



**Chambre régionale des comptes
d'Aquitaine**

Bordeaux, le 11 avril 2010

Le Président

Références à rappeler :

GM/ROD II 064026 445/Pau

Madame la Députée-Maire,

Par lettre du 14 avril 2008, vous avez été informée que la chambre régionale des comptes d'Aquitaine allait procéder à l'examen des comptes, pour les exercices 2003 à 2006, et, de la gestion de 2003 jusqu'à la période la plus récente, de la commune de PAU dont vous êtes la maire depuis le 21 mars 2008. A la suite du contrôle, l'entretien préalable avec le conseiller rapporteur, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 6 mars 2009.

Je vous ai fait connaître, par lettre du 13 août 2009, les observations retenues à titre provisoire par la chambre, lors de ses séances du 7 mai et du 29 juin 2009, en vous priant d'y répondre dans le délai de deux mois. Vous avez répondu par courrier enregistré à la Chambre le 19 octobre 2009.

Après avoir examiné votre réponse et celles apportées par deux destinataires d'extraits, la Chambre a arrêté, au cours de sa séance du 21 janvier 2010, les observations définitives qui vous ont été notifiées ainsi qu'à l'ancien ordonnateur le 8 février 2010.

Le délai légal d'un mois, imparti aux destinataires des observations définitives pour adresser leur éventuelle réponse à la chambre régionale des comptes étant expiré, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après, le rapport d'observations définitives de la chambre relatives à la présentation de la commune et de son environnement, à la situation financière et comptable, à la gestion des personnels, des équipements et des services municipaux, et aux relations avec les satellites.

Par ailleurs, les juridictions financières participent à une enquête sur le logement social et l'aménagement urbain. La ville de Pau faisant partie de l'échantillon des organismes soumis à cette enquête, la Chambre a également formulé des observations dans ce domaine qui pourront être reprises dans les travaux de synthèse.

Madame Martine LIGNIERES-CASSOU

Députée-Maire de PAU

Hôtel de ville

Place Royale

64036 – PAU CEDEX

1. LA PRESENTATION DE LA COMMUNE ET DE SON ENVIRONNEMENT

Avec environ 83 000 habitants aujourd'hui, Pau est la deuxième ville d'Aquitaine en nombre d'habitants, après Bordeaux, et la troisième du grand sud-ouest, derrière Toulouse et Bordeaux. Proche géographiquement de l'Espagne, située aux pieds des Pyrénées et à 120 kilomètres environ de l'océan Atlantique, elle est renommée pour son environnement et pour sa qualité de vie. L'ampleur de ses espaces verts publics (750 hectares en tout) ainsi que le nombre et la diversité de ses infrastructures culturelles ou sportives contribuent assurément à cette réputation : Pau est notamment dotée d'un palais des congrès, d'un Zénith, d'un casino, d'un palais des sports, d'un hippodrome, d'un stade de près de 14 000 places, d'un complexe de pelote, d'un stade d'eaux-vives ouvert en 2008, d'une salle d'armes et d'un golf localisé sur le territoire de la commune de Billère.

L'agglomération paloise représente le deuxième pôle économique régional, grâce à la présence de nombreuses entreprises des secteurs énergétique, aéronautique et agroalimentaire, et à celle d'activités tertiaires variées : elle accueille ainsi les sièges régionaux de sociétés de services et de plusieurs fonctions administratives et militaires, et jouit d'une image touristique déjà bien établie. Enfin, Pau est la deuxième ville étudiante d'Aquitaine avec plus de 12 000 étudiants inscrits principalement à l'université de Pau et des pays de l'Adour (UPPA).

A ce jour, la ville est adhérente de quatre structures intercommunales : la communauté d'agglomération Pau-Pyrénées (CDAPP), le syndicat d'aménagement hydraulique du bassin de l'Ousse, le syndicat intercommunal de défense contre les inondations du Gave de Pau et le syndicat intercommunal du centre de loisirs de Narcastet. Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les rapports retraçant leurs activités ainsi que leurs comptes lui sont remis annuellement et présentés par le maire au conseil municipal.

Pau est actionnaire de cinq sociétés d'économie mixte locales (SEML) : la SEEFAP chargée de l'exploitation de l'abattoir municipal (société d'exploitation des entrepôts frigorifiques et des abattoirs de Pau) en voie de liquidation (cf. infra 3.2) ; Pau culture chargée de l'exploitation du Zénith de Pau ; une société de développement économique Pau-Pyrénées (cf. infra 4.1) ; une SEML sportive l'Elan Béarnais Pau-Lacq-Orthez (cf. infra partie 4.2) ; un opérateur HLM Béarnaise habitat. La ville détient une part majoritaire dans le capital de chacune de ces sociétés, sauf dans celui de Pau-Pyrénées. Les rapports annuels d'activités de ces sociétés ainsi que leurs comptes détaillés sont communiqués chaque année au conseil municipal conformément à l'article L. 1524-5 du CGCT.

Les associations sont nombreuses (environ 2000 selon les services) et actives. Elles relaient traditionnellement la municipalité dans la mise en œuvre de plusieurs politiques, principalement dans les domaines sportif et culturel.

2. LA SITUATION FINANCIERE ET COMPTABLE

2.1. la fiabilité des comptes

Le compte de la commune comprend le budget principal et cinq budgets annexes depuis le transfert de la compétence d'assainissement à la communauté d'agglomération de Pau-Pyrénées, au 1^{er} juillet 2006.

Un seul risque majeur général, susceptible de contraindre la commune à engager de lourdes dépenses, avait été identifié au cours de l'instruction. Il résidait dans le contentieux en cours qui l'opposait au service départemental d'incendie et de secours des Pyrénées-Atlantiques (SDIS 64). Les sommes qui pouvaient lui être réclamées au terme de la procédure avaient toutefois été provisionnées pour une large part. En réponse aux observations provisoires, vous indiquez que les deux parties ont conclu, en juin 2009, un protocole transactionnel stipulant que le SDIS renonce aux participations qu'il exigeait au titre des années passées, en contrepartie de l'engagement pris par la commune d'honorer, sans les contester, les futures contributions. La Chambre prend acte du règlement de ce dossier. L'instruction et les échanges avec les services de la ville n'ont pas conduit à déceler d'autres risques de nature à compromettre sa situation financière : une seule garantie d'emprunt a été mise en jeu pour un montant faible (cf. infra), et aucun crédit-bail ou engagement pour un objet autre qu'un emprunt garanti au profit d'un tiers n'a été contracté.

Depuis 2003, le traitement comptable des cessions d'actifs n'a pas toujours respecté les règles prévues par l'instruction comptable M14 visant à neutraliser l'impact de ces opérations particulières sur le résultat de l'année. Pour le budget principal, des écritures tardives de régularisation ont ainsi été passées sur tous les exercices, sauf en 2006 et en 2007. Par exemple, en 2004, plusieurs cessions réalisées entre 1998 et 2003 ont donné lieu à des opérations comptables de régularisation. L'analyse des budgets annexes n'a fait apparaître qu'un seul écart, sur le budget annexe des opérations de développement économique. Au total, même si les montants en jeu sont faibles, la Chambre rappelle qu'il est indispensable de veiller au bon respect des règles comptables applicables dans ce domaine en vue de ne pas altérer la fiabilité des résultats annuels.

2.2. la situation financière du budget principal

2.2.1. la section de fonctionnement

2.2.1.1. les produits de fonctionnement

Les produits de gestion comprennent tous les produits de fonctionnement à l'exception des reprises sur amortissements et provisions, des produits financiers et exceptionnels. Entre 2003 et 2007, leur augmentation est restée limitée (+4,30 %) car, en réalité, seules deux de leurs composantes sont en hausse : les contributions directes et l'ensemble des dotations, subventions et participations.

a) les contributions directes

Les contributions directes issues de la fiscalité « ménages » représentent les produits de gestion les plus importants en volume. Leur croissance a atteint 11,3 % entre 2003 et 2007. Elle s'explique essentiellement par l'augmentation physique des bases imposables, les revalorisations forfaitaires annuelles décidées en lois de finances et l'assujettissement des logements vacants depuis plus de cinq ans à la taxe d'habitation.

Cette dernière mesure, qui vise à inciter les propriétaires à remettre sur le marché des logements non occupés, a été décidée par une délibération du 18 septembre 2006 prise en vertu de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement. Elle pourrait être à l'origine d'une recette supplémentaire de l'ordre de 700 000 €, perçue pour la première fois en 2007, et correspondant, selon les estimations fournies, à l'imposition nouvelle d'environ 1 600 appartements et de plus de 100 maisons.

Dans ses trois précédents rapports d'observations définitives (1997, 2002, 2006), la Chambre avait mis l'accent sur la progression continue et régulière des taux d'imposition. Cette tendance s'est poursuivie jusqu'en 2004 puis, les taux ont été stabilisés en 2005 et 2006. En 2007, les taux de la taxe d'habitation et du foncier non bâti ont été diminués de 1,18 point pour le premier et de 2,77 points pour le second ; en revanche, le taux du foncier bâti est resté inchangé. Ces résultats sont conformes à l'objectif prioritaire de stabilité des taux que la municipalité s'était fixé pour la période 2005-2007 dans les orientations budgétaires 2005, et que l'ancien ordonnateur avait rappelé dans sa réponse aux observations provisoires en date du 30 septembre 2005.

FISCALITE	2003	2004	2005	2006	2007	évolution 2003 à 2007	BP 2008	évolution 2003 à 2008
Bases (en €)								
Taxe d'habitation	106 990 042	109 494 643	111 798 330	114 964 527	119 606 732	11,79%	122 122 000	14,14%
Foncier bâti	86 866 402	89 134 132	91 797 625	94 529 207	97 747 194	12,53%	100 100 000	15,23%
Foncier non bâti	210 808	218 727	201 035	174 692	171 503	-18,64%	181 200	-14,05%
taux d'actualisation forfaitaire des bases fiscales (en %)	-	1,50%	1,80%	1,80%	1,80%	7,08%	1,60%	8,79%
Taux (en %)								
Taxe d'habitation	23,20 %	23,66 %	23,66 %	23,66 %	22,48 %	-3,10%	22,48 %	-3,10%
Foncier bâti	24,61 %	25,10 %	25,10 %	25,10 %	25,10 %	1,99%	25,10 %	1,99%
Foncier non bâti	54,23 %	55,31 %	55,31 %	55,31 %	52,54 %	-3,12%	52,54 %	-3,12%

Moyenne des taux d'imposition (en %) pour les communes de 50 000 à 100 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (TPU)						évolution 2003 à 2007
Source Minefi	2003	2004	2005	2006	2007	
Taxe d'habitation	18,23%	18,34%	18,47%	18,38%	18,37%	0,77%
Foncier bâti	23,20%	23,42%	23,82%	23,58%	23,75%	2,37%
Foncier non bâti	42,90%	45,04%	45,58%	45,32%	45,24%	5,45%

Différentiel (en points) entre les taux de la ville et les moyennes de comparaison						évolution 2003/2007
Source Minefi	2003	2004	2005	2006	2007	
Taxe d'habitation	4,97	5,32	5,19	5,28	4,11	-17,30%
Foncier bâti	1,41	1,68	1,28	1,52	1,35	-4,25%
Foncier non bâti	11,33	10,27	9,73	9,99	7,30	-35,57%

Produits des impôts locaux (3 taxes) en € par habitant						évolution 2003/2007	
Source Minefi	2003	2004	2005	2006	2007		
PAU	577	603	618	636	641	11,09%	
moyenne de la strate des communes de 50 000 à 100 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (TPU)	396	406	421	434	447	12,88%	
Ecart entre le produit perçu et la moyenne de la strate	en %	46%	49%	47%	47%	43%	-5,05%
	en €	181	197	197	202	194	7,18%

De 2003 à 2008, l'augmentation de la pression fiscale¹ a été de 5,42 % pour la taxe d'habitation, et de 10,96 % pour le foncier bâti dont le taux n'a pas été réduit en 2007, contrairement à ceux de la taxe d'habitation et du foncier non bâti. A titre de comparaison, dans son rapport d'observations définitives en date du 10 mars 2006, la Chambre rappelait qu'entre 2000 et 2003, la pression fiscale s'était accrue de 14,1%. Malgré un rythme d'augmentation plus faible qu'auparavant, la pression fiscale reste cependant forte au regard des éléments de comparaison : rapporté au nombre d'habitants et calculé en moyenne annuelle, le produit des impôts locaux (trois taxes) atteignait 641 € en 2007, soit un montant supérieur de 194 € (ou de 43%) au produit calculé pour l'ensemble des communes appartenant à la même strate démographique.

Cette différence, plus importante en 2007 qu'en 2003, trouve son explication dans des écarts de taux, particulièrement manifestes s'agissant du foncier non bâti et de la taxe d'habitation. En outre, l'effet du taux de la taxe d'habitation n'est pas compensé par celui d'une politique particulière d'abattements, la ville de Pau ne pratiquant pas d'abattement général à la base sur la taxe d'habitation, ni d'abattement spécial pour les revenus modestes. Compte tenu du niveau des taux appliqués, le potentiel fiscal de la commune, au sens de l'article L. 2334-4 du CGCT, est aujourd'hui largement sollicité. Utilisé comme critère d'appréciation de la richesse fiscale, sa valeur s'élevait à 789 € par habitant, pour les trois taxes « ménages », en 2007. Il est, durant toute la période examinée, supérieur d'environ 14 € à la moyenne de la strate nationale de comparaison, ce qui signifie que la commune bénéficie d'un potentiel fiscal un peu supérieur à la moyenne.

b) les autres impôts et taxes

La légère décreue de cette catégorie de recettes (-1,5% entre 2003 et 2007) est imputable à la forte réduction de l'attribution de compensation (-1,6 M€ environ), qui reflète la montée en puissance de la CDAPP. Son amplitude a été limitée par un surplus de produits issus de la taxe additionnelle aux droits de mutation (+1,1 M€) et des taxes de séjour (+99 000 €), ainsi que par la hausse de l'autre reversement en provenance de l'échelon intercommunal, la dotation de solidarité communautaire (+231 000 €). Le prélèvement sur le produit des jeux des casinos est demeuré relativement stable tout au long de la période, à un niveau non négligeable d'environ 2 M€

c) les dotations, subventions et participations (dont la DGF)

La dotation globale de fonctionnement (DGF) a enregistré une hausse de 14,5% entre 2003 et 2007. La moitié de cette évolution est expliquée par la mise en place, en 2004, de la dotation nationale de péréquation. Par la suite, le montant de la DGF a continué de croître de façon plus modérée (2,2 % par an), et il n'est pas exclu que ce ralentissement se poursuive au cours des prochains exercices du fait, entre autres, de l'élargissement à de nouvelles villes du bénéfice de la dotation nationale de péréquation. Les autres dotations, subventions et participations représentaient un quart, environ, des recettes imputées à cette rubrique en 2007. Au cours des quatre années examinées, elles ont subi un recul de près de 21% dû, notamment, à la mise en place d'un nouveau système de tarification des garderies moins favorable aux collectivités, à la disparition progressive des emplois jeunes et des aides afférentes, et à l'amenuisement des allocations versées par l'Etat comme l'allocation compensatrice de la taxe professionnelle². Au final, sous l'effet de la forte baisse des recettes autres que la DGF, la part dans le total des recettes de gestion des dotations, subventions et participations, s'est légèrement érodée : 25,5 % en 2007 à comparer à 25,8 % en 2003.

¹ Il est rappelé que les évolutions de la pression fiscale prennent en compte, d'une part, les variations des taux d'imposition, et d'autre part, les revalorisations des bases imposables décidées par la voie législative.

