.

C – Réalisation

A ***Lille***, la politique de la communauté urbaine, s'est traduite par l'ouverture de crédits importants puisque, par exemple, sur le chapitre 908, ils sont passés de 308 MF (46,95 M€) en 1979 à 930 MF

(141,78 M€) en 1994. Mais sa mise en œuvre a connu des difficultés, qui ont été constatées par une délibération du 19 décembre 1997 qui recentre les actions, en donnant priorité à la réalisation des projets plutôt qu'à la saisie de l'opportunité foncière, c'est-à-dire à l'acquisition de terrains offerts sur le marché immobilier.

Ces difficultés se sont manifestées en matière budgétaire, par une sous-consommation des crédits, dont le montant est toujours inférieur de moitié au moins aux crédits ouverts, et en matière de commercialisation, par des ventes moins rapides que prévu.

Sur ce dernier point, en l'état actuel des dossiers, il n'est pas possible de dresser un bilan du programme de zone d'aménagement concerté (ZAC) initié par la communauté urbaine de Lille ; cependant, par exemple, pour une ZAC, située à Roubaix et confiée à la SEM du versant nord-est, la communauté a racheté en 1995 à celle-ci les terrains non commercialisés représentant 25 000 m² pour 21 millions de francs pour remédier à ces difficultés de commercialisation. Les disponibilités foncières tant publiques que privées dans les parcs d'activité de la métropole lilloise font l'objet, mensuellement, d'un recensement dans une brochure éditée en collaboration par la communauté, l'agence pour la promotion internationale de la métropole lilloise (APIM) et la direction départementale de l'équipement (DDE) ; ce document unique est un atout pour informer et attirer d'éventuels investisseurs.

Enfin, en matière de réalisation, les opérations connaissent des retards. Par exemple, la ZAC de Haute Borne, sur Villeneuve d'Ascq, décidée en 1989, n'a pas encore été commencée. De manière plus générale, un document de travail interne de la communauté établi en septembre 1997 faisait état de la situation suivante :

- . pour les ZAC d'activités conduites en régie par la communauté urbaine, sur 2,076 millions de m² de surface hors œuvre nette prévus, seul 1,341 million étaient réalisés ;
- . pour les ZAC d'activités concédées par la communauté urbaine à une SEM : sur 1,958 million de m² de surface hors œuvre nette prévus, seuls 0,861 étaient réalisés ;
- . enfin, la superficie des ZAC prévues par la communauté mais n'ayant pas encore donné lieu à réalisation, soit en régie directe, soit en concession, pouvait être évaluée à 590 hectares.

Il convient toutefois de noter que les prévisions de 1989-1990 ont été contrecarrées par la récession immobilière et qu'une partie du retard a été comblée, une fois la conjoncture retournée.

II – Le patrimoine communautaire

Le transfert des biens communaux à la communauté urbaine ne pose plus en général de problèmes.

Ainsi, il a été correctement réalisé à ***Cherbourg*** ; lors de la création de la communauté urbaine, les communes membres lui ont transféré les biens fonciers nécessaires à l'exercice de ses compétences communautaires. La plus grande part de ces immeubles a fait l'objet d'une mutation de propriété. Quelques-uns ont été mis à disposition de la communauté par les communes, sachant qu'à terme ils ne seraient plus affectés à des services communautaires (centre industriel, caserne annexe des pompiers, captages d'eau potable, barrage). On constate, dans ces conditions, que la composition du patrimoine communautaire est bien connue. Ainsi pour les bâtiments communautaires, une deuxième édition du répertoire du patrimoine comprenant des fiches descriptives par site et par bâtiment, des plans ou dessins, des photographies des immeubles a été publiée en 1997.

En revanche, dans d'autres communautés, comme à Bordeaux ou à Lyon, cette connaissance reste insuffisante.

A ***Bordeaux***, l'organisation actuelle des services fondée sur une gestion du patrimoine par service affectataire ne permet pas à la communauté urbaine d'avoir une connaissance exhaustive de son patrimoine. La multiplicité des acteurs, le manque de précisions sur leur rôle, la superposition de structures horizontales et verticales interdisent une gestion efficace et centralisée du patrimoine.

Toutefois, la communauté urbaine consciente de la nécessité d'avoir une meilleure connaissance de son patrimoine a récemment mis en place un système informatique graphique, réalisé de nombreuses études sur la gestion du patrimoine, entamé une réorganisation des services ; en outre l'élaboration de l'inventaire des immeubles est en cours à la suite de la mise en œuvre de la M 14.

A ***Lyon***, le département de l'action foncière de la communauté assure une mission d'opérateur foncier et de gestionnaire du patrimoine foncier et immobilier communautaire. Pour procéder au suivi de cette mission, il dispose d'équipements informatiques performants et d'applications adaptées à la configuration du système urbain de référence (SUR). S'agissant du SUR, il faut relever que le système d'information géographique permet de localiser les déclarations d'intention d'aliéner (DIA). Ce système qui n'a été mis en place que récemment, permet de recenser tous les biens et opérations foncières étant précisé que les biens

affectés n'ont, semble-t-il, pas encore été recensés. Ces diverses applications ont fait l'objet d'une refonte dans le cadre du schéma directeur informatique.

Depuis 1994, la communauté urbaine s'est donné pour objectif d'établir un inventaire de son patrimoine privé. Les informations relatives aux biens immobiliers sont saisies dans le système informatique géographique foncier (SIGF) qui a une double mission de recensement du patrimoine foncier et d'analyse complète des biens. Ce travail de recensement et d'analyse doit permettre à la communauté urbaine d'avoir une vision précise et complète de l'état de son patrimoine, rendue indispensable par l'entrée en vigueur de l'instruction M 14 qui impose un ajustement de l'inventaire du patrimoine et de l'état de l'actif tenu par le comptable, à partir d'une base de données des immobilisations fiable. Il reste que, jusqu'à présent, faute de connaissances précises, il lui était impossible d'assurer une gestion rigoureuse de ses biens. Le retard ainsi apporté au recensement des biens du domaine privé a pu être préjudiciable à l'établissement public, même si ce recensement est aujourd'hui achevé.

III – Un premier exemple : la voirie

Quatre communautés illustrent les problèmes rencontrés dans l'exercice de cette compétence, qui, aux termes de l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales, est obligatoirement transférée aux communautés urbaines.

A – Le cas de la communauté urbaine de Nancy

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 ». Cependant, 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. En effet, 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. 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.

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 en application de l'article 256 A du code général des impôts, laquelle apparaît d'ailleurs dans quelques cas, partiellement, sur des factures.

Par ailleurs, les pratiques en vigueur constituent une infraction aux règles de l'Union européenne, notamment la directive du 18 juin 1992. En effet, si les différentes collectivités prestataires de service ont le même droit d'accès au marché que les opérateurs privés, c'est à la condition de respecter les principes d'égalité des conditions de concurrence (article 90 du traité) 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 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.

B – La communauté urbaine de Bordeaux

A Bordeaux, la communauté alloue à chaque commune une enveloppe calculée selon un mécanisme transparent (population, kilomètres de voirie) dont elle a la libre disposition, la maîtrise technique restant de la compétence de la communauté urbaine. Ces enveloppes représentent 40 % du budget « voirie ». Leur montant était de 96 MF (14,64 M€) en 1997. Sans nier l'intérêt de rendre aux maires des communes membres une capacité de décision directe en matière de voirie, il convient de noter que cette procédure correspond en fait à une délégation partielle de compétence de la communauté urbaine vers les communes membres. De surcroît, le renouvellement mécanique de cette enveloppe ne semble pas tenir compte des besoins réels du moment et a ainsi un effet inflationniste sur les dépenses de voirie.

Si l'existence d'un plan triennal d'investissement, outil prévisionnel, est en soi positive, l'analyse de quelques opérations met en évidence, dès la seconde année d'application, un décalage certain entre réalisation et prévision. Aussi, serait-il souhaitable que cet outil soit amélioré. Il apparaît notamment que le nombre des intervenants ainsi que l'organisation lourde et complexe des services (doublement des directions techniques par une direction administrative) compliquent le processus de décisions, quand bien même il ne reposerait que sur deux intervenants majeurs : le président de la commission et le directeur technique de la voirie. La nouvelle organisation devra viser à clarifier les rôles et les responsabilités des différents services.

La communauté urbaine ne dispose pas de politique globale en matière de voirie et semble subir les demandes formulées par les communes, année après année.

C – La communauté urbaine de Lyon

A la communauté urbaine de Lyon, la gestion de l'opération « Boulevard périphérique nord de Lyon » a posé des problèmes particuliers.

Par délibération du 18 juillet 1991, le conseil communautaire avait décidé de réaliser le tronçon nord du périphérique de Lyon et approuvé les conditions de couverture des charges d'exploitation et d'entretien ainsi que les tarifs et le cahier des charges d'une convention de concession. Par décision du 19 juillet 1991, le président de la communauté urbaine décidait de signer le traité de concession avec une société privée composée de plusieurs entreprises du BTP et des banques.

En 1997, la chambre régionale des comptes avait formulé plusieurs observations auprès du président de la communauté urbaine.

La chambre dénonçait notamment certaines des procédures retenues. Elle notait que la consultation, en vue de l'octroi de la concession, réduite à deux sociétés, avait considérablement restreint la mise en concurrence. Elle relevait que dans un souci de rapidité, le concédant avait laissé au concessionnaire le soin de réaliser la plupart des études nécessaires (trafic ou études géologiques).

Elle soulignait que le traité de concession n'était pas exempt de risques pour le concédant et pouvait s'avérer constituer une source de contentieux dans le futur.

Elle observait que le besoin de financement avait fortement évolué depuis le lancement du projet et atteignait un total de 6 MdF (0,91 Md€), que la concession par voie de péage ne pouvait se justifier que par un large recours à l'externalisation du financement de l'investissement ; or, celle-ci avait constamment diminué depuis le projet initial, alors même que la réalisation s'avérait de plus en plus onéreuse, rendant hypothétique la rentabilité économique de l'opération sans une participation accrue des collectivités locales. Ainsi, le financement externalisé à l'origine à près de 77 %, ne l'était plus qu'à hauteur de 50 %, puisque sur 6 MdF (0,91 Md€), partie concédée et non concédée, la charge de la collectivité (subventions et travaux en maîtrise d'ouvrage propre) dépassait 3 MdF (0,46 Md€).

Par arrêt du 6 février 1998, le Conseil d'Etat a considéré que la délibération du 18 juillet 1991 prise par le conseil communautaire avait été adoptée dans des conditions irrégulières, puisque « prise sans que la communauté urbaine de Lyon ait assuré une publicité de ses intentions de passer le contrat de concession compatible avec les objectifs de la directive du 18 juillet 1989 ».

En conséquence, le conseil communautaire a autorisé, par délibération du 16 février 1998, son président à résilier la concession. Cette résiliation est intervenue, par un acte unilatéral du président de la communauté urbaine en date du 27 février 1998.

Dès le 30 mars 1998, la société concessionnaire a formulé une demande d'indemnité fondée sur la base de l'enrichissement sans cause et de la perte du bénéfice escompté pendant la durée de la concession et réclamé à ce titre 3,5921 MdF (0,55 Md€) auxquels il faut rajouter les charges et frais financiers postérieurs au 28 février 1998, relatifs au financement de l'ouvrage et au frais de fonctionnement de la société, l'impact de la TVA sur les montants réclamés, les intérêts de droit en

application de l'article 1154 du code civil, tous ces postes évoluant, au fil du temps.

Par lettre du 18 juin 1998, les parties ont conjointement demandé au tribunal administratif de Lyon de mettre en œuvre une procédure de conciliation sur le fondement de l'article L. 3 du code des tribunaux administratifs. Cette démarche présentait l'avantage de prévenir les futurs contentieux et celui d'établir cette indemnité dans la transparence.

Par ordonnance du 2 octobre 1998, le président du tribunal administratif a désigné trois experts avec pour mission de vérifier et donner leurs avis sur les conditions de financement de l'ouvrage, le coût des études et de la réalisation, les dépenses de fonctionnement pendant la période d'exploitation, les sujétions imprévues lors du creusement du premier tube, le bénéfice escompté sur la durée initiale du contrat.

Dans l'attente d'une fixation définitive de l'indemnité, la communauté urbaine a accepté de verser une provision de 1 MdF (0,15 Md€) par délibération du 21 décembre 1998. Cette somme, affectée sur le budget 1998, a été financée par emprunt. Elle a permis un remboursement anticipé des prêts sans indemnité, ni pénalité, une diminution des intérêts de la dette à compter du 2 janvier 1998, un renoncement aux intérêts légaux sur le montant de la provision, donc à terme, une diminution du montant de l'indemnité à verser.

La conciliation a abouti à un rachat de l'ouvrage pour 4 087 MF (623,06 M€). Au total, compte tenu des travaux non compris dans la concession initiale (2 583 MF, soit 393,78 M€), le coût de l'opération s'est élevé à 6 650 MF (1 013,79 M€), financé par la communauté (3 841 MF, soit 585,56 M€), le département du Rhône (2 809 MF, soit 428,23 M€) et le FCTVA (795 MF, soit 121,20 M€).

Le traitement défectueux et irrégulier de cette opération a entraîné une charge supplémentaire pour la communauté urbaine de Lyon.

A la date de la résiliation de la concession, l'ouvrage n'étant pas entièrement achevé, puisque le percement du deuxième tunnel était en cours, la communauté urbaine a dû passer des contrats pour terminer l'opération.

Le montant provisoire des travaux attribués s'élevait à 438 128 597 F (66 792 274,04 €), dont 87 % (soit 381 063 400 F, ou 58 092 740,84 €) ont été confiés au GIE Lyon-nord, par négociation directe, c'est-à-dire sans mise en concurrence. S'il peut paraître surprenant d'attribuer ainsi des prestations à un organisme dont on vient d'annuler le contrat de concession, la technicité des opérations et l'état d'avancement de l'ouvrage expliquent sans doute cette décision.

S'agissant de la conduite d'opération, celle-ci a été confiée à la société Scetauroute, sans aucune mise en concurrence pour 5,63 MF (0,86 M€). La chambre, dans sa lettre d'observations du 20 janvier 1997 avait déjà stigmatisé les irrégularités dans la procédure de passation du premier contrat de conduite d'opération avec la société Scetauroute pour 17,2 MF (2,62 M€) sans aucune consultation préalable, alors que la communauté urbaine aurait dû procéder à une consultation de niveau européen en raison de l'importance des prestations prévues, ce qui lui aurait permis de s'assurer que seule la société Scetauroute était en mesure de réaliser la mission de conduite de l'opération.

Il est donc étonnant que la communauté urbaine ait attribué de nouveau, et toujours sans mise en concurrence, à Scetauroute la conduite d'opération pour la fin des travaux. De plus, cette convention, qualifiée de conduite d'opération, comporte des éléments relevant normalement d'un marché de maîtrise d'œuvre, tels qu'ils sont prévus par le décret n° 96-1268 du 29 novembre 1993. C'est donc tout le formalisme et les procédures de mise en concurrence du code des marchés publics qui ont été ainsi évités.

D – Le cas de la communauté urbaine de Lille

Le secteur de la voirie a longtemps fonctionné dans des conditions qui ne sont pas conformes au principe du transfert intégral à la communauté de la responsabilité en ce domaine.

Depuis 1971, en effet, les crédits relatifs à la voirie figurant au budget de la communauté urbaine ont fait l'objet chaque année d'une répartition entre les communes membres, sur la base de critères objectifs tels que la nature et la longueur des voies, constituant ainsi des enveloppes ou « droits de tirages ».

Malgré leur réduction et même leur disparition en 1999 en matière d'entretien, le montant des travaux effectués en maîtrise d'ouvrage communautaire, mais à la demande expresse des communes, porte encore sur 28,4 % des crédits de voirie du programme pluriannuel d'investissements 1997-2001.

Si cette pratique associe les communes à la définition des enveloppes, elle aboutissait à faire fixer une part importante des priorités par les communes, ce qui aurait pu et pourrait encore soulever de graves difficultés juridiques pour la communauté, dans la mesure où celle-ci est totalement responsable de l'état de la voirie et où sa responsabilité serait seule en cause en cas d'accidents dus au mauvais entretien, comme le montre très clairement la jurisprudence en la matière.

En plus de ces enveloppes, l'habitude a été prise dès l'origine de donner à chaque commune ayant des projets précis et urgents, excédant le montant de ses droits pour l'année en cause, la possibilité de réaliser néanmoins ses priorités. Dans ce cas, la commune versait à la communauté un concours financier couvrant la différence.

D'utilisation relativement modeste, ce procédé a fonctionné soixante-quinze fois, en faveur de trente et une communes, entre 1990 et 1998, et pour un montant total de participations de 50,4 MF (7,68 M€).

Ce n'est que tout récemment que la communauté urbaine de Lille a abandonné cette pratique illégale.

IV – Un second exemple : le stationnement

Le stationnement relève de la compétence communautaire. Trois exemples de communautés urbaines illustrent les problèmes en la matière.

A – La communauté urbaine de Lyon

La compétence de cette dernière est en fait partagée depuis longtemps avec la ville de Lyon. Ainsi, « la société pour la réalisation et la gestion d'équipements Lyon Parc Auto » a été créée en 1969 et est chargée notamment de l'étude, de la construction et de l'exploitation des parcs de stationnement et exerce son activité dans le cadre de l'agglomération lyonnaise. Son capital est détenu conjointement par la communauté urbaine de Lyon, la ville de Lyon et le département du Rhône à hauteur de 61,84 %.

Or, l'article L.1521-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que « les communes, les départements et leurs groupements ne peuvent créer des sociétés d'économie mixte locales que dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi ». Dès lors, la participation du département du Rhône et de la ville de Lyon au capital de Lyon Parc Auto pose problème dans la mesure où ni l'un ni l'autre ne sont compétents en matière de création, d'installation et de gestion de parcs publics de stationnement, objet et activité principale de la société.

En effet, en cas de multiplicité d'activités exercées par une société d'économie mixte locale, le même article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales impose la complémentarité, à savoir que ces diverses activités doivent toutes concourir directement à l'accomplissement de l'objet social ; or, à cet égard, ni l'exercice d'une

compétence de police, ni la qualité d'autorité organisatrice en matière de transports de voyageurs interurbains ne paraissent, davantage, de nature à justifier de manière certaine semblable participation.

Le désengagement tant de la ville de Lyon que du département actuellement en cours est en voie d'achèvement.

B – La communauté urbaine de Bordeaux

A Bordeaux, les relations avec les sociétés concessionnaires des parcs de stationnement ne respectent pas toujours les dispositions réglementaires ou contractuelles.

Ainsi un avenant n° 2 à la convention conclue avec la société Sogeparc pour le parc des allées de Tourny permettait d'affecter « les locaux destinés à la galerie marchande et à ses annexes, en cas d'impossibilité de création des commerces prévus, d'un commun accord, à une extension du parc de stationnement » ; il a été effectivement procédé à une telle modification portant le nombre de places de stationnement de 920, à l'origine, à 1 005, sans avenant validant la nouvelle capacité et actualisant les modalités de calcul de la redevance. Par ailleurs, bien que le montant de recettes conduisant à l'application d'une redevance de 25 % ait été atteint en 1996, la communauté n'a pas pris en compte le franchissement du seuil, en sorte que les titres émis auprès de la société gestionnaire ont été fortement minorés au détriment de la collectivité. Le manque à gagner, pour cette dernière, représentait plus de 420 000 F (64 028,59 €) soit environ 13 % de la somme initialement réclamée. Depuis lors, une régularisation est intervenue.

La convention de concession conclue avec la même société en 1970 pour l'aménagement et l'exploitation du parc de stationnement des Allées de Chartres a été renouvelée à titre d'occupation temporaire, le 3 janvier 1989. Elle est conclue pour une durée indéterminée ne pouvant, en tout état de cause, se prolonger au-delà du 31 décembre 2003. Une telle durée de quinze ans n'apparaît pas conforme aux pratiques habituelles en matière de conventions relatives à des parcs de surface, une durée de six années étant plus adaptée au caractère limité des investissements. La communauté justifie cet état de fait par le projet de métro VAL existant à l'époque, qui rendait incertain le devenir de cette zone.

Certains parcs de périphérie présentent des déficits d'exploitation importants en raison d'une sous-occupation structurelle (en 1997 Pessac : 1 770 771 F, soit 269 952,30 €, pour 355 places, Mérignac : 1 529 477 F, soit 233 167,27 €, pour 290 places, Le Bouscat : 624 309 F, soit

95 175,29 €, pour 199 places). Ces trois parcs ne jouent pas le rôle de parcs de rabattement, en l'absence de politique volontariste des transports s'appuyant sur de tels équipements de périphérie. Leur existence depuis plus de dix ans a ainsi généré une charge d'exploitation d'environ 40 à 50 MF (6,10 M€ à 7,62 M€), indépendamment des 200 MF (30,49 M€) qui ont été nécessaires à leur construction, sans que soit pour autant apportée une amélioration sensible aux difficultés de stationnement de la ville centre. La communauté urbaine de Bordeaux estime que la mise en œuvre du tramway et une restructuration du réseau de bus devraient leur permettre de jouer dans l'avenir ce rôle de parc de rabattement.

Enfin, une meilleure harmonisation de la politique du stationnement sur le territoire communautaire serait nécessaire. Ainsi, environ 125 tarifs horaires et 130 tarifs d'abonnements ont été recensés à ce jour. De même, la politique tarifaire actuelle est, pour certains parcs, contradictoire avec l'objectif affiché d'équilibre financier de ces parcs : par exemple, celui du Front du Médoc est déficitaire, alors que son taux de remplissage est particulièrement élevé. Toutefois, la communauté a mis à l'étude un plan de stationnement en cohérence avec le futur schéma des déplacements urbains communautaires. Parallèlement un observatoire du stationnement a été mis en place et un début d'harmonisation tarifaire a été entrepris.

C – La communauté urbaine de Lille

Dès 1983, la communauté urbaine a décidé de confier systématiquement aux communes, sur le territoire desquelles ils sont implantés, la gestion des parcs de stationnement dont elle assure la maîtrise d'ouvrage et conserve la propriété ; en cas de déficit de gestion, celui-ci est assumé par la commune, et en cas d'excédent, celui-ci est partagé par moitié entre commune et communauté urbaine.

Un tel dispositif aurait été adopté, d'une part, pour impliquer les communes et éviter de trop nombreuses demandes, mais, d'autre part et surtout, pour prévenir les risques d'incohérence voire de contradictions susceptibles de survenir entre la gestion des parcs de stationnement communautaires et les règles de stationnement sur les rues et places avoisinantes qui demeurent de la compétence de chaque commune.

Cette demande a créé des situations complexes qui deviennent même un vrai imbroglio dans le cas de quatre parcs dont la réalisation a été concédée à la SEM Eurallille, en vente en l'état de futur achèvement (VEFA), acquis ensuite par la communauté qui en a, enfin, confié, par convention tripartite, à la ville de Lille la responsabilité de la gestion et

accepté l'affermage par celle-ci à un tiers tout en se réservant, en qualité de propriétaire, l'encaissement des redevances d'occupation. Une révision de cette situation serait actuellement en cours.

CONSTATS

Cet examen de la compétence communautaire en matière foncière permet de formuler cinq types de constatations.

1°) Tout d'abord, une nouvelle fois, il apparaît que l'exercice de compétences légalement dévolues aux communautés urbaines ne s'effectue pas correctement. Notamment qu'il s'agisse du foncier stricto sensu, de la voirie ou du stationnement, les communes continuent d'exercer, en dehors de toute délégation, une partie des compétences. Or, ces irrégularités ne sont ni sans risque de contentieux, s'agissant par exemple des subventions versées par les communes ou des infractions aux règles communautaires de mise en concurrence, ni sans conséquence financière, en matière fiscale (TVA) ou de frais de personnel (doublonnement).

2°) La multiplication des intervenants rend la situation plus complexe. Ainsi en matière foncière, constate-t-on parfois une intervention de l'Etat, dans la région, d'établissements publics nationaux ou locaux, en plus de celle de la communauté urbaine. Cette multiplication ne favorise pas la définition d'une politique d'ensemble cohérente, qui reste souvent très insuffisante, par exemple en matière de stationnement.

3°) Les instruments juridiques et les moyens techniques dont disposent, en la matière, les communautés urbaines sont parfois détournés de leur objet, et souvent lacunaires.