² L'ampleur de la réduction de cette dernière (-31,1 % entre 2003 et 2007 soit - 345 961 €) provient de la suppression de la part salaire de son assiette de calcul.

d) les produits des services et du domaine

Entre 2003 et 2007, leur montant (4,8 M€ en 2007) a fléchi de près de 10 %, malgré une actualisation annuelle des tarifs au vu de l'inflation. Parmi les postes significatifs de recettes en déclin, figure celui qui enregistre les droits de stationnement et les locations sur la voie publique (-21 %) en raison de la piétonisation de nouvelles zones et de la suppression des horodateurs précédemment installés. On peut, à cet égard, relever que des bornes d'arrêt-minute, achetées en 2006 et en 2007, n'ont été mises en service qu'en novembre 2008, ce qui a privé la ville de recettes durant plusieurs mois et retardé l'amortissement des matériels.

e) Les autres produits de gestion courante

En 2007, le montant annuel du loyer versé à la ville par la société exploitante du Zénith de Pau, la SEML Pau culture, a été réduit d'environ 566 000 € à la suite d'une modification du régime de déductibilité de la TVA grevant les biens d'équipement financés par des subventions non assujetties à cette taxe. De ce fait, le montant du compte 75 (autres produits de gestion courante), dont ce produit constitue l'un des principaux éléments, était, au 31 décembre 2007, en baisse de 19% par rapport à 2003. Toutefois, en contrepartie de cette mesure, le montant de la subvention versée par la ville à l'exploitant, au titre des journées de non-utilisation de l'équipement, s'est également vu appliquer une forte réfaction, de sorte que la révision complète du dispositif devrait se traduire par une économie budgétaire d'environ 110 000 € par an.

2.2.1.2. les charges de fonctionnement

Après un cycle de trois années de recul entre 2000 et 2003 (-4,2 %) lié à la montée en puissance de la communauté d'agglomération et à l'allègement des charges financières³, les charges de gestion (comptes 60 à 65) enregistrent une augmentation de 8,5 % au cours de la période 2003-2007.

a) Les dépenses de personnel

Depuis 2003, plusieurs services ont été transférés à la communauté d'agglomération. A titre d'exemple, au 1^{er} juillet 2006, l'échelon intercommunal, devenu alors compétent en matière d'assainissement, a repris les 27 agents du service correspondant de la ville. Malgré ces transferts, les effectifs titulaires ont été renforcés avec, notamment, la création du service de police municipale en 2006. Au vu des tableaux du compte administratif dont la fiabilité n'est pas complètement garantie, 53 emplois d'agents titulaires ont été ouverts entre 2005 et 2007, dont 8 en catégorie B et 48 en catégorie C⁴. Pendant ce temps, le nombre d'emplois des agents non-titulaires est resté relativement stable : 18 en 2007 contre 17 en 2005. Toutefois, le total de leurs rémunérations s'est accru plus rapidement que celui des rémunérations des agents titulaires (+16,3% à comparer à +5,15%). Deux causes ont été identifiées, durant l'instruction, pour expliquer cette différence de tendance : une modification de la structure des emplois contractuels, avec la création de trois emplois en catégorie A et la suppression de deux emplois en catégorie B, mais surtout des recrutements plus importants d'agents auxiliaires ou vacataires, particulièrement en fin de période, dont beaucoup dans le cadre de contrats d'accompagnement dans l'emploi (dispositif proposé aux personnes de moins de 25 ans). Au total, entre 2003 et 2007, les charges de personnel et frais assimilés, corrigés des remboursements des divers organismes sociaux et de prévoyance (maternité, longue maladie, accident de travail), ont augmenté, de 10,80 %. La croissance du montant consolidé des dépenses de personnel de la ville et de la communauté d'agglomération a, en revanche, été rapide : +15,5 %.

³ Cf. rapport d'observations définitives précédent

⁴ 3 emplois ont été supprimés dans le même temps en catégorie A (hors emplois de cabinet).

Après prise en compte des flux budgétaires consécutifs à la mutualisation des services avec la communauté d'agglomération, les dépenses réelles de personnel s'élèvent à 607 € par habitant alors que la moyenne nationale, calculée pour les communes comparables, est de 685 €. De même, leur rythme de croissance est plus faible que celui observé, en moyenne, pour l'ensemble des communes de France appartenant à la même strate démographique (11,9 %).

Jusqu'en 2006, les dépenses de personnel représentaient moins de la moitié des dépenses réelles de fonctionnement tant pour le budget principal que pour le budget consolidé. Néanmoins, pour la première fois en 2007, ce ratio, qui reste encore inférieur à la moyenne nationale, a franchi 50%.

En 2008, plusieurs mesures ont été prises en vue d'améliorer le montant des rémunérations des agents de la ville : revalorisation du régime indemnitaire des agents de catégorie C actée par une délibération du 19 février 2009, harmonisation des régimes indemnitaires des différentes filières, suppression des quotas de promotion, participation aux abonnements aux transports publics, et pour les salaires les plus modestes, participation au financement des cotisations mensuelles au comité d'action sociale, de mutuelle et de maintien de salaire. Il a été indiqué qu'elles devraient provoquer un alourdissement limité des charges de personnel sans incidence sur le niveau de la fiscalité, leur financement reposant prioritairement sur l'utilisation des économies budgétaires attendues de la réorganisation des services, et plus précisément sur le développement de la mise en commun de services avec la communauté d'agglomération. La Chambre remarque toutefois que les décisions prises n'ont pas toutes été éclairées par des chiffrages préalables de leur impact budgétaire. Enfin, en réponse aux observations provisoires, vous indiquez que la ville et la communauté d'agglomération étudient, pour la catégorie A uniquement, une réforme du régime indemnitaire afin de mieux tenir compte des fonctions exercées et des contraintes particulières liées aux postes dits mutualisés (cf. infra partie sur la mutualisation des services). Cette réforme pourrait, selon vous, s'accompagner de la suppression des indemnités accessoires.

b) Les charges à caractère général

Les charges à caractère général comprennent les achats et variations de stocks, les impôts non assis sur les rémunérations et différentes charges courantes (services extérieurs) comme les locations, les dépenses d'entretien et de réparation, les primes d'assurance, etc. Elles représentent désormais 23 % des dépenses réelles de fonctionnement, soit un niveau voisin de celui observé en moyenne, pour les communes comparables. Leur montant s'est accru à un rythme un peu plus rapide que celui des prix à la consommation : 11 % à comparer à un taux d'inflation de 8% entre 2003 et 2007⁵. Hormis l'augmentation du coût des matières premières et du pétrole qui a caractérisé cette période, des facteurs propres à la commune peuvent expliquer la majoration de certaines charges à caractère général : la municipalisation de la crèche « *Rive gauche* » au 1^{er} juin 2003, la reprise en régie de la gestion du stade nautique et du complexe de pelote, la création du service de police municipale, l'extension des missions de la direction de l'aménagement et de l'urbanisme, ou encore l'organisation de manifestations de grande ampleur telles que le Grand prix automobile de Pau, l'accueil du Tour de France cycliste ou l'exposition des œuvres du Louvre.

⁵ indice des prix à la consommation (IPC)

c) Les subventions

Les subventions versées à des personnes de droit privé et à des organismes publics (subventions d'équipement y inclus) atteignaient 17,4 M€, au total, en 2007 ; leur progression entre 2003 et 2007 (+7,4%) est proche de celle des charges de gestion (+8,5%).

en €/habitant	2003	2004	2005	2006	2007	évolution 2003/2007
subventions versées (budget général)	201	199	196	206	206	2,5%
<i>moyenne communes 50 000 à 100 000 hab. appartenant à un groupement fiscalisé (TPU)</i>	147	153	152	144	151	2,7%

Source : Minefi

Le soutien apporté aux associations a continué, tout au long de la période, de représenter une priorité municipale (cf. partie 1) : en 2007, 10 M€ environ leur avaient été distribués, soit 9 % de plus qu'en 2003. L'effort budgétaire en leur faveur est supérieur à celui accompli, en moyenne, par les communes de taille comparable : entre 2003 et 2007, il était égal à 202 € par habitant à Pau, et à 149 € pour toutes les communes de la même strate démographique (soit un écart de 35 % environ). Les subventions accordées à des organismes publics ont augmenté moins rapidement : +5,4 %. En outre, une partie des nouvelles dépenses provient d'un transfert de charges opéré entre deux chapitres budgétaires, les dépenses engagées par la commune au titre du dispositif « FONJEP »⁶ étant, depuis 2006, imputées dans la rubrique des subventions et non plus dans celle des charges de personnel. En déduisant les dépenses correspondantes, le taux de croissance, entre 2003 et 2007, des subventions versées à des organismes publics a été de 2,2 %.

2.2.2. la section d'investissement

2.2.2.1. Le financement des investissements

a) Le rôle de l'autofinancement

Investissements - ville de PAU		2003	2004	2005	2006	2007	en cumulé 2003 2007
=(1)+(2)+(3)	emplois	42 314 723	36 459 934	44 652 611	31 417 371	37 926 853	192 771 492
(1)	dépenses d'investissement	28 477 074	22 615 445	31 805 204	21 131 339	29 517 928	133 546 990
	- dont dépenses réelles	18 356 703	16 262 649	19 153 107	20 710 281	26 609 751	101 092 491
	- dont dépenses d'ordre	10 120 371	6 352 796	12 652 097	421 058	2 908 177	32 454 499
(2)	amortissement du capital de la dette	13 485 598	13 624 292	10 525 871	10 127 905	8 408 925	56 172 591
(3)	amélioration du fonds de roulement	352 051	220 197	2 321 536	158 127		3 051 911
=(4)+(5)+(6)	ressources	42 314 723	36 459 934	44 652 611	31 417 371	37 926 853	192 771 492
(4)=a+b+c+d	ressources propres	33 221 002	32 228 018	42 647 572	26 411 245	29 654 689	164 162 526
a	CAF brute	19 862 343	20 294 029	21 709 224	20 466 026	21 280 314	103 611 936
b	FCTVA et subventions	4 665 880	5 123 167	6 822 515	2 976 805	3 260 372	22 848 739
c	autres recettes d'investissem ¹ réelles	635 389	-372 965	598 179	1 063 919	763 107	2 687 629
d	autres recettes d'investissem ¹ d'ordre	8 057 390	7 183 787	13 517 654	1 904 495	4 350 896	35 014 222
(5)	emprunts nouveaux de l'année	9 093 721	4 231 916	2 005 039	5 006 126	5 028 900	25 365 702
(6)	ponction sur le fonds de roulement					3 243 264	3 243 264

⁶ Pour mémoire, le fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) est une association de gestion des personnels permanents remplissant des fonctions transversales dans le tissu associatif dont les communes financent partiellement les rémunérations.

Les dépenses d'investissement réalisées entre 2003 et 2007 (remboursements d'emprunts y inclus) ont été financées majoritairement par autofinancement et, à hauteur de 13 %, par recours à l'emprunt. Ponctuellement, des recettes issues des cessions de terrains et d'immeubles sont venues en complément. La capacité d'autofinancement brute s'est toujours avérée suffisante pour assurer le remboursement de la dette.

b) l'endettement

ENDETTEMENT	2003	2004	2005	2006	2007
Encours de la dette (en €)					
Encours de dette au 01/01	95 320 209	90 928 332	81 535 957	68 553 400	63 660 295
Encours de dette au 31/12	90 928 332	81 535 957	68 553 400	63 660 295	60 580 272
Variation de l'encours	-4 391 877	-9 392 376	-12 982 557	-4 893 105	-3 080 023
Encours de la dette / Population (en €)	1 128	1 011	850	790	752
<i>moyenne nationale</i>	1 133	1 129	1 103	1 133	1 131
Encours de la dette / recettes réelles de fonctionnement	82,06 %	78,53 %	68,98 %	56,75 %	52,03 %
<i>moyenne nationale</i>	89,60 %	86,36 %	82,31 %	82,00 %	NC
Capacité d'autofinancement brute (en €)	19 862 343	20 294 029	21 709 224	20 466 026	21 280 313
amortissement du capital de la dette (en €)	13 485 598	13 624 292	10 525 871	10 127 905	8 408 925
Capacité de désendettement (en années)	4,80	4,48	3,76	3,35	2,99
<i>moyenne régionale</i>	2,92	2,78	2,39	NC	NC
<i>moyenne nationale</i>	5,51	5,59	5,43	5,7	NC
Intérêts des emprunts (en €)	6 403 340	3 585 236	2 875 804	2 671 951	2 832 051
Charges financières / Population (en €)	105	46	36	33	35
<i>moyenne nationale</i>	52	47	42	47	47

Entre 2000 et 2003, l'encours de la dette avait décliné de 13 %⁷. Ce mouvement s'est poursuivi et accéléré entre 2003 et 2007, l'encours refluant de 33,4 % et les charges d'intérêt de 56 %. Le niveau d'endettement de la commune et le montant des charges financières se situent désormais à des niveaux nettement inférieurs aux moyennes de comparaison.

2.2.2.2. Les opérations d'investissement

Durant cette période, marquée par un important effort de désendettement, les dépenses d'équipement ont logiquement été moins importantes, en moyenne, que dans les communes de taille comparable.

DEPENSES D'INVESTISSEMENT	2003	2004	2005	2006	2007
Dépenses d'équipement/ Population (en €)	228	217	230	232	355
<i>moyenne nationale</i>	236	266	319	333	362

source : Minefi

Les dépenses réelles d'investissement de la période s'élèvent à environ 101 M€ Elles ont été consacrées, en grande partie, à la fonction « *aménagement, services urbains et environnement* » avec, entre autres, les constructions d'un centre-piéton et de l'entrée du pôle hospitalier, et l'aménagement du boulevard de la Paix et du parc Beaumont.

Les dépenses d'investissement étaient en recrudescence en 2007 avec la poursuite des programmes arrêtés les années précédentes (réalisation du centre-piétonnier, rénovation des écoles et amélioration des voies urbaines) et le lancement de l'opération de rénovation urbaine du Hameau (3 M€ engagés en 2007, cf. infra, partie 5 sur le logement social).

⁷ Cf. précédent rapport d'observations définitives

2.2.3. l'équilibre financier du budget principal

BUDGET PRINCIPAL - Ville de PAU (en €)						Evolution 2003/2007	
AUTOFINANCEMENT	2003	2004	2005	2006	2007	en cumul	par année
Produits de gestion	112 798 583	113 599 830	116 310 921	116 812 050	117 620 291	4,3%	1,1%
Charges de gestion	86 527 248	86 790 683	90 475 713	92 489 674	93 867 407	8,5%	2,1%
Excédent brut de fonctionnement	26 271 335	26 809 147	25 835 209	24 322 377	23 752 884	-9,6%	-2,5%
Résultat de fonctionnement	16 614 951	17 153 179	18 574 709	16 664 248	17 245 519	3,8%	0,9%
Capacité d'autofinancement brute	19 862 343	20 294 029	21 709 224	20 466 026	21 280 314	7,1%	1,7%
Amortissement du capital de la dette	13 485 598	13 624 292	10 525 871	10 127 905	8 408 925	-37,6%	-11,1%
Capacité d'autofinancement disponible	6 376 745	6 669 738	11 183 353	10 338 121	12 871 389	101,8%	19,2%

Entre 2003 et 2007, le niveau de l'excédent brut d'exploitation est resté important bien qu'il ait subi une légère dégradation imputable à une croissance plus rapide des charges (+8,5 %) que des produits (+4,3 %). Le résultat de fonctionnement et la capacité d'autofinancement brute ont été stabilisés à des niveaux élevés. Au terme de l'analyse financière du budget principal, le seul élément préoccupant réside dans le niveau des taux d'imposition, qui laisse dans le domaine fiscal, peu de marges de manœuvre à la ville.

2.3. la situation financière des budgets annexes

2.3.1. Vue globale sur les différents budgets annexes

charges de gestion des différents budgets annexes (en €)

	2003	2004	2005	2006	2007
opérations de développement économique	13 586	0	0	0	0
opérations d'aménagement	963 496	281 456	1 900 825	1 696 647	1 169 870
orchestre de Pau	764 420	1 024 279	1 192 988	1 318 771	1 572 011
assainissement*	2 800 354	3 074 141	3 435 837	1 849 264	
service des eaux	5 130 864	5 278 914	5 000 506	4 834 613	5 172 927
service des parkings	1 385 790	1 450 717	1 527 433	1 561 098	1 682 739

* La ville a clôturé ce budget annexe à la suite du transfert de la compétence assainissement à la CDAPP en 2006.

La situation financière des deux budgets annexes dont les charges de gestion sont les plus élevées a été plus particulièrement examinée : le service des eaux et celui des parkings.

2.3.2. le budget annexe de l'eau

La ville de Pau assure, en régie directe, la production, le transport et la distribution de l'eau potable dans la commune.

Entre 2003 et 2007, malgré une légère augmentation du nombre d'abonnés (488 abonnés de plus) et des revalorisations annuelles du prix de l'eau (+14 % au total), les volumes d'eau facturés et le montant des produits de vente ont reculé respectivement d'environ 11 et 7 %. Observées également ailleurs, ces tendances semblent refléter un changement de comportement des consommateurs devenus progressivement plus attentifs au suivi de leur consommation. Au vu des termes de comparaison disponibles, le prix de l'eau en vigueur à Pau (2,47 €/par m³) était nettement inférieur, en 2007, au prix moyen calculé par l'agence Adour-Garonne pour sa zone de compétence (3,18 €) ainsi qu'au prix moyen national (2,92 €).

Au plan budgétaire, la maîtrise des charges de gestion (+0,8 % entre 2003 et 2007) a permis de neutraliser l'impact de la contraction des produits sur le montant des soldes intermédiaires de gestion, stabilisés tout au long de la période à des niveaux plutôt élevés. Jusqu'en 2007, le service n'a souscrit aucune nouvelle dette, ce qui s'est traduit par un recul supérieur à 50 % de l'encours et, indirectement, par un assèchement du fonds de roulement qu'il conviendra de veiller à reconstituer au cours des prochaines années. De nouveaux emprunts ont, en revanche, été contractés en 2008 pour assurer le financement de travaux de modernisation du réseau. Examinée globalement, la situation financière du service de l'eau ne suscite pas d'inquiétude.

budget annexe de l'eau (en €)	2003	2004	2005	2006	2007	évolution 2003/2007
Produits de gestion	6 906 750	6 988 120	6 768 259	6 485 724	6 735 819	-2,5%
<i>dont produits des ventes d'eau (c/7011)</i>	<i>4 660 827</i>	<i>4 602 204</i>	<i>4 512 004</i>	<i>4 343 198</i>	<i>4 335 200</i>	<i>-7,0%</i>
Charges de gestion	5 130 864	5 278 914	5 000 506	4 834 613	5 172 927	0,8%
Excédent brut de fonctionnement	1 775 886	1 709 205	1 767 753	1 651 111	1 562 891	-12,0%
Résultat de fonctionnement	749 711	519 207	663 429	843 179	429 030	-42,8%
Capacité d'autofinancement brute	1 840 049	1 653 316	1 739 197	1 973 627	1 613 107	-12,3%
amortissement du capital de la dette	294 902	289 879	102 289	108 136	26 585	-91,0%
Capacité d'autofinancement disponible	1 545 147	1 363 437	1 636 908	1 865 491	1 586 522	2,7%
Fonds de roulement au 31.12	1 357 330	1 509 052	1 377 515	-96 531	-22 927	-101,7%

Enfin, la Chambre constate que le conseil municipal a adapté avec retard, les conditions d'organisation et d'exécution de ce service afin de permettre l'individualisation des contrats de fourniture d'eau. En effet, la délibération correspondante a été prise le 10 juillet 2006 alors que le délai d'application fixé à l'article premier du décret n° 2003-408 du 28 avril 2003⁸ expirait le 6 février 2004. A cette occasion, il est rappelé que le décret n° 2007-675 du 2 mai 2007⁹ a apporté des modifications aux indicateurs techniques et financiers devant figurer obligatoirement au rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable.

2.3.3. le budget annexe des parkings

En 2007, la ville de Pau disposait d'une capacité de stationnement de 5 390 places dont 1 570 places gratuites en parcs de surface et 3 820 places payantes (2 657 en parkings couverts et 1 163 sur voirie). Pendant la période sous revue, le nombre de places gratuites n'a pas été modifié contrairement à l'offre payante qui a été restructurée et augmentée de 6 % : le nombre de places payantes sur voirie a ainsi été réduit (-187 places) mais un nouveau parking couvert de 391 places, le parking Clémenceau, a été ouvert en plein centre-ville en septembre 2006. Logiquement, la structure des recettes s'est trouvée modifiée : les droits de stationnement ont accusé une baisse importante, et les recettes de parkings une hausse, d'une ampleur légèrement plus forte. L'évolution favorable de la fréquentation des parcs en ouvrage s'est traduite, en 2007, par un net surplus des recettes horaires (+15,9 %) et des produits d'abonnements (+33,1 %) par rapport à 2003.

recettes de parkings et de stationnement (en €)	2003	2004	2005	2006	2007	évolution 2003/2007
Droits de stationnement (horodateurs)	1 386 456	1 318 814	1 304 403	1 094 528	1 096 924	-20,9%
recettes parkings souterrains (hors TVA)	1 751 242	1 732 333	1 729 098	1 993 619	2 124 093	21,3%
total	3 139 701	3 053 151	3 035 506	3 090 153	3 223 024	2,7%

⁸ pris en application de l'article 93 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 et relatif à l'individualisation des contrats de fourniture d'eau

⁹ pris pour l'application de l'article L. 2224-5 et modifiant les annexes V et VI du Code général des collectivités territoriales

Les opérations financières relatives au stationnement sur voirie sont retracées par le budget principal et celles des cinq parcs couverts et payants par un budget annexe à caractère industriel et commercial.

budget annexe des parkings (en €)	2003	2004	2005	2006	2007	évolution 2003/2007
Produits de gestion	1 767 656	1 774 751	1 816 753	2 047 312	2 218 853	25,5%
Charges de gestion	1 385 790	1 450 717	1 527 433	1 561 098	1 682 739	21,4%
Excédent brut de fonctionnement	381 866	324 033	289 320	486 215	536 113	40,4%
Résultat de fonctionnement	758 336	845 627	277 212	687 373	812 610	7,2%
Capacité d'autofinancement brute	1 382 126	1 490 292	908 065	1 102 852	747 264	-45,9%
amortissement du capital de la dette	1 469 698	1 547 085	1 616 409	1 370 558	859 171	-41,5%
Capacité d'autofinancement disponible	-87 572	-56 793	-708 344	-267 706	-111 907	-27,8%
Fonds de roulement au 31.12	-167 965	-64 821	-878 058	-4 706 782	1 155 583	788,0%

La mise en service du nouveau parking Clémenceau, qui a nécessité le recrutement de dix personnes pour en assurer l'exploitation, justifie la forte augmentation des charges observée entre 2003 et 2007. Elle a également entraîné un net développement des produits, la fréquentation étant supérieure aux prévisions. Les revalorisations annuelles de tarifs, systématiques depuis 2004, ainsi que l'instauration de nouvelles formes d'abonnement ont, sans doute, contribué à la croissance des recettes, mais dans une moindre mesure.

Depuis 2003, et sauf en 2007, le budget principal a régulièrement versé une subvention annuelle au budget des parkings pour lui permettre d'équilibrer ses opérations courantes. Imputée en produits exceptionnels, celle-ci s'est élevée à 1,55 M€ en 2003, 1,61 M€ en 2004, 1 M€ en 2005, et 0,97 M€ en 2006. Il est rappelé que les prises en charge de dépenses d'un budget annexe, relatif à un service public industriel et commercial, ne peuvent pas prendre la forme de simples subventions d'équilibre. Elles ne sont possibles que dans trois hypothèses, décrites à l'article L. 2224-2 du CGCT, et notamment lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement. En réponse aux observations provisoires, vous annoncez que vos services commencent à identifier les charges incombant à l'activité des parkings, au titre de la politique communale du stationnement. L'instruction a effectivement montré que la gestion de ces équipements n'obéit pas qu'à une simple logique économique mais poursuit aussi des objectifs plus larges dont certains sont sans doute assimilables à des sujétions de service public. A titre d'exemple, lors de manifestations sportives et culturelles attirant beaucoup de spectateurs, des périodes de gratuité du stationnement sont instaurées dans plusieurs secteurs. Par ailleurs, des chèques-parkings sont vendus à l'unité aux commerçants pour faciliter le stationnement des clients, la ville assumant au passage une partie du coût de ce service. La démarche analytique, qui vient d'être engagée, apparaît comme indispensable pour connaître et justifier, le plus exactement possible, les dépenses pouvant relever du budget principal, et en dernier ressort du contribuable. Dans l'hypothèse où des déficits résiduels subsisteraient à son terme, il appartiendrait au conseil municipal de procéder aux relèvements de tarifs nécessaires à leur comblement.

En 2007, première année entière d'exploitation du nouveau parking Clémenceau, le résultat de fonctionnement a été, pour la première fois, spontanément excédentaire sans subventionnement du budget principal. Toutefois, cette amélioration tient aussi à l'enregistrement d'une recette exceptionnelle de 515 000 € consécutif à une modification des règles de TVA. En réponse aux observations provisoires, vous indiquez qu'une simulation des conditions de financement montre que la suppression de la participation du budget principal peut être considérée comme pérenne à compter de 2007. La Chambre, qui ne dispose pas de projections budgétaires, en prend note. En tout état de cause, si la situation financière du budget annexe semble bien en voie d'amélioration, elle reste en-deçà de ce qu'avait anticipé la ville, à l'occasion du précédent contrôle.

Il est, en outre, rappelé que les prises en charge de dépenses d'un budget annexe par le budget principal doivent être délibérées par le conseil municipal ainsi que la Chambre l'avait indiqué dans son précédent rapport d'observations définitives. A cet égard, elle s'étonne qu'aucune suite n'ait été donnée, en 2006, à cette observation en dépit de l'engagement pris par l'ordonnateur alors en fonction.

Malgré les interventions du budget principal, la capacité d'autofinancement brute annuelle n'a jamais été suffisante pour assurer le financement complet des importantes annuités en capital de la dette. Le fonds de roulement a également participé à leur remboursement ce qui explique sa dégradation jusqu'à fin 2006. L'aggravation soudaine et ponctuelle de l'insuffisance en fonds de roulement, à cette date, provient d'un décalage dans le temps entre la constatation des dépenses d'équipement et celle des produits d'emprunts servant à leur financement : tandis que les premières ont été réalisées en 2006, les seconds ont été enregistrés sur l'exercice suivant.

La construction, en 2005 et 2006, du parking souterrain Clémenceau a constitué le principal investissement de la période. Son coût final a été de 9,67 M€ D'autres opérations ont néanmoins été conduites depuis 2003, pour réaliser la mise aux normes du parking Aragon, sécuriser le parking République, ou encore, équiper les parcs en automates de paiement par carte bancaire. Les ressources de financement proviennent du produit des amendes de police, reversé par le budget principal, et de celui des emprunts contractés au cours de la période. La Chambre constate qu'un nouvel emprunt important (4,3 M€) a été souscrit en 2007. Les charges financières qui en résulteront mobiliseront certainement une partie des nouvelles recettes attendues de l'exploitation du parking Clémenceau.

2.4. la gestion de la dette de la ville

2.4.1. la sélection des offres

Pour choisir ses emprunts, la ville consulte préalablement trois ou quatre établissements de crédit, compare leurs offres et retient celles qui sont considérées comme les « *mieux-disantes* ». Même si aucune disposition du droit français ne l'impose, la Chambre recommande d'élargir davantage le nombre d'établissements mis en compétition, au moins pour les emprunts les plus importants.

2.4.2. les principales caractéristiques des emprunts souscrits

Au 31 décembre 2007, tous budgets confondus, l'encours de la dette s'élevait à 82,3 M€ Trois groupes bancaires financent 98,5 % des emprunts du budget principal, et un seul, 87,6 % des emprunts du budget des parkings. Ce fort degré de concentration n'est pas entièrement imputable à la ville, toutes les banques de la place n'étant pas forcément intéressées par le financement des investissements des collectivités locales. Depuis 2008, la nécessité de diversifier les établissements prêteurs paraît être prise en compte.

Fin 2007, le nombre d'emprunts était de 48 dont 25 rémunérés à taux fixe et 23 à taux révisable ou à taux variable. Manifestement, la ville s'efforce de trouver un équilibre entre les modes de rémunération pour, à la fois, minorer le coût global de financement et maîtriser l'exposition au risque de taux, en l'absence d'utilisation d'instrument de couverture. Les emprunts à taux fixe occupent une place dominante dans la composition de la dette du budget principal telle qu'elle est retracée à l'annexe du compte administratif 2007 (20 sur 36). Parmi eux, les engagements portant les numéros 259, 261, et 262 sont constitutifs de prêts à taux révisables et de crédits structurés (cf. infra). Ils ont donc été classés à tort dans la rubrique des emprunts à taux fixe.

La plupart des contrats relatifs à des emprunts à taux variable ou à taux révisable offrent à la ville la possibilité d'opter chaque année, à la date anniversaire, pour l'application d'un taux fixe. Cette clause, qui n'a pour l'instant jamais été mise en œuvre, peut permettre de limiter l'impact d'une éventuelle hausse des taux. La Chambre constate qu'elle ne figure pas dans quatre contrats (numéros 241, 265, 278 et 279) relatifs à des emprunts présentant les caractéristiques de crédits structurés (cf. infra) et dont la rémunération n'est pas non plus plafonnée.

L'emprunt souscrit sur la durée la plus longue concerne le budget annexe des parkings : conclu en 2005 pour une période de 30 années à taux fixe (3,56 %), son capital initial s'élevait à 1,5 M€ Analyisée globalement, la durée moyenne de la dette du budget principal, qui est de 11 années, est relativement faible, ce qui représente un point fort en terme de contrôle des risques pris.

Enfin, il a été constaté que l'amortissement de la plupart des emprunts obéit à un rythme progressif. Les services ont précisé que les échéances à capital constant sont rares dans les collectivités territoriales. Il n'en reste pas moins que le rythme d'amortissement, qui n'est pas sans incidence sur le coût final d'un prêt, pourrait utilement devenir l'un des paramètres à prendre en compte lors de la sélection des offres.

2.4.3. les crédits dits structurés

Un crédit structuré est un emprunt de type particulier qui associe un prêt classique avec un ou plusieurs produits dits dérivés. Lorsque les résultats des conditions sous-jacentes contenues dans le contrat correspondent aux hypothèses économiques ou financières postulées par l'établissement de crédit, et qui sont considérées comme les plus probables ou les plus durables, la rémunération du crédit est, en principe, avantageuse pour l'emprunteur par rapport à un prêt classique. En revanche, un retournement des conditions aboutit mécaniquement à une dégradation de la charge d'intérêt qui lui incombe en raison du renchérissement de la ressource sur laquelle est adossé l'emprunt. Comparativement à un prêt à taux variable, l'ampleur de cette surcharge peut être amplifiée par un effet cumulatif, voire parfois multiplicateur, résultant de la combinaison de plusieurs index au sein de la formule de calcul conditionnelle servant à déterminer le montant du taux d'intérêt.