4°) La connaissance de la composition de leur domaine, notamment privé, est très variable selon les communautés urbaines. Le retard pris dans ce secteur est d'autant plus regrettable qu'il paraît affecter essentiellement les communautés les plus anciennes.

5°) Les règles posées par le code des marchés publics et notamment les principes de mise en concurrence sont souvent enfreintes en matière de voirie ou de stationnement.

Conclusion

Il convient de souligner l'indiscutable succès des communautés urbaines qu'il s'agisse de l'intérêt porté par les communes à cette forme de coopération ou de l'importance des opérations qu'elle a permis de mener à bien, par exemple en matière de transports en commun. Leur contrôle montre, toutefois, des dysfonctionnements auxquels il appartient aux communautés actuelles ou à celles en cours de constitution de remédier, étant observé que l'Etat se doit, également, de veiller au respect des règles qu'il a lui-même fixées en la matière, notamment par la loi du 12 juillet 1999.

Sans reprendre ici les conclusions qui ont déjà été présentées, deux séries de constatations principales peuvent être dégagées.

En premier lieu, le législateur n'a pas entendu conférer aux communautés urbaines le statut de collectivité territoriale ; elles restent des établissements publics qui ne peuvent exercer que les compétences qui leurs sont dévolues par la loi soit obligatoirement, soit facultativement. Or, les contrôles, auxquels les chambres régionales des comptes ont procédé, révèlent que, dans de nombreux cas, cet exercice ne s'effectue pas en conformité avec les dispositions législatives. Il arrive, en effet, que les communautés urbaines s'investissent dans des domaines qui ne relèvent pas de leurs compétences, comme en matière d'enseignement. Plus souvent encore, elles n'exercent qu'une partie de leurs prérogatives, abandonnant le reste aux communes membres ou à d'autres établissements de coopération intercommunale, préexistants ou nouveaux. Certes, des délégations sont légalement possibles, mais elles n'interviennent que rarement. Or, il ne s'agit pas de simples entorses au droit dépourvues de conséquences : le législateur a confié des domaines d'activité aux communautés urbaines parce qu'il a estimé que, compte tenu de leur périmètre, elles étaient mieux placées pour conduire une politique homogène et cohérente. Le maintien d'intervenants ayant chacun leur vision et leurs intérêts propres constitue un frein incontestable à cette cohérence ; en diluant les responsabilités, il représente, en outre, un obstacle à l'indispensable clarté économique et financière des opérations.

La loi du 12 juillet 1999 a étendu les compétences obligatoires ou facultatives des communautés et limité la superposition des formes d'intercommunalité. Ces dispositions n'auront d'effet que si les communautés s'attachent à respecter les principes qui les régissent et si l'Etat, à travers le contrôle de légalité, veille davantage à ce respect. A

fortiori, se doit-il de ne pas inciter lui-même les communautés à intervenir dans des secteurs qui ne sont pas de leur ressort. Or, si les règles édictées par le législateur sont le plus souvent tout à fait claires, l'application qui leur est donnée dans la pratique est parfois opposée. Ainsi, dans le domaine de l'enseignement, les souhaits exprimés par les communautés et les contraintes budgétaires ressenties par l'Etat peuvent expliquer l'imbrication irrégulière des compétences et des financements ; ni les uns, ni les autres ne sauraient cependant justifier que la loi soit enfreinte.

En second lieu, les dysfonctionnements constatés sont souvent proches de ceux que les chambres régionales des comptes dénoncent à l'occasion du contrôle des collectivités locales. Toutefois, l'importance même des communautés leur confère un caractère d'exemplarité. Si elle reconnaît l'intérêt des avancées significatives que certaines d'entre elles ont réalisées en matière de gestion, la Cour ne peut que souligner la nécessité de poursuivre leur effort de modernisation.

Faute parfois de règlement intérieur, ou en raison de l'imprécision de celui-ci, la répartition des responsabilités communautaires entre les différents organes statutaires manque souvent de la clarté que l'importance même des établissements nécessiterait ; tel est notamment le cas en matière de délégations de pouvoirs. Si l'on peut constater que les communautés ont fait un effort pour moderniser l'organisation des services, il conviendrait que soient systématisées l'élaboration de guides de procédures et la création de services de contrôle et d'audit interne.

En ce qui concerne la gestion du personnel, il apparaît, en premier lieu, que l'importance des effectifs et la diversité des emplois imposent aux communautés urbaines la mise en œuvre d'une politique prévisionnelle ; celle-ci suppose une analyse précise de la situation existante (effectifs, qualifications...) et des besoins à court et moyen terme (renouvellement, extensions, formation...). Les efforts récents observés dans ce domaine ne sont pas le fait de la totalité des communautés. En second lieu, les contrôles auxquels il a été procédé, démontrent l'extraordinaire diversité de la situation réservée aux agents des communautés. Les pratiques de gestion des personnels par les communautés urbaines traduisent parfois un certain laxisme, mais surtout engendrent des différences incompatibles avec l'existence même d'une fonction publique territoriale.

Sur le plan financier, la situation des communautés urbaines se révèle inégalement tendue ; toutefois la plupart d'entre elles connaissent une relative décroissance de leur capacité d'autofinancement et de leurs dépenses d'investissement. La réduction de leur marge de manœuvre peut expliquer la diminution de la part des dépenses consacrée aux opérations

d'équipement. De ce point de vue, l'insuffisance des capacités d'autofinancement peut paraître inquiétante, dans la mesure où il existe d'importants projets, en particulier dans le domaine des transports. Il faut enfin souligner que la taxe professionnelle unique représente une nécessité absolue, tant les autres procédés de péréquation jusqu'à présent mis en œuvre ont montré tout à la fois leur complexité et leurs limites.

Le nouvel élan donné par la loi en 1999 aux communautés urbaines impose enfin que les communautés urbaines et les services de l'Etat veillent au respect des règles posées par le législateur et à l'élimination des dysfonctionnements qui entravent la pleine réussite de cette coopération intercommunale.

**Réponses des administrations
et des organismes intéressés**

Liste des réponses ¹

	Pages
Ministre de l'intérieur	197
Communauté urbaine d'Alençon	
Président de la communauté urbaine d'Alençon	202
Communauté urbaine de Bordeaux	
Président de la communauté urbaine de Bordeaux	205
Communauté urbaine de Dunkerque	
Président de la communauté urbaine de Dunkerque.....	218
Président de l'Agence d'Urbanisme et de Développement de la région Flandre Dunkerque (AGUR)	234
Communauté urbaine de Lille	
Président de la Communauté urbaine de Lille.....	237
Communauté urbaine de Lyon	
Ancien directeur de la SEM ICARE	243
Communauté urbaine de Nancy	
Président de la communauté urbaine de Nancy	245
Président du syndicat mixte des transports en commun suburbains dans la région de Nancy	256
Communauté urbaine de Strasbourg	
Président de la communauté urbaine de Strasbourg	257
Présidente de la Compagnie de transports strasbourgeois	267

¹ Seules sont publiées les réponses parvenues à la Cour avant la délibération en chambre du conseil du 15 octobre 2001.

*REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR***Sur les aspects institutionnels et l'exercice des compétences
des communautés urbaines**

La Cour constate que si la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a réservé la formule de la communauté urbaine aux plus grandes agglomérations, elle n'a pas complètement résolu la question du devenir des communautés urbaines existantes de moindre taille.

La Cour rappelle qu'aux termes de l'article L. 5215-20-1-III les communautés urbaines existant à la date de promulgation de la loi ne peuvent élargir leurs compétences à l'identique de celles détenues par les communautés urbaines créées après sa parution, si elles ne constituent pas un ensemble de plus de 500 000 habitants. Dans ce cas, elles seraient obligées soit d'opter pour une autre forme de groupement intercommunal, soit de renoncer à toute nouvelle extension de compétences.

Il ressort des débats parlementaires que les dispositions de cet article ont pour objet d'éviter, par des mesures trop volontaristes, une extension brutale des compétences des communautés urbaines qui s'étaient constituées progressivement. C'est pourquoi ces dispositions distinguent deux types de communautés. S'agissant de celles qui satisfont à la condition de seuil démographique, l'élargissement de leurs compétences à l'ensemble de celles transférées par la loi aux nouvelles communautés urbaines est possible en une seule fois et à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux. De surcroît, cet élargissement global emporte perception de la taxe professionnelle unique.

Concernant les communautés urbaines situées en dessous du seuil démographique requis, il convient de souligner qu'elles peuvent recourir aux dispositions de droit commun relatives aux modalités de transfert de compétences, prévues par l'article L. 5211-17. Elles peuvent ainsi sur la base d'une majorité qualifiée qui protège contre toute démarche précipitée, s'acheminer progressivement vers un niveau plus intégré de compétences. Celui-ci pourrait, à l'extrême, rejoindre le niveau de compétences exigé pour les communautés urbaines constituées après la promulgation de la loi. Ces communautés peuvent aussi selon adopter la taxe professionnelle unique des modalités particulières. Ainsi, la loi du 12 juillet 1999 offre bien la possibilité aux communautés urbaines existantes de moindre taille d'évoluer, à leur initiative, vers une intégration accrue de leurs compétences.

Il faut toutefois souligner que le Parlement n'a pas souhaité obliger les communautés urbaines existantes comptant moins de 500 000 habitants à se transformer en une autre forme de groupement.

S'agissant du fonctionnement de l'organe délibérant, la Cour relève que l'élaboration du règlement intérieur est parfois tardive et que les délégations accordées par les présidents d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) peuvent être source de confusions, lorsqu'elles sont accordées simultanément à plusieurs vice-présidents. Ce type de difficultés n'est pas propre au fonctionnement des conseils de communautés des EPCI. Il peut également se rencontrer parmi les conseils municipaux. A cet égard, une circulaire du 12 mars 2001 relative aux mesures à prendre par les conseils municipaux à la suite de leur renouvellement général a précisé, tant pour les communes que pour les EPCI (qui sont ipso facto concernés par la règle de renvoi des articles L. 5211-1 et L. 5211-2), le cadre juridique présidant à l'adoption du règlement intérieur ainsi qu'à l'attribution des délégations de fonctions et de signature.

En ce qui concerne l'exercice par les communautés urbaines de leurs compétences, la Cour met en relief le manque de clarté, voire de régularité juridique, qu'il peut parfois revêtir. Elle souligne certains dysfonctionnements tels que le transfert partiel de compétences, l'intervention hors du champ de leurs compétences, la participation à des financements croisés ou l'interférence avec l'action de leurs communes membres ou de syndicats intercommunaux.

L'exercice effectif des compétences par les communautés urbaines, et de façon plus large par les EPCI dans le strict respect des principes de spécialité et d'exclusivité, constitue une préoccupation constante du Ministère de l'intérieur. L'Etat a consenti dans ce domaine un effort important de formation et d'information.

En premier lieu, plusieurs circulaires, en date des 24 novembre et 17 décembre 1999 puis du 13 juillet 2000, ont appelé l'attention des préfets sur l'impossibilité de moduler l'intensité des transferts des compétences obligatoires et optionnelles (nonobstant le choix qui peut être effectué parmi ces dernières) et sur le niveau de précision qui doit entourer les transferts facultatifs de compétences.

De plus, afin de prévenir certains dysfonctionnements dont la Cour a observé l'existence, différentes instructions ont été données aux représentants de l'Etat. Ainsi, une circulaire conjointe DGCL-DGCP de décembre 2000 a détaillé les cadres juridique et comptable des conventions de prestations de services passées par les EPCI à fiscalité propre, en soulignant la place particulière des communautés urbaines. De même, une circulaire du 10 novembre 2000 a précisé les modalités d'exercice des compétences par les communautés urbaines en matière de transports scolaires. Enfin, il convient de signaler que toutes ces directives (dont la plupart sont consultables sur intranet) sont intervenues alors qu'un guide méthodologique sur la mise en œuvre de la loi du 12 juillet 1999 avait fait, dès sa parution, l'objet d'une large diffusion. Celle-ci a été confortée par une action continue de formation

dispensée tant au profit des fonctionnaires d'Etat que de ceux des collectivités territoriales.

En second lieu, des instructions précises appuyées par un ensemble de fiches techniques ont été adressées le 5 juillet 2001 aux préfets. Elles visent, en s'adressant plus particulièrement aux services chargés du contrôle de légalité, à renforcer en priorité la vigilance sur l'exercice effectif par les EPCI des compétences qui leur ont été transférées.

Il est notamment rappelé dans ce document que cet exercice effectif constitue une obligation juridique et une contrepartie des abondements financiers dont bénéficient les EPCI et le constat des anomalies les plus graves doit conduire à demander le retrait ou à déférer les délibérations contraires aux principes de spécialité et d'exclusivité.

De même, une étude d'ensemble a été engagée par la direction générale des collectivités locales au sujet de la mise en œuvre de l'intérêt communautaire, dont la définition conditionne pour partie l'exercice effectif des compétences par les EPCI à fiscalité propre. Des premiers rapports adressés par les préfetures à la suite de cette circulaire, il ressort que non seulement les services chargés du contrôle de légalité mais aussi les services financiers veillent plus étroitement au respect des principes de spécialité et d'exclusivité. Ceux-ci écartent ainsi les projets pour lesquels des financements communautaires et communaux apparaissent simultanément.

Sur les aspects financiers

Les relations entre une communauté urbaine et ses communes membres

Il ressort de l'examen de l'activité des communautés urbaines que certaines d'entre elles exercent leurs compétences dans des conditions contraires à la réglementation et que les transferts de compétences s'accompagnent de financements prohibés.

Les communautés urbaines sont pourtant régies, comme tous les EPCI, par les principes de spécialité et d'exclusivité.

En effet, en application de ces principes, le budget d'une communauté urbaine ne peut comporter d'autres dépenses et recettes que celles qui se rapportent à l'exercice de ses compétences. Elle ne peut donc pas intervenir, ni opérationnellement, ni financièrement, dans le champ des compétences que les communes ont conservées.

Parallèlement, le budget des communes membres de la communauté urbaine ne peut plus comporter de dépenses ou de recettes relatives à l'exercice des compétences qui ont été transférées puisque le transfert emporte dessaisissement immédiat et total des communes qui ne peuvent plus intervenir dans le champ de ces compétences (C.E. 14 janvier 1998, Communauté urbaine de Cherbourg).

Les financements croisés sont donc interdits.

Toutefois, la loi du 12 juillet 1999 a introduit une dérogation à ce principe en permettant respectivement aux communautés de communes (article L. 5214-16 du CGCT), aux communautés urbaines (L. 5215-26) et aux communautés d'agglomération (L. 5216-5) d'attribuer à leurs communes membres des fonds de concours afin de contribuer à la réalisation et au fonctionnement d'équipements d'intérêt commun.

Cette dérogation est d'interprétation stricte dès lors que l'équipement doit présenter un intérêt commun à la commune et à l'EPCI sans présenter un intérêt communal, ni un intérêt communautaire.

Enfin, une particularité est prévue pour les communautés urbaines : L'article L. 5215-27 du CGCT leur permet, en effet, de confier conventionnellement la création et la gestion d'équipements et de services relevant de leurs attributions à leurs communes membres, ou à toute autre collectivité ou établissement public, les dépenses correspondantes restant toutefois à la charge de la communauté urbaine. Réciproquement, ces mêmes personnes publiques peuvent passer des conventions ayant le même objet avec la communauté urbaine.

L'analyse de la situation financière des communautés urbaines de 1993 à 1998

Il ressort principalement de cette analyse qu'au cours de la période 1993-1998, les huit communautés urbaines examinées ont toutes enregistré une diminution notable de la part de leurs dépenses d'investissement dans leurs dépenses totales.

Cette tendance est apparue pour la Cour des Comptes contraire à la vocation des communautés urbaines, qui est de prendre en charge la réalisation des projets d'investissement dont l'importance excède les capacités techniques et financières des communes membres.

Il doit être signalé que cette tendance s'est toutefois inversée depuis 1998.

En effet, l'effort d'équipement des communautés urbaines a considérablement augmenté entre 1998 et 1999 (+ 62 %). Cette forte croissance ne résulte pas d'un cas isolé puisque 7 communautés urbaines sur 12 ont fait progresser leurs dépenses d'équipement de plus de 30 %.

Le taux d'équipement, qui correspond au rapport entre les dépenses d'équipement et les recettes de fonctionnement, s'élève ainsi à 39 %.

Les aspects relatifs aux personnels

Les constatations de la Cour portent tout d'abord sur l'évolution des effectifs des communautés urbaines, dont il est souligné que la relative

stabilité doit être tempérée par l'observation d'une connaissance insuffisamment précise des données en raison d'une gestion essentiellement budgétaire et non prévisionnelle des emplois malgré des innovations récentes sur ce point.

Le ministre de l'intérieur n'a pas d'observation particulière à formuler sur ce point qui relève des responsabilités de gestion de chacune des communautés urbaines.

La Cour constate ensuite que certaines communautés urbaines ont mis en place des formes plus ou moins développées de gestion groupée ou unifiée de leur personnel et de celui d'une ou plusieurs communes membres et en tire des conclusions nuancées : cette pratique, qui lui paraît poser un problème de compatibilité avec la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et induire des problèmes de répartition de charges lui semble toutefois de nature à générer des économies et éviter diverses pratiques contestables au plan des rémunérations.

Il est de fait qu'il n'existe pas de dispositions législatives générales organisant la possibilité pour des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et leurs communes membres de créer des services administratifs qui leur soient communs. La règle demeure que chaque collectivité et établissement crée les emplois nécessaires à l'exercice de ses compétences et organise ses services tandis que les agents qui occupent lesdits emplois relèvent à ce titre d'un employeur et d'une autorité hiérarchique uniques.

Tout au plus, les dispositions de la loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, codifiées désormais à l'article L 5215-27 du CGCT, permettent-elles à une communauté urbaine de confier par convention, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres et réciproquement, aux communes membres de confier la création ou la gestion d'équipements ou de services à la communauté urbaine, tandis que l'article L 5215-30 prévoit la possibilité pour les communautés urbaines de mettre leurs services techniques à disposition des communes.

Ces dispositions ont incontestablement fait l'objet d'une interprétation large pour servir de fondement juridique à certaines conventions notamment dans le cas de Strasbourg où la Cour relève que l'ensemble des fonctionnaires de la ville a été transféré à la communauté, les services de cette dernière gérant à la suite de ce transfert les services publics communaux moyennant un remboursement des charges correspondantes. Pour autant, ce contexte juridique fragile ne paraît pas avoir été fondamentalement modifié par la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Celle-ci n'a pas bouleversé la situation antérieure concernant la compétence que détient chaque personne morale de créer ses emplois et d'organiser ses services. Par ailleurs, cette loi dont l'objet n'est pas

de traiter des répartitions de services entre les EPCI et les communes membres ne peut être regardée comme ayant implicitement abrogé les dispositions spéciales des articles L 5215-27 et L 5215-30 sur ce point.

Pour l'avenir, la mise en commun de moyens et notamment de certains services administratifs par le biais des EPCI, tout au moins les plus intégrés d'entre eux, ne doit pas être écartée car elle peut, ainsi que le relève la Cour, être de nature à procurer des économies et à assurer une meilleure rationalité et une meilleure efficacité. Une telle évolution, qui pourrait être confortée par une clarification des règles législatives applicables devrait toutefois être conduite dans des conditions qui permettent d'assurer la continuité du service public et ne portent pas atteinte à une claire répartition des compétences, des responsabilités et des financements.

La Cour relève enfin un certain nombre d'irrégularités commises par les communautés urbaines au regard des règles statutaires notamment en matière de recrutement d'agents contractuels.

Le ministre de l'intérieur ne peut que signaler sur ce point qu'il vient d'adresser en date du 25 juillet 2001 une circulaire à l'ensemble des préfets afin notamment de rappeler les dispositions législatives, réglementaires et les principes jurisprudentiels qui encadrent strictement les conditions de recrutement de contractuels dans la fonction publique territoriale.

*REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE URBAINE
D'ALENÇON*

Les communautés urbaines de création récente

Je souhaite simplement insister sur le fait que la transformation du district en communauté urbaine restera la marque d'une grande vision d'avenir. Elle constitue une étape historique de l'agglomération d'Alençon à la recherche d'une forme de coopération intercommunale la plus intégrée possible dans l'intérêt supérieur du service public rendu aux citoyens. Elle ne peut être réduite à des considérations financières qui ne sont néanmoins jamais à négliger.

Le règlement intérieur

S'agissant du règlement intérieur, un projet a été élaboré par les services. J'ai souhaité que chaque membre du bureau de communauté contribue à sa rédaction, afin que le président, qui est aussi le maire d'Alençon, ne soit pas soupçonné de promouvoir une formulation favorable à la ville-centre.

L'évolution de la communauté urbaine, l'adoption du projet d'agglomération et l'installation des nouvelles instances communautaires consécutives aux élections municipales de mars 2001 sont de nature à favoriser l'élaboration du règlement intérieur.

L'évolution de la situation financière de la communauté urbaine de 1993 à 1998

La Cour relève que «la part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales est passée de 24,4 % en 1993 à 14,4 % en 1998, en raison notamment du transfert au district, opéré en 1995, de la plupart des personnels de la ville d'Alençon».

La diminution de la part des dépenses d'investissement n'est pas uniquement liée au transfert de la plupart des personnels de la ville mais également aux compétences supplémentaires, exercées à partir de 1997 afin d'offrir aux habitants une stricte égalité d'accès aux équipements et services qui desservent la communauté, telles que les écoles de musique, les bibliothèques ou la restauration, qui engendrent principalement de dépenses de fonctionnement.

Il s'agissait de traduire la réalité de la vie des habitants de la communauté et de leur sentiment communautaire.

La Cour note que la progression des recettes de fonctionnement a permis de relever le taux d'épargne brute, particulièrement faible en 1993, de 10,4 % à 12,4 % en 1998.

Pour la détermination de l'autofinancement comme pour l'endettement il me semble devoir être tenu compte des remboursements effectués par les communes au titre de l'annuité de la dette.

La chambre régionale des comptes, dans sa lettre d'observations définitives a d'ailleurs noté que «près des deux tiers des emprunts ont été souscrits pour le compte de communes membres du district qui remboursent chaque année celui-ci du montant de l'annuité qu'il supporte. Compte tenu de ces versements, le district dégage un auto-financement corrigé non négligeable surtout au début de la période examinée».

Je précise par ailleurs que la progression rapide des dépenses de fonctionnement résulte uniquement de l'extension des compétences, la maîtrise des coûts de fonctionnement étant une politique constante de notre communauté depuis 1989.

La Cour relève que «l'augmentation du produit des trois principales contributions directes est consécutive à la transformation du district en communauté urbaine et au transfert corrélatif de compétences ».

Or, l'augmentation de la fiscalité communautaire résulte uniquement de l'extension des compétences et non de la transformation du district en

communauté urbaine puisque, lors de sa transformation, le district exerçait toutes les compétences obligatoires des communautés urbaines à l'exclusion de la participation aux collèges.

Par contre, il est tout à fait exact que la dynamique créée par cette transformation et la confiance née de sa réussite ont engagé les élus à progresser dans l'extension des compétences.

Par ailleurs, je tiens à préciser que la fiscalité cumulée est restée inchangée pour la plus grande partie des communes membres.

La gestion des personnels

La Cour note que la gestion groupée des personnels de la communauté urbaine et de la ville d'Alençon n'est pas dépourvue d'inconvénients, les pourcentages de mise à disposition ne pouvant être définis que de manière très approchée et dès lors la réalité des coûts est difficile à vérifier.

J'indique que l'unicité des services du district, puis de la communauté urbaine et de la ville d'Alençon a été un principe de bonne gestion, tant en terme de coût que d'efficacité, mis en œuvre dès la création de l'établissement public. Le poids de la ville le justifie à l'évidence. En outre, la ressource humaine est une donnée essentielle de la réussite de l'esprit de coopération qui n'a cessé de croître au cours de ces 30 dernières années dans l'agglomération alençonnaise.

J'ajoute que le partage du temps entre la ville et le district (ou la communauté) est défini au plus juste entre l'agent concerné et le chef de service.

Il est tout à fait exact que les objectifs assignés à ces transferts de personnel étaient d'accroître l'efficacité de la mise en commun de moyens, d'affirmer le principe d'une unité de gestion et de marquer l'ardente volonté de développer l'intercommunalité.

*REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE URBAINE
DE BORDEAUX*

**Observations relatives à l'évolution de la situation financière
de la communauté urbaine de Bordeaux
de 1993 à 1997**

La baisse des investissements

En premier lieu, le passage à l'instruction M14, le 1^{er} janvier 1997, nécessite un retraitement pour tenir compte notamment du changement d'imputation des fonds de concours et subventions d'équipement désormais imputés en section de fonctionnement.

Aussi, les montants mandatés sur la période sur laquelle porte le rapport de la Cour des comptes ressortent à :

- 1993	: 1 102 849 226 F (168 128 280,66 €)
- 1994	: 1 065 073 913 F (162 369 471,32 €)
- 1995	: 832 465 801 F (126 908 135,90 €)
- 1996	: 881 447 586 F (134 375 812,25 €)
- 1997	: 706 349 011 F (107 682 212,55 €) dont 652 892 293 F (95 532 788,43 €) au titre des seuls comptes 20, 21 et 23
- 1998	: 971 123 812 F (148 046 870,76 €) dont 890 524 631 F (135 759 604,82 €) au titre des seuls comptes 20, 21 et 23

Par ailleurs, le constat de baisse des investissements en 1995 s'applique à l'ensemble des collectivités ainsi que cela ressort des notes de conjoncture publiées par DEXIA-CLF sur les finances locales.

En ce qui concerne plus spécifiquement la communauté urbaine, l'année 1995 correspond à celle du renouvellement du Conseil de Communauté, avec la définition de nouvelles orientations et la mise à l'étude de plusieurs grands projets d'agglomération.

Ces études ont été principalement réalisées en 1996 et 1997 et, comme les chiffres le font ressortir, les investissements ont repris à partir de 1998 au fur et à mesure de l'arrivée à maturité des projets.

Les années 1999 et 2000 sont marquées par l'engagement de lourds investissements avec notamment le chantier du Tramway.

Ainsi, à titre d'exemple, en 2000, la communauté urbaine a mandaté un montant d'investissement de 1 359 929 678 F (207 319 942,92 €) et à fin juillet 2001 les investissements atteignaient déjà un montant de 920 MF (140,25 M€).

Le niveau de pression fiscale

Tout d'abord, la communauté urbaine souffre de divers handicaps structurels d'ailleurs relevés par la Cour des comptes dans le préambule de son rapport de 1984. Ces handicaps contribuent à alourdir la pression fiscale.

Dans le cadre des orientations affichées en 1995, lors de la mise en place de la mandature 1995-2001, les élus ont manifesté une forte volonté de modération fiscale et cette volonté reste d'actualité pour la mandature 2001-2007.

Cette orientation s'est traduite dans les faits puisque le conseil de communauté a voté une seule majoration des taux des 4 taxes (+ 1,06 %) en 1996. Les taux ont été ensuite gelés et cela jusqu'au vote du budget 2001, dernier budget arrêté par la communauté. Cela a permis à notre établissement de ramener son coefficient de mobilisation du potentiel fiscal, qui était de 132 % en 1995, à 129 % en 1997 et enfin à 127,93 % en 1999, dernière année de calcul de ce ratio en fiscalité additionnelle.

Cette politique de modération fiscale a été réalisée alors que la communauté a vu, à plusieurs reprises, diminuer de manière très sensible ses dotations de compensations fiscales versées par l'Etat. Ainsi, à titre d'exemple, la communauté a vu sa DCTP diminuer en 1994 de 23 045 060 F (3 513 196,75 €), ce qui était considérable.

La marge de manœuvre fiscale de la communauté urbaine réside dans une politique dynamique en matière de développement économique, des actions significatives ont d'ores et déjà été engagées sous la mandature 1995 – 2001, notamment au travers de la charte de développement économique et du contrat d'agglomération.

La communauté urbaine de Bordeaux, première des quatre communautés les plus anciennes à avoir opté pour le régime de la taxe professionnelle unique à compter du 1^{er} janvier 2001, a ainsi confirmé l'importance de cet axe de développement pour l'évolution de ses ressources.

Observations relatives à l'organisation interne

La gestion prévisionnelle des moyens humains et financiers

Le nouvel organigramme, mis en place en mai 1999, affecte effectivement les ressources humaines nécessaires au développement d'une gestion prévisionnelle des moyens financiers et humains : une direction prospective, planification et programmation financières et un département gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ont ainsi été créés.

Par ailleurs, une mission d'évaluation, de prospective et de conseil placée auprès du directeur général, est chargée d'adapter, d'évaluer le mode

de fonctionnement, suivant l'évolution des missions de la communauté urbaine.

Le développement des outils de gestion

Le contrôle de gestion est désormais intégré au sein de la mission d'évaluation. La priorité qui lui avait été donnée antérieurement était le développement du contrôle externe, faisant suite en cela aux recommandations émises par la chambre régionale des comptes d'Aquitaine lors d'une précédente mission de vérification.

Cette mission de contrôle externe concerne les divers satellites de la communauté urbaine, l'analyse des risques encourus sur les garanties d'emprunt accordées au secteur HLM et les délégations de services publics où le contrôle de gestion intervient dès la phase de délégation et participe ainsi au suivi de plusieurs compétences essentielles de l'établissement public communautaire.

La nouvelle organisation a fixé de nouvelles priorités et notamment renforcé les moyens humains nécessaires au développement de tableaux de bord par activités et d'outils de pilotage en cohérence avec les axes stratégiques de la communauté urbaine.

La comptabilité analytique constitue un outil du système de gestion parmi d'autres. Son utilisation jusqu'à présent était ciblée sur quelques services. Son développement doit se poursuivre de façon pragmatique, selon les besoins, sans être systématique car l'expérience de plusieurs collectivités montre les limites d'une telle option. D'autres outils permettront le développement du système de gestion : système de pilotage de l'équipe de direction générale, imputation des dépenses par objectifs, par localisation géographique, par centre de responsabilité budgétaire.

Observations sur le personnel

L'évolution des effectifs

Si les compétences de l'établissement sont restées les mêmes, le volume et la complexité des activités ont quant à lui augmenté : plan des déplacements urbains, déchetteries, plan T.R.I.V.A.C., tramway, M 14, informatique (APIC, SIG, AUTOCAD), incendie et secours (très forte progression des interventions, risques industriels et technologiques, réduction du temps de travail et développement de la formation), procédures alourdis...

Par ailleurs, si l'on examine l'évolution des effectifs sur une période plus longue, on constate qu'ils ont diminué de 251 personnes. Le chiffre de 1983 (2 889 agents) n'a été dépassé qu'après 1994 alors qu'entre 1989 et 1998 le budget de la CUB (dépenses réelles) est passé de 1,4 MdF (0,21 Md€) à 2,36 MdF (0,36 Md€).

La gestion prévisionnelle du personnel

Depuis 1999, la communauté s'est résolument engagée dans une démarche prévisionnelle et prospective. Un département gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) a été créé. La mise en œuvre du nouvel organigramme de la communauté urbaine (délibération du 26 mars 1999), suite au projet communautaire, a donné lieu à un plan de recrutement adopté en conseil de communauté par délibération n° 99/562 du 18 juin 1999, dont le financement a été assuré en partie (1/4) par le non-remplacement des départs à la retraite et le redéploiement interne d'une cinquantaine d'agents.

Depuis, un tableau de bord des ressources humaines avec suivi des éléments de la GPEC a été mis en place.

Concernant les observations sur les procédures d'achat*La définition des besoins*

La question des achats a été abordée dans le cadre des réflexions menées en groupe de travail lors de la préparation du projet communautaire. Elle a été prise en compte au travers de la création, dans la nouvelle organisation des services communautaires, d'une direction des moyens généraux et de leurs nouvelles technologies qui devrait permettre de favoriser une vision globale des achats et services et l'émergence d'une fonction achats. Pour renforcer son rôle et ses moyens, l'organigramme de la direction des moyens généraux et de leurs nouvelles technologies a été modifié en 2000, l'unité achat étant élevée au rang de département achat. Le budget 2002, enfin, centralisera sur un même centre de responsabilité budgétaire l'ensemble des crédits consacrés aux achats de fournitures.

Concernant les observations sur l'Agence d'urbanisme*Le montant de la subvention de la Communauté*

Les nouvelles orientations définies par la communauté à partir de 1995 ont conduit celle-ci à solliciter de façon bien plus importante l'A'UR.B.A. que par les années passées. Aussi, la participation de la communauté urbaine, qui était faible en 1993, a-t-elle été fortement revalorisée pour se situer désormais à un niveau sensiblement équivalent à celui d'autres agences d'agglomérations comparables.

Les achats de la communauté à l'A'UR.B.A. doivent être chiffrés à partir du compte Administratif et non à partir de la seule lecture des comptes de l'agence qui reprennent "les produits comptabilisés d'avance". Ils correspondent à des prestations pour tout ou partie réalisées par "avance" mais qui ne seront réglées que sur l'exercice suivant. Ainsi, au titre du dernier

compte administratif étudié, les prestations confiées à l'A'UR.B.A. s'élèvent à 6 576 650,66 F (1 002 603,93 €).

La mise à disposition de personnel n'a pas été formalisée par une convention mais par des notes d'affectations individuelles. Cette contribution est bien évidemment à ajouter, comme le souligne la Cour des comptes, à l'aide financière apportée par la communauté urbaine. Il faut néanmoins signaler que cette mise à disposition figure en commentaire dans l'annexe des comptes de l'A'UR.B.A.

La clarification des relations avec l'A'UR.B.A.

La volonté de la communauté urbaine de clarifier ses relations avec l'Agence d'Urbanisme a été matérialisée par diverses dispositions concrètes :

- les statuts de l'A'UR.B.A. ont été revus ainsi que la convention cadre, précisant sur le plan technique et financier, les relations entre l'A'UR.B.A. et la CUB.

- en octobre 1998, les relations CUB/A'UR.B.A. ont été redéfinies avec un recentrage de l'Agence sur ses missions principales. L'A'UR.B.A. a décidé, par ailleurs, de se désengager progressivement de domaines d'interventions où elle était en concurrence avec le secteur privé.

- la volonté d'une plus grande transparence dans les relations avec la communauté a été matérialisée notamment par la mise en place d'un tableau de bord de la consommation trimestrielle de la subvention annuelle et la fixation de rencontres régulières entre l'agence et la communauté pour faire le point.

- le programme de l'agence, voté par son conseil d'administration, est préparé et discuté avec les services de la communauté.

- la communauté urbaine a demandé à l'agence d'établir un plan à moyen terme qui donne lieu à l'établissement d'un point, à échéance semestrielle.

- enfin, depuis 1999, la communauté urbaine s'attache pour ce qui concerne les missions confiées à l'agence hors du programme annuel subventionné, à une lecture rigoureuse du code des marchés publics.

Concernant les observations sur les résultats obtenus dans le domaine des transports

Mesure des critères de qualité du service et sanctions

Lors de la préparation du contrat de délégation allant jusqu'au 31.12.2000, la communauté urbaine s'est attachée à adapter les moyens de contrôle en fonction des enjeux et à inciter le délégataire à pratiquer

l'autocontrôle par le développement d'une démarche qualité. C'est dans cet esprit que le plan qualité a été élaboré et acté par l'avenant n° 2 du contrat couvrant la période du 1^{er} janvier 1996 au 31 décembre 2000.

Concernant les pénalités pour non-respect des critères qualitatifs, antérieurement à cet avenant, l'annexe 6 prévoyait diverses pénalités concernant ces aspects. Le principe de ces pénalités a bien évidemment été repris dans le plan qualité annexé au contrat : respect de l'offre page 12 - ponctualité des départs page 18 - taux de pannes page 21 - propreté page 24 - information embarquée page 48.

Ces diverses obligations donnent lieu à compte-rendu de la part du délégataire dans les documents remis contractuellement. Le suivi du contrat s'appuie sur un guide de suivi et de contrôle qui se compose de procédures établies selon une démarche qualité. Les travaux de vérification des critères qualitatifs sont effectués sur la base des informations remises par le délégataire sachant que le délégataire est sous démarche qualité.

A cet égard, il peut être rappelé que la CGFTE a été certifiée ISO 9002 le 3 décembre 1997 pour l'activité de maintenance des autobus, la certification s'appuyant sur un audit externe annuel des procédures qualité, apportant une certitude de la fiabilité de l'autocontrôle, plus pertinent à notre sens que des contrôles ponctuels.

Par ailleurs, l'audit réalisé en décembre 1998 et janvier 1999 à la demande de la communauté par le Cabinet Ernst et Young et présenté à la commission des transports de mai 1999, n'a pas révélé de problème particulier sur les aspects qualitatifs.

Enfin, l'élément de consolidation du plan qualité est constitué par le baromètre de satisfaction de la clientèle qui fait l'objet d'une enquête chaque année réalisée par un cabinet extérieur sur la base d'un questionnaire validé par la communauté urbaine. Cette approche, novatrice à notre avis, place le client au centre des préoccupations des acteurs du service public et va dans le sens d'une amélioration de la qualité en cohérence avec les attentes réelles de la clientèle.

La vitesse commerciale

A juste titre la Cour des comptes remarque que la vitesse commerciale des autobus est faible. La mise en service du tramway, qui se substituera pour partie dans le centre ville aux bus, aujourd'hui soumis aux aléas de la circulation, permettra d'améliorer la vitesse commerciale et donc de rendre le réseau plus attractif.

L'évolution des dépenses

Les coûts d'exploitation au kilomètre sont, comme le remarque la Cour des comptes, comparables à la moyenne des réseaux des agglomérations de plus de 300 000 habitants.

Par contre, si malheureusement les coûts par voyageur sont sensiblement supérieurs comparativement à d'autres agglomérations, cela tient à la faible densité de la population dans l'agglomération qui constitue un handicap pour le réseau communautaire d'ailleurs mis en exergue par la Cour des comptes dans son rapport de 1984 et repris dans le présent rapport dans le paragraphe « les résultats ».

A titre de comparaison, la communauté urbaine de Bordeaux a une population inférieure de moitié à celle de la communauté urbaine de Lyon pour une surface supérieure. Cette faible densité pèse sur les coûts de gestion non seulement du réseau des transports, mais aussi sur ceux de l'eau, de l'assainissement et de la collecte des ordures ménagères.

Pour en revenir au transport en commun, le tramway devrait permettre une hausse très importante de la fréquentation et réduire ainsi le coût par voyageur transporté.

Les dépenses d'équipement : les abribus

En réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes d'Aquitaine, reprises par la Cour des comptes et ainsi qu'elle l'avait annoncé, la communauté urbaine a effectivement procédé à une régularisation des contrats d'abribus.

Concernant la convention avec une société, un avenant n° 6 adopté par le conseil de la communauté urbaine le 21 janvier 2000 est intervenu, fixant l'échéance de la convention au 4 juillet 2005. De plus, des mises en concurrence ont été lancées en application du code des marchés publics tant pour les abribus publicitaires que non publicitaires.

Ainsi, concernant les abribus publicitaires, un appel d'offres a abouti à l'attribution du marché n° 97/125 U à un groupement d'entreprises dans lequel la communauté urbaine ne verse aucune somme, le titulaire se rémunérant sur la publicité. Ce marché arrivera à échéance le 21 août 2005.

Concernant les abribus non publicitaires, la communauté a lancé deux appels d'offres ouverts qui ont donné lieu à la conclusion de deux marchés à bons de commande avec une société. L'un, le n° 01167 R, porte sur la maintenance et l'entretien des 216 abris voyageurs déjà implantés. L'autre, le n° 01208R, concerne la fourniture, la maintenance et la réparation des nouvelles implantations, dont la quantité est estimée à 50 abris. Ces deux marchés ont un montant minimum de 750 021 F TTC (114 340 € TTC) et un

montant maximum de 2 999 950 F TTC (457 340 € TTC). Ils arriveront à échéance le 31 décembre 2003.

Dès le début de l'année 2005, la majorité de la mise en place des abribus publicitaires et non publicitaires (la totalité après le 4 juillet 2005), aura fait l'objet d'une dévolution après mise en concurrence en application du code des marchés publics.

Les recettes tirées de l'exploitation : la fréquentation du réseau

Tout d'abord, il convient de rappeler à nouveau le handicap structurel du réseau de l'agglomération bordelaise déjà développé dans le paragraphe « l'évolution des dépenses ».

Cependant, sans attendre les effets escomptés de la mise en service future du tramway, la communauté urbaine a engagé avec le délégataire, dans le prolongement du schéma directeur des déplacements urbains, une étude d'amélioration du réseau de bus portant sur l'attractivité du réseau et la réduction du déficit.

Cette étude a donné lieu à un premier dossier dit "phase préalable" présenté aux élus du Bureau en décembre 1996 et de la commission des transports en février 1997.

Cette phase préalable comporte un diagnostic du réseau, des propositions d'objectifs globaux et le cadre du plan d'actions à élaborer accompagné de pistes d'actions.

Dans ce cadre, le programme d'actions 1997 – 1998, validé par le conseil de communauté de novembre 1997, a été mis en œuvre par la communauté urbaine et par le Délégataire dès novembre 1997 (campagne de lutte contre la fraude) et principalement à la rentrée scolaire 1998 (Pass-jeune - fréquences aux heures de pointe - lignes circulaires).

Ses effets sont perceptibles puisque le déficit d'exploitation, après arrêté de l'ensemble des comptes, constaté en 1998 est de 426 MF (64,94 M€). Comparé au déficit de 1997 (414 MF, soit 63,11 M€) il est stable hors prise en charge par la communauté urbaine des avantages tarifaires octroyés aux personnes âgées ou handicapées.

En 1998, la fréquentation du réseau en voyages a augmenté de 6,54 %, les charges d'exploitation par voyageur transporté ont diminué de 4 % renversant ainsi la tendance des années précédentes.

Cette évolution positive, mentionnée à l'époque à la chambre régionale des comptes d'Aquitaine, s'est confirmée en matière de fréquentation.

De 58,220 millions de voyages en 1997, la fréquentation en 2000 est passée à 64,375 millions de voyages malgré une perte estimée à 340 000 voyages suite à 6 jours de grève.

Le déficit du réseau hors mesures sociales était de 339,7 MF (51,79 M€) en 2000 pour 343,4 MF (52,35 M€) en 1997. Le déficit 2000 est malheureusement en nette progression par rapport à l'année 1999 du fait de la dérive des coûts, consécutivement à l'évolution de l'indice salaire du fait des conséquences des 35 H et du dérapage important du prix des carburants qui entre également dans la formule d'indexation de la contribution forfaitaire versée au délégataire.

Le partage du risque commercial entre la communauté et le délégataire

Le contrat mentionné par la Cour des comptes, qui est arrivé à échéance le 31 décembre 2000, est en nette évolution par rapport au précédent qui était un mandat de gestion et ne comportait pas d'intéressement, tant sur le risque industriel que sur le risque commercial.

Le contrat cité nous paraît particulièrement adapté à l'environnement dans lequel il a été conclu ; il correspond en effet à une phase de transition avant TCSP.

Concernant le risque commercial, il ne peut être réellement incitatif que dès lors qu'il est en adéquation avec les capacités réelles du délégataire à maîtriser les évolutions qui entrent dans le champ de l'intéressement.

Or, la forte incidence des facteurs externes sur les déplacements en transport en commun, comme la gestion de l'offre de stationnement et les conditions de circulation, aurait conduit le délégataire à provisionner ces risques au détriment du contribuable.

La mise en place d'un système d'intéressement réel, partagé et limité nous paraît ne pas avoir nui à la capacité d'initiative conjointe du délégataire et de la communauté urbaine, comme en témoignent les résultats des actions mises en œuvre en 1997 et en 1998. Cet intéressement ne peut être considéré comme négligeable au regard de la marge dégagée par le contrat et non du chiffre d'affaires.

Le nouveau contrat applicable à compter du 1er janvier 2001, qui reprend globalement les principes économiques de l'ancien, renforce l'intéressement du délégataire en particulier sur la baisse de la fraude et l'évolution des recettes. Toutefois, le risque pris par le délégataire reste volontairement contenu pour les motifs développés ci-dessus.

Le taux de fraude du réseau

Le niveau atteint par la fraude en 1996 correspond à une perte de recettes jugée par la communauté tout à fait substantielle. C'est pourquoi la première mesure du programme d'actions cité plus haut au paragraphe « la fréquentation du réseau » a porté sur une campagne lourde de lutte contre la fraude dès novembre 1997. Sur le plan contractuel, avant même la mise en application des dispositions du contrat débutant au 1^{er} janvier 2001, la

communauté a, dès février 1999, dans un avenant n° 3 au contrat 1996 - 2000, renforcé les moyens et l'intéressement à la lutte contre la fraude. Au-delà de ces dispositions contractuelles, la politique de la communauté a porté ses fruits dès 1998, le taux de fraude étant de 18 % contre 24 % en 1997.

Les gratuités accordées

Si le niveau des recettes est pénalisé à l'évidence par les mesures de gratuités prises en faveur des personnes privées d'emploi, des personnes âgées et handicapées, ces mesures ont résulté d'un choix politique de solidarité communautaire.

En ce qui concerne les permis de circuler délivrés aux administrations à titre gratuit ou à tarif réduit, conformément aux engagements pris vis à vis de la chambre régionale des comptes d'Aquitaine, une révision de ces mesures a été effectuée.

Le versement transport

Si le conseil de communauté a rejeté, en juillet 1994, le contrat de concession qui devait accompagner la réalisation du TCSP envisagé à l'époque de type Val, elle n'a pas pour autant abandonné la réalisation d'un TCSP.

Diverses décisions prises à compter du 24 juillet 1995 ont pour facteur commun de réitérer la volonté de réaliser un TCSP.

Enfin, la communauté note, comme la Cour des comptes, que la délibération adoptée le 27 novembre 1998 met fin à tout débat sur la légalité de la majoration du taux de versement transport.

En ce qui concerne la politique foncière et le patrimoine

La connaissance du patrimoine communautaire

La mise en place de la nouvelle organisation des services communautaires, et plus précisément la création d'une direction du patrimoine, a entre autres pour finalité une meilleure connaissance du patrimoine de l'établissement public et surtout une meilleure maîtrise de l'action foncière communautaire.

Ce souci d'adapter l'organisation aux difficultés rencontrées et à l'importance du patrimoine, s'est effectivement traduit par les diverses actions de la communauté mentionnées par la Cour des comptes.

La voirie et le programme triennal d'investissement

Concernant les crédits affectés aux voies de desserte (enveloppes communales), si le choix de la priorité des opérations à réaliser est laissé aux

maires des communes membres, la communauté n'a aucunement délégué sa compétence sur ce point, puisqu'elle assure pleinement son rôle de maître d'ouvrage.

Les travaux réalisés sur ces crédits, s'ils sont généralement d'intérêt local, puisqu'ils concernent des voies de desserte, participent néanmoins fortement au renouvellement du patrimoine communautaire et à l'amélioration des conditions de déplacement de ses usagers.

Cependant, consciente de la difficulté réelle qu'il y a à faire converger les enjeux du développement communautaire et les logiques d'aménagement de chaque territoire communal, la communauté a engagé une réflexion sur la mise en place de projets territoriaux de développement, pouvant déboucher sur une contractualisation entre elle-même et les communes membres. Ce nouveau mode de programmation, établi dans une démarche partenariale, permettrait d'apporter plus de cohérence, d'impact et de lisibilité à l'action de la communauté sur l'ensemble de son territoire.

En plus du programme triennal d'investissement portant notamment sur les travaux de voirie, il convient en particulier de citer le schéma directeur des déplacements urbains communautaire (SDDUC) adopté par la communauté urbaine le 26 avril 1996, et le plan des déplacements urbains (PDU) qui ont clairement affiché les orientations de la communauté urbaine en matière d'aménagement de voirie primaire d'intérêt communautaire d'une part et de partage de l'espace public d'autre part, ce qui constitue bien l'armature principale d'une politique globale en matière de voirie.

Aussi, l'affirmation par la Cour des comptes de l'absence de politique globale communautaire ne nous paraît-elle pas fondée.

Il est indéniable que le programme triennal d'investissement, malgré ses défauts, présente de nombreux avantages.

Il amène notamment la communauté à :

- avoir une meilleure lisibilité de sa stratégie d'investissement et de ses engagements financiers à long terme ;
- s'adapter rapidement aux évolutions de la conjoncture et de ses capacités financières ;
- hiérarchiser ses priorités ;
- préserver le pouvoir de décision des élus dans le cadre de chaque exercice ;
- optimiser la préparation des dossiers techniques des projets ;
- raisonner en tranches fonctionnelles et en crédits de paiement.

La direction de la prospective, de la planification et de la programmation financières, mise en place dans le cadre de la nouvelle

organisation, doit contribuer à l'amélioration de l'outil programme triennal notamment par la préparation, en liaison avec les services concernés, d'un document de planification financière permettant de recenser, le plus en amont possible, les projets communautaires à long terme.

Elle assure par ailleurs le suivi de la réalisation du programme triennal d'investissement à partir des éléments fournis par les pôles, directions et services.

La mise en place d'un outil de gestion et de suivi de projet qui mobilise actuellement l'ensemble des services communautaires devrait contribuer, entre autres, à une meilleure maîtrise du programme triennal.

Enfin, il convient d'ajouter que le décalage entre réalisations et prévisions du plan triennal d'investissement est très souvent dû à l'alourdissement et l'allongement des procédures administratives, notamment relatives aux déclarations d'utilité publique dont notre établissement ne maîtrise pas les délais d'instruction.

En ce qui concerne les observations sur les parcs de stationnement

Les relations avec les sociétés concessionnaires

La convention conclue avec SOGEPARC pour le parc des allées Tourny a bien fait l'objet d'avenants pour tenir compte de l'évolution de la capacité du parc.

Les redevances perçues au titre des exercices 1996 et 1997 ont été entachées d'une erreur de calcul. Une rectification a été faite et le titre de recette complémentaire émis.

La convention de concession du parc de stationnement des allées de Chartres est venue à échéance en 1989. A cette époque, les études du projet de métro Val prévoient une station de correspondance dans la partie haute du parc de stationnement des allées de Chartres, couplée avec un parc de rabattement d'autobus. Cette opération devait donc obérer une partie importante du parc de stationnement sans qu'il soit possible, en 1989, d'en déterminer ni l'emprise exacte, ni la date de réalisation des travaux.

C'est la raison pour laquelle, alors que pour les allées d'Orléans la convention de concession avait été renouvelée pour 15 ans, pour le parc des allées de Chartres, il avait été proposé une convention d'autorisation temporaire d'occupation, laquelle aurait dû être limitée dans le temps si le projet de métro Val avait suivi le planning normalement prévu.

Si une durée maximale de 15 ans a néanmoins été fixée, c'était par souci d'harmoniser, le cas échéant, la fin de cette occupation avec celles des conventions de concession des parcs d'Orléans et de Tourny.

Il est évident que la clause de l'article 28 cité par la Cour est aujourd'hui incompatible avec la loi Sapin du 29 janvier 1993 intervenue postérieurement et que cet article n'a plus à être appliqué.

Concernant les conditions financières de la concession du parc Camille Jullian et conformément au principe même de la concession, la délibération du 31 octobre 1986 lançant la consultation stipulait : « le concessionnaire devra faire son affaire personnelle du financement nécessaire à l'étude et l'exécution de l'ensemble des travaux. »

Lors de la consultation, aucune des offres émises ne s'étant avérée conforme au dossier de mise en concurrence, il avait été décidé, par délibération du 24 juillet 1987, de reconsulter les candidats intéressés sur la base d'un dossier modifié portant notamment sur la durée de la concession portée à 35 ans.

A l'issue de cette seconde consultation, les projets des entreprises SOCAE et Chantiers Modernes furent sélectionnés pour la poursuite des discussions dans le cadre d'une négociation tendant à aboutir à des solutions les plus proches possibles du dossier de mise en concurrence.

Par la suite, la commission d'examen des offres, lors de sa réunion du 5 juillet 1988, a dû constater le caractère infructueux de la mise en concurrence, en raison de l'impossibilité d'obtenir des offres en tous points conformes au cahier des charges.

Une nouvelle mise en concurrence ne pouvant à l'évidence donner d'autres résultats que ceux déjà obtenus, la commission décida de pousser encore plus avant les discussions avec la société Chantiers Modernes qui présentait les propositions les plus intéressantes.

C'est ainsi que, le 27 janvier 1989, le conseil de communauté autorisait M. le Président à signer le contrat de concession avec la société Chantiers Modernes aux conditions notamment ci-après :

- durée de la concession 35 ans ;
- le concessionnaire se voyait dégagé des travaux ne lui incombant pas tels que les fouilles archéologiques, les déplacements des réseaux et l'aménagement de la place après réalisation du parc de stationnement ;
- renforcement des fondations pour construction ultérieure d'un immeuble en surface à la charge de la communauté (1 500 000 F soit 228 673,53 €), ce montant devant être récupéré auprès du futur constructeur ;
- prêt de 8 700 000 F (1 326 306,45 €) à 10 % sur 20 ans, remboursable (capital + intérêts) en 15 annuités à partir de la 21^{ème} année d'exploitation, pour tenir compte de l'importance de l'investissement initial et des coûts d'exploitation s'imposant au concessionnaire.

Sans ces conditions octroyées au concessionnaire après négociation et consistant en quelque sorte à la participation communautaire à cet ouvrage, il ne fait aucun doute que la réalisation de ce parc de stationnement indispensable aux besoins du secteur n'aurait pu voir le jour, sauf pour la communauté à devoir le réaliser en régie ou en maîtrise d'ouvrage déléguée, comme la plupart des parcs de stationnement édifiés auparavant.

Harmonisation de la politique tarifaire

Comme le note la Cour des comptes, la communauté a pris diverses mesures pour remédier aux observations qu'elle formule. Le plan des déplacements urbains, adopté par le conseil de communauté le 26 mai 2000, comporte un axe relatif au stationnement qui prévoit notamment l'harmonisation des politiques tarifaires dans les parcs et sur la voirie dans une logique de cohérence d'ensemble.

REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE URBAINE DE DUNKERQUE

Les interventions hors du champ de compétences

L'Université du Littoral

Comme il a été précisé par la Cour, la communauté a attribué à un cabinet d'architecte parisien un marché de maîtrise d'œuvre, au terme d'une procédure de concours, en vue de la construction du projet de pôle universitaire avant que l'Etat ne lui ait délégué la maîtrise d'ouvrage, délégation qui intervint le 22 août 1988.

La communauté prend acte de cette observation. Toutefois, ce schéma contractuel, impliquant une délégation de maîtrise d'ouvrage de l'Etat à un groupement de collectivités en vue de la construction d'un établissement de l'enseignement supérieur, correspondait à un réel besoin auquel le législateur a répondu en adoptant la loi n° 90.87 du 4 juillet 1990 autorisant une telle délégation.

C'est ainsi que, dans le cadre d'autres conventions passées avec l'Etat, la communauté urbaine a été amenée à assurer la maîtrise d'ouvrage de constructions d'établissements d'enseignement supérieur, conformément aux dispositions de la loi du 4 juillet 1990. A titre d'exemple, une délibération communautaire en date du 29 juin 1993, et une convention avec l'Etat du 21 juin 1994, ont confié à la communauté urbaine la maîtrise d'ouvrage du centre de recherche en environnement industriel de Dunkerque (CREID).

Concernant le programme de constructions universitaires pour la période 1996/1998, ainsi que pour la construction d'un équipement sportif

universitaire, des conventions ont été passées entre l'Etat et la communauté, confiant la maîtrise d'ouvrage à cette dernière, conformément aux dispositions de l'article 18 de la loi n° 90.587 du 4 juillet 1990.

L'examen, par la Cour, de l'intervention de la communauté urbaine dans la création de l'université du littoral, puis dans le cofinancement du programme de construction, fait apparaître une contribution financière pour le moins modeste de la collectivité qui a réussi par contre à mobiliser d'importants fonds externes, nationaux et européens ; la communauté urbaine servant ainsi de véritable catalyseur.

Cette démarche s'inscrit parfaitement et complètement dans une compétence de développement et d'aménagement local, compétence qui appartient par nature à la communauté urbaine et que personne ne peut remettre en cause.

Sans l'engagement de la communauté urbaine, ce programme n'aurait pu être mis en œuvre. Dans ces conditions, on ne peut que se féliciter de cette démarche, qui favorise l'accès à l'enseignement supérieur, pour de nombreux étudiants du littoral qui sans elle n'y accéderaient pas, et participe ainsi pleinement à l'objectif de démocratisation de l'enseignement supérieur sans cesse affirmé par l'Etat.

La gestion du LEPA Horticole de ROSENDAEL par la communauté urbaine

La Cour indique que la charge de cet établissement, depuis la loi du 9 juillet 1984, revient à la région.

La communauté qui a engagé, depuis de nombreuses années, une négociation avec les différents partenaires nationaux et régionaux concernés par le transfert du lycée à la région, ne partage pas l'avis de la Cour ni son assise juridique, sur ce sujet.

Le statut du LEPAH se réfère à l'article 21.1 de la loi n° 83.663 du 22 juillet 1983 modifiée, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. A ce titre, il ne bénéficie pas du statut d'établissement public local d'enseignement au sens de l'article 15.5 de la loi précitée et il est exclu de fait et de droit du champ d'application du transfert des compétences aux régions en matière d'enseignement.

Cette position est également celle de Monsieur le ministre de l'agriculture et de la Pêche et de ses services, telle qu'elle nous a été exprimée officiellement le 1^{er} octobre 1998.

Il appartenait donc à l'Etat, et à lui seul, en application de la loi du 9 juillet 1984 de créer un EPLE, l'absence d'une telle création en maintenant le statut antérieur du lycée horticole ne permet, ni n'autorise le transfert à la région qui serait dans ces conditions illégal.

En accord avec le ministère de l'agriculture et la région Nord – Pas-de-Calais, le transfert pourrait prochainement aboutir. Pour ce faire, il sera nécessaire de procéder à la fermeture officielle de l'établissement, concomitamment avec la création, par le préfet de région, d'un nouvel établissement permettant ainsi l'accès au statut d'EPLÉ et le transfert effectif à la région qui pourrait intervenir lors de la rentrée scolaire 2002.

Si la Cour devait maintenir son observation à propos du LEPAH, se poserait le transfert immédiat de cet équipement à la région, ce que n'acceptent, ni cette dernière, ni le ministère de l'agriculture.

Je voudrais conclure sur ce point par une observation plus générale qui peut entrer dans le champ de la réflexion engagée par la Cour des comptes sur les communautés urbaines :

Les communautés urbaines ont été créées sous la forme juridique d'« établissement public ». Ce statut les soumet au principe de spécialité qui exclut l'exercice de toute compétence qui ne leur aurait pas été préalablement transférée par leurs communes-membres.

Le type des compétences dévolues par la loi de 1966 aux communautés urbaines se prêtait aisément à ce cadre juridique : transports en commun, traitement des ordures ménagères, eau et assainissement, ... Les responsabilités conférées par la loi du 12 juillet 1999, même lorsqu'elles sont limitées à des actions « d'intérêt communautaire », se prêtent beaucoup moins bien à la définition de ligne de partage de compétence conforme aux exigences du principe de spécialité : ainsi, la politique de la ville appelle, par sa nature, une action combinée des communes et de l'EPCI.

Au principe de spécialité, il conviendrait sans doute de substituer le principe de subsidiarité et probablement aussi celui d'un droit à l'expérimentation permettant, dès lors que seul l'intérêt général anime les collectivités en cause, de construire des politiques publiques partenariales qui ne se voient pas opposer un contrôle de légalité trop sourcilieux ... à fortiori dans un contexte où l'élection prévue des conseillers communautaires au suffrage universel devrait libérer les communautés urbaines de leur statut d'établissement public.

Les relations avec les communes membres et les syndicats intercommunaux

Les cofinancements mis en œuvre dans le cadre du contrat de ville

La Cour indique que les dépenses relevant du contrat de ville sont « à l'origine d'une augmentation non négligeable des dépenses de fonctionnement ».

Ces dépenses cofinancées par l'Etat, la région, les communes membres et la communauté urbaine sont arrêtées par la Cour à 2,860 MF

(0,44 M€), soit 0,3 % du budget total. Elles ont donc un effet pour le moins modeste sur l'évolution des dépenses de fonctionnement, et cela relativise l'observation de la Cour.

En 1991, la communauté urbaine de Dunkerque a signé, avec l'Etat et la région, un contrat d'agglomération destiné à développer les actions entreprises contre l'exclusion en intégrant toutes les dimensions du développement social.

Le développement de la politique de la ville et des instruments visant à renforcer la lutte contre l'exclusion a engendré la mise en place de nombreux dispositifs et cadres contractuels qui ont pu se superposer ou rendre moins lisibles les actions menées par les différentes structures administratives.

Le contrat de ville créé en 1992, dont l'objectif était de se substituer aux précédents projets, était destiné à renforcer l'efficacité de l'action contre l'exclusion en intégrant toutes les dimensions du développement social. En l'occurrence, ce contrat signé en 1994 était destiné à l'origine à assurer la transition entre le premier et le futur contrat d'agglomération dont il devait constituer la première phase. Il prévoyait la possibilité, pour les communes, d'adhérer afin d'assurer leur participation au programme de développement social urbain à l'échelle de l'agglomération de Dunkerque, à charge pour elles d'assurer l'inscription à leur budget des crédits correspondant aux actions prévues dans le contrat.

Les relations avec les syndicats intercommunaux

Il convient, en préalable, de préciser, compte tenu de la période contrôlée, que s'appliquent aux relations entre la communauté urbaine et les syndicats intercommunaux les règles antérieures à la loi du 12 juillet 1999, et qu'il ne peut être question d'étudier ces relations à la lumière des nouvelles précisions apportées par le législateur au regard justement de la complexité qui préexistait à cette loi.

Le SIVOM de Bourbourg-Gravelines :

La Cour critique les conditions de prise en charge, par la communauté, des dépenses de collecte des déchets et d'administration générale du SIVOM de Bourbourg-Gravelines. Elle relève l'absence de délibération ou de convention relative à la prise en charge par la communauté urbaine des dépenses de collecte supportées par le syndicat, pour les communes de Bourbourg, Craywick, St Georges-sur-l'AA et Grand-Fort-Philippe. En outre, elle considère que les décomptes joints aux mandats de paiement émis en 1995 et 1996 par la communauté au syndicat pour payer sa participation sont insuffisamment justifiés dans la mesure où ils ne donnent pas la répartition du tonnage des déchets collectés dans « les poubelles bleues » pour chacune des six communes concernées.

La prise en charge des dépenses de collecte par la communauté s'est faite progressivement. Ainsi, par arrêté du préfet de la région Nord du 14 novembre 1969, les communes de Gravelines et de Loon-Plage, membres du SIVOM de Bourbourg-Gravelines créé en 1962 et qui gérait leur service d'ordures ménagères, ont adhéré à la communauté urbaine de Dunkerque qui a elle-même pour compétences obligatoires l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères, conformément aux dispositions du décret n° 68.1134 du 16 décembre 1968 fixant les dates d'exercice de la communauté urbaine et de l'article L. 5215.20 du code général des collectivités territoriales.

Dès lors, la communauté urbaine est substituée aux dites communes, au sein du syndicat pour l'exercice du service des ordures ménagères (article L. 165.17 du code des communes, article L. 5215.23 du CGCT). Il apparaît par ailleurs, en application de l'article 1 du décret du Premier ministre n° 67.1046 du 30 novembre 1967, pris en application de la loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, que :

« A la date de transfert de chaque compétence, la communauté urbaine est substituée de plein droit aux communes qui la composent, dans les contrats de concession, d'affermage ou de prestations de services relatifs à des services publics ou d'intérêt public. Ces contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur modification éventuelle. »

Si le SIVOM subsiste sans modification et que la communauté urbaine prend place au sein du syndicat, cette dernière demeure responsable du service confié au syndicat, à savoir le service des ordures ménagères (CE, Sect 14 mars 1986, communauté urbaine de Lyon, C. Société SAPI, req. n° 60.034).

Aux termes d'une convention en date du 15 juin 1970 passée entre la communauté urbaine et le SIVOM de Bourbourg-Gravelines, et d'une délibération du conseil communautaire en date du 15 juin 1970, il a été convenu que le syndicat continuait à prendre en charge le service d'enlèvement des ordures ménagères pour les communes de Gravelines et Loon-Plage, et que la communauté urbaine participait à toute dépense relative à la gestion de ce service dans les deux communes concernées.

Toutefois, conformément au décret et à la jurisprudence précédemment cités, cette convention n'était pas nécessaire, dès lors que le syndicat continuait à exercer le service des ordures ménagères dans les communes de Gravelines et Loon-Plage, pour le compte de la communauté urbaine.

Par la suite, les communes de St George-sur-l'AA (arrêté de 1971), Craywick (arrêté de 1972), Bourbourg (arrêté de 1976) et Grand-Fort-Philippe (arrêté de 1983), membres du syndicat, ont adhéré à la communauté urbaine de Dunkerque.

Ainsi, la communauté urbaine devenait seule responsable pour gérer la collecte et le traitement des ordures ménagères de ces communes et se substituait à elles au sein du syndicat. Dès lors que le syndicat a continué à prendre en charge le service de collecte des ordures ménagères des quatre communes, dans les mêmes conditions que celles précédant l'adhésion à la communauté urbaine, aucune convention ou délibération n'était nécessaire. En effet, la communauté urbaine a pris au sein du SIVOM la « place » des communes concernées sans que les attributions du SIVOM en soient modifiées. Par conséquent, le SIVOM était en mesure de continuer à exercer la collecte des ordures ménagères sur le territoire des dites communes pour le compte de la communauté urbaine sans qu'aucune délibération ou convention ne soit prise.

Considérant la convention initiale qui, rappelons-le, était inutile, la Cour estime qu'il convient de prévoir une convention ou un avenant à la convention d'origine, lors de chaque nouvelle adhésion de communes, membres du syndicat, à la communauté urbaine. Cette position est contraire aux textes, à la doctrine et à la jurisprudence, antérieurs à la récente loi du 12 juillet 1999.

Concernant les décomptes, non joints aux mandats de paiement émis par la communauté pour payer sa participation au titre de la collecte des ordures ménagères, ces décomptes précisent pour chaque commune concernée le tonnage des déchets collectés dans les poubelles « noires » et dans les poubelles « bleues ». Cette répartition permet donc de vérifier la liquidation de la quote-part de chacune des six communes prise en charge par la communauté, au titre de la collecte des ordures ménagères.

A l'avenir, le traitement de ces dépenses sera réalisé pour l'ensemble des communes appartenant à la communauté, et non plus commune par commune.

Le traitement financier, commune par commune, n'apporte aucun avantage particulier, il n'est d'ailleurs pas tenu de comptabilité de l'exercice des compétences de la communauté par territoire communal. Cette manière de faire pourrait être en effet assimilée à un vaste redécoupage territorial des compétences communautaires et constituerait une négation de l'intercommunalité.

De manière plus globale, la communauté, dans sa relation avec le SIVOM, a conscience de la mauvaise adéquation du dispositif actuel à la mise en œuvre de ses compétences. La réforme de cette organisation a été sollicitée auprès du SIVOM dès 1996.

Cette démarche complexe est en cours. Elle ne pourra aboutir qu'à la fin du processus de négociation engagé à l'issue du renouvellement des équipes municipales et probablement à la fin de l'année 2001.

La communauté urbaine entend mener sereinement cette procédure, dans la mesure où elle concerne d'une part de nombreux agents du syndicat qui devront être repris par la communauté d'autre part un service public auquel est fortement attaché la population et qui ne peut évoluer dans le contenu de sa prestation de manière brutale et où surtout, pour conclure sur ce point, les communes membres du syndicat mais non membres de la communauté (qui sont susceptibles de perdre le service de collecte et de traitement des ordures ménagères) ne doivent pas se sentir « abandonnées » au seul prétexte du respect scrupuleux de l'observation de la Cour.

Le maintien des 3 syndicats d'électrification intervenant dans le périmètre communautaire

La chambre régionale des comptes pose le problème du maintien des trois syndicats d'électrification dans le périmètre de la communauté urbaine de Dunkerque, compte tenu de la délibération de la communauté en date du 22 janvier 1971, étendant ses compétences à l'exercice du pouvoir concédant en matière de distribution d'énergie électrique et de l'absence de convention déléguant l'exercice de cette compétence aux trois syndicats.

Dès lors que le syndicat d'électrification de Loon-Plage regroupe exclusivement trois communes membres de la communauté, et qu'il exerce la même compétence que celle exercée par la communauté, la question de la compatibilité de sa présence avec la communauté se pose. La communauté urbaine, reconnue compétente en matière d'énergie électrique par une délibération du 22 janvier 1971, le syndicat n'ayant pour seuls membres trois communes de la communauté urbaine, a été dessaisi de cette compétence (article L. 165.16 du code des communes). Par conséquent, la communauté urbaine était la seule autorité compétente pour intervenir sur le territoire de ces trois communes.

Ce syndicat a été dissous à la date du 24 juin 1996.

Concernant les syndicats de Bourbourg et d'Hondschoote, du fait de l'adhésion de certaines de leurs communes membres à la communauté urbaine, et dès lors que la communauté a été reconnue compétente en matière de distribution d'énergie, la communauté urbaine s'est substituée aux communes concernées au sein de ces deux syndicats (article L. 165.17 du code des communes), et cela sans qu'il ne soit nécessaire d'établir de convention suivant les mêmes règles que celles évoquées pour le SIVOM de Bourbourg-Gravelines en application des dispositions en vigueur à l'époque, décret 67-1046 du 30 novembre 1967.

Il n'existe, donc, pas d'incompatibilité entre la présence de ces deux syndicats et la communauté urbaine. Leur maintien reste donc de la compétence discrétionnaire de chaque comité syndical.

Par ailleurs, seul l'aboutissement de la négociation de la concession de distribution d'énergie électrique avec EDF, menée avec le concours, entre

autres, de la fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) qui est intervenu le 5 novembre 1998, aura permis d'obtenir l'accord d'EDF pour lancer la procédure de classement en périmètre urbain de certaines communes membres de la communauté urbaine encore assujetties au tarif rural par EDF.

Les aspects financiers

Les dispositifs locaux de péréquation financière

La Cour reprenant point par point l'argumentaire de la chambre régionale des comptes dresse un bilan extrêmement sévère du dispositif local de péréquation des richesses fiscales mis en place par la communauté urbaine.

Il peut être, d'emblée, souligné au moins, deux critiques dans l'analyse qui a été ainsi menée.

⇒ D'une part la Cour, tout comme la chambre, semble complètement oublier que le dispositif qui a été mis en place à Dunkerque repose sur un acte volontaire du Conseil de communauté, conforme aux préoccupations permanentes de l'Etat en matière de péréquation fiscale. En clair, si rien ne s'était mis en place à l'initiative exclusive des délégués communautaires, il n'y aurait pas aujourd'hui matière à critique par les juridictions financières. Il faut également indiquer que le dispositif original qui a été créé par la communauté urbaine en utilisant les dispositions de l'article 1648-A du code Général des Impôts en vigueur à l'époque, ne pourrait plus à ce jour être constitué, puisque le législateur a modifié ce texte, rendant impossible la création de tel système de péréquation.

⇒ D'autre part, pour établir le tableau comparatif de redistribution en faveur des communes, les dépenses d'investissement réalisées par la communauté urbaine sur chaque territoire communal ont été recherchées, comptabilisées et prises en compte.

On ne peut qu'être surpris par cette « méthode comptable ». En effet, partir du postulat que l'investissement de la communauté urbaine doit être comptabilisé et réparti par communes pour mesurer un effort de redistribution financière correspond à nier l'intercommunalité. Pour sa part, la communauté urbaine de Dunkerque s'est toujours refusée à adopter cette méthode, même si elle est souvent utilisée ailleurs, dans le but généralement de vérifier « la rentabilité » de la participation à une structure intercommunale, ce qui réduit considérablement la philosophie générale de l'intercommunalité.

⇒ De manière plus précise la communauté urbaine souhaite apporter les réponses suivantes. Créé en fin d'année 1991, le fonds communautaire de développement est un instrument de péréquation fiscale spécifique à la communauté urbaine de Dunkerque qui n'a été développé par aucune autre collectivité.

Il faut d'abord préciser que le fonds communautaire n'a jamais eu pour vocation de mettre en place une taxe professionnelle unique. En revanche, il aura permis de figer le niveau des « inégalités » fiscales au seuil atteint en 1991, en évitant que les écarts de richesse entre communes se creusent aux dépens des communes les plus pauvres et au profit des communes les plus riches.