Au 31 décembre 2007, les crédits structurés de la ville de Pau étaient au nombre de 7 et le total de leur montant représentait 17 % de l'encours de la dette consolidée. Tous avaient une durée de vie inférieure à dix ans et 4 s'éteindront rapidement, en 2009 ou en 2010.

Le cinquième emprunt, correspondant au contrat numéro 265, se terminera en 2018. D'un montant de 5,83 M€ à fin 2007, son taux d'intérêt est corrélé jusqu'en 2011 à l'évolution du taux LIBOR 1 an en dollars (Etats-Unis), et ce faisant à celle du marché monétaire américain : en cas de tension forte sur ce marché, la ville pourrait être conduite à payer un taux supérieur à 7 %, sans limite supérieure. Par la suite, les échéances seront exclusivement calculées par référence à l'EURIBOR 12 mois, sans marge, comme dans un prêt à taux variable classique. Jusqu'en 2011, la ville doit donc faire face à un risque potentiel de taux tenant à l'indexation de la rémunération sur une variable n'ayant aucun rapport avec son environnement direct. En l'espèce, la Chambre convient que l'orientation actuelle des marchés rend très peu probable la réalisation de l'hypothèse d'une tension forte et durable des taux courts américains d'ici à 2011.

D'une durée de 7 ans, les deux derniers emprunts portant les numéros 278 et 279 ont été souscrits pour un montant identique de 3,83 M€ Ils exposent également la commune à un risque de taux qui excède celui d'un emprunt à taux variable : pour le premier, en cas d'envolée de l'EURIBOR 12 mois, et pour le second, en cas d'inversion de la courbe des taux. Les probabilités que ces risques se réalisent semblent ici également très faibles au vu de l'historique des taux et en raison de la durée plutôt courte des deux emprunts. La direction financière de la ville a précisé que la banque prêteuse s'est « engagée » à se montrer souple en cas de demande d'une révision de leurs conditions. Mis en place en 2008 dans le cadre d'une opération de réaménagement conclue sans modification de l'échéance du dernier remboursement toujours fixée à 2015, et sans versement d'une indemnité de remboursement anticipé, ils remplacent tous deux un seul emprunt contracté en 2005. En effet, l'envolée à partir de 2006 de l'EURIBOR avait alors provoqué un alourdissement significatif de la charge d'intérêt correspondante. De ce point de vue, les stipulations des contrats portant les numéros 278 et 279 paraissent aujourd'hui bien meilleures que celles figurant dans le précédent qui, lui-même, prenait le relais de deux contrats antérieurs indexés sur un taux monétaire américain mais sur une durée plus courte (6 ans au lieu de 10 ans). Aucune indemnité de remboursement n'avait été exigée à cette occasion non plus.

En réponse aux observations provisoires, vous indiquez qu'une opération de renégociation, paraphée le 19 février 2009, a permis de transformer 4 crédits structurés en emprunts à taux fixe unique, inférieur au taux fixe moyen de l'encours total. Elle aurait donc contribué à réduire de plus de moitié le nombre de crédits structurés constaté lors de l'instruction. La Chambre en prend note.

Au final, les risques pris par la ville dans les crédits structurés en place paraissent aujourd'hui restreints. Pour l'avenir, avant toute souscription d'un emprunt de ce type, la Chambre lui recommande d'analyser préalablement ses conséquences potentielles notamment, lorsque ses conditions sous-jacentes font référence à des variables difficiles à appréhender par une commune de 83 000 habitants, tels que des taux de change ou des taux monétaires étrangers à la zone euro.

2.4.4. les emprunts garantis

La ville de Pau garantit de nombreux emprunts de bailleurs sociaux, d'associations et autres acteurs de la vie communale. Il ne s'agit pas toujours d'un risque virtuel : elle a ainsi décidé en 2008 d'assumer le remboursement d'une des dettes prises en garantie, à la suite de la mise en liquidation du titulaire de l'emprunt. Le montant de l'engagement en cause était modique (9 606 € en capital restant dû au 31 décembre 2007). En 2007, l'annuité correspondant à la totalité des emprunts garantis représentait 7,3 % des recettes réelles de fonctionnement du budget consolidé et 8 % de celles du budget principal. A titre de comparaison, la valeur du même ratio, calculée pour l'ensemble des communes appartenant à une communauté d'agglomération à taxe professionnelle unique, dont la population est comprise entre 50 et 100 000 habitants, était égale à 10,2 % en 2006. Analysé globalement, le niveau des emprunts garantis par la ville ne paraît donc pas préoccupant tant au regard de ses capacités financières, que comparativement à la situation observée, en moyenne, au plan national.

3. LA GESTION DES PERSONNELS, DES EQUIPEMENTS ET DES SERVICES MUNICIPAUX

3.1. la gestion des personnels

3.1.1. les effectifs et les rémunérations

Au 31 décembre 2007, les annexes du compte administratif comptabilisaient, tous budgets confondus, 1 655 agents permanents et le bilan social 1 617. Les services ont confirmé que les états du compte administratif comportaient trois erreurs qui aboutissaient à comptabiliser à tort 38 agents supplémentaires. Après correction, les totaux des deux documents, dont la différence de finalité peut expliquer les autres écarts, coïncident. Vous avez indiqué, durant l'instruction, que leur mise en cohérence serait désormais assurée. La Chambre en prend note.

En 2007, la commune s'est dotée d'un outil destiné à anticiper les départs, en glissement sur trois ans, et lancer les recrutements en fonction des besoins des services. Au vu de la pyramide des âges établie au 31 décembre 2007, cet outil sera très utile : 306 agents au moins sont susceptibles de faire valoir leurs droits à la retraite avant 2012 et le rythme des départs pourrait s'intensifier ensuite. Selon vous, la nécessité d'un tel dispositif de suivi ne s'est imposée qu'au cours des dernières années, du fait des modifications apportées aux régimes de retraite qui ont conduit progressivement les agents à arrêter leur date de départ de façon plus individualisée.

En 2007, 34 agents étaient gratuitement mis à la disposition d'associations et de la caisse des écoles. Jusqu'en 2008, l'assemblée délibérante d'une collectivité pouvait effectivement exonérer, en tout ou partie, l'organisme d'accueil d'un de ses agents, du remboursement de sa rémunération et des charges sociales afférentes. Les règles ont été récemment modifiées par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, et par son décret d'application n° 2008-580 du 18 juin 2008 : désormais, les associations et autres organismes à but non lucratif sont astreints au remboursement de la rémunération des agents mis à leur disposition. Une dérogation n'est possible que lorsque « *la mise à disposition intervient entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché (...)* ». Selon l'article 13 du décret d'application, les organismes publics ont la faculté de mettre en œuvre ce nouveau régime sans attendre le terme prévu des mises à dispositions en cours lors de la publication dudit décret. En réponse aux observations provisoires, vous confirmez que les conventions relatives aux agents de la commune nouvellement mis à disposition prévoient le remboursement intégral de leur rémunération. Par ailleurs, vous indiquez que les dossiers des agents dont la mise à disposition a pris effet avant la publication de la loi n° 2007-148 sont en cours d'examen. Il est rappelé qu'en vertu de son article 16, les opérations de régularisation devront être achevées, au plus tard, le 1^{er} juillet 2010.

3.1.2. les effets de la mutualisation des services avec la communauté d'agglomération Pau-Pyrénées

Depuis la création de la communauté d'agglomération Pau-Pyrénées (CDAPP), ses services et ceux de la ville sont, en grande partie, mis en commun. Cette mutualisation a longtemps pris la forme d'une mise à disposition de plusieurs services de la ville en faveur de la CDAPP : ressources humaines, service social, documentation, systèmes d'information, finances, aménagement urbain, etc. Les modalités de prise en charge des salaires des agents concernés obéissent à des clefs de répartition prédéfinies et forfaitaires. Elles sont différentes selon que les agents interviennent sur leur temps de travail normal ou en cumul d'activités.

Dans le premier cas, le plus répandu, la CDAPP rembourse à la ville une partie du salaire des personnes que cette dernière met à sa disposition. Dans le second cas, la CDAPP verse directement des compléments de rémunération aux agents de la ville agissant en cumul d'activités (50 environ), et ne paie rien à la ville. A l'inverse, 11 agents de la CDAPP interviennent en faveur de la ville en cumul d'activités. L'application de ces principes se traduit par de nombreux flux financiers : du budget de la ville vers celui de la CDAPP, de celui de la CDAPP vers la ville, et directement des budgets des deux collectivités vers les agents intervenant en cumul d'activités.

Le recensement des opérations budgétaires 2007 de la ville relatives à la mutualisation des services a été réalisé durant l'instruction en liaison avec vos services (cf. tableau ci-dessous). Le bilan qui en résulte dégage un solde excédentaire pour la ville (+62 748 €), les mises à disposition de ses personnels étant plus nombreuses que celles des personnels de la CDAPP.

bilan pour la ville des mutualisations de personnel en 2007 (hors compléments de rémunération)

BUDGET PRINCIPAL			BUDGET PRINCIPAL		
imputation	dépenses	en €	imputation	recettes	en €
6218	autres services extérieurs - autre personnel extérieur		70848	mise à disposition de personnel facturé aux autres organismes	
	- remboursements CDAPP	120 974		- communauté d'agglomération	356 385
64131	rémunérations des personnels non titulaires			- syndicat mixte pour le traitement des déchets	16 029
	- à des agents de la CDAPP	29 391		- structures utilisant l'hippodrome	44 134
	sous-total	150 365		sous-total	416 548
				excédent :	266 183
BUDGET ORCHESTRE DE PAU			BUDGET ORCHESTRE DE PAU		
imputation	dépenses	en €	imputation	recettes	en €
6218	autres services extérieurs - autre personnel extérieur				
	- école nationale de musique (conservatoire) de la CDAPP	203 435			
	sous-total	203 435		sous-total	0
	déficit :	- 203 435			
BUDGET CONSOLIDE			BUDGET CONSOLIDE		
imputation	dépenses	en €	imputation	recettes	en €
	total dépenses	353 800		total recettes	416 548
				excédent :	62 748

Alors que la réduction des charges a toujours été présentée comme l'un des objectifs assignés à la mutualisation des services, la ville n'a pas réalisé d'analyses régulières afin d'en connaître le montant. Ceci nécessiterait d'une part, une approche consolidée de l'évolution des effectifs ainsi que des charges de personnel des deux collectivités, et d'autre part, une évaluation des autres postes de dépenses de fonctionnement. Enfin, les clefs de répartition utilisées pour assurer la prise en charge des salaires des agents concernés par la mutualisation sont prédéfinies et forfaitaires. Leur pertinence n'étant pas régulièrement vérifiée, le risque de transfert caché de coût entre les deux collectivités, notamment de la CDAPP vers la ville, n'est pas exclu, en particulier pour la cinquantaine d'agents intervenant en cumul d'activités. Rien ne garantit qu'ils ne consacrent pas une partie de leur temps de travail normal, rémunérée par la ville, à l'exécution de missions en faveur de la CDAPP. En réponse aux observations provisoires, vous soulignez qu'il est difficile de trouver un dispositif fiable qui permettrait de se prémunir contre ce type de transfert.

Les nouvelles équipes municipale et communautaire ont décidé, en 2008, d'approfondir le processus de mutualisation en s'inspirant des exemples d'autres grandes villes. Des services communs de direction générale ont été rapidement constitués ; statutairement rattachés à la CDAPP, ils ont été « mis de plein droit à disposition » de la ville. En parallèle, un processus de regroupement des services propres des deux collectivités et de leurs services communs a été engagé. Il vise à les rassembler dans cinq nouveaux pôles placés sous l'autorité d'une direction générale unique, et sans modification du rattachement administratif des agents.

La Chambre, qui prend note de ces changements récents, s'étonne qu'aucune étude préalable n'ait été réalisée en vue d'estimer les économies globales qui en sont attendues. Elle recommande la mise en place d'outils destinés à mesurer leur impact budgétaire d'autant que, dans un premier temps au moins, le renforcement des personnels de direction pourrait entraîner un relèvement des dépenses de fonctionnement. En réponse aux observations provisoires, vous confirmez que telle est bien l'intention de la ville et de la communauté d'agglomération.

3.2. la gestion des équipements et des services municipaux

3.2.1. les équipements et les services gérés directement par la ville

3.2.1.1. les équipements ne bénéficiant pas de l'autonomie financière

Le budget principal retrace les activités de plusieurs équipements municipaux tels que les structures de la petite enfance (crèches), les cantines, le musée des beaux-arts, les stades, les piscines, etc. Leurs opérations font l'objet d'un suivi particulier qui offre l'avantage, en l'absence d'une véritable comptabilité analytique, d'en connaître le coût budgétaire, et éventuellement d'identifier parmi eux les moins efficaces. Les documents fournis au cours de l'instruction ont ainsi mis en lumière les coûts, particulièrement élevés, attachés au fonctionnement du funiculaire, qui relie gratuitement la gare SNCF au boulevard des Pyrénées.

« Bilan budgétaire » du funiculaire (en €)

Funiculaire	2003	2004	2005	2006	2007	Evol. 03/08
charges générales	5 560	5 722	6 033	7 292	5 202	-6,44%
dépenses de personnel	381 270	381 872	375 812	329 956	401 943	5,42%
total	386 830	387 594	381 845	337 248	407 145	5,25%
Investissement			10 285	183 622	3 767	

Bien qu'il couvre une distance très courte et qu'il ne soit pas accessible aux personnes à mobilité réduite, son utilité ainsi que sa dimension culturelle ne sont pas en cause. Pour autant, la Chambre s'interroge sur l'économie générale de son exploitation qui mobilise quinze agents. Au cours de l'instruction, vos services ont confirmé la nécessité de réorganiser la gestion du funiculaire. Dans votre réponse écrite, vous soulignez sa valeur historique et touristique, et vous annoncez qu'une étude est en cours pour l'automatiser partiellement afin d'en réduire les coûts d'exploitation. Vous indiquez également que la ville étudie la possibilité de l'intégrer dans la nouvelle délégation de service public « transports » de la CDAPP de façon à renforcer les intermodalités avec les transports SNCF et le réseau de bus de l'agglomération.

3.2.1.2. les services bénéficiant de l'autonomie financière

La ville assure la gestion de trois services publics individualisés dans des budgets annexes : l'eau, les parkings municipaux, mais également l'orchestre de Pau-Pays de Béarn (OPPB). Par délibération du 12 octobre 2001, le conseil municipal a, en effet, décidé d'assurer directement la gestion de l'OPPB. Cette décision a été prise en application de l'article L. 1412-2 du CGCT. Malgré la forte croissance des recettes issues des concerts, multipliées par 2,5 entre 2003 et 2007, les activités de l'orchestre restent très dépendantes de la participation financière de la ville. En progression de 52,5 % jusqu'en 2007, l'aide communale représente en permanence largement plus de la moitié de ses recettes de gestion (60,2 % en 2007). En 2008, elle devait augmenter de 9,6 %, par rapport à 2007, et atteindre 960 000 € en raison notamment de l'assujettissement aux charges sociales (URSSAF) des frais de déplacement et d'hébergement des solistes. Au cours de l'entretien préalable, vous avez indiqué étudier la possibilité de faire évoluer le statut de l'orchestre vers celui d'un établissement public de coopération culturelle en liaison, éventuellement, avec d'autres collectivités locales. La Chambre en prend note.

Pour le service à caractère industriel et commercial des parkings et pour le service public administratif de l'orchestre, l'instruction a montré que, la ville n'applique pas entièrement toutes les dispositions du chapitre 1^{er} du titre II du livre II de la deuxième partie du CGCT, relatives aux régies municipales. L'article L. 2221-8 offre la faculté d'en exonérer les régies municipales créées avant le 28 décembre 1926. Cette clause d'exception paraît pouvoir être invoquée au bénéfice du service de l'eau, compte tenu de son ancienneté, ainsi que vous le confirmez dans votre courrier.

Les services des parkings et de l'orchestre ne sont notamment pas administrés, sous l'autorité du maire et du conseil municipal, par un conseil d'exploitation désigné par délibération du conseil municipal, comme le prévoit l'article L. 2221-14 pour les régies dotées de la seule autonomie financière. Les prérogatives générales du conseil d'exploitation sont précisées à l'article R. 2221-64 : il délibère sur les catégories d'affaires pour lesquelles le conseil municipal ne s'est pas réservé le pouvoir de décision ou pour lesquelles ce pouvoir n'est pas attribué à une autre autorité par le CGCT, il présente au maire toutes propositions utiles, le maire le consulte obligatoirement sur toutes les questions d'ordre général intéressant le fonctionnement de la régie, et enfin, il peut procéder à toutes mesures d'investigation et de contrôle. En outre, des règles particulières, édictées par la jurisprudence et par la partie réglementaire du CGCT, sont applicables au fonctionnement des régies chargées de l'exploitation d'un service public industriel et commercial, tel que le service des parkings.

En réponse aux observations provisoires, vous indiquez que la création d'un conseil de régie pour les services de l'eau et des parkings est à l'étude dans le but d'améliorer leur pilotage stratégique.

3.2.2. les délégations de service public

Entre 2003 et 2008, l'exploitation de sept grands équipements municipaux a été confiée à des organismes tiers dans le cadre de délégations de service public (DSP) :

- la salle du Zénith à la SEML Pau culture (pour une durée de 8 ans),
- le centre de congrès du palais Beaumont à l'office municipal de tourisme (5 ans),
- le casino de Pau à la société Pau loisirs (10 ans),
- l'abattoir municipal à la SEML SEEFAP (20 ans),
- le crématorium au groupe privé OGF (15 ans),
- le complexe de tennis au tennis club de Pau (6 ans),
- le complexe de pelote Jaï-Alaï à la SARL Pilotak (2 ans),

La situation et l'évolution des quatre premières délégations de service public listées ci-dessus ont été examinées.

3.2.2.1. le Zénith de Pau

Situé sur le territoire de la ville, à côté du palais des sports, le Zénith de Pau est une salle de spectacles modulable qui comprend 4 500 places assises, et jusqu'à 7 500 places assises et debout. Depuis sa mise en service, son exploitation est confiée à la SEML Pau culture, par contrats d'affermage. Créée en décembre 1992 précisément pour exploiter et gérer le Zénith de Pau, le capital de cette société appartient à trois actionnaires dont la ville qui, avec 51,8% des actions, constitue son actionnaire majoritaire.

Les conventions d'affermage prévoient le versement d'un loyer par l'exploitant à la ville, en contrepartie de la mise à disposition de l'équipement. Elles prévoient également le versement d'une subvention par la ville à l'exploitant. Cette dernière est justifiée par la nécessité de compenser l'absence de recettes résultant de la non-utilisation de la salle pendant les jours fériés ou les jours de congés, ainsi que durant les jours de montage, de démontage ou de répétition.

a) l'activité de la salle

Le nombre de jours de spectacles est globalement peu élevé : 51 en moyenne entre 2003 et 2007. A titre d'exemple, en 2006, 51 spectacles ont été organisés, ce qui correspond à 65 journées d'occupation de la salle en prenant en compte les répétitions et les travaux de montage.

L'objectif implicite de 85 jours d'utilisation, contenu dans la convention d'affermage, n'a jamais été atteint, ce qui explique que la ville verse constamment à l'exploitant une subvention équivalente à 280 jours de non-utilisation, soit le maximum prévu. En dépit de ces résultats modestes, et alors que l'exploitation de la salle constitue son unique objet, la société fermière dégage un résultat bénéficiaire sur la période, à l'exception de l'exercice 2005.

Pau CULTURE	2003	2004	2005	2006	2007	2003/2007
Capitaux propres	1 267 943	1 349 002	1 321 432	1 322 145	1 456 903	14,9%
Chiffre d'affaires	1 855 375	1 815 445	1 750 257	1 905 065	1 578 966	-14,9%
Résultat exercice	151 524	81 059	-27 569	714	134 757	-11,1%
			résultat cumulé (en €)			340 485

b) le coût budgétaire lié à l'exploitation du Zénith

Les dépenses annuelles de la ville sont, en permanence, supérieures aux recettes. Hors charges d'amortissement, au demeurant non négligeables pour un équipement de cette importance, le coût annuel moyen, pour le budget municipal, lié au fonctionnement et à l'utilisation du Zénith a été d'environ 480 600 € entre 2003 et 2006. En déduisant toutes les dépenses de TVA que la ville acquitte sur la contribution pour les journées de non utilisation et sur les prestations commerciales que lui fournit la SEML (restauration et utilisation de la salle), il s'élève à 289 400 €. Afin de tenir compte de la modification du régime de déductibilité de la TVA grevant les biens d'équipement financés par des subventions non assujetties à la taxe, une modification a été introduite dans la convention d'affermage, par un avenant du 27 mars 2007. Elle n'a cependant pas bouleversé l'équilibre financier du contrat : la ville reste toujours contributrice nette de la SEML pour un montant légèrement supérieur à 247 000 € en cas de paiement d'une participation correspondant à une période de non-utilisation de la salle de 280 jours. En revanche, comme l'indique la délibération du 9 mars 2007, elle devrait se traduire par une économie budgétaire substantielle sur les montants de TVA acquittés par la ville au titre des participations journalières¹⁰.

c) les contraintes du cahier des charges

La délivrance et la conservation du label Zénith sont subordonnées au respect d'un cahier des charges élaboré en 1988, et fixant, entre autres, des règles particulières de gestion des salles. Ce document prévoit en particulier qu'une salle Zénith doit être « *gérée par une personne morale commerçante de droit privé qui aura pour objet exclusif la gestion de ladite salle, à l'exclusion de toute activité de production ou de diffusion de spectacles* ».

¹⁰ cf. supra, page 5, les autres produits de gestion courante

La Chambre constate que cette règle se révèle très restrictive pour la ville et probablement coûteuse, comme vous l'avez confirmé au cours de l'entretien préalable. Elle ne permet notamment pas d'envisager d'autres solutions de gestion qui pourraient se révéler plus économes et, peut-être, plus efficaces, comme une délégation à un organisme ayant d'autres activités ou une gestion en régie. Elle réduit au surplus singulièrement le champ de la mise en concurrence dans la procédure de délégation de service public.

3.2.2.2. le centre de congrès « palais Beaumont »

L'office municipal de tourisme de Pau assure l'exploitation du centre de congrès « Palais Beaumont » en vertu d'un contrat d'affermage analysé à l'occasion du précédent contrôle, et renouvelé à compter du 21 janvier 2005 pour une durée de cinq années. La Chambre a examiné les suites données aux observations qu'elle avait alors formulées.

a) l'information du conseil municipal

Conformément à ses recommandations, des progrès ont été apportés à l'information délivrée à la ville et au conseil municipal : le rapport d'activités a ainsi été complété, en 2006, des taux d'occupation des locaux et de données comparatives, et les caractéristiques des notions employées pour mesurer les retombées économiques ont été précisées.

b) le coût budgétaire lié à l'exploitation du centre de congrès

Le précédent rapport d'observations définitives signalait que les charges annuelles de fonctionnement du palais Beaumont incombant à la ville atteignaient 1,15 M€ en 2003, hors dépenses d'amortissement. En 2007, la ville a consacré une somme totale d'un montant comparable, d'environ 1,3 M€. Contrairement à 2003, le coût de fonctionnement n'intègre plus le déficit du parking souterrain, le centre de congrès ne lui fournissant qu'une partie minoritaire de sa clientèle. La Chambre rappelle qu'il est probablement appelé à croître fortement dans les années à venir car la ville, propriétaire du bâtiment, n'a pas pour le moment réalisé de dépenses lourdes destinées à en assurer la maintenance.

c) le respect des grandes orientations de gestion fixées par la ville au gestionnaire

En préambule du contrat d'affermage de janvier 2005, la ville a fixé au gestionnaire du centre de congrès trois orientations :

- la limitation des fonds publics à 40 % des recettes globales de fonctionnement ;
- le plafonnement de la masse salariale du centre de congrès hors agents de sécurité, à moins de 50 % des produits d'exploitation (hors ressources publiques), à taux de charges patronales constants ;
- une amélioration des résultats commerciaux pour retrouver le niveau des performances réalisées en 2003, à savoir 71 019 journées-congréssistes et 15 000 nuitées.

Les deux premiers objectifs ont été facilement tenus au cours des derniers exercices :

- les fonds publics ont constitué 30,6 % des recettes globales du centre en 2007, et 29,2 % en 2008, à comparer à un taux d'environ 35 % en 2005 ;
- la masse salariale a représenté 40,8 % des produits d'exploitation en 2007, et 42,2 % en 2008.

Le troisième objectif, le plus ambitieux n'est en revanche pas atteint, sauf pour le nombre de nuitées enregistrées en 2006 :

	2003	2004	2005	2006	2007
nombre de nuitées	15 000	11 000	12 000	15 500	13 614
nombre de journées congressistes	71 019	54 678	49 686	55 302	59 174

d) le positionnement du centre des congrès et les retombées économiques

Les données disponibles confirment que le positionnement national et international du centre de congrès est en voie d'amélioration : entre 2003 et 2007, la part de la clientèle nationale (hors région Aquitaine) est passée de 12 % en 2003 à 37 % en 2006, et celle de la clientèle étrangère de 0 à 14 %¹¹. Elles montrent également que les retombées économiques totales de cette activité ont augmenté de près de 34 %, en passant de 8 M€ en 2003, à 10,7 M€ en 2007. Les emplois mobilisés directement ou indirectement par cette activité auraient été au nombre de 167 en 2007 contre 149 en 2003.

3.2.2.3. le casino de Pau

La loi du 15 juin 1907 règlementant le jeu dans les cercles et casinos des stations balnéaires, thermales ou climatiques confère à l'exploitation des casinos un caractère de service public. Aux termes d'une jurisprudence établie, le contrat passé entre la commune et un exploitant constitue une concession de service public (Conseil d'Etat, 25 mars 1966, ville de Royan), soumise aux dispositions des articles L. 1411-1 et suivants du CGCT. La convention correspondante doit notamment, prévoir le montant des reversements que l'exploitant est tenu d'opérer en faveur de la ville. En l'espèce, le casino reverse à la ville de Pau des sommes importantes, de l'ordre de 2 M€ par an.

La concession du casino municipal de Pau a été renouvelée durant la période en contrôle. En effet, le précédent contrat de concession s'est terminé le 27 juin 2006. L'engagement d'une procédure de sélection d'un délégataire de service public, pour une nouvelle durée de quinze années, a été annoncé par le conseil municipal dans une délibération en date du 10 juin 2005. A son terme, le conseil a officiellement fait savoir, le 10 février 2006, qu'il avait retenu la candidature d'un nouvel exploitant. Cette décision a toutefois été annulée, le 22 juin 2006, par le tribunal administratif de Pau à la suite d'un recours pour excès de pouvoir formé contre la délibération précitée par l'ancien exploitant encore en place. Les motifs de ce jugement, confirmé en appel, ont mis en exergue une méconnaissance manifeste, par la ville, des règles présidant au choix des délégataires de service public. Une dizaine de jours avant cette annulation, le maire en fonction avait annoncé la résiliation de la nouvelle concession, en raison de l'absence de production dans les délais des cautionnements et garanties prévus au cahier des charges, par le candidat choisi. Informé le 19 juin 2006, le conseil municipal a été invité à prolonger, pour une durée d'une année, l'ancienne concession jusqu'au 27 juin 2007, ainsi que l'autorisent les dispositions de l'article L. 1411-2 du CGCT. Ce délai a été mis à profit pour lancer un nouveau processus de sélection à l'issue duquel, sur la base d'un nouveau cahier des charges, l'offre présentée par l'ancien exploitant a été retenue (délibération du 27 mars 2007). La ville paraît avoir veillé à respecter ses obligations légales durant les différentes étapes de ce deuxième processus de sélection, qui ne fait d'ailleurs plus l'objet d'aucune contestation devant le juge administratif.

¹¹ en journées congressistes

A ce jour, deux recours concernant le renouvellement de la concession du casino de Pau restent pendants devant le juge administratif : un recours pour excès de pouvoir en date du 27 avril 2006 déposé par l'ancien exploitant, finalement reconduit, visant à obtenir l'annulation de la décision du maire de signer les contrats avec le candidat sélectionné le 10 février 2006, et le recours en annulation du 15 juin 2006 introduit par ce dernier contre la décision du maire de juin 2006 résiliant « *de plein droit* » la concession qui lui avait été initialement confiée.

3.2.2.4. l'abattoir municipal

Par contrat d'affermage, la ville de Pau avait confié, pour une durée de vingt ans, l'exploitation de l'abattoir municipal à une SEML dont elle était actionnaire à plus de 80 % : la SEEFAP (société d'exploitation des entrepôts frigorifiques et des abattoirs de Pau). Entré en vigueur le 1^{er} juillet 1986, le contrat est arrivé à son terme le 30 juin 2006. En 2005, peu avant cette échéance, la ville a jugé la gestion communale peu adaptée pour ce type de service dont le maintien de la compétitivité requiert des efforts d'investissements lourds. D'ailleurs, le nombre d'abattages d'animaux était alors en déclin significatif. Une délibération du 10 juin 2005 a donc décidé de ne pas reconduire le contrat d'affermage, de supprimer le service d'abattage d'animaux à compter du 1^{er} juillet 2006 et de vendre l'abattoir municipal après une mise en concurrence des éventuelles offres d'achat.

Un avis a été publié le 30 novembre 2005 dans la presse locale, puis dans une revue professionnelle à diffusion nationale. Le cahier des charges établi par les services municipaux a imposé aux candidats de reprendre les contrats de travail des 51 salariés de la SEML et a conditionné la vente à la poursuite de l'activité d'abattage d'animaux sur le site. Il a précisé que la décision finale de retenir l'un des candidats serait prise en tenant compte de ces critères autant que du prix proposé. Deux candidats ont répondu en présentant une offre inférieure à l'estimation des domaines (1,9 M€) : 0,6 M€ pour la première et 1,25 M€ pour la seconde. Par une délibération du 24 mars 2006, le conseil municipal a quand même décidé de retenir la seconde offre, jugée globalement plus satisfaisante, avec un prix d'achat plus élevé payable au comptant, une production prévisionnelle plus importante, et l'engagement de conserver tous les emplois tandis que la première offre ne s'engageait que sur le maintien de 30 emplois. En outre, le deuxième candidat était déjà auparavant partenaire de la ville. Propriétaire sur place d'une usine de traitement et de conditionnement ainsi que d'un terrain, il travaillait en étroite collaboration avec l'abattoir municipal. Une convention de 1997 stipulait que si la ville décidait de ne pas poursuivre leur collaboration, elle était tenue de lui racheter ses installations d'une valeur estimée à 0,9 M€. Cet élément a également été pris en compte dans la décision finale. A la suite de cette vente et de la reprise des emplois, la SEEFAP a été mise en liquidation. Vous indiquez qu'au terme de cette procédure, la ville a récupéré 153 747 €, soit un peu plus que la valeur de ses parts dans le capital de cette société (126 532 €).