S'appuyant sur un double dispositif de recettes en provenance des communes (croissance des bases de taxe professionnelle et produits exceptionnels), il a eu pour objectif d'assurer, pour une part, un mécanisme redistributif entre les communes suivant des critères locaux de « richesse » et de « pauvreté », d'autre part, de permettre à la communauté, en captant des recettes nouvelles, d'accélérer la mise en œuvre, dans des secteurs identifiés, des projets communautaires.

L'étude menée par la Cour fait apparaître que, sur la période de 1991 à 1997, 155,5 MF (23,71 M€) ont été redistribués aux communes et 97,94 MF (14,93 M€) ont été investis.

Dans ce cadre global, les objectifs initiaux du fonds communautaire de développement ont été tenus, et, si l'on exclut les reversements effectués au titre du maintien du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle et du retour des produits écrêtés, c'est près de 150 MF (22,87 M€) qui ont pu être affectés au développement local et qui ne l'auraient pas été en l'absence de ce dispositif.

Malgré ces éléments particulièrement positifs, la Cour considère néanmoins que ce dispositif relève d'un caractère non redistributif pour 5 raisons :

- La commune de Gravelines n'est pas écrêtée : cette disposition relève d'un texte de loi, il s'impose à la communauté qui n'est pas responsable de cette situation.

- La commune de Coudekerque-Branche n'a pas adhéré : cette volonté a été exprimée explicitement par le conseil municipal qui est entièrement libre des décisions qu'il souhaite prendre, sans que la communauté ne puisse imposer ses propres choix ou volontés.

- Le choix des mécanismes de la redistribution : ces choix ont été opérés par le conseil de communauté, à l'unanimité, dans une perspective de croissance des bases de taxe professionnelle de chacune des communes. Dès 1992, dans le cadre d'opérations dites de « lease-back », plusieurs grandes entreprises ont considérablement réduit leurs bases de taxe professionnelle, ce qui explique d'ailleurs le non fonctionnement du dispositif en 1992.

Cette situation, compte tenu de la garantie d'évolution du produit basé sur la richesse calculée, par référence à l'année 1990, a entraîné un retournement des mécanismes du FCD puisque la redistribution de la richesse

nouvelle a dû laisser la place à des compensations des pertes de recettes au bénéfice des communes « victimes » de « lease-back ».

Une modification des mécanismes de protection en matière d'évolution à la baisse des richesses de TP a été, à cette occasion, introduite dans le code général des impôts à l'initiative de notre établissement. Le nouveau dispositif plafonne les effets de réduction des bases de TP des entreprises menant les opérations de type « lease-back ».

- Certaines communes ont décidé, après la création du fonds Communautaire de Développement, de l'instauration de régime d'exonération de la taxe professionnelle.

Ces décisions ont été prises malgré la communauté urbaine qui ne dispose pas, en matière de politique fiscale communale, d'un pouvoir particulier. Cette observation ne concerne donc pas la communauté.

L'unification des régimes communaux, en matière d'exonération de taxe professionnelle, ne relève pas d'une compétence communautaire, il ne peut s'agir que du résultat d'une démarche consensuelle.

- L'importance des fonds de réserve : la création du fonds de réserve relève des mécanismes fondateurs du fonds communautaire de développement. Il n'en a donc pas réduit le caractère redistributif, bien au contraire, en application de ses règles de fonctionnement, le fonds de réserve a contribué, lors des baisses de bases à un important effort de redistribution en faveur des communes les plus touchées par des réductions des bases de TP.

Il est nécessaire de préciser que la mise en place du fonds communautaire a été globalement positive pour la communauté urbaine et les communes membres, que le système proposé par la communauté urbaine est révélateur de la démarche de partage de la richesse fiscale au niveau local. Il faut souligner que bien peu de groupements ont atteint ce niveau de partage et de solidarité.

Le fonds communautaire de développement, même si quelques critiques techniques peuvent être présentées, apparaît bien, et on doit le souligner, comme le seul dispositif qui a permis d'assurer une péréquation et une redistribution de la richesse fiscale locale. On peut, à juste titre, s'interroger sur la qualité des mécanismes proposés au niveau national qui ne permettent pas ce type de démarche.

Au regard de la période d'analyse, une réforme du fonds communautaire de développement a été adoptée le 18 juin 1998, avant donc les critiques dressées par la chambre régionale. Il apparaît, à l'issue de cette réforme :

- L'adhésion de la totalité des communes membres.

- La contribution financière de l'ordre de 10 MF (1,52 M€) de la Ville de Gravelines.

- La suppression du fonds de réserve.

Par ailleurs, et pour conclure sur ce point, ce dispositif de péréquation et de redistribution des richesses fiscales locales n'est plus d'actualité, puisque la communauté urbaine de Dunkerque, première communauté urbaine à le faire, a décidé d'appliquer, dès le premier janvier 2000, la taxe professionnelle unique. On peut d'ailleurs remarquer que les critères obligatoires de calcul de la dotation de solidarité communautaire prévus à l'article 86 de la loi du 12 juillet 1999 sont ceux utilisés par la communauté urbaine de Dunkerque pour la redistribution des sommes issues du fonds communautaire de développement.

Il est clair que la décision de la communauté urbaine de Dunkerque de passer au régime de la taxe professionnelle unique, malgré la présence parmi ses communes membres, de situations fiscales exceptionnelles (Gravelines, Grande-Synthe, Loon-Plage) peu incitatives pour un tel choix, n'a été possible qu'en raison des « habitudes » de solidarité prises au cours des 9 années de fonctionnement du fonds communautaire de développement.

La situation financière

La Cour pour mener l'analyse financière de la communauté prend comme référence l'année 1995, qui comme chacun sait est une année électorale marquée dans toutes les collectivités par un renforcement des dépenses d'investissement. Cette référence ne peut pas manquer d'introduire quelques difficultés dans l'analyse. On peut d'ailleurs s'interroger sur le choix de cette année. Compte tenu de la période analysée, il aurait été plus cohérent de retenir la moyenne de la période.

La communauté ne peut toutefois que se féliciter que ses dépenses annuelles d'investissement, ramenées à l'habitant, sont en fin de compte supérieures à la moyenne pondérée des communautés urbaines, et cela selon les chiffres avancés par la Cour elle-même.

Concernant la croissance des dépenses de fonctionnement, dans sa réponse (jointe en annexe), la communauté urbaine a contesté partiellement, la méthode de retraitement comptable utilisée par la chambre régionale des comptes. En effet, la période analysée intègre la première année d'application de la nouvelle instruction comptable dite M14 qui a bouleversé les éléments de comparaison.

Ainsi, à titre d'exemple, les subventions d'investissement versées, imputées en section d'investissement, basculent en section de fonctionnement en 1997, venant gonfler artificiellement les dépenses de fonctionnement. Inversement, le versement transport est devenu une recette d'investissement. Par ailleurs, la période sous revue correspond à la montée en puissance des

dépenses du fonds communautaire de développement, dont une grande partie sont des dépenses de fonctionnement, fixées en 1997 à 52 MF (7,93 M€).

Concernant la pression fiscale, la Cour indique que le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal de la communauté urbaine n'est que de 0,92. La communauté urbaine se félicite de cette appréciation. Elle considère par ailleurs qu'il n'est pas cohérent de lui reprocher la fiscalité élevée pratiquée par les communes membres dans laquelle elle ne porte aucune responsabilité. Sur ce thème, il aurait été plus pertinent d'examiner dans quelles conditions les communes membres ont modifié leur fiscalité lors de l'adhésion à la communauté urbaine ou à l'occasion de nouveaux transferts de compétences vers la communauté ; mais en aucun cas la politique fiscale des communes ne peut être imputée à la communauté.

Le tableau ci-joint montre très précisément en matière de taux d'impôts ménages, la situation de la communauté urbaine de Dunkerque au sein de l'ensemble des autres communautés urbaines en 1998.

TAXES	Taux de la C.U. de Dunkerque	Taux moyen des C.U. (9 historiques)	Taux maximum	Taux minimum
Taxe d'habitation	9,62 %	8,81 %	11,73 %	7,42 %
Taxe sur foncier bâti	8,34 %	8,05 %	12,28 %	6,58 %
Taxe sur foncier non bâti	33,64 %	18,91 %	33,64 %	16,33 %
Taxe professionnelle	6,70 %	7,88 %	11,79 %	5,90 %

Sauf le cas particulier de la taxe du foncier non bâti, qui reste extrêmement marginale puisqu'elle représente à peine 0,5 % du produit de la fiscalité, la communauté urbaine ne présente pas en matière de fiscalité une situation anormale, ni extrême, et cela d'autant moins que les taux depuis 1996 (y compris pour 1999) n'ont pas enregistré d'augmentation.

Par ailleurs la comparaison des taux des impôts ménages entre collectivité ne peut plus être aujourd'hui suffisante compte tenu des grandes variations de bases. Il convient de regarder le prélèvement fiscal par habitant prenant en compte le taux d'imposition mais aussi la base taxable.

Le calcul du prélèvement fiscal par habitant (ville-centre, communauté urbaine, département, région) situe Dunkerque à l'avant dernière place avec un montant de 1 485 F (226,39 €) par habitant soit un montant inférieur de 15 % à la moyenne de 7 communautés urbaines étudiées, sachant que le montant maximum est de 2 099 F (319,99 €) et le montant minimum de 1 368 F (208,55 €) par habitant.

La Cour considère que seul le volume faible de l'investissement a permis de contenir l'endettement, occultant en cela l'important travail mené par la communauté sur sa dette.

Ainsi, suivant la direction générale des collectivités locales durant la période 93 à 97, le montant de la dette de l'ensemble des collectivités territoriales est passé de 479,4 MdF (73,08 Md€) à 538,2 MdF (82,05 Md€), soit une progression sur la période de 12,26 %. Sur la même période, confronté à la même situation économique, l'encours de la dette de la communauté urbaine de Dukerque a progressé de 7 %.

La stabilisation de l'encours de la dette, critère entre autres d'une gestion financière maîtrisée, doit être regardée comme le résultat de la politique de gestion de la dette.

Une croissance forte aurait soulevé de la part de la Cour d'autres critiques. La communauté urbaine constate qu'elle se situe, dans ce domaine, sous le niveau moyen de l'ensemble des communautés urbaines et qu'elle a ainsi, au regard de la période antérieure, sensiblement amélioré sa situation.

Concernant les dépenses réelles d'investissement, le tableau ci-après présente (source : communauté urbaine) et après retraitement, la situation réelle :

LIBELLE	1989	1993	1994	1995	1996	1997	TOTAL 1996/1997	Moyenne
<u>Dépenses réelles d'Investissement</u> (1)								
Budget Principal	271	176	210	228	200	190	390	212
Budgets consolidés	281	238	279	290	259	250	509	266

(1) Hors remboursement du capital des emprunts (comptes 16 & 18)

Le compte 18 est assimilé à de la dette, le 1^{er} mouvement, c'est-à-dire la décision d'octroyer les subventions sur plusieurs années, est ajoutée aux dépenses d'investissement.

Sans tenir compte des années électorales, la moyenne des dépenses réelles d'investissement ne varie donc pas de manière importante, et, si l'on se projette sur les années 1998, 1999, 2000 et même 2001, le montant moyen des dépenses d'investissement est toujours proche de 300 MF (45,73 M€).

Concernant la situation financière de la communauté et son niveau d'investissement, si l'on retient deux ratios habituellement utilisés dans l'analyse financière :

- Evolution de l'Epargne Nette
- Capacité de désendettement

les modalités de financement des investissements de la communauté, comme sa situation d'endettement, sont plus que satisfaisantes et traduisent depuis 1989 une amélioration sensible que la Cour ne prend pas en compte.

EXERCICE	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Epargne nette	- 84,5	-105,9	19,4	54,3	55,5	62,6	76,5	69,8	175,1
Capacité de désendettement (exprimée en années)	26,8	21,0	14,5	10,3	9,8	8,0	7,6	7,5	4,6

Ces évolutions font apparaître les efforts de gestion qui ont été menés durant la période d'analyse.

Alors même que durant cette période, plusieurs prélèvements ou réductions ont été opérés sur les recettes de fonctionnement (CNRACL, DCTP, ...) qui se sont traduits par des pertes de plusieurs dizaines de millions de francs, c'est-à-dire dans des proportions supérieures à l'augmentation des dépenses réelles de Fonctionnement, sans que la Cour ne considère ces éléments externes comme préjudiciables à la situation financière de la communauté, celle-ci a intégré ces pertes de recettes sans accroître le taux des impôts.

La gestion interne

Les effectifs

L'écart constaté par la Cour entre emplois budgétaires et pourvus concerne, pour l'essentiel, des emplois de base de la filière technique ; il constitue la marge nécessaire, soit aux recrutements permettant l'ajustement au jour le jour aux besoins réels des services, soit aux promotions résultant du statut de la fonction publique territoriale.

La communauté urbaine prend acte avec satisfaction de l'observation relative à la stabilité de l'effectif, sachant que la période a, au contraire, permis de constater de nombreux recrutements dans la majorité des collectivités territoriales.

Concernant l'évolution de la masse salariale, la Cour note que la dépense a progressé en moyenne de 4,7 % par an entre 1993 et 1997 et que cette évolution est principalement conditionnée par la promotion des agents. La communauté a donc correctement maîtrisé ce poste de dépenses.

Dans ce domaine, la communauté urbaine respecte les règles régissant le statut de la fonction publique territoriale qui prévoit de manière très précise les conditions d'évolution des carrières des différents grades et par voie de conséquence les rémunérations auxquelles peuvent prétendre les agents.

L'externalisation

Les relations avec l'AGUR

La Cour formule plusieurs types de critiques :

- elle semble douter de l'autonomie de décision du conseil d'administration de l'AGUR par rapport à la communauté urbaine

- elle considère que le recours par la communauté urbaine à des prestations de l'AGUR est inopportun, trop coûteux et non conforme aux règles de mise en concurrence

- elle conclut en considérant que les actes conventionnels régissant les relations entre la communauté et l'AGUR maintiennent la confusion des rôles et des responsabilités.

Ces critiques appellent les réponses suivantes :

Sur le statut associatif et l'autonomie de décision de l'AGUR :

Il convient tout d'abord de rappeler, comme la Cour le note d'ailleurs elle-même, que les agences d'urbanisme ont été créées par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967.

• Sur le fond, l'interrogation posée par la Cour a fait l'objet d'une démarche nationale, concertée entre la fédération nationale des agences d'urbanisme et l'Etat, et qui a abouti à l'adoption d'un texte de loi qui a introduit un nouvel article L 121-3 au code de l'urbanisme qui dispose : « Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les collectivités territoriales peuvent créer avec l'Etat et les établissements publics ou autres organismes qui contribuent à l'aménagement et au développement de leur territoire des organismes de réflexion et d'étude appelés « agences d'urbanisme ». Ces agences ont notamment pour mission de suivre les évolutions urbaines, de participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement, à l'élaboration des documents d'urbanisme, notamment des schémas de cohérence territoriale, et de préparer les projets d'agglomération dans un souci d'harmonisation des politiques publiques. Elles peuvent prendre la forme d'associations ».

Ces dispositions législatives constituent une validation du statut associatif de l'AGUR. Elles ont conduit à une adaptation des statuts de l'agence, adaptation déjà envisagée pour tenir compte de décisions juridictionnelles antérieures, mais différée dans l'attente de l'aboutissement de la démarche nationale évoquée ci-dessus. Cette évolution statutaire a notamment permis d'ouvrir la présidence de l'association à un membre du conseil d'administration qui n'est pas un élu.

• Sur la forme, un certain nombre de remarques doivent être faites :

La communauté urbaine ne dispose que de 10 membres sur les 24 du conseil d'administration de l'AGUR. Ceci ne constitue pas une majorité, mais signifie sans doute que, du fait de ses compétences en matière de

planification urbaine et de développement, la communauté est le principal interlocuteur de l'AGUR.

La diversité des partenaires publics membres du conseil d'administration, et notamment la présence de l'Etat, second bailleur de fonds, garantit l'autonomie de l'AGUR et la prise en compte des intérêts de l'ensemble des « associés » et non les seuls intérêts de la communauté urbaine.

Sans atteindre le niveau de 80 % (une part des « autres recettes » provient d'autres organismes publics : port autonome de Dunkerque, syndicat mixte de la Côte d'Opale, ...), la contribution de la communauté urbaine au budget de l'AGUR est effectivement importante. Ceci résulte simplement de l'exercice, par la communauté urbaine, de ses compétences en matière de planification urbaine et d'aménagement et de son poids relatif dans le périmètre d'action de l'Agence d'urbanisme.

Sur le recours par la CUD à des prestations de l'AGUR :

Sur leur opportunité : La Cour estime que l'AGUR se substitue aux services communautaires qui pourraient rendre eux-mêmes certaines prestations. La Cour cite l'exemple de la convention concernant l'équipe de maîtrise d'œuvre du contrat d'agglomération. Il convient de rappeler que le recrutement de cette équipe par l'AGUR résulte d'une exigence de l'Etat qui en fait une condition de sa contribution financière.

La communauté urbaine a cependant constaté elle-même que certaines missions exercées dans le passé par l'AGUR devaient être assumées par ses propres services. La création en 1996 d'une direction générale du développement a matérialisé l'engagement de cette évolution qui ne peut se concrétiser que progressivement compte tenu, notamment, des rigidités liées au statut de la fonction publique territoriale qui limitent la possibilité de transfert de personnel entre les deux structures.

S'agissant de l'exemple cité par la Cour, la communauté urbaine assure désormais directement la direction du contrat d'agglomération au moyen de son service « stratégie et planification ».

Sur leur coût : La Cour évoque un surcoût important. Il convient tout d'abord d'observer que la communauté comme l'AGUR supporte, pour chaque agent, au delà de sa masse salariale, des charges de structure qui, à l'exception de la taxe sur les salaires, doivent être équivalentes à celles de l'AGUR. S'agissant des salaires eux-mêmes, il n'est pas démontré que, compte tenu des avantages sociaux consentis aux fonctionnaires communautaires, leur coût global eût été plus faible si ils avaient été ceux de fonctionnaires communautaires.

Reste le coût de la TVA : dans l'exemple cité, il est inférieur au montant de la subvention versée par l'Etat, ce qui semble justifier le recours à la formule choisie par la communauté urbaine.

Sur les règles de mise en concurrence : La communauté urbaine a pris note des observations de la CRC. Dès lors qu'une prestation sortira du cadre des missions de service public des agences d'urbanisme visées par la loi, elle appliquera les règles de publicité et de mise en concurrence prévues par le code des marchés publics.

Sur les actes conventionnels liant l'AGUR et la communauté :

Dés novembre 1997, avant donc le début du contrôle de la chambre régionale des comptes et avant toute remarque préalable sur l'organisation des relations entre la communauté et l'AGUR, une première convention fixant le cadre relationnel des deux établissements était établie.

Ce premier document, certes insuffisant et incomplet, a eu le mérite d'engager un processus conventionnel qui s'est progressivement enrichi et qui permet aujourd'hui, après cinq années de pratique, contrairement aux affirmations de la Cour, de clarifier pleinement les rôles et responsabilités de chacun : délégués communautaires siégeant au conseil d'administration, agents de la communauté urbaine, dirigeants et salariés de l'association.

La communauté urbaine se félicite de la clarification ainsi obtenue qui permet à chaque institution d'œuvrer au développement et à l'aménagement urbain dans une aire urbaine bien plus vaste que le seul périmètre communautaire mais au sein duquel la communauté urbaine prend une place déterminante.

*REPOSE DU PRESIDENT DE L'AGENCE D'URBANISME ET DE
DEVELOPPEMENT DE LA REGION FLANDRE DUNKERQUE (AGUR)*

La Cour des comptes formule plusieurs types d'observations :

- elle s'interroge sur le statut associatif de l'AGUR et semble douter de l'autonomie de décision de son conseil d'administration par rapport à la communauté urbaine de Dunkerque (CUD) ;
- elle considère que le recours de la CUD à l'AGUR n'est pas nécessaire, qu'il est trop coûteux et non conforme aux règles de mise en concurrence.

Nous pensons que l'AGUR répond bien aux volontés récemment réaffirmées par le législateur. En effet, la loi relative à l'organisation et à l'aménagement durable du territoire et celle sur la solidarité et le renouvellement urbains (renforcées par les décisions du CIADT du 9 juillet

2001) précisent et confortent le rôle des agences d'urbanisme dans les politiques de développement territorial.

Ces deux lois indiquent : « Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les collectivités territoriales peuvent créer avec l'Etat et les établissements publics ou autres organismes qui contribuent à l'aménagement et au développement de leur territoire, des organismes de réflexions et d'études appelés "agences d'urbanisme". Ces agences ont notamment pour mission de suivre les évolutions urbaines, de participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement, à l'élaboration des documents d'urbanisme, notamment les schémas de cohérence territoriale, et de préparer les projets d'agglomération dans un souci d'harmonisation des politiques publiques. Elles peuvent prendre la forme d'association ou de groupement d'intérêt public ».

Or, la situation dunkerquoise est parfaitement conforme à la lettre et à l'esprit de ces textes législatifs.

Sur le statut tout d'abord, l'AGUR est aujourd'hui une association, comme le permet la loi. Une discussion entre la fédération nationale des agences d'urbanisme et les pouvoirs publics est en cours au niveau national pour examiner la formule juridique la plus appropriée aux missions des agences d'urbanisme (GIP ou association). L'AGUR se soumettra bien entendu aux conclusions de ce débat national.

Sur l'autonomie de décision du conseil d'administration de l'AGUR, il convient de préciser que la CUD ne dispose actuellement que de 10 représentants sur 25 au sein du CA et ne détient donc pas la majorité des sièges. Au contraire, la composition du CA marque bien le positionnement partenarial de l'AGUR, puisque 13 acteurs différents y sont représentés. Il est dans la stratégie de l'AGUR de renforcer encore à l'avenir ce tour de table partenarial, en l'élargissant à des représentants de la société civile. D'autre part, la présidence de l'AGUR n'est plus exercée de droit par le Président ou un vice-président de la CUD, les nouveaux statuts de l'AGUR indiquent en effet que « le Président de l'Association est élu par le conseil d'administration », sans aucune autre obligation.

Sur le plan budgétaire, il est vrai qu'une majorité des financements provient de la CUD. Cependant, ce ne sont pas 80 % des financements qui sont apportés par cette structure intercommunale, mais seulement 64 % en 2000 puis 61 % en 2001. L'AGUR n'est donc en rien un « démembrement » de la CUD ; il est simplement normal qu'elle reçoive une subvention plus importante d'une collectivité qui pèse environ 80 % de la population de son territoire de travail actuel.

Sur le fond enfin, le positionnement de l'AGUR est très différent de celui de la CUD. En effet, l'AGUR a pour mission non d'exercer une maîtrise d'ouvrage, mais de faire émerger une stratégie de développement partagée par l'ensemble des acteurs du territoire (« dans un souci d'harmonisation des

politiques publiques », comme l'indique la loi). Son action se situe en amont des projets, et toujours dans une logique partenariale. L'AGUR n'est ni un bureau d'études, ni une collectivité locale. D'ailleurs, son périmètre de travail ne correspond à celui d'aucune collectivité mais repose au contraire sur un territoire de projet, et le profil des professionnels qui y travaillent n'entre pas, pour la plupart, dans le cadre de la fonction publique territoriale.

Dans cet esprit, juger que le recours à l'AGUR est inopportun revient à penser que le développement du territoire ne nécessite pas de convergence stratégique entre les acteurs. Pourtant, vingt ans après la décentralisation, force est de constater que, sans travail d'animation partenariale, l'efficacité des politiques publiques est fortement limitée. C'est bien ici une grande leçon des politiques d'aménagement du territoire et de la ville de ces dernières années (cf. publications de la DATAR et de la DIV). A cet égard, il a aussi été largement démontré que les structures partenariales étaient les mieux à même d'assurer cette mission ; ce qui est presque une tautologie. Nous pensons donc qu'une substitution de la CUD à l'AGUR dans le cadre de cette mission d'animation partenariale serait inefficace ; il est peu probable que les communautés de communes du secteur rural et les autres acteurs du territoire acceptent que la CUD anime le travail de partenariat en amont des projets. Ainsi en a-t-il été de la mission de coordination et de suivi du projet d'agglomération, puisque l'Etat a conditionné sa subvention au fait que cette mission soit confiée à une structure partenariale.