Au total, la ville a réussi à se désengager de cette activité, en évitant sa disparition et celle des emplois correspondants, conformément aux objectifs fixés dans les délibérations produites. Vous considérez au surplus que ce désengagement ne s'est pas accompagné de pertes financières.

3.2.3. les contrats de mobilier urbain

Les cinq contrats de mobilier urbain ont été examinés. Alors que deux d'entre eux se terminent, la Chambre rappelle que le choix du mobilier urbain est soumis aux règles du code des marchés publics, et que le passage d'avenants relatifs à des équipements complémentaires ne peut en aucun cas permettre la prorogation de contrats plus anciens relatifs à des équipements déjà en service. Les fournisseurs des nouvelles prestations doivent être sélectionnés dans le respect des règles de la commande publique, et les nouveaux équipements faire l'objet de contrats spécifiques sans effet sur les contrats relatifs à des équipements déjà en place.

4. LES RELATIONS AVEC LES SATELLITES

4.1. le désengagement de la ville dans les SEML à vocation économique

Les deux SEML Pau-Pyrénées et Hélioparc sont des outils de développement économique, compétence exercée désormais obligatoirement par l'échelon intercommunal. Or, en vertu du deuxième alinéa de l'article L. 1521-1 du CGCT, « *La commune actionnaire d'une société d'économie mixte locale dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence qu'elle a transférée à un établissement public de coopération intercommunale peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'elle cède à l'établissement public de coopération intercommunale plus de deux tiers des actions qu'elle détenait antérieurement au transfert de compétences* ». Dans le cas d'Hélioparc, la ville est allée au-delà de cette obligation introduite par l'article 13 de la loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales : par une délibération du 18 décembre 2006, le conseil municipal a ainsi décidé de transférer à la CDAPP toutes les actions qu'elle détenait, soit 25% du capital. En revanche, la Chambre constate qu'aucune démarche n'a été entreprise s'agissant de la cession des deux tiers ou plus de sa participation dans Pau-Pyrénées (et qui représente 14% du capital). Au cours de l'instruction, des motifs budgétaires ont été invoqués pour justifier ce retard.

4.2. les relations avec les clubs sportifs de haut niveau

4.2.1. l'exercice de la compétence sport de haut niveau

La ville compte, parmi les sports collectifs, trois clubs de haut niveau : l'Elan Béarnais-Pau-Lacq-Orthez en basket-ball, la Section paloise en rugby et le Football-club de Pau. Tous trois ont connu dernièrement des difficultés financières. Au cours de la saison sportive 2007/2008, la ville leur a versé une somme totale d'environ 1,7 M€ sous forme d'achats de prestations, de subventions ou encore d'une prise de participation au capital de la SEML Elan Béarnais-Pau-Lacq-Orthez (EBPLO).

Le 1^{er} janvier 2003, la compétence « *soutien aux structures de sport collectif de haut niveau à statut professionnel ayant un impact économique dans l'agglomération paloise* » a été transférée à la CDAPP. Selon la délibération de la CDAPP n°53 du 26 novembre 2004, le soutien de la CDAPP « *se limite au seul versement de subventions pour les missions d'intérêt général et de prestations à caractère économique d'un montant strictement limité à la somme versée à la date du transfert par les communes-membres. Les communes demeurent compétentes pour attribuer toute participation supplémentaire de quelque nature que ce soit, en cas de demande des clubs concernés* ».

La ville reste donc seule habilitée à répondre aux demandes financières nouvelles et croissantes des clubs professionnels. De plus, en vertu de la délibération communautaire n° 3 du 6 janvier 2003, les financements de la CDAPP en leur faveur donnent lieu à une retenue d'une somme équivalente sur l'allocation compensatrice revenant à la commune.

On peut donc s'interroger sur la réalité du transfert de cette compétence. Malgré le passage à l'intercommunalité, le financement public des clubs professionnels de la ville continue de reposer sur le seul budget communal, soit directement pour toutes les dépenses supplémentaires effectuées depuis 2003, soit indirectement pour celles prises en charge depuis la même date par la communauté d'agglomération, via une retenue sur le montant de l'allocation compensatrice.

4.2.2. les sommes versées par la ville en faveur des clubs professionnels

4.2.2.1. les aides en capital

La gestion de la partie professionnelle de ce club réputé de basket-ball, relégué en pro-B (2^{ème} division professionnelle) à la fin de la saison 2008-2009, est assurée par une SEML. En effet, l'article L. 122-12 du code du sport précise que de façon dérogatoire, « *les sociétés d'économie mixte sportives locales constituées avant le 29 décembre 1999 peuvent conserver leur régime juridique antérieur* », et ne sont pas tenues de choisir entre l'une des trois formes suivantes, prévues pour les sociétés sportives, par l'article L. 122-2 du même code : entreprise personnelle sportive à responsabilité limitée, société anonyme à objet sportif (SAOS) ou société anonyme sportive professionnelle (SASP). Ce statut particulier a permis à la ville de souscrire, à hauteur de 300 000 €, à l'opération de recapitalisation de la société, organisée le 29 juillet 2008, à la suite de la détérioration de sa situation financière. La majorité de son capital appartient désormais à des collectivités territoriales : alors qu'auparavant, la ville de Pau détenait 26 % du capital et les actionnaires publics au sens large 30 %, sa participation s'élève à présent à 38 % du capital et le cumul des participations publiques à 70,5 %. Conformément à la lettre de l'article L. 1525-1 du CGCT, la majorité du capital social de la SEML et celle des voix dans les organes délibérants continuent bien à être détenues conjointement par l'association sportive et les collectivités territoriales. Néanmoins, le contrôle du capital d'une société sportive par des collectivités locales, bien que légal, représente un cas de figure exceptionnel au vu des dispositions du CGCT et du code du sport.

La gestion de la partie professionnelle des deux grands autres clubs de sport collectif de haut-niveau de la ville est assurée par deux sociétés anonymes sportives professionnelles (SASP) dont la ville ne peut pas, juridiquement, être actionnaire.

4.2.2.2. les subventions et les achats de prestations

a) rappel du cadre légal

En vertu de l'article L.113-2 du code du sport, des subventions publiques peuvent être attribuées, par conventions, aux sociétés sportives ou aux associations sportives pour l'accomplissement des missions d'intérêt général énumérées à l'article R. 113-2. L'article R.113-1 plafonne à 2,3 M€ leur montant total pour chaque saison sportive et par discipline. Par ailleurs, l'article L.113-3 autorise les collectivités territoriales à passer avec les sociétés sportives des contrats de prestations de services ou des conventions n'entrant pas dans le cadre des missions d'intérêt général visées à l'article L.113-2. Le montant maximum des sommes versées à ce titre est fixé à 30 % du total des produits du compte de résultat de l'année précédente de la société, dans la limite de 1,6 million d'euros par saison sportive (article D.113-6 dudit code).

b) l'Élan Béarnais–Pau-Lacq-Orthez (EBPLO)

Durant les six saisons sportives qui se sont succédé entre le 1^{er} juillet 2002 et le 30 juin 2008, la ville de Pau a réalisé les versements suivants en faveur de la SEML EBPLO :

Participations ville de Pau en €	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008
Subventions			200 000	300 000	262 947	300 000
dont :						
centre de formation hébergement, accompagnement scolaire et professionnel des sportifs			200 000	200 000	200 000	200 000
opération "basket dans les écoles" de Pau				60 000	62 947	60 000
formation d'un service d'ordre pour les rencontres disputées au Palais des sports				40 000		40 000
prestations - promotion ville de Pau			500 000	500 000	537 053	500 000
dont:						
espaces publicitaires aire de jeu			170 200	170 200	170 200	170 200
logo ville sur maillots			76 000	76 000	76 000	76 000
rond central aire de jeu			64 000	64 000	64 000	64 000
TVA 19,6%			60 800	60 800	60 800	60 800
places pour les scolaires et jeunes de Pau non assujetties à la TVA			129 000	129 000	129 000	129 000
Total ville de Pau	0	0	700 000	800 000	800 000	800 000

Les services de la ville ont indiqué qu'à l'appui de ses demandes de subventions, la société fournit bien les documents prévus à l'article R. 113-3 du code du sport, mais l'utilisation des subventions municipales n'a jusqu'à présent jamais été contrôlée, ni évaluée par la ville. De plus, aucun contrôle de cohérence n'est effectué de façon à garantir que ses subventions et celles de la CDAPP ne recouvrent pas des objets similaires. Les mêmes observations peuvent être formulées, à propos des subventions attribuées à la Section paloise et au FC Pau. Dans votre courrier, vous annoncez que le nouveau service de l'Inspection Générale et Audit, commun à la CDAPP et à la Ville, interviendra dans le contrôle de l'emploi des participations et des subventions versées aux trois clubs professionnels à compter de 2009/2010. La Chambre en prend acte.

Participations publiques en € en faveur de la SEML de l'élan béarnais

Participations publiques en €	2002/2003		2003/2004		2004/2005		2005/2006		2006/2007		2007/2008	
	subventions	prestations	subventions	prestations	subventions	prestations	subventions	prestations	subventions	prestations	subventions	prestations
ville de Pau	0	0	0	0	200 000	500 000	300 000	500 000	262 947	537 053	300 000	500 000
CDAPP	762 245	1 064 392	762 245	1 064 396	562 333	564 512	562 333	564 512	562 333	564 512	562 333	564 512
conseil général 64	76 225		76 225		76 225	40 172	76 225	64 092	76 225	64 092	100 000	64 092
conseil régional	114 338	0	114 338	0	83 000	42 000	83 000	42 000	83 000	42 000	83 000	42 000
Total	952 808	1 064 392	952 808	1 064 396	921 558	1 146 684	1 021 558	1 170 604	984 505	1 207 657	1 045 333	1 170 604
Total général	2 017 200		2 017 204		2 068 242		2 192 162		2 192 162		2 215 937	
montant des prestations/produits de la SEML (plafond de l'article D113-6)	-	14%	-	15%	-	17%	-	18%	-	17%	-	24%

Part, dans le total des contributions publiques, des sommes versées à la SEML par la ville et la CDAPP

	2002/2003		2003/2004		2004/2005		2005/2006		2006/2007		2007/2008	
	subventions	prestations	subvention	prestations	subvention	prestations	subvention	prestations	subvention	prestations	subvention	prestations
ville	0%	0%	0%	0%	22%	44%	29%	43%	27%	44%	29%	43%
CDAPP	80%	100%	80%	100%	61%	49%	55%	48%	57%	47%	54%	48%
	total général		total général		total général		total général		total général		total général	
ville	0%		0%		34%		36%		36%		36%	
CDAPP	91%		91%		54%		51%		51%		51%	

Le tableau précédent confirme que les plafonds fixés aux articles R. 113-1 et D. 113-6 sont respectés en prenant en compte, pour le plafond du R. 113-1, les aides apportées à l'association sportive. Les montants versés par la ville tendent à s'accroître fortement au cours de la période ce qui paraît logique compte tenu du mode d'organisation retenu dans l'exercice de la compétence sport de haut niveau. Le plafonnement de l'aide de la CDAPP se traduit mécaniquement par une diminution relative de sa participation dans le total des contributions publiques et une augmentation de celle de la ville. En prenant en compte la somme apportée dans l'opération de recapitalisation, la ville a été le premier financeur public du club en 2008.

c) la Section paloise

Créée en avril 1902, la « *Section paloise* » est un club omnisports composé, à ce jour, de 8 associations, chacune portant une discipline : boxe, escrime, karaté, kendo, judo, tennis de table, pelote basque et rugby.

Le rugby est aujourd'hui l'activité la plus connue de la Section, avec une équipe professionnelle. Sa gestion est assurée par une société anonyme sportive professionnelle. Au cours de la phase contradictoire, le président de son conseil d'administration a souligné que la notoriété historique du club de rugby et l'excellente réputation du centre de formation rejaillissent sur l'image de la ville. Il considère qu'elles légitiment l'implication financière de la ville, cette situation n'étant au demeurant pas spécifique à Pau. Il a également rappelé que l'augmentation des soutiens financiers demandés aux communes s'explique par la professionnalisation du rugby qui a entraîné l'accroissement des coûts de fonctionnement, et notamment de la masse salariale.

Les engagements communaux en faveur de la Section sont en forte augmentation sur la période sous l'effet du dynamisme des concours apportés au rugby professionnel malgré une relégation sportive en pro-D2 (2^{ème} division professionnelle) : en 2002-2003, les subventions de la ville accordées au rugby professionnel représentaient 21% du total attribué à la Section ; ce pourcentage a atteint 49 % en 2007/2008. Dans le même temps, les subventions versées au rugby amateur sont restées relativement stables.

aides de la ville en faveur de la Section paloise (en €)

	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	Evol. 2003/2008
sommes versées par la ville au rugby professionnel (à la SASP)							
(a) subventions ville	55 179	49 000	0	200 000	104 707	275 795	399,82%
dont							
centre de formation	55 179	49 000	-	-	84 707	105 795	91,73%
formation agents de sécurité	-	-	-	-	20 000	20 000	
(b) achats de prestations par la ville	38 112	38 112	71 067	393 120	72 150	72 150	89,31%
(1) total ((a)+(b))	93 291	87 112	71 067	593 120	176 857	347 945	273%
subventions versées par la ville au rugby amateur							
(2)	288 891	294 669	300 590	303 595	303 000	303 000	4,88%
total des subventions versées par la ville à l'activité rugby de la section paloise							
(3) =(1)+(2)	382 182	381 781	371 657	896 715	479 857	650 945	70,32%
subventions versées par la ville aux autres activités de la section ("omnisports")							
(4)	52 275	50 275	51 690	47 660	51 500	61 000	16,69%
total des sommes versées par la ville à la section paloise							
(5) =(3)+(4)	434 457	432 056	423 347	944 375	531 357	711 945	63,87%

Participations des collectivités territoriales au financement des saisons sportives de la SASP Rugby pro (en €)

	2002/2003		2003/2004		2004/2005		2005/2006		2006/2007		2007/2008	
	subvention	prestations	subvention	prestations	subvention	prestations	subvention	prestations	subvention	prestations	subvention	prestations
ville de Pau	55 179	38 112	49 000	38 112	-	71 067	200 000	393 120	104 707	72 150	275 795	72 150
CDA Pau-Pyrénées	442 102	216 812	442 102	216 802	442 102	216 800	442 102	216 800	442 102	216 800	442 102	216 800
conseil général des P.A.	76 225		76 225		76 225	38 112	76 225	38 114	22 870	80 000	40 000	80 000
conseil régional Aquitaine	30 172	0	29 674	0	48 516	11 484	50 432	9 568	42 000	-	40 000	-
Total	603 678	254 924	597 001	254 914	566 843	337 463	768 759	657 602	611 679	368 950	797 897	368 950
Total général	858 602		851 915		904 306		1 426 361		980 629		1 166 847	

Comme le font apparaître les deux tableaux précédents, la ville constitue le deuxième financeur public de la partie professionnelle de la Section après la CDAPP. Elle est en priorité sollicitée en cas de graves difficultés financières. Au moins, à deux reprises au cours de la période sous-revue, en 2006 et en 2008, des concours supplémentaires ont été apportés en cours de saison sportive, voire à son terme en 2008, afin de contribuer au sauvetage du club et limiter les besoins en recapitalisation :

- l'intervention effectuée en 2006 a pris la forme d'achats complémentaires de prestations. Alors que dans un premier temps, par une délibération du 22 septembre 2005, la ville s'était engagée à acheter 213 000 € de prestations pour l'ensemble de la saison, elle a décidé, par une nouvelle délibération du 24 janvier 2006, de majorer ses achats pour un montant de 179 400 €². Leur montant s'est élevé au total à 393 120 €. L'assemblée délibérante a justifié ce concours complémentaire en indiquant que le plafond de l'article D. 113-6 du code du sport était respecté ;

- en 2008, la ville a alloué dans l'urgence une subvention exceptionnelle de 150 000 € officiellement pour des « actions sociales en faveur de l'enfance ». Cette décision a été prise concomitamment à celle portant recapitalisation de l'Elan Béarnais. Il est, à cet égard, rappelé que le subventionnement communal de sociétés sportives professionnelles est règlementé, et que les dispositions en vigueur ne prévoient pas l'attribution de subventions d'équilibre.

d) Le Football-club de Pau (FC Pau)

Créé en 1959, le Football-club de Pau évolue en CFA (4^{ème} division) depuis sa relégation à la fin de la saison sportive 2007/2008. A l'image du rugby, la gestion de la partie professionnelle est assurée par une SASP.

Comme pour les deux autres clubs professionnels, les engagements financiers de la ville deviennent pérennes et sont orientés à la hausse. La ville a accordé une subvention exceptionnelle de 100 000 € le 4 juillet 2008, afin d'aider le club à résorber son passif. Cette aide s'est officiellement répartie de la façon suivante : 29 900 € de contribution aux frais de formation axée sur la récupération physique et le suivi médical des sportifs, et 70 100 € de participation aux frais de formation professionnelle des salariés sportifs et administratifs. Une convention précise que ces montants seront retenus sur la participation à allouer au titre de la saison sportive 2008/2009.

FC Pau (en €)	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	Evol. 2003/2008
subventions football pro.	-	-	-	20 000	58 000	158 000	690,00%
<i>dont</i>							
<i>insertion sociale</i>	-	-	-	-	28 000	28 000	
<i>formation agents de sécurité</i>	-	-	-	-	30 000	30 000	
prestations	0	0	102 500	80 000	70 882	79 548	28,13%
sous-total football pro.	0	0	102 500	100 000	128 882	237 548	137,55%
football amateur	159 449	259 417	228 824	210 912	243 480	214 000	1,46%
total	159 449	259 417	331 324	310 912	372 362	451 548	45,23%

¹² Les montants sont exprimés en TTC.

Participations des collectivités territoriales au financement des saisons sportives de la SASP FC Pau (en €)

	2002/2003		2003/2004		2004/2005		2005/2006		2006/2007		2007/2008	
	subventions	prestations	subventions	prestations	subventions	prestations	subvention	prestations	subvention	prestations	subvention	prestations
ville de Pau	-	-	-	-	-	102 500	20 000	80 000	58 000	70 882	158 000	79 548
CDA Pau-Pyrénées	190 564	93 776	190 564	93 776	190 564	93 776	190 564	93 776	190 564	93 776	190 564	93 776
conseil général des P.A.	7 625	-	7 625	-	7 625	15 245	7 645	12 545	15 250	15 245	25 000	15 245
conseil régional Aquitain	-	-	-	-	-	-	20 000	-	20 000	-	-	-
Total	198 189	93 776	198 189	93 776	198 189	211 521	238 209	186 321	283 814	179 903	373 564	188 569
Total général	291 965		291 965		409 710		424 530		463 717		562 133	

4.2.3. les apports logistiques

a) le Palais des sports

La ville met à la disposition du club professionnel de basket-ball, le Palais des sports de Pau, dont un clubhouse et une billetterie informatique. Dotée en plus d'une série d'équipements nécessaires à la pratique du basket professionnel, la salle du Palais des Sports compte 7 707 places assises et numérotées, réparties entre des gradins, des loges, une tribune présidentielle et une autre réservée à l'accueil de la presse.

Durant la période sous revue, le club s'est toujours vu réclamer une redevance d'occupation pour l'utilisation de la salle et de la billetterie, les jours de matchs. Toutefois, il bénéficie de la gratuité des installations à raison d'un jour de match sur cinq et en dehors des jours de match. Par ailleurs, en seule contrepartie de la mise à disposition des autres infrastructures, telle que le clubhouse, il est censé prendre à sa charge, selon un échancier, le remboursement d'un emprunt souscrit par la ville en 1995 afin de financer des travaux d'extension. La Chambre a noté que ses difficultés financières ont amené, à plusieurs reprises, la ville, à en repousser le terme.

Ce dispositif n'apparaît pas conforme au cadre légal aujourd'hui en vigueur. Il est rappelé que selon l'article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques, « la redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation ». Dans sa décision « ville de Lyon » n°06LY02105 du 12 juillet 2007, la cour administrative d'appel de Lyon précise que (...) « les avantages tirés de l'occupation d'un complexe sportif s'apprécient notamment au regard des recettes tirées de son utilisation telles que la vente des places et des produits dérivés aux spectateurs, la location des emplacements publicitaires et des charges que la collectivité publique supporte telles que les amortissements, l'entretien et la maintenance calculés au prorata de l'utilisation d'un tel équipement. » Au regard de ce nouveau contexte, afin notamment d'écartier tout risque de contentieux devant le juge administratif, la redevance devrait au minimum permettre de couvrir la part effective des dépenses de fonctionnement et des charges d'amortissement correspondant au temps réel d'utilisation du Palais des sports et de l'ensemble de ses infrastructures par le club qui constitue son principal occupant. Or, son produit a représenté moins de 30 %, en 2007, du coût de fonctionnement calculé hors charges d'amortissement.

En tout état de cause, la recherche du « bon niveau » de redevance suppose que la ville se dote rapidement d'une comptabilité analytique afin de déterminer le plus précisément possible l'ensemble des coûts de fonctionnement de cette salle mais aussi des autres enceintes sportives. En réponse aux observations provisoires, vous indiquez prendre note de cette recommandation. Vous soulignez cependant les difficultés à répercuter automatiquement des dépenses de fonctionnement et des charges d'amortissement sur des occupants qui constituent, selon vous, une clientèle captive, dont les performances et les recettes ne sont pas constantes.

Si, en l'état actuel de la jurisprudence, rien ne s'oppose à valoriser dans le calcul d'une redevance d'occupation d'une enceinte sportive des éléments objectifs, ayant trait par exemple à la situation sportive ou financière des occupants, les collectivités locales ne jouissent pas de la liberté de déterminer entièrement leur niveau à partir de considérations d'ordre général. Elles doivent, en particulier, veiller à ne pas leur sous-facturer indûment la part des charges qui leur échoit, ce qui reviendrait à les subventionner de façon implicite.

b) le stade du Hameau

Stade principal de la ville, le stade du Hameau, d'une capacité de 13 918 spectateurs, est utilisé par la Section paloise - rugby Pro et par le FC Pau. Les premières conventions portant occupation du stade, à titre précaire et révocable, n'ont été signées qu'en 2005 avec les deux clubs professionnels : le 22 septembre 2005 avec la Section paloise, et le 5 août 2005 avec le FC Pau. Auparavant, les deux clubs étaient exonérés du paiement d'une redevance, ce qui était irrégulier. Certes, la disposition de l'article R. 56 du code du domaine de l'Etat n'a été transposée à l'ensemble des personnes publiques qu'à compter de l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006, édictant le code général de la propriété des personnes publiques. Néanmoins, la jurisprudence du Conseil d'Etat avait déjà, d'une part, consacré le principe général de non-gratuité pour l'occupation privative du domaine public des collectivités territoriales (CE, 11 février 1998, ville de Paris c/ association pour la défense des droits des artistes peintres sur la place du Tertre), et d'autre part, défini la notion de redevance comme la contrepartie des avantages individuels conférés au bénéficiaire d'une autorisation d'occupation (CE, 10 février 1978, ministre de l'Economie et des Finances contre Scudier).

La formule de calcul retenue dans les conventions pour l'utilisation des équipements du stade paraît aujourd'hui très favorable pour les occupants. Ainsi, le montant réclamé par match est obtenu en additionnant deux éléments : un montant forfaitaire égal à 1 271 € correspondant à l'occupation de 6000 places ou moins et un montant unitaire de 0,15 € au-delà, par place vendue. En outre, elle ne valorise pas l'emploi des équipements en dehors des jours de match. Le président du conseil d'administration de la Section paloise rugby pro a rappelé que la convention passée avec sa société prévoit, à son article 5, que le conseil municipal peut, par délibération, en réévaluer le montant et qu'elle cessera de produire ses effets le 21 septembre 2010.

Les redevances réclamées, au terme de la saison sportive 2007/2008 se sont élevées à 25 168 € pour la Section paloise, et à 29 837 € pour le FC Pau. Leur total représente moins de 20 % du coût de fonctionnement annuel du stade, hors charges d'amortissement. Au surplus, et compte tenu du nombre de matchs joués, la formule appliquée aboutit à réclamer à la Section une redevance inférieure à celle acquittée par le FC Pau, en dépit des différences existant entre les deux clubs en terme de notoriété, de recettes et d'affluence les jours de match. Le président du conseil d'administration de la Section paloise rugby pro a fait valoir les motifs qui, selon lui, ont servi à déterminer le montant de la redevance payée par sa société : le partage du stade avec un autre club professionnel, ce qui n'en garantit pas la jouissance totale, la précarité inhérente à toute occupation d'un bien appartenant au domaine public, ou encore l'ancienneté du site qui ne disposerait pas d'éléments d'équipements récents.

En tout état de cause, les deux redevances d'occupation du stade du Hameau, comme celle du Palais des sports, ne sont pas déterminées conformément aux règles en vigueur rappelées dans le paragraphe précédent. Les modalités de calcul doivent être revues pour intégrer dans leur montant, au minimum, la part effective des dépenses de fonctionnement et des charges d'amortissement incombant aux deux occupants, au vu du temps réel d'utilisation des équipements municipaux.

Enfin, la Chambre relève que, pour la saison sportive 2007/2008, la Section paloise et le FC Pau restent respectivement redevables de 10 253 € et de 9 422 €, ces sommes correspondant à une partie de leur redevance annuelle.

4.3. les relations avec les associations

4.3.1. la répartition des subventions aux personnes privées

En 2007, la commune a distribué 10 M€¹³ environ à des organismes privés sous la forme de 513 subventions dont 40 sont supérieures à 50 000 € et 25 à 100 000 €. Le tableau suivant retrace l'évolution de la répartition des subventions par grand secteur d'activité depuis 2003. Il montre que l'importance relative des subventions attribuées aux associations culturelles s'amenuise (-5,7 points) durant la période, au contraire de la part relative des subventions distribuées aux associations à vocation sociale et socioculturelle (+3,2 points), et de celle des associations participant à l'organisation de congrès et de colloques (+3,7 points).

répartition des subventions aux personnes privées en %	2003	2004	2005	2006	2007	moyenne 2003/2007	Evol. 03/07
Enseignement	1,6%	1,9%	1,8%	1,7%	1,5%	1,7%	-9,6%
Culture	21,2%	22,7%	17,1%	15,4%	15,5%	18,4%	-26,9%
Sports	27,5%	21,3%	25,2%	25,5%	27,1%	25,3%	-1,3%
Socio-culturel	23,1%	23,5%	23,6%	23,1%	24,1%	23,5%	4,0%
Aide sociale	21,2%	25,2%	23,7%	20,7%	23,5%	22,9%	10,9%
Interventions économiques	1,0%	0,7%	0,5%	0,2%	0,2%	0,5%	-81,0%
Environnement, écologie	0,4%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	-3,3%
Congrès, colloques et manifestations	3,9%	4,3%	7,8%	13,1%	7,6%	7,3%	97,6%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	-

La ville procède également à des mises à disposition de locaux et de personnel en leur faveur. Contrairement aux mises à disposition de personnel¹⁴, l'impact budgétaire des mises à disposition de locaux communaux (salles, piscine, structures sportives) est mesuré : ainsi en 2008, 53 associations ont pu utiliser des locaux municipaux gratuitement, pour un coût total estimé à 290 975 €. La Chambre en prend bonne note et recommande de porter les résultats de cet intéressant travail de valorisation à la connaissance du conseil municipal lors des débats budgétaires.

4.3.2. les procédures d'attribution et de contrôle des subventions

Le circuit de la demande et d'attribution des subventions a été examiné. Alors que toutes les conventions d'attribution rappellent que la ville jouit d'un droit de regard sur leur emploi afin de vérifier le respect de leur objet ou d'éventuelles clauses conventionnelles, la Chambre constate qu'elle ne l'utilise que très rarement, et jamais de façon préventive. Pourtant, plusieurs associations ou organismes de droit privé, subventionnés significativement, ont rencontré de graves problèmes, au cours de la période récente. Compte tenu des montants engagés dans le subventionnement des associations, et de l'implication de ces dernières dans l'animation de la vie locale, il apparaît indispensable qu'elle adopte, en gestion, une démarche plus évaluative dans l'attribution de ses subventions et dans le contrôle de leur usage. Dans cette optique, elle pourrait, par exemple, arrêter un plan de contrôle annuel des principaux organismes qu'elle soutient.

¹³ cf. supra 2.2.1.2

¹⁴ cf. supra 3.1.1

Au cours de l'entretien préalable, vous avez indiqué que le service des associations sera rapidement renforcé afin d'attribuer les subventions sur la base d'une instruction plus détaillée des demandes, et de réaliser ou faire de réaliser, des contrôles plus fréquents. La Chambre en prend note.

4.3.3. La répartition des compétences entre le service des sports de la ville et l'office municipal des sports

Avec 250 clubs sportifs rassemblant plus de 20 000 licenciés et une offre d'équipements qui permet la pratique de 67 disciplines, Pau peut être qualifiée de ville sportive. Elle apporte, en plus, un concours logistique à des épreuves de renom, telles que le Grand prix automobile de Pau, un concours complet international 4 étoiles, et accueille fréquemment le Tour de France cycliste.

La ville s'est dotée en 2004 d'une direction des sports chargée de l'analyse technique, financière et juridique des dossiers, de l'application de la politique sportive et du fonctionnement des infrastructures. Il existe, par ailleurs, un office municipal des sports (OMS). Organisme associatif ayant son siège en mairie, l'OMS remplit les missions suivantes : recensement des besoins sportifs, évaluation des moyens à mettre en œuvre pour la promotion du sport et pour la réalisation d'équipements, coordination de l'utilisation des équipements, propositions sur la répartition des subventions, et soutien des projets sportifs ou des manifestations dans le cadre de conventions passées avec la ville. Au plan financier, il a aussi contribué au subventionnement de certaines activités exceptionnelles : ainsi, en 2007, il a versé en tout 145 555 € à des associations sportives, au titre de déplacements imprévus pour des phases finales, de projets sportifs, de la formation ou encore de l'organisation du Grand prix de la ville de Pau. Au vu des bilans financiers, ses recettes, qui ont été de l'ordre de 240 à 250 000 € par an, proviennent majoritairement de la ville sous la forme d'une dotation (231 300 € en 2007).

La Chambre s'est interrogée sur l'articulation des compétences entre ces deux structures et sur le niveau effectif d'autonomie de l'OMS par rapport à la ville. Vous avez indiqué que les statuts de cette association ont été modifiés le 4 octobre 2008, de façon à renforcer son indépendance et à assurer, en son sein, la représentation de toutes les catégories de sport (sports dits de loisir, sports collectifs de compétition et sports individuels). Depuis le 1^{er} janvier 2009, sa présidence n'est plus confiée à un membre du conseil municipal. Vous considérez que ces modifications garantiront une meilleure répartition des rôles entre l'OMS, organe de réflexion et d'impulsion, et les services de la ville chargés de préparer et d'exécuter les décisions prises par le conseil municipal. En outre, au cours de l'entretien préalable, vous avez confirmé que l'office ne procèdera plus au subventionnement d'associations à partir des ressources que la ville lui alloue. Le pouvoir financier sera désormais exercé uniquement par la ville.

La Chambre, qui s'étonne que cet organisme ait pu procéder à des versements en faveur d'associations sportives jusqu'en 2008, prend note de l'ensemble de ces changements. Il peut être opportunément indiqué que l'article 84 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures a complété l'article L. 1611-4 du CGCT, de l'alinéa suivant : *"Il est interdit à tout groupement ou à toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention d'en employer tout ou partie en subventions à d'autres associations, œuvres ou entreprises, sauf lorsque cela est expressément prévu dans la convention conclue entre la collectivité territoriale et l'organisme subventionné"*.

4.4. les relations avec le CCAS

4.4.1. l'insuffisante coordination des actions de la ville avec celles du CCAS

L'instruction a montré que la ville de Pau est régulièrement intervenue dans le champ social. Cette situation n'est en rien illégale : dans une décision du 30 novembre 2004, « *commune d'Etampes* », la Cour administrative d'appel de Paris a considéré que l'article L.123-5 du code de l'action sociale et des familles¹⁵, qui permet à un CCAS d'intervenir dans le domaine social sous forme de prestations non remboursables, ne lui réserve pas l'initiative de l'action sociale ; selon le juge administratif, il ne prive pas davantage le conseil municipal de ses compétences en la matière.

En gestion, il apparaîtrait utile qu'une ville et son CCAS organisent formellement leurs actions, ce qui n'est pas le cas à Pau, aucune délibération générale ne les identifiant précisément. Il a, par exemple, été observé que la ville et le CCAS attribuent des subventions à des mêmes associations de personnes âgées sans avoir au préalable défini de critères clairs d'octroi de nature à écarter les risques de double subventionnement.

En réponse, vous indiquez que la ville a d'ores et déjà tenu compte des remarques de la Chambre, et que le conseil municipal a délibéré, fin 2009, pour définir les compétences dévolues au CCAS, notamment en matière de soutien aux associations. Ces changements contribueront, selon vous, à supprimer les risques de double subventionnement.

4.4.2. la distribution d'aides personnelles pécuniaires

La ville et le CCAS ont longtemps géré deux dispositifs différents d'aides personnelles dont le tableau suivant retrace l'évolution des montants globaux annuels.

(en €)	2003	2004	2005	2006	2007
aides facultatives du CCAS	84 599	130 026	303 482	235 703	280 707
secours d'urgence attribués par la ville	262 007	173 268	125 906	134 752	89 236
total	346 606	303 294	429 388	370 455	369 943

Jusqu'en 2007, la ville a distribué des « *premiers secours* » en espèces, sur décision individuelle du maire et sans qu'aucune délibération ou décision ne détermine de critères généraux d'attribution. Ces pratiques, critiquables en gestion, sont devenues irrégulières depuis l'entrée en vigueur, au 1er mai 2007, des dispositions du décret n° 2007-450 du 25 mars 2007 : désormais, les conditions d'octroi et les modalités des aides facultatives doivent être fixées dans une délibération.

En parallèle à ce dispositif, le CCAS a proposé plusieurs formes d'aides pécuniaires différentes, susceptibles d'être allouées aux personnes ou familles en difficultés pour financer des dépenses de la vie courante. La Chambre observe qu'aucune procédure d'harmonisation n'avait été prévue, laissant subsister des risques de double intervention des deux dispositifs en faveur d'un même objet et d'un même destinataire. La situation a cependant été rationalisée, à la suite de l'application du décret précité: le 18 décembre 2007, la ville et le CCAS ont décidé que la distribution des aides facultatives, secours d'urgences y compris, relèverait désormais de la seule compétence du CCAS.

¹⁵ ancien article L.137 du code de la famille et de l'aide sociale

4.4.3. le mode de financement particulier des bons de repas

Le CCAS propose directement des bons de repas aux populations en difficulté et facture trimestriellement à la ville, la valeur faciale des bons effectivement distribués.

Ce mode de financement, différent de celui utilisé pour les autres formes d'aides sociales facultatives faisant l'objet d'un subventionnement municipal, n'a pu être justifié au cours de l'instruction. Il paraît pourtant complexe et présente, au surplus, le désavantage de compliquer la détermination du coût du service. La délivrance des bons de repas est d'ailleurs définie, dans la délibération du CCAS du 9 juin 2005, comme l'une des formes d'aides susceptibles d'être allouées par le CCAS, sans spécification particulière. Il paraîtrait donc logique qu'au plan budgétaire, cette activité soit traitée comme les autres formes d'aides.

En réponse, vous indiquez partager l'avis de la Chambre. Vous annoncez que la subvention de la ville au CCAS en 2009 a été augmentée de façon à lui permettre d'attribuer seul toutes les aides sociales, et notamment les bons de repas.

5. L'ACTION DE LA COMMUNE EN MATIERE DE LOGEMENT SOCIAL ET D'AMENAGEMENT URBAIN

La Cour des comptes et les Chambres régionales des comptes mènent une enquête commune consacrée au logement social et à l'aménagement urbain. Même si l'exercice de ces missions implique, au premier chef, les intercommunalités et les bailleurs sociaux, les juridictions financières ont souhaité examiner le rôle que continue de jouer la ville de Pau dans ces domaines.

5.1. l'organisation générale de la commune en matière de logement

5.1.1. la répartition des compétences avec la communauté d'agglomération

L'article L. 5216-5 du CGCT fixe la liste des compétences exercées de plein droit par les communautés d'agglomération au lieu et place des communes-membres, parmi lesquelles figurent celles relatives à l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat, et la politique de la ville. Ces dernières sont effectivement reprises dans les statuts de la communauté d'agglomération de Pau-Pyrénées (CDAPP) qui, depuis le 1er janvier 2005, est, en plus, attributaire de la délégation de l'Etat des aides à la pierre pour une durée de six ans.

D'autres missions importantes en matière d'urbanisme demeurent confiées aux communes comme l'élaboration du plan local d'urbanisme ou PLU (article L. 123-6 du code de l'urbanisme). Néanmoins, il a été souligné que le PLU de Pau a été arrêté après une réelle concertation et de nombreux échanges avec la communauté d'agglomération et les autres communes-membres autour de thématiques transversales : le développement durable, la protection contre les inondations, la qualité architecturale et paysagère, etc. En outre, le maire, au nom de la commune, demeure l'autorité compétente, pour délivrer les permis de construire, d'aménager ou de démolir et pour se prononcer sur les projets faisant l'objet d'une déclaration préalable (article L. 422-1 du code précité). En l'espèce, cette dernière compétence n'a pas été déléguée à la structure intercommunale.

En matière foncière, le droit de préemption urbain (DPU) prévu à l'article L. 211-1 ne lui a pas non plus été délégué (« *Les communes dotées d'un plan d'occupation des sols rendu public ou d'un plan local d'urbanisme approuvé peuvent, par délibération, instituer un droit de préemption urbain sur tout ou partie des zones urbaines et des zones d'urbanisation future délimitées par ce plan (.....)* »). Durant toute la période examinée, le conseil municipal a confié le DPU au maire pour les opérations d'un montant inférieur à 420 000 €. Depuis le 1er avril 2008, ce seuil a été supprimé et l'exécutif local jouit d'une délégation sans limitation de montant afin de réduire les délais d'intervention. Dans les faits, l'exercice de cette compétence, qui peut le cas échéant être utilisée pour trouver des ressources foncières pour le lancement de programmes de construction de logements sociaux, associe les services de la communauté d'agglomération au moment de l'examen de la vente des biens.

Il est rappelé que toutes les ventes de biens immobiliers situées dans les zones où un DPU est instauré, doivent préalablement être précédées d'une « *déclaration d'intention d'aliéner* » (DIA), ce qui permet à la mairie d'être informée des transactions en cours et d'indiquer si elle souhaite ou non exercer son droit de préemption. De plus, la communauté d'agglomération est titulaire d'un droit de préemption, seulement sur les emplacements réservés à son profit, pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat (cf. dernier alinéa du II de l'article L. 5216-5 du CGCT).

Enfin, la ville continue d'agir plus directement dans le domaine du logement social, en liaison avec l'échelon intercommunal. Ses interventions puisent leur légitimité dans les dispositions de l'article L. 2254-1 du CGCT : « *Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale doivent, par leur intervention en matière foncière, par les actions ou opérations d'aménagement qu'ils conduisent ou autorisent en application de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ou par des subventions foncières, permettre la réalisation des logements locatifs sociaux nécessaires à la mixité sociale des villes et des quartiers* ». Elles prennent ici différentes formes. Pour le parc privé, Pau assure le pilotage des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) individualisables, tandis que les opérations dites thématiques incombent à la communauté d'agglomération. Pour le parc public, les communes continuent de veiller, sur leur territoire, au respect de l'obligation légale de la règle dite des 20 % de logements locatifs sociaux. La CDAPP a, par ailleurs, instauré une règle de cofinancement conditionnant son implication financière à celle des communes, pour les opérations de construction se déroulant sur leur territoire. Pas plus la commune-centre que les autres communes-membres n'ont, en revanche, de pouvoir de programmation : le programme local de l'habitat (PLH), qui contient les objectifs globaux de production de logements, relève de la compétence exclusive de la communauté d'agglomération.

5.1.2. le diagnostic établi par la municipalité sur la situation du logement à Pau

La délibération du 29 mars 2004 portant avis sur le projet de PLH arrêté par la CDAPP dresse un constat sur la situation du logement à Pau faisant apparaître trois grandes caractéristiques. En premier lieu, elle constate un transfert de population entre la ville et ses périphéries. Depuis 1970, ce phénomène se reflète dans la baisse tendancielle de la population communale, particulièrement en centre-ville. Entre 1990 et 1999, le centre-ville aurait perdu près de 9,5 % de ses habitants. Les ménages qui ont quitté la commune seraient majoritairement composés de familles avec enfants ayant un projet d'accession à la propriété. Ils auraient, dans ce but, rejoint les communes périphériques. En effet, et c'est le deuxième élément mis en exergue dans ce diagnostic, les grands logements sont rares à Pau, difficilement accessibles à des familles à revenus intermédiaires, et de surcroît souvent anciens.

Enfin, l'importance du nombre de logements vides est soulignée : en 2004, près d'un logement sur quatre était vacant dans le centre ancien. Les dispositifs de défiscalisation paraissent être l'une des causes de ce phénomène qui s'est aggravé au cours des quinze dernières années : 4 500 logements neufs ont été livrés entre 1990 et 2000, dont beaucoup de logements de taille réduite. Au total, selon la délibération précitée, le développement démographique déséquilibré de l'agglomération se traduit par un étalement urbain préjudiciable à l'attractivité résidentielle de la ville-centre, dont certains quartiers se trouvent surexposés à des nuisances urbaines, spécialement la plupart des rues de l'hyper-centre et ceux situés à proximité des grandes voies de circulation.

En réponse aux observations provisoires, vous précisez que ce diagnostic porte presque exclusivement sur les quartiers de centre-ville, la ville disposant encore ailleurs, dans une proportion significative, de foncier constructible susceptible d'accueillir des opérations d'aménagement.

5.1.3. les moyens administratifs de la ville consacrés à la politique du logement

L'instruction de la politique du logement relève d'un service commun ville-CDAPP.

5.1.3.1. les outils de connaissance du territoire et des besoins

La commune utilise les outils de connaissance du territoire de la CDAPP, en particulier l'observatoire social et urbain de la communauté. L'appui technique et méthodologique aux services communaux est l'une des missions assignées à cet organisme, conçu principalement comme un service d'études sans dimension opérationnelle. Plusieurs des informations qu'il recense peuvent d'ailleurs intéresser directement les communes : les données relatives aux déplacements, à l'étalement urbain, à la population...

Il réalise également des projections démographiques, et devra à l'avenir produire des analyses sur la situation foncière, sous la forme de notes sur l'utilisation foncière à l'échelle de l'agglomération, et sur l'état du marché foncier et immobilier.

L'agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées et l'observatoire partenarial des Pyrénées-Atlantiques sont impliqués dans la connaissance du territoire et des besoins. L'observatoire partenarial, dont la CDAPP est adhérente, a été fondé par l'Etat, le département et la communauté d'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz. Son objet consiste à mutualiser les informations susceptibles d'intéresser les partenaires institutionnels et les collectivités locales, puis à les diffuser ensuite.

5.1.3.2. le recensement des logements et des besoins en logements

a) les logements vacants

La commune ne collecte pas d'informations particulières sur la situation des logements vacants sur son territoire, ce qui peut paraître surprenant au regard du constat dressé par le conseil municipal (cf. supra). Elle dispose uniquement des données collectées par les services de la direction générale des finances publiques relatives à la vacance fiscale. En réponse, vous indiquez que la problématique des logements vacants sur la ville de Pau nécessite la mise en place d'une étude spécifique et qualitative sur un périmètre restreint.

b) les logements locatifs sociaux présents sur le territoire communal

Chaque année, la direction départementale de l'équipement (DDE) transmet à la ville un état des logements locatifs sociaux situés sur son territoire au 1er janvier en application de l'article L. 302-6 du code de la construction et de l'habitation. Ce document inventorie, par bailleur et par adresse, la situation de chaque logement loué, ainsi que la date de signature de la convention. Au vu des documents fournis, au 1er janvier 2007, la ville disposait de 8 577 logements locatifs sociaux, soit 20,20 % des résidences principales, à comparer à un taux de 19,99 % au 1er janvier 2006.

Les documents de la DDE sont contrôlés par le service habitat de la direction municipale de l'urbanisme. Vous précisez que depuis 2006, la collectivité assure une programmation et un suivi des opérations de production de logements sociaux. Un suivi des permis de construire relatifs aux opérations de construction de logements neufs devrait être assuré prochainement, avec pour objectif de rapprocher le nombre de permis délivrés et la production de logements locatifs sociaux.

c) les logements étudiants

Les éléments d'informations relatifs aux logements étudiants proviennent du recensement de la DDE. Vous indiquez que le patrimoine propre du CROUS se compose de 970 places réparties sur deux cités universitaires dites « *traditionnelles* ». D'après vos informations, le CROUS gère par ailleurs 651 logements répartis dans des résidences qui appartiennent à deux opérateurs de logements sociaux locaux. Vous soulignez la nécessité de réhabiliter les cités universitaires qui sont soumises à un déficit d'attractivité et à la concurrence du secteur privé, tout en préservant leur vocation sociale. La réhabilitation de l'une des deux cités est en voie d'achèvement tandis que la transformation de la seconde devrait être engagée, courant 2010, dans le cadre du schéma régional étudiant, avec pour objectif la conservation d'un même nombre de logements mais de plus grande superficie.

Il a cependant été précisé que la ville ne poursuit pas d'objectifs particuliers