Concernant le coût de fonctionnement de l'AGUR par rapport à celui de la CUD, il convient de comparer objectivement les montants en jeu. En effet, on ne peut pas comparer les charges globales de l'AGUR aux seuls salaires du personnel communautaire. La CUD supporte aussi pour chaque agent, au delà de sa masse salariale, des charges de structure qui, sont quasiment équivalentes à celles de l'AGUR. Enfin, l'argument de la TVA est à relativiser : dans le budget prévisionnel 2001, plus de 93 % des recettes de l'AGUR s'effectuent sous forme de subventions et ne sont donc pas concernées par la TVA. Au total, la TVA correspond donc à moins de 1,5 % du budget de l'agence.

Par ailleurs, il est dans la stratégie de l'AGUR de diminuer encore à l'avenir la part de ses financements liés à des contrats (moins de 7 % en 2001). Ce qui limitera d'autant plus l'argument du coût de la TVA, mais aussi celui d'une éventuelle absence de mise en concurrence. Sur ce dernier point, il convient de préciser qu'en 2001, les quelques contrats que l'AGUR a acceptés (moins de 7 % de son activité) correspondent à des prestations de services ou d'études ne pouvant être rattachés à une mission de service public, et aucun de ces contrats ne dépasse un montant annuel de 300 000 F. La quasi-totalité du travail de l'AGUR est aujourd'hui définie sur la base d'un programme de travail partenarial validé en CA et en AG, et non sur des contrats.

En conclusion, les observations de la Cour des comptes ne nous paraissent pas correspondre à la situation actuelle de l'AGUR ; elles ne prennent pas, à notre avis, suffisamment en compte le contexte des politiques de développement territorial et les nouveaux besoins d'ingénierie qu'a bien identifiés le législateur dans le cadre de la loi relative à l'organisation et à l'aménagement durable du territoire et de celle sur la solidarité et le renouvellement urbains.

REPOSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE URBAINE DE LILLE

La communauté urbaine de Lille a pris connaissance des extraits la concernant dans le rapport particulier sur "les communautés urbaines" et qui font suite au contrôle exercé par la chambre régionale des comptes Nord - Pas-de-Calais sur la période allant de 1989 à 1998.

Nous ne souhaitons pas revenir sur le détail des remarques formulées qui ont parfois fait l'objet de longues réponses dans le cadre de la procédure menée par la chambre régionale des comptes. Cependant, nous voulons exposer un certain nombre de réflexions qui peuvent être utiles dans le cadre de l'évolution actuelle de l'intercommunalité profitant ainsi du rôle précurseur qu'ont joué les communautés urbaines en raison de leur antériorité.

Nous apporterons aussi sur quelques sujets des précisions nouvelles liées à la mise en oeuvre de dispositions législatives récentes comme la loi sur la simplification et le renforcement de l'intercommunalité ou la loi solidarité et renouvellement urbain.

Des pistes de réflexion

Même si la lecture d'extraits ne permet pas d'avoir une idée exacte de ce que sera le rapport intégral de la Cour des comptes, nous ne pouvons que nous féliciter de la décision de la Cour des comptes de publier pour la première fois un rapport entièrement consacré aux communautés urbaines qui sont, par leur taille et leurs compétences, les établissements de coopération Intercommunale les plus importants et les plus achevés. Ce rapport permet aussi de mesurer la place qu'occupent ces établissements dans les politiques d'aménagement du territoire et le rôle précurseur qu'ils ont joué dans l'évolution de l'intercommunalité.

Ce rôle de pionnières les a d'ailleurs parfois conduit à devancer certaines évolutions, voire à faire preuve d'audace pour mener les politiques intercommunales dont elles avaient la charge.

Le travail réalisé par la Cour des comptes au travers de son rapport peut aussi être l'occasion de tracer de nouvelles perspectives, de conforter

certaines évolutions engagées ou de mettre en place de nouvelles procédures. Cependant, la communauté urbaine de Lille regrette que ce premier bilan n'intervienne qu'aussi tardivement, de même qu'elle regrette le manque de régularité des contrôles exercés par les chambres régionales des comptes sur des établissements de cette importance, entraînant les magistrats à faire des observations sur des procédures, certes critiquables, mais ayant déjà fait l'objet de mesures correctives ce qui relativise leur rôle dans l'amélioration de la gestion des collectivités. Un contrôle plus régulier permettrait au contrôle de concourir positivement à l'amélioration de la gestion, le rendant du même coup plus acceptable par les élus qui ont, avant tout, le souci de mener et de faire évoluer les politiques dont ils ont la charge.

Cette prise en compte insuffisante des communautés urbaines dans l'organisation administrative française n'est pas limitée aux juridictions financières. Que ce soit dans le cadre de la fonction publique territoriale ou du statut des élus, les décrets ou même certains textes de loi ont, par le passé, souvent ignoré les communautés urbaines les obligeant parfois à anticiper sur des évolutions futures : ce fut le cas à la communauté urbaine de Lille comme le signale le rapport de la Cour pour les chargés de mission affectés au fonctionnement des groupes politiques.

La communauté urbaine regrette également que la spécificité des communautés urbaines ne soit pas toujours appréhendée comme elle le devrait. Ainsi, le fonctionnement des instances communautaires est souvent analysé par comparaison avec les communes ou d'autres collectivités territoriales comme le département ou la région. Or, c'est oublier le lien structurel qui lie les communautés urbaines aux communes qui la composent, entraînant des modes de fonctionnement, certes discutables au regard du principe de spécialité, mais que la communauté urbaine a toujours mise en oeuvre de façon tout à fait transparente et après délibération de l'assemblée. Ce fut le cas pour les deux exemples cités par la Cour des comptes (le stationnement et la voirie).

Plus largement, si le principe de spécialité qui régit les communautés urbaines est nécessaire pour éviter la superposition des interventions, son application rigide est en revanche un frein à la mise en oeuvre d'une intercommunalité de projet qui nécessite souvent des interventions partagées des communes et de la communauté urbaine, voire de l'Etat et la communauté urbaine. Enfin, ces interventions progressives et partagées dans des domaines comme les espaces naturels ou l'accueil des gens du voyage ont permis d'expérimenter des politiques nouvelles et de faire progresser l'esprit communautaire permettant ultérieurement de réunir l'adhésion de la grande majorité des communes au transfert de compétences à partir du 1^{er} janvier 2002.

Enfin, nous ne comprenons pas les réserves de la chambre régionale des comptes puis de la Cour des comptes sur le mode de fonctionnement des instances communautaires basé sur le consensus, d'autant que la Cour

n'apporte pas d'éléments tangibles permettant d'affirmer que ce mode de fonctionnement est facteur de lenteurs dans la réalisation des projets.

Au contraire, et par expérience, la communauté urbaine fait remarquer que les décisions prises sur un mode majoritaire traditionnel rencontrent des difficultés significatives de mise en oeuvre dans les communes dont les élus ont rejeté la décision ou se sont abstenus.

Nous pensons donc que ce mode de fonctionnement à base de consensus nécessite certes plus de temps lors de la prise de décision mais aboutit à un rythme de réalisation comparable aux autres communautés urbaines en raison de l'adhésion des communes lors de la phase d'exécution.

Des évolutions et des tendances insuffisamment mises en relief par le rapport

Si la communauté urbaine se réjouit de la prise en compte par la Cour des comptes de mesures nouvelles visant à améliorer le fonctionnement des services et la régularité des procédures, elle tient à souligner que ces efforts sont le résultat du souci qu'a toujours eu notre établissement de concilier l'efficacité des services rendus aux usagers et aux communes et la régularité des procédures de mise en oeuvre. Dans plusieurs domaines, le dialogue avec les conseillers de la chambre a même permis d'accélérer les évolutions.

Nous tenons toutefois à réaffirmer que l'amélioration de la gestion des politiques communautaires n'est pas une préoccupation récente comme le laisse sous entendre certaines remarques. Ainsi, s'agissant des renégociations des grands contrats de délégation de service public, depuis 1992, pour tirer le meilleur parti de nos contrats de délégation, le service Contrôle de Gestion a été associé à l'ensemble des renégociations permettant – entre autres – une réduction de 43 centimes le m³ du prix de l'eau dans le cadre de la délégation de service public de l'eau et en 1998, lors de la fermeture des trois usines d'incinération, une participation du délégataire du service d'élimination des résidus urbains de 85 MF (12,96 M€) au surcoût entraîné par cette fermeture.

Au-delà de ces remarques générales, la communauté urbaine souhaite apporter sur certains des sujets évoqués des précisions qui relativisent ou infirment certains jugements.

Sur les compétences exercées par Lille Métropole communauté urbaine

Dans son rapport, la chambre régionale des comptes énumère les compétences exercées par notre établissement sans qu'il y ait eu transfert dans le cadre des procédures édictées par le code général des collectivités territoriales. Sans remettre en cause l'analyse ainsi faite, la communauté urbaine souhaite cependant ajouter qu'en application de la loi du 12 juillet

1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et sensible aux remarques formulées par la chambre régionale des comptes, elle a engagé au cours du second semestre 2000, un processus d'extension de ses compétences permettant de régulariser ses interventions voire de les resituer dans une politique plus large. C'est ainsi que le 20 novembre 2000, elle a délibéré pour engager les transferts de compétences en matière de développement économique, espace naturel, équipements et réseaux d'équipements culturels, équipements et réseaux d'équipements sportifs, accueil des gens du voyage et actions de soutien aux grands évènements métropolitains.

Sur chacun de ces transferts, les communes ont été appelées à délibérer au cours du 1^{er} trimestre 2001. Les conditions de majorité ayant été réunies, des arrêtés préfectoraux devraient entériner officiellement ces transferts au 1^{er} janvier 2002.

Même si nous concédons que ces processus auraient pu être engagés plus tôt, nous soulignons que les expérimentations menées en marge de nos compétences ont facilité l'adhésion des communes à ces transferts.

Toujours dans le but de clarifier l'exercice de nos compétences, des négociations sont en cours avec la région afin de parvenir au transfert du LEP horticole de Lomme dans les meilleurs délais.

Sur la politique des transports

Comme la chambre régionale des comptes dans sa lettre définitive, le rapport de la Cour des comptes s'interroge sur l'utilité du syndicat mixte des transports qui associe le département et la communauté urbaine. Sur ce point précis, la communauté urbaine tient à rappeler l'importance de cette organisation institutionnelle qui a contribué à la mise en oeuvre d'une politique des transports concertée entre le département et notre établissement public. En effet, sur le plan de ses compétences, le département est compétent en matière de transports scolaires mais il est également autorité organisatrice des lignes routières départementales, qui font l'objet, pour celles franchissant le périmètre communautaire de Lille, d'une intégration tarifaire permettant d'assurer en continuité la desserte péri-urbaine de l'agglomération. L'existence du syndicat mixte des transports risque même, à l'avenir, de trouver de nouvelles justifications avec la désignation de la région comme autorité organisatrice des transports à compter du 1^{er} janvier 2002.

Conformément aux articles 111 et 125 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, des coopérations nouvelles pourraient être engagées entre le syndicat mixte et la région.

Afin d'organiser les nécessaires coopérations, la Cour des comptes semble pencher pour la simple signature de conventions entre la région, le département et la communauté urbaine, oubliant que le syndicat mixte permet

non seulement de partager le coût de certaines politiques autour d'objectifs partagés mais rend aussi possible l'élaboration en commun et en continu des moyens nécessaires à l'atteinte de ces objectifs. Il permet aussi aux différents financeurs d'être informés en temps réel de l'avancée et des résultats des politiques ainsi mises en oeuvre.

Nous soulignons aussi que ce mode d'organisation est une des propositions reprise par le rapport de la commission pour l'avenir de la décentralisation qui préconise la création de syndicats mixtes et présente ainsi le rôle des syndicats mixtes : "Il favorise une coopération territoriale, associant plusieurs niveaux de collectivités locales. Il permet la mise en commun de financements et la prise en charge de compétences partagées".

Le syndicat mixte des transports nous semble correspondre en tout point à cette définition.

Plus largement sur la politique des transports, la communauté urbaine tient à souligner le caractère volontariste et structurant de la politique qu'elle a menée depuis deux décennies dans ce domaine et qui lui permet d'afficher un objectif de 200 millions de voyageurs à l'horizon 2015. Parmi les réalisations figure bien évidemment le métro qui avec ses 45 kilomètres de lignes permet de structurer l'offre de transports et de déployer plus largement un réseau d'autobus qui recherche également à préserver l'environnement puisqu'au 1^{er} septembre 2002, 100 autobus au gaz seront en service sur ce réseau.

Cette politique volontariste qui s'est accompagnée d'un réel souci d'améliorer la sécurité grâce à la signature du premier contrat local de sécurité transports commence à porter ses fruits : de 1997 à 2000, le trafic voyageurs annuel s'est accru de 13,3 % pour atteindre le chiffre de 106,42 millions de voyageurs. Cet accroissement est essentiellement dû au prolongement du métro. La part du trafic métro qui représentait 47,9 % du trafic total de 1997 atteint désormais 58,4 %.

Sur le plan de déplacements urbains

Sur ce point, le rapport porte un jugement sévère sur ce document et la démarche qu'il encadre. Certaines affirmations sont erronées, d'autres en total décalage avec la réalité et les développements récents.

Le texte, adopté en décembre 1998 et présenté comme insuffisant, était un texte d'orientation qui définissait "les objectifs et les orientations du PDU".

Le projet de PDU n'a été arrêté par le Conseil que le 8 octobre 1999, conformément à la loi. Ce projet a ensuite été soumis à l'avis des institutions et à l'enquête publique.

Le PDU a enfin été adopté par le conseil de communauté le 23 juin 2000 avant la fin du délai prévu par la loi qui était fixé au 30 juin 2000. Son adoption a donc bien eu lieu conformément à la loi et après une concertation approfondie avec les élus communautaires, les communes et les autres partenaires institutionnels et les associations.

Nous concédons qu'il était difficile de porter un jugement lors du contrôle de la chambre régionale des comptes. Le document n'avait pas encore été totalement formalisé, ni connu ses premières applications et les magistrats pouvaient donc émettre quelques doutes ou critiques quant au contenu final de la démarche. Aujourd'hui, nous pensons que de telles opinions sont en complet décalage avec la réalité.

En effet, en 2001 après avoir sélectionné 10 PDU, le GART, L'ADEME, le CERTU et le club des villes cyclables ont décidé de décerner au PDU de Lille Métropole le prix ADEME GART en raison de son caractère innovant et volontariste. Les rapporteurs ont ainsi justifié leur choix :

"La prise en compte des modes doux et la création d'aménagements en leur faveur est un volet important du PDU de l'agglomération lilloise, dont l'objectif général est d'instaurer un partage de la rue favorable aux modes alternatifs. En matière de mode doux, les principaux objectifs du PDU lillois sont de multiplier par 2 la part modale du vélo dans l'agglomération, notamment en agissant sur la sécurité de l'usage de ce mode, ainsi, que de maintenir la part modale de la marche à 28 %.

Cette démarche volontariste a conduit à la réalisation de chartes techniques et de schémas directeurs vélos et piétons. Le PDU prévoit également des actions de sensibilisation du public et la réalisation d'outils de promotion originaux comme la carte ZAP (Zones Accessibles à Pieds).

Enfin, l'un des points forts de ce PDU est la réalisation de "micros PDU" qui visent à mettre en oeuvre – dans les quartiers de l'agglomération – des actions qui répondent aux objectifs du PDU".

Sur la politique foncière

Concernant la mise en oeuvre du droit de préemption au profit des communes, la communauté urbaine de Lille tient à mettre en avant l'important effort de rigueur réalisé depuis plusieurs années et que la chambre régionale des comptes avait d'ailleurs salué.

En effet depuis 1997, les services de la communauté urbaine exigent des communes qu'elles présentent leurs demandes dans le cadre strict du code de l'urbanisme : antériorité des projets et justification d'un projet précis.

Ces deux critères sont régulièrement rappelés par le Vice-président délégué lors de chaque commission DPU mensuelle. L'absence de justification entraîne la renonciation au droit de préemption.

Des tableaux de bord permettent de suivre chaque décision de préemption et de connaître le montant des acquisitions à transmettre aux communes avec un calendrier prévisionnel de recettes.

Depuis 1997, les communes ont également en charge, la gestion de biens préemptés pour leur compte et en attente de transfert. Toutefois, si ces procédures ont permis de clarifier les rôles respectifs de chacun, certaines communes tardent encore à honorer les transferts obligeant la communauté urbaine de Lille à réintervenir pour leur rappeler leurs engagements.

Cet effort de suivi du droit de préemption urbain sera encore plus aisé avec la base de données foncières informatisée qui entre en 2001 dans sa phase opérationnelle. Elle permettra le développement d'une ingénierie foncière nouvelle et d'outils cartographiques favorisant l'élaboration d'une véritable stratégie foncière.

REPONSE DE L'ANCIEN DIRECTEUR DE LA SEM ICARE

Remarques sur le fond de l'extrait du rapport concernant la SEM Icare

Convention de prestations de service

Dans le cadre de la convention passée entre la communauté urbaine et Icare, un programme d'activités était défini chaque année d'accord parties. Ce programme permettait d'évaluer les ressources humaines et financières nécessaires à sa réalisation. Il était ensuite approuvé par le conseil d'administration d'Icare puis par la communauté urbaine, lors du vote de son budget.

Icare mettait alors en place les compétences nécessaires à cette mission.

L'exécution du programme d'activité annuelle était contrôlée tant par la direction de la SEM, que par la collectivité (secrétaire général et élu chargé des systèmes d'information). En outre, un compte rendu d'activité semestrielle était présenté à chacun des deux conseils d'administration de la société.

Chacune des six collectivités actionnaires et clientes d'Icare procédait de la même façon, et ce depuis la création d'Icare.

Nature des emplois occupés

La quasi-totalité des emplois du personnel Icare à la mission de la communauté urbaine de Lyon (comme auprès des autres-clients-actionnaires) étaient des emplois correspondants à des missions de longue durée.

Icare a, cependant, favorisé la mobilité de ses cadres : en 1997, sur un effectif de 55 salariés, 12 personnes nouvelles sont intervenues à la communauté urbaine et 9 autres ont été affectées à d'autres missions ou ont quitté la société. Cette mobilité faisait partie de la politique et de la logique de la SEM ; elle répondait également à la nécessaire adéquation des compétences à fournir à la collectivité avec les besoins du programme d'activités à réaliser.

Par ailleurs, Icare a réalisé, conformément à son objet social, des missions d'organisation pour moderniser le fonctionnement de certains services par l'informatique.

Un salarié n'a pas été *directeur* de la mission confluence ; il a eu la responsabilité d'organiser cette mission avec la communauté urbaine de Lyon. Celle-ci a été transformée en SEM et a eu un directeur en dehors d'Icare.

Mission de la SEM

Les collectivités ont créé Icare afin d'éviter de créer un service informatique interne dans un domaine où l'évolution des technologies nécessitait une importante mobilité intellectuelle des salariés, une mise en commun des expériences, une mutualisation des compétences. La création d'Icare a permis aux collectivités de se constituer un pôle régional technique indépendant des différents fournisseurs dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Efficiences et absence de mise en concurrence

L'absence de mise en concurrence date de la création de la SEM (1970) époque à laquelle existait déjà le code des marchés publics.

Si les collectivités n'ont pas mis Icare en concurrence avec d'autres prestataires, elles ont toujours eu la possibilité de créer leur propre service informatique, ou de ne faire appel à Icare que pour des périodes limitées dans le temps. Dans la vie de la SEM, quatre collectivités ont régulièrement procédé de la sorte.

Avec l'ensemble des collectivités actionnaires, la SEM a montré, pendant trente ans, son efficacité. Celles-ci n'ont, en effet, jamais remis en cause la qualité de ses prestations. Icare a su rester indépendante des sociétés de services en informatique, des fournisseurs de matériel et des opérateurs de télécommunication. Entre les grandes collectivités locales de Rhône-Alpes et sous la maîtrise des élus, Icare a facilité la mise en commun et l'échange d'expériences ainsi que la veille technologique dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et des communications. Elle a ainsi développé un pôle de compétence régional dans un secteur de plus en plus stratégique pour les collectivités.

C'est ainsi que, jusqu'en 1993, le nombre de ses actionnaires s'est accru progressivement et que ceux-ci n'ont cessé de faire appel à ses services : de 1988 à 1996, Icare a doublé ses effectifs.

Disparités de traitement entre des personnels de statuts différents effectuant des tâches similaires

Le rapport mentionne avec justesse que la communauté urbaine n'avait pas de service informatique interne. Son personnel ne pouvait donc effectuer des tâches similaires à celles réalisées par le personnel d'Icare. C'est pourquoi la disparité des statuts et des salaires a toujours été relativement bien gérée par les uns et par les autres.

Cette disparité existe déjà dans la fonction publique entre les fonctionnaires et les contractuels ; en outre, elle n'a pas toujours profité aux salariés de la SEM : entre 1991 et 1997, période où l'informatique a connu une crise, la hausse des rémunérations a été plus élevée dans le secteur public que dans le secteur privé.

Risque d'une informatique maîtrisée par un prestataire extérieur

L'organisation des services informatiques était, certes, totalement exercée par un prestataire extérieur. Mais ce prestataire était totalement placé sous le contrôle et la maîtrise des élus et du secrétaire général de la collectivité. Cet interlocuteur unique de la collectivité, la SEM, avait un poids majeur dans un domaine stratégique, mais il ne présentait pas plus de risque que s'il avait été un service interne à la collectivité.

C'est le domaine informatique lui-même qui représente un facteur de risque ; un arrêt de service est toujours dramatique car l'informatique est devenue le cœur du fonctionnement de toute société et de toute administration.

REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE URBAINE DE NANCY

Si elle reconnaît bien volontiers que le transfert de la gestion des grands équipements en matière de culture, de sports ou de loisirs, s'est effectué par étape, la CUGN ne partage pas la conclusion selon laquelle cela rendrait difficile l'appréhension d'actions réciproques entre elle-même et les communes qui la composent. Au contraire, le fait de disposer d'une liste d'équipements dont la gestion est transférée à la communauté, permet de connaître ce qui relève précisément des compétences de l'organisme intercommunal.

La CUGN soutient effectivement depuis plus de 20 ans l'enseignement supérieur et la recherche qui constitue un de ses atouts

majeurs du point de vue du développement économique. Elle participe en outre aux actions qui sont programmées par les contrats de plan Etat/Région ou dans le cadre des programmes nationaux U2000 ou U3M.

Ce faisant, la communauté urbaine n'a cependant pas le sentiment d'intervenir en dehors de son champ de compétences, puisqu'elle dispose depuis 1980 d'une compétence intitulée « concours au développement de l'enseignement supérieur et de la recherche » et, depuis 1996, au titre des compétences obligatoires des communautés urbaines, des « actions en matière de développement économique ».

Si les dépenses d'investissement sur la période 1994 à 1998 sont inférieures au niveau atteint en 1994, cela résulte essentiellement d'un fond de concours exceptionnel de près de 100 MF (15,24 M€), en faveur de la réalisation d'une nouvelle unité de traitement des déchets ménagers, imputé entièrement sur l'exercice 1994 ; la comparaison serait plus conforme à la réalité si elle porte sur les niveaux moyens d'investissement pour les périodes 1991-1994 et 1995-1998. La Cour aurait alors pu vérifier que le niveau moyen des investissements est resté stable.

A l'observation selon laquelle son taux d'épargne brut serait « assez faible » et aurait « baissé régulièrement », la communauté urbaine souhaite apporter deux précisions :

- D'abord, son taux d'épargne brut est, selon les statistiques fournies aux journées communautaires de 28 %, ce qui apparaît sensiblement supérieur à la moyenne des communautés urbaines (+ 20 % par rapport à la moyenne en 1998)

- ensuite, son taux d'épargne brut s'est maintenu de 1994 à 1998 alors que les dépenses et recettes de fonctionnement augmentaient fortement sur la période en raison de la transformation du district et des extensions de compétences qui l'ont accompagnée. Cela signifie qu'en valeur absolue son épargne brute a fortement progressé. Son niveau a augmenté de 60 MF (9,15 M€) de 1994 à 1998, soit 20 % sur la période.

La CUGN considère qu'il est délicat de comparer des niveaux d'endettement même entre communautés urbaines dans la mesure où les modes de gestion des services publics peuvent différer. En effet, la CUGN gère en régie les services eau et assainissement et supporte directement les investissements relatifs aux transports en commun. Il est évident que son niveau d'endettement par habitant serait largement inférieur si ces services ou ces investissements étaient supportés soit par un concessionnaire, soit par un syndicat.

Il résulte de cette non "externalisation" des investissements qu'un ratio de désendettement inférieur à 10 ans atteste d'une marge d'auto-financement plutôt satisfaisante.

Seule une comparaison de la progression des dépenses de personnel à « structure constante » peut autoriser des conclusions objectives.

Or, la Cour a noté précédemment une augmentation des effectifs de 17 % sur la période ; il est évident que cette augmentation d'effectif grève largement (environ de 20 %) la progression des dépenses de personnel. Si l'on neutralise l'accroissement des effectifs, l'augmentation des dépenses est ramenée à environ 25 % de 1993 à 1997 ce qui correspond à la moyenne des communautés urbaines.

Par ailleurs, la CUGN tient à signaler que les collectivités ne maîtrisent ni l'augmentation des traitements, ni celle des charges. Or, elle constate que de 1994 à 1998, les charges (principalement l'Urssaf et la Cnracl) ont augmenté globalement de 58 % ce qui constitue à l'évidence une progression plus importante que celle de l'ensemble de la masse salariale.

Bien que ne figurant pas en raison même de leur nature au tableau des effectifs, les emplois de conseillers administratifs disposaient, selon la communauté urbaine d'un fondement juridique, puisqu'ils découlaient d'une délibération.

Néanmoins, considérant l'évolution du degré d'intégration de l'organisme intercommunal, la communauté urbaine a mis fin à ces emplois en juin 2000 pour satisfaire à une observation similaire de la chambre régionale des comptes.

L'ambiguïté de rédaction de la délibération qui prévoyait une reconduction possible et du contrat qui ne la mentionnait pas ont effectivement conduit la communauté urbaine et vraisemblablement également le trésorier public à se placer dans le cadre d'une reconduction tacite. Ici encore, pour répondre à une observation semblable de la CRC, la communauté urbaine a mis fin à cette situation dès le mois de juin 2000.

Pour tenir compte des observations déjà faites par la chambre régionale des comptes de Lorraine sur la coexistence de deux obligations parallèles qui pesaient sur la communauté urbaine, l'une résultant du bail emphytéotique, l'autre de la convention en matière de participation de la communauté aux charges d'entretien du parc des expositions, le conseil de communauté, lors de sa réunion du 27 octobre 2000, a décidé de rattacher cette obligation au seul bail, sous la forme d'un nouvel avenant et a en conséquence résilié la convention.

Les travaux de rénovation ont été, non pas confiés à l'association, mais placés sous sa maîtrise d'ouvrage. En effet, bien que le montant apporté au financement de cette opération par l'EPCI ait été majoritaire, le bail emphytéotique passé avec l'association lui conférait une vocation évidente à construire et a fortiori à rénover les bâtiments de la foire-exposition. C'est ainsi que l'association a édifié les bâtiments de premier établissement dans les années 60 et que la maîtrise d'ouvrage des travaux a ensuite toujours été

supportée par elle. Toutefois, pour tenir compte du caractère majoritaire du financement public dans cette opération, il a été demandé à l'association de prendre en compte les règles du code des marchés publics pour la mise en concurrence des concepteurs et des entreprises. Cette exigence a même été transcrite dans la convention de financement.

S'agissant de l'écart supposé entre les travaux programmés, objet de l'accord de financement, et les travaux effectivement réalisés, la communauté urbaine tient à préciser que dans les prévisions initiales, le restaurant devait être reconfiguré. En cours d'étude des propositions des concepteurs, il est apparu que ce restaurant pourrait être déplacé, ce qui a été réalisé. La communauté fait également remarquer que les conditions d'exploitation du contrat de concession entre l'association et le restaurateur, qui n'ouvre d'ailleurs son restaurant qu'à l'occasion de la foire annuelle (sans exclusivité) et pour les seules autres manifestations de la foire (avec exclusivité) n'ont pas été modifiées. Il n'y a donc pas eu création d'un restaurant, mais seulement changement d'implantation. La restructuration des halls était, quant à elle, prévue dès l'origine et le conseil de communauté en a été informé.

Le montant de l'opération, acquisition du terrain, construction et équipement a été effectivement de 31 MF (4,73 M€) financé comme suit :

Fonds européens, FEDER gérés par la préfecture : 8 MF (1,22 M€)

Région Lorraine : 7 MF (1,07 M€)

Conseil général : 8 MF (1,22 M€)

Communauté urbaine : 8 MF (1,22 M€)

La communauté urbaine a régularisé, depuis les observations de la chambre régionale des comptes, cette mise à disposition par une délibération de son conseil en date du 7 juillet 2000. Le nouveau montage a été défini à partir d'une étude juridique au terme de laquelle deux solutions étaient proposées en fonction de l'objectif de la communauté. S'il s'agissait d'opérer un transfert de gestion d'une activité de développement économique, au travers de la plate-forme agro-bio-industrielle, la conclusion d'une délégation de service public devait être envisagée, bien que pour une telle mission, la qualification de service public soit quelque peu incertaine, le Conseil d'Etat l'ayant récemment apprécié de manière restrictive : si, en revanche, il s'agissait de confier à la SA d'Union Economie Sociale, le droit de gérer, dans son intérêt propre, la plate-forme, tout en ayant pour mission de valoriser, et ainsi de contribuer au développement économique, c'est alors une convention d'occupation du domaine public qui devait, toujours selon cette étude, être conclue.

En conséquence, conformément à l'option déjà retenue, et que la communauté urbaine entendait maintenir, la solution la plus appropriée était la mise en œuvre d'une convention d'occupation du domaine public. En effet, la gestion de la plate-forme agro-bio-industrielle dévolue à la SA d'Union

Economie Sociale, dans le cadre d'une utilisation privative du domaine public pour les besoins de son activité, contribuera à la valorisation économique de l'équipement, en vue de favoriser un développement durable dans ce secteur.

En 1998, compte tenu des enjeux économiques liés aux programmes de recherche-développement, les membres de l'association ont souhaité une évolution de l'association vers un statut plus adapté aux contrats industriels et garantissant les intérêts publics et privés.

Cette association a opté pour un statut de SA UES, c'est-à-dire une forme coopérative, sans actionnariat. Cette forme de coopération permet une gestion particulière : les résultats alimentent les réserves impartageables, à l'instar des fonds associatifs, et doivent être utilisés seulement pour le développement de la structure, pour le meilleur service de ses promoteurs.

La communauté urbaine a interrogé dès 1997 la Préfecture sur la légalité de cette évolution. Sans réponse, elle a enregistré le changement de statut par un avenant qu'elle a considéré, à tort, il est vrai, comme un acte de gestion de son domaine privé.

Par ailleurs, dès le changement intervenu en 1996, la communauté urbaine n'a plus subventionné l'association considérée.

Compte tenu des réponses apportées ci-dessus, il résulte que les rapports entre l'organisme d'agglomération et la société privée sont à présent régularisés.

La communauté a versé 1,8 MF (0,27 M€) à l'association sur 5 ans, pour 3 opérations différentes de soutien à la création d'entreprises.

Le seuil d'un bon de commande a été dépassé pour la seule année 1998.

Une mise en concurrence a été faite pour ces opérations de management technologique dès février 2000.

Le conseil de communauté a donné son accord pour le concours "concevoir" par délibération en date du 10 juillet 1997. Si la convention a été signée tardivement, le paiement de l'association est intervenu sur service fait en novembre et décembre 1997.

La communauté urbaine a procédé à l'acquisition d'un bâtiment vacant au profit de l'association qui intervient dans le domaine de la formation et de l'insertion des personnes, sans condition d'âge et de ressources.

Le bâtiment d'une valeur de 3 MF (0,46 M€) a bénéficié d'un programme de travaux de 3,2 MF (0,49 M€) pour un apport de la collectivité de 2,5 MF (0,38 M€), l'association en ayant la jouissance pendant 15 ans, comme souhaité par les partenaires publics associés au projet.

Afin d'éviter une augmentation trop rapide des cotisations, la communauté a maintenu une subvention de 100 000 F (15 244,90 €) jusqu'en

2000 ; son montant est diminué à compter de 2001 et elle doit disparaître à partir de 2003.

Conformément aux lois de décentralisation, la communauté urbaine est devenue autorité compétente pour l'organisation des transports scolaires à l'intérieur de son périmètre à compter du 1^{er} septembre 1984 ; aux termes d'une période transitoire prévue par la loi des services spécifiques ont été confiés au syndicat intercommunal scolaire et une convention a été établie avec cet organisme ; il n'y a donc pas confusion possible entre la communauté et le syndicat puisque celui-ci est, conformément à la législation, "organisateur secondaire" dans des conditions définies par convention. A ce jour, le syndicat intercommunal scolaire ne gère plus que les services spécifiques pour les élèves en difficultés dans le secteur primaire et la desserte de lycées extérieurs au périmètre de la communauté. Cela concerne 140 élèves sur un total de plus de 7 000 transportés par la communauté urbaine.

Du strict point de vue des transports urbains, l'analyse de la Cour n'est pas discutable. La participation de la communauté urbaine s'inscrit en réalité dans un effort de solidarité vis à vis d'un bassin de vie qui a subi au début des années 80 une grave crise économique. Avec ses partenaires, la communauté urbaine réfléchit à présent à la création d'un nouveau syndicat mixte en application des dispositions de la loi "solidarité et renouvellement urbain".

Depuis plusieurs décennies, la gestion du réseau était assurée dans le cadre d'un contrat de type "régie intéressée" aux termes duquel l'exploitant ne supportait pratiquement aucun risque. La collectivité a donc souhaité à partir de 1991, établir un nouveau type de contrat confiant à l'exploitant la maîtrise des coûts d'exploitation ainsi que l'optimisation de la fréquentation.

L'exploitant assumant le risque en matière de coût d'exploitation, chaque modification du réseau conduisant à modifier de façon significative le nombre de kilomètres parcourus doit faire l'objet d'un avenant. De même, une modification de la structure du parc de véhicules ou de son âge moyen se traduit également par un avenant qui prend en compte les modifications des conditions initiales d'exploitation.

Néanmoins, ces avenants n'ont pas, comme l'estime la Cour, modifié la nature du contrat, car le délégataire a toujours supporté les conséquences d'une diminution de la fréquentation selon une double règle : 100 % des pertes à sa charge entre 0 et 2 % de baisse, 50 % à sa charge au-delà de 2 % de baisse.

Si la communauté urbaine a confié à l'exploitant des travaux concernant directement le réseau (travaux sur les lignes aériennes) ou le parc de véhicules (mise en place d'une billetterie magnétique), c'est en vertu de dispositions de la convention de délégation qui n'avaient fait l'objet d'aucune observation lors de sa conclusion.

La contribution forfaitaire allouée à l'exploitant est en réalité une subvention de l'Etat, dont le reversement était explicitement prévu par l'avenant relatif à l'installation d'une billetterie magnétique. Cette subvention était conditionnée par la réalisation d'objectifs de fréquentation et de recette, mais dès lors que l'Etat a considéré que ceux ci étaient atteints -et a donc versé la subvention- la communauté a estimé qu'elle pouvait faire de même vis à vis de l'exploitant.

La convention de gestion des transports de handicapés arrivant à son terme un an après la conclusion de la convention de délégation des transports urbains, la communauté a d'abord souhaité rassembler les deux services. Elle a ensuite tenu compte des conclusions d'un groupe de travail composé de représentants du ministère des transports et du groupement des autorités organisatrices qui a considéré que le transport des personnes handicapés constituait une délégation spécifique.

Au vu des analyses juridiques auxquelles elle a fait procéder, la communauté urbaine estime que les concessions des délégations de service public n'entraient pas dans le champ d'application des directives européennes. Il apparaît d'ailleurs que cela est toujours le cas.

La communauté urbaine tient à faire valoir que la renonciation unilatérale n'a pu porter atteinte aux conditions de mise en concurrence, puisque tous les candidats étaient placés dans la même situation, à savoir une durée probable du contrat de 5 ans. Elle pense que c'est par contre les incertitudes qui pesaient au plan national sur les conditions d'exploitation des transports en commun qui ont découragé la concurrence. Sa conviction repose sur un constat qui a pu être fait à l'occasion des délégations de service public en matière de transport dans la plupart des agglomérations françaises. Elle n'a donc pas le sentiment qu'une clause de dénonciation avant terme, effectivement justifié par des réflexions en cours sur la future politique de déplacement, ait pu nuire à ses intérêts.

La communauté urbaine tient à préciser que le contrat a fait effectivement supporter à l'exploitant 100 % des conséquences d'une baisse de fréquentation par rapport à celle qu'il avait lui-même prévu au moment de la remise de son offre, mais également 50 % des pertes résultant de la différence entre la fréquentation constatée en 1996 et celle prévue par le candidat. Cette disposition qui a été effectivement préconisée par la commission de sélection des candidats n'a pas modifié dans son principe le cahier des charges puisqu'elle confirmait une prise de risque liée à la fréquentation.

La clause d'exclusivité, dont a fait état la chambre régionale des comptes et dont fait état la Cour, n'est que la reprise d'une disposition qui figurait dans toutes les conventions types élaborées en application d'un décret n° 80-851 du 29 octobre 1980. Elle vise à garantir au délégataire, choisi après mise en compétition, que d'autres intervenants ne viendront pas troubler les

conditions d'exploitation du réseau qui lui a été confié. Cette analyse s'appuie d'ailleurs sur un avis du conseil de la concurrence.

Il y a lieu de bien séparer les procédures de concertation et d'enquête publique relevant :

- d'une part de l'élaboration du plan des déplacements urbains (PDU)
- d'autre part de la mise en œuvre des aménagements liés à la construction des infrastructures du tramway.

En effet, leurs cadres légaux sont totalement dissociés et ne sont en rien subordonnés même si sur le fond l'ensemble doit être coordonné, la communauté urbaine n'ayant rien négligé dans ce domaine, comme en témoigne le peu d'actions contentieuses engagées.

En ce qui concerne le plan de déplacements urbains, il faut tout d'abord rappeler, que, dans sa rédaction antérieure au 1^{er} janvier 1997, la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) renvoyait à un décret pour préciser le contenu et les conditions de mise en œuvre des plans de déplacements urbains.

Il ne peut donc être reproché à la communauté urbaine (et anciennement district) d'avoir ignoré la lettre de la loi d'autant plus quelle n'en a pas négligé l'esprit à travers la mise en place du trolleybus en 1983 et la définition du schéma de maîtrise d'ouvrage des grandes voiries, schéma qui fonde encore son action et structure le PDU approuvé dans les délais légaux, ce qui n'est pas le cas pour un nombre important d'agglomérations, dont certaines avaient déjà engagé des opérations transport comparables.

La communauté urbaine a d'ailleurs, en novembre 1996, anticipé les orientations préconisées ultérieurement par la loi. Si cette situation avait soulevé un problème du point de vue juridique ou méthodologique, l'Etat n'aurait pas accordé sa prise en considération au dossier présenté (décision ministérielle du 20 avril 1998).

En ce qui concerne la mise en œuvre du TCSP, il faut situer la procédure dans son ensemble. Celle-ci débute par la concertation préalable au titre de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, qui s'est déroulée du 2 au 28 juin 1997 ; les médias ont largement fait écho des enjeux et des thèmes de discussion et la participation des habitants a été satisfaisante.

C'est donc fort de cette première consultation que la communauté urbaine a lancé son appel d'offres sur performances sur le matériel roulant et l'étude détaillée d'insertion du tramway

- d'une part pour que tous les choix soient faits sans équivoque et que le public puisse réagir sur tous les aspects de l'opération,
- d'autre part pour que soit exposé clairement l'ensemble des partis alternatifs envisagés ayant conduit aux solutions proposées.

Ces éléments ont été fournis à l'enquête publique qui s'est déroulée, du 8 septembre 1998 au 9 octobre 1998, avant l'engagement des études de maîtrise d'œuvre.

L'insertion d'une clause suspensive lors de la signature du marché matériel roulant (notifié fin septembre 1998), visait à garantir la communauté urbaine contre des aléas qu'ont connu nombre d'enquêtes publiques, souvent sur des contentieux de pure forme généralement tranchés en leur faveur par le Conseil d'Etat.

En ce qui concerne les études préalables à l'opération TCSP, il convient de noter qu'elles représentent un montant limité par rapport aux investissements envisagés et restant en deçà de ce qui peut être constaté dans d'autres agglomérations.

Ces études ont connu effectivement des évolutions de coûts et de délais. Outre le fait qu'il soit, dans le cas de projet complexe, difficile d'arrêter précisément des limites de prestations, il faut bien considérer de façon globale :

- l'étude des scénarii de déplacements visant à cerner les enjeux et les solutions,
- l'étude détaillée d'insertion fournissant la définition technique du projet retenu.

Comme cela a été noté, les augmentations de coûts et de délais, rapportées à la difficulté technique croissante de ces deux études, montrent une maîtrise progressive au fur et à mesure que le projet a été précisé.

S'agissant du marché sur le matériel roulant, ses motivations doivent être préalablement rappelées :

- il devait permettre de faire un état de la technique en matière de mode routier guidé et de disposer des engagements précis des constructeurs en matière de coûts (éléments qu'il est impossible d'obtenir de façon fiable en dehors de procédures officielles),
- il devait permettre de déterminer en fonction des éléments financiers une stratégie de remplacement des trolleybus sur toutes les branches où il était en service.

Ceci explique en particulier la volonté de la communauté urbaine de lancer au plus tôt une consultation dont les résultats étaient indispensables au processus de décision et à laquelle il était toujours possible de ne pas donner suite (ce qui a d'ailleurs été fait pour les lots 2 et 3).

Par ailleurs, il a été relevé que certaines performances demandées dans le programme fonctionnel n'étaient pas strictement respectées par ANF Industrie / Bombardier Transport.

Il s'agit de deux performances attendues de stabilisation en rampes en mode diesel. Or, ces deux items doivent être ramenés à la soixantaine de performances quantifiables contractuelles et portent sur un mode d'exploitation marginal puisqu'utilisé uniquement sur les trajets entre le dépôt et le point de prise de service et, éventuellement, en cas d'incident.

L'introduction de nombreux critères dans le cadre d'un appel d'offres sur performance résulte en réalité de l'exigence de la communauté urbaine d'avoir un niveau de performances élevé qu'il aurait sans doute été préférable, pour éviter tout risque juridique, de réduire à des minima, en se bornant à indiquer des valeurs souhaitables. Il n'apparaît néanmoins pas illégitime qu'un des rôles des pouvoirs publics soit d'inciter à la qualité.

Aucune obligation nouvelle n'a été introduite au cours de la phase de mise en concurrence et les modifications engendrées par l'avenant avaient été sans conséquence sur les termes de l'appel d'offres.

En effet, l'installation de la climatisation ne réduit que la capacité maximale initialement fixée à 195 personnes (qui est la traduction de la différence entre le poids total à charge fixé réglementairement et le poids à vide du véhicule) et non le volume et la capacité utile pour le service exigés par le cahier des charges.

La diminution des performances relevée avec la climatisation concerne un mode de propulsion thermique normalement limité aux trajets entre le dépôt et le point de mise en ligne, c'est-à-dire sans passager ... et donc sans utilité de la climatisation.

Enfin pour ce qui relève du rail et des clauses d'exclusivité qui lui sont liées, il faut remarquer que le caractère spécifique du système de guidage a été un point particulier de polémique dès novembre 1996 dont la presse a largement débattu. La commission d'appel d'offres n'ignorait pas cet aspect, le caractère particulier du guidage ayant de plus été relevé dans le rapport d'analyse des offres.

De plus, ce poste ne représente que 7 % du coût total du matériel roulant et la concurrence sur le marché de la voie ferroviaire, quelque soit son type, reste très circonscrite. L'hypothétique surcoût résultant de l'absence de concurrence pour la collectivité apparaît donc bien marginal.

Cette évolution réelle ne permet pas d'apprécier la qualité de la gestion du réseau car elle est vérifiable sur la période dans bien d'autres agglomérations. A ce constat, la collectivité avait dès 1995 deux attitudes possibles :

- accompagner la baisse de clientèle par une diminution du coût du réseau en réduisant l'offre kilométrique. Cette politique aurait conduit à réserver les transports en commun à la seule clientèle captive ;

- envisager une nouvelle politique de modernisation et de développement des transports en commun afin qu'ils assurent une part plus importante des déplacements. C'est cette orientation qui s'inscrit dans une conception de développement urbain durable qu'a choisie la communauté urbaine.

Une analyse de la situation des agglomérations comparables montre que seule une politique volontariste en faveur des transports en commun est de nature à enrayer une baisse de fréquentation et en corollaire l'augmentation rapide du déficit.

Le contrôle de la fréquentation d'un réseau a toujours été une difficulté pour les autorités organisatrices et de ce point de vue, l'installation de la billetterie magnétique a constitué une source indéniable de progrès.

En effet, la billetterie papier qui existait jusqu'en 1993 autorisait une fraude pour trois raisons : le compostage des titres ne permettait aucun contrôle, un titre pouvait être utilisé par plusieurs personnes (fraude à la ramasse), enfin il pouvait être reproduit.

Avec la billetterie magnétique la seule fraude possible résulte d'une absence de validation que l'exploitant est chargé de réprimer. Néanmoins pour apprécier son ampleur, la collectivité ne dispose que d'un seul moyen : faire réaliser des enquêtes sur le réseau. Outre le fait que les enquêtes sont coûteuses et donc ne peuvent être envisagées de façon fréquente, leur fiabilité est très incertaine. Ceci explique d'ailleurs que plus aucun réseau n'effectue d'enquête lourde pour contrôler la fraude.

C'est uniquement pour ne pas désorganiser des services municipaux qui peuvent être largement polyvalents tant en matière de ressources humaines que de matériel que la CUGN a, au moment du transfert de l'ensemble de la voirie souhaité procéder par convention avec les communes membres. Il n'est donc pas prouvé que les économies d'échelles et gain de productivité qui résulteraient d'une mise en commun soit supérieure aux économies d'échelles et au gain de productivité qui résultent de la polyvalence des services municipaux.

Néanmoins, face aux risques juridiques et fiscaux que soulève la Cour, la CUGN examine un nouveau mode d'organisation lui permettant de mettre fin aux conventions pouvant faire apparaître les services communaux comme des prestataires rémunérés.

*REPOSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE DES TRANSPORTS EN
COMMUN SUBURBAINS DANS LA REGION DE NANCY*

La situation du syndicat mixte est tout à fait particulière et très spécifique au bassin de vie nancéien.

Lorsque dans les années 1979/1980 le réseau suburbain, dont le conseil général avait la compétence, et desservant les trois pôles sidérurgiques du bassin de vie de Nancy, était sur le point de disparaître, et dans la mesure où le conseil général ne voulait plus assurer seul le réseau, le district de l'époque avait considéré que, par solidarité vis-à-vis des communes extérieures à son périmètre, il était de son devoir de participer au maintien de ces services.

En décembre 1980, lors de la création du syndicat composé à parts égales par le conseil général et le district urbain, aujourd'hui communauté urbaine du grand Nancy, les statuts ont été élaborés de telle sorte que toute extension ou desserte nouvelle du réseau suburbain ne soit pas prise en charge par les financeurs du syndicat, mais par les demandeurs et en particuliers les communes desservies par ce réseau suburbain.

A la suite du vote de la LOTI et plus particulièrement de la parution des décrets du 16 août 1985 relatifs au transport urbain et non urbain des personnes, le président du syndicat mixte avait interrogé le ministre de l'urbanisme, du logement et des transports quant à la légalité du syndicat.

Par courrier du 14 mars 1986, le secrétaire d'Etat confirmait que la constitution d'établissement public gérant le réseau suburbain était parfaitement légale.

Aussi, fort de ce courrier, nous avons considéré que le syndicat dans sa composition pourrait gérer le réseau suburbain.

Sur le plan strictement juridique, il est cependant incontestable que l'exploitation des lignes suburbaines n'entre pas directement dans les compétences de la communauté urbaine ; cela interdit-il pour autant de participer à un syndicat mixte pour des motifs de solidarité.

La loi SRU votée dernièrement par le Parlement offre aux différentes autorités organisatrices de transport du bassin de Nancy la possibilité de se regrouper pour gérer des lignes communes. Aussi, celles-ci travaillent actuellement à la constitution d'un syndicat mixte qui comportera deux niveaux de compétence, un sur la coordination des tarifs et des services entre les différents réseaux et un autre sur la gestion des lignes communes aux différents réseaux telles que les lignes dites suburbaines.

*REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE URBAINE
DE STRASBOURG*

**Les interventions hors du champ de compétences de la
communauté urbaine de Strasbourg**

La Cour observe que la communauté urbaine de Strasbourg tend à se comporter comme une collectivité territoriale de fait et non comme un établissement public soumis au principe de spécialité. Son champ d'intervention excéderait ses compétences légales qu'elle ne peut détenir que sur le fondement d'un transfert de compétences obligatoire ou facultatif. Avant d'examiner plus avant les secteurs d'intervention de la communauté urbaine évoqués dans le projet de rapport, il convient de revenir sur les motifs de cet interventionnisme.

La problématique globale de la compétence des communautés urbaines

Personne morale dotée de la personnalité juridique, la communauté urbaine est un établissement public administratif désigné comme « *un établissement public de coopération intercommunale* » (art. 72 de la loi du 6 février 1992, art. 5 de la loi du 13 juillet 1999).

Elle est apparue assez rapidement comme un établissement public d'un type nouveau parce que plus proche de la collectivité territoriale que de l'établissement public (v. A. de Laubadère, *Vicissitudes actuelles d'une distinction classique : établissement public et collectivité territoriale*, Mélanges Couzinet, 1974, p. 411). Si, ainsi que l'observe la Cour, ses attributions sont soumises au principe de spécialité, il n'en demeure pas moins que la présence d'éléments caractéristiques des collectivités territoriales lui confère un statut particulier par rapport à un établissement public « classique ». La loi reconnaît à la communauté un pouvoir fiscal, un ressort territorial et, ses règles de fonctionnement et d'attribution sont pour l'essentiel identiques à celles des communes. A l'instar de ces dernières, elle existe par référence à une activité, un territoire et une population.

La confusion avec une collectivité territoriale est au demeurant entretenue par les textes et la pratique étatique qui ont tendance à oublier la qualification d'établissement public.

Les textes relatifs aux compétences de la communauté urbaine, forment aujourd'hui un catalogue de fonctions sans véritable fil conducteur. Le législateur a profondément aménagé les compétences antérieures, supprimé les compétences facultatives et introduit un principe de compétences à double sens avec les communes membres. Il en est résulté un complexe chassé-croisé de compétences peu lisible d'une communauté urbaine à l'autre.

Ce mouvement a encore été amplifié par la décentralisation qui a incité les communautés urbaines à entretenir des relations avec les différents niveaux d'administration territoriale comme si elles étaient des collectivités territoriales de plein exercice.

Ainsi, la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a, en ce qui concerne les communautés urbaines existant à la date de promulgation de la loi, confirmé les compétences exercées antérieurement. Cette loi est révélatrice d'un nouveau concept du pouvoir d'agglomération puisqu'elle étend considérablement le champ d'intervention des nouvelles communautés urbaines. On observera que la politique de la ville, la protection et la mise en valeur de l'environnement recouvrent des compétences radicalement nouvelles adaptées aux problèmes spécifiques et actuels des grandes concentrations urbaines tels les dispositifs d'insertion économique et sociale, de prévention de la délinquance, la lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores. Ces compétences ont été refusées aux communautés préexistantes alors même qu'elles les assumaient déjà pour la plupart.

Quelle que soit l'appréciation que l'on peut porter sur le contenu des textes législatifs qui se sont succédés, force est de constater que le partage des compétences entre les communes et les communautés est devenu malaisé tant du fait de l'imprécision des textes (par exemple, que faut-il entendre par « services du logement » ?), du maintien de certaines compétences communales (cf. rapport de la Cour des Comptes, 1976, p. 82-83 et p. 187 et suiv.), de l'enchevêtrement d'attributions qu'a permis la loi du 31 décembre 1982 et de la volonté récente du législateur d'élargir le champ d'action des communautés urbaines par la procédure de reconnaissance de l'intérêt communautaire.

Intervention hors du champ de compétences

La Cour note que l'instauration des fonds de concours communautaires procède d'une interprétation large de la notion d'équipements mentionnée à l'article L. 5215 du CGCT.

Aux termes de l'article L. 5215-26 « *la communauté urbaine peut attribuer des fonds de concours aux communes membres afin de contribuer à la réalisation ou au fonctionnement d'équipements d'intérêt commun* ».

Les fonds de concours visés par les textes concernent des équipements qui sont certes de compétence communale mais qui présentent également un intérêt pour la communauté urbaine. La question du lien nécessaire entre l'intérêt communautaire et les compétences communautaires reste entière mais une ébauche de solution peut être trouvée au travers du libellé de l'article L. 5215-26 du CGCT. En effet, cet article a substitué les termes « *intérêt commun* » à « *intérêt communautaire* », signifiant par là un

élargissement des hypothèses dans lesquelles les fonds de concours peuvent être attribués.

Dans la pratique, les communes membres consultées n'ont jamais dis convenu qu'il était de l'intérêt communautaire et de leur intérêt bien compris que ces équipements bénéficiant d'un fonds de concours intéressent l'agglomération dans son ensemble et que leur zone d'influence débordent largement le cadre communal.

La Cour conteste également le caractère communautaire de certaines subventions.

En ce qui concerne les subventions versées au secteur de l'enseignement supérieur et à la recherche, s'il est exact que ce dernier n'est pas au nombre des compétences expressément énoncées de la communauté urbaine, on observe toutefois que le libellé de l'article L. 5215-20.1 du CGCT autorise la communauté à exercer des actions de développement économique auxquelles l'enseignement supérieur contribue indubitablement.

De plus, il s'agit de plus d'un des domaines où l'Etat incite fortement les groupements de communes à intervenir, notamment en autorisant la délégation de maîtrise d'ouvrage en matière de constructions universitaires (cf. article 18 de la loi du 4 juillet 1990).

Au surplus les montants versés présentent un caractère communautaire dès lors qu'ils sont versés à des institutions universitaires ayant leur siège à Strasbourg ou dans les communes membres accueillant les campus et des organismes de recherche.

Concernant les subventions versées à certains collèges, il échet d'observer que le transfert de compétences aux départements et régions en matière scolaire s'est opéré de manière paradoxale car il maintient collèges et lycées dans les compétences communautaires prévues à l'article L. 5216-20-I du CGCT. De manière très résiduelle deux syndicats de collèges ont effectivement perçu tardivement et par erreur des dotations de fonctionnement qui auraient dû être prises en charge par le budget du département du Bas-Rhin. Les contrôles opérés par la juridiction financière ont amené les autorités communautaires à apurer ces situations, dès 1995 sur le principe et en 2000 pour les deux cas relevés.

S'agissant des subventions versées à des associations d'insertion, votre juridiction relève que le domaine social ne relève pas des compétences des communautés urbaines et que des subventions à des associations d'insertion ont été attribuées dans ce domaine. Il convient toutefois de noter que celles-ci n'ont été versées que dans le cadre de partenariat tant avec l'Etat ou même l'Union européenne se rattachant à des grands blocs de compétence de l'établissement public.

Il s'agit ainsi du logement pour les subventions dans le cadre du contrat de ville ou du développement économique pour celles qui se rattachent au programme local d'insertion par l'économique.

Enfin, concernant les subventions en matière de logement social, la Cour estime que la communauté urbaine n'est pas fondée à intervenir financièrement par le biais du programme local de l'habitat (PLH) faute d'avoir exercé l'option prévue à l'article 60 de la loi du 31 décembre 1982 ou obtenu un transfert de compétences des communes membres.

Toutefois, eu égard à la rédaction de la loi du 7 janvier 1983 (art 78) et au libellé même de l'article L. 5215-20-1 autorisant les « *communautés urbaines existant à la date de la promulgation de la loi du 12 juillet 1999 à continuer d'exercer à titre obligatoire les compétences concernant les programmes locaux de l'habitat* » la communauté urbaine a pu estimer qu'un transfert de compétences n'est plus nécessaire.

En conclusion, en ce qui concerne l'interprétation extensive que fait la communauté de ses compétences, on notera que celles-ci procèdent autant d'une succession de strates législatives, souvent imprécises dans leur contenu, que de la difficulté de préciser sur la base de critères pertinents, la ligne de partage à appliquer dans chaque domaine concerné entre la compétence communautaire et la compétence communale.

L'Etat lui-même sollicite fortement la contribution financière de la communauté urbaine pour la mise en œuvre d'actions de développement qui ne relèvent pas de sa compétence si l'on s'en tient à une lecture littérale du code général des collectivités territoriales. Les interventions de cette nature de l'établissement public apparaissent notamment au travers des documents contractuels que sont le contrat de plan Etat-Région 2000-2006 et le contrat de ville couvrant la même période.

L'évolution de la situation financière de la communauté urbaine de Strasbourg de 1993 à 1997

L'appréciation de la Cour sur l'évolution de la situation financière de la CUS entre 1993 et 1997 fait justement ressortir la stabilisation, à un niveau faible, de l'encours de dette, l'amélioration de la capacité de désendettement, et le maintien d'une pression fiscale modérée au terme de la période observée.

La gestion interne

L'appréciation de la Cour sur l'évolution des effectifs de la CUS entre 1993 et 1997 fait justement ressortir l'augmentation globale du nombre d'agents, à un niveau modéré au terme de la période observée.

La CUS souhaite toutefois relever que les chiffres annoncés doivent obligatoirement être pondérés de la part relative de la masse salariale remboursée par la ville (et accessoirement la fondation de l'œuvre Notre

Dame) durant la même période. Or celle-ci a augmenté de façon plus rapide que les dépenses imputables à la communauté.

L'observation tenant au recrutement d'agents contractuels s'explique par l'extrême difficulté à pourvoir les emplois de certaines filières (sociale, culturelle, les métiers de l'environnement notamment)

La gestion des personnels

S'agissant des modalités de gestion (groupée ou fusionnée), et sur le plan de la légalité, il convient d'observer que, la convention de 1972 ainsi que le relève la Cour repose sur un fondement légal (les anciens articles 7 et 13 de la loi de 1966 aujourd'hui codifiés au CGCT). Par ailleurs la loi statutaire du 26 janvier 1984, ne définit qu'une règle de compétence : c'est-à-l'organe délibérant de créer les emplois.

Le Conseil d'Etat, saisi à titre incident des délibérations 21 et 25 février 1972, n'a pas remis en cause la légalité du dispositif de transfert du personnel de la commune à la communauté urbaine (CE 4 avril 1997 – Adam).

Approuvé par l'autorité préfectorale avant la décentralisation, ce type de conventionnement a été de nouveau utilisé lors de la création du CCAS en 1998, sans que M. le Préfet, chargé du contrôle de légalité, n'ait émis la moindre observation.

Enfin, quant à l'erreur administrative relevée par la Cour à propos des prestations de nettoyage, il convient de noter qu'elle procède de la simple méconnaissance du champ d'intervention du comité technique paritaire et non d'une méconnaissance des attributions des deux collectivités.

Depuis le bilan effectué en 1999, la communauté urbaine a renforcé ses outils en matière de gestion prévisionnelle. Une base de données informatique de gestion des postes et des métiers permet à l'ensemble des services de la collectivité de disposer d'une information précise dans ce domaine. Elle favorise l'appréhension pluriannuelle des flux de personnels, l'identification des postes et métiers appelés à se développer et constitue un outil au service de l'identification de parcours professionnels des agents au service de la CUS.

Rémunérations

Sur un plan général on peut relever que la Cour s'interroge sur la qualification juridique exacte de la situation des agents concernés par des cumuls de rémunérations.

Les observations font ainsi alternativement référence à deux notions correspondant à des situations juridiques différentes : l'occupation à temps partiel d'un emploi à temps complet et l'occupation d'un emploi à temps non complet.

Nonobstant les qualifications ambiguës de certains arrêtés de nomination, les agents concernés sont tous nommés à temps partiel sur des emplois à temps complet créés par le conseil municipal. Il a été indiqué que le « complément de rémunération », pour reprendre la qualification retenue par la Cour, avait la nature juridique d'un traitement.

Les observations de la Cour appellent les réflexions suivantes :

La Cour semble estimer que la ville s'est interdite par convention du 3 mars 1972 de créer des emplois. Telle n'est pas la portée de la convention de 1972 par laquelle la ville s'est contentée de confier à la CUS la réalisation et la gestion des activités de compétence municipale, la CUS s'engageant à créer les emplois nécessaires à cette prestation. La ville n'a pas restreint contractuellement sa compétence en matière de création d'emploi, aucune stipulation de cet ordre ne figure dans la convention de 1972.

En second lieu, on notera que les emplois ont été créés, comme le relève la Cour, par les délibérations budgétaires successives dans le point valant approbation de l'état des effectifs. Ainsi, le conseil municipal de Strasbourg, lors de sa séance du 25 juin 2001, a délibéré sur la création des emplois correspondants à quatre nouvelles nominations suite aux remarques émises par les autorités chargées du contrôle de légalité.

Il échet également d'observer que les emplois à temps non complets de la ville de Strasbourg sont compatibles avec le décret-loi du 29 octobre 1936 relatif au cumul de retraites, de rémunérations et de fonctions et celui du 20 mars 1991 portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet.

Les emplois en cause ne tombent pas sous le coup de la prohibition de principe du cumul d'emplois publics posée par le décret du 29 octobre 1936. Il résulte en effet de l'article 7 de ce décret qu'est seule considérée comme un emploi : « ...*toute fonction qui, en raison de son importance, suffirait à occuper normalement à elle seule l'activité d'un agent et dont la rémunération, quelle que soit la dénomination, constituerait à raison de sa quotité un traitement normal pour ledit agent.* »

En l'espèce, ces deux conditions cumulatives ne sont pas remplies : les fonctions exercées par les agents concernés ne suffiraient pas à occuper à elles seules un agent et la rémunération, de 33 % du traitement plein, ne constituerait pas un traitement normal. Une telle appréciation est en conformité avec la jurisprudence selon laquelle ne correspond pas à un emploi au sens du décret précité, un emploi accessoire de secrétaire de mairie représentant 10 heures hebdomadaires (C.E. 7 juin 1985 Henneguelle, L. p. 661), ou un emploi d'attaché à mi-temps avec un traitement égal à 50 % du traitement d'attaché (C.E. 17 janvier 1986 Bureau d'aide sociale de Billière, L. p. 8), ou encore de secrétaire de mairie exerçant 22 heures par semaine (CE 20 mai 1994 Meurier, L. p. 101022).

La Cour estime également que certains agents occuperaient un emploi dans une compétence qui ne serait pas mixte.

A ce propos, précisons que l'ensemble des agents concernés travaillent dans des services qui relèvent de la CUS, mais connaissent des contraintes particulières, du fait de la gestion par une seule administration, des activités de deux collectivités différentes.

La dualité de personnes morales et l'unicité d'administration, amènent nécessairement les cadres dirigeants de l'administration à gérer des interfaces quels que soient leurs services ou directions.

Cette situation est de plus admise par la jurisprudence administrative (concernant un secrétaire général adjoint d'une commune qui devait veiller au bon fonctionnement d'un syndicat intercommunal dont il occupait, en position de cumul, l'emploi de secrétaire général, CE 9 février 2001 M. Paya n° 206.122).

En conclusion, la nomination à temps non complet d'agents de la CUS sur des emplois municipaux paraît conforme tant aux dispositions statutaires qu'aux textes régissant le cumul d'emplois publics.

Il est à noter que le Conseil d'Etat saisi en son temps (arrêt Adam, précité), n'a aucunement remis en cause la légalité du système.

Enfin, afin de tenir compte des observations des services chargés du contrôle de légalité qui se sont manifestées suite au dernier contrôle de la chambre régionale des comptes d'Alsace, la situation de ces emplois a fait l'objet d'une consolidation juridique.

Il a été considéré, en accord avec M. le Préfet du Bas-Rhin, que les agents en fonction bénéficiaient d'actes créateurs de droits dont le retrait aurait entraîné des contentieux et pouvaient donc être considérés comme nommés dans des « cadres d'extinction ». Par contre, s'agissant des nouvelles nominations, le conseil municipal de Strasbourg, lors de sa séance du 25 juin 2001, a délibéré sur la création des emplois correspondants.

Les procédures d'achat

L'organisation des services d'achat

Ainsi que l'observe la Cour, à compter de 1998, l'organisation des achats a connu une mutation importante. A cette date, il est décidé de créer une entité de coordination des achats, et non un service « achats » centralisé, au sein d'un service de la commande publique.

La vocation de cette entité volontairement légère n'est pas d'acheter à la place des services, mais de développer « une fonction de coordination, d'impulsion et d'assistance ».

Depuis sa création, ce département a travaillé sur un certain nombre de segments transversaux tels que fournitures de bureau, mobilier, consommables informatiques, habillement... Les procédures d'achat et les marchés sur ces segments ont été revues. Une organisation plus pertinente et plus cohérente a été mise en place (réseau de responsables et de correspondants achats, traitement et suivi des demandes d'achat,...). Des économies ont d'ores et déjà été constatées notamment en matière de mobilier de bureau où moyennant une plus grande centralisation et une meilleure connaissance de l'état du parc, les dépenses sont globalement passées de 10 à 3 millions de francs en l'espace de 4 ans.

Le volume des achats

Les marchés de brochures, dépliants et affiches

Le marché de brochures, dépliants et affiches pose la difficulté de la définition des prestations couvertes. Leur nature dépend en effet des choix opérés par le service de la Communication sur les différents éléments (format, pliage...) et des supports retenus pour chaque campagne de publicité.

Conformément aux injonctions de la Chambre régionale des comptes d'Alsace au comptable public, il a été mis fin à l'introduction de ces bordereaux de prix supplémentaires sans passation d'avenant depuis septembre 2000.

Il a également été mis fin au dysfonctionnement lié à la multiplication des interlocuteurs que relève la Cour à propos des prestations servies par les régies de quartiers et se traduisant par une diversité de formes de contractualisation et d'imputations budgétaires.

La gestion et le suivi des stocks

La Cour observe des insuffisances dans la gestion et le suivi des stocks. Notons que le département de la coordination des achats a lancé en octobre 1998 un groupe de travail "stockage" regroupant les directions techniques ayant pour objet précisément d'améliorer la gestion des stocks. Des propositions concrètes ont été faites par les services gestionnaires de stocks.

La rationalisation des procédures a été entamée en assurant pour l'ensemble des services la gestion des stocks à partir d'un outil informatique adapté, tel celui dont le service parc de véhicules a été doté. L'appel d'offres y relatif est en cours de dépouillement.

Les transports

Les dépenses d'équipement

La Cour s'interroge sur le point de savoir si l'organe délibérant a eu connaissance du coût global du projet, c'est-à-dire, d'une part, le coût du projet tramway correspondant essentiellement à l'investissement concédé ainsi que les acquisitions foncières et d'autre part, le coût des opérations dites d'accompagnement ou connexes, notamment les réaménagements de voirie rendus nécessaires par la construction du tramway. La réponse à cette question est affirmative.

L'organe délibérant a bénéficié d'une approche globale et pluriannuelle du projet tant sur le plan de l'investissement que sur le plan de l'exploitation future du réseau, ainsi qu'il ressort des délibérations du conseil de communauté.

Le conseil, dans le cadre des exercices budgétaires annuels, a été amené à confirmer ces décisions en votant les tranches annuelles d'opérations d'accompagnement et en mettant en place les crédits de paiement correspondants (délibérations relatives aux programmes de voirie 1998, 1999, 2000, délibérations relatives à l'accompagnement artistique).

Concernant la présentation comptable pour le suivi des activités de transport public :

La Cour observe que la CUS n'a pas opté pour la présentation des comptes de l'activité transport dans le cadre d'un budget annexe.

La nomenclature comptable applicable aux activités de transport public de personnes dont l'exploitation est déléguée à un tiers est la M 43 ou la M 14. La CUS a opté pour la M 14.

La Cour estime que l'ouverture d'un budget annexe des transports aurait été nécessaire compte tenu de l'importance des mouvements financiers qui s'opèrent. Cependant, il est bien admis que les dispositions réglementaires invoquées n'imposent pas ce choix à la collectivité.

La question est de savoir si la présentation budgétaire et comptable retenue par la CUS, de maintenir les dépenses transports dans le budget principal, est ou non préjudiciable à la lisibilité des comptes, en particulier si elle est de nature à gêner les prises de décisions par les élus.

La Cour souligne que le travail consistant à regrouper les recettes et les dépenses propres au service des transports est partiellement déjà réalisé par le service au profit de l'exécutif, dans le cadre de la préparation budgétaire. De fait des documents d'accompagnement plus lisibles que la présentation complète M14 sont fournis aux élus.

Quant aux clauses régissant les conditions de versement des contributions par la communauté urbaine, il échet de préciser que la contribution à l'investissement tramway constitue pour le concessionnaire une source de financement majeure de l'investissement (environ 45 % de l'investissement forfaitaire). S'agissant tant de son montant que de son échéancier, ceux-ci ont été fixés en fonction des capacités contributives de la CUS et non l'inverse, c'est-à-dire, en fonction des besoins de trésorerie du concessionnaire. C'est la raison pour laquelle il n'est pas prévu, à ce stade, de contrôle approfondi des besoins de financement de la CTS.

Quant à l'établissement d'un plan de financement prévisionnel de l'investissement, l'article 19 du cahier des charges relatif à la construction met à la charge de la CTS le financement de l'investissement.

En effet, l'article 19.2 prévoit les modalités de ce financement et notamment le recours à l'emprunt par le concessionnaire. Les dispositions de l'annexe E11 obligent la CTS, dans le cadre d'un appel d'offres bancaire, à procéder bien évidemment à l'établissement d'un plan de financement prévisionnel, mais davantage encore à une ingénierie financière très pointue.

Ainsi, le cahier des charges et dossier de consultation pour l'appel d'offres bancaire de la ligne B contient-il non seulement un plan de financement détaillé mais aussi des modélisations financières jusqu'en 2020 des comptes de la CTS (comptes de résultats, comptes de trésorerie, ratios de couverture annuels, notamment).

L'annexe E11 prévoit d'ailleurs une implication très forte de l'autorité concédante tant au stade de la conclusion des contrats de prêt.

Enfin, quant à la production des documents financiers de l'article 21 du cahier des charges relatif à la construction, l'article 21 prévoit que la CTS doit produire des états financiers permettant le suivi par l'autorité organisatrice des investissements réalisés.

Ces états et notamment l'état trimestriel des dépenses de l'annexe I-10 ont été produits pendant la construction de la ligne A jusqu'à fin 1994. Il faut observer le fait qu'une pause dans l'investissement est intervenue en 1995 et 1996, la réalisation du tronçon 5 de la ligne A à Illkirch-Graffenstaden ayant été différée au 1^{er} trimestre 1997 pour s'achever en juillet 1998.

Dans ces conditions, la production des documents de suivi n'avait plus vraiment de pertinence en 1995 et 1996. Pendant l'investissement du tronçon 5, les états de dépenses trimestriels n'ont plus été produits, du moins sous la forme prévue à l'annexe I-10. Néanmoins des états des dépenses réalisées ont été régulièrement fournis à la CUS à sa demande, en vue de justifier les appels de versement de la subvention de l'Etat sur la base des travaux réalisés.

Par ailleurs, il faut relever que la CUS en sa qualité d'actionnaire majoritaire de la SEM CTS, siège à son conseil d'administration, est

destinataire de tous les documents comptables de la société, des rapports d'activité, des rapports de gestion.

*REPONSE DE LA PRESIDENTE DE LA COMPAGNIE DE TRANSPORTS
STRASBOURGEOIS*

**Sur les informations adressées à la communauté urbaine de
Strasbourg**

La communauté urbaine a toujours disposé des informations utiles à un suivi précis du contrat. Sans doute les documents qui lui ont été transmis n'ont-ils pas été systématiquement conformes à ses stipulations ; mais le contrôle de la CUS s'est exercé sur la base d'états financiers détaillés, notamment des états des dépenses réalisées ont été régulièrement produits et communiqués à l'administration communautaire.

En matière de contrats de prêts, la CTS a su gérer au mieux les intérêts de la CUS, réduisant la contribution de la communauté urbaine du montant des produits financiers obtenus grâce à ses arbitrages quant à la gestion de la dette et la mise en place d'une gestion dynamique des emprunts s'appuyant sur une ingénierie financière adaptée.

La gestion et la souplesse de gestion du contrat auront permis, par rapport aux prévisions, d'une part de réduire de 40 MF (6,10 M€) le coût technique du projet ligne B et de près de 18 MF/an (2,74 M€) le coût financier de ce même projet pour la CUS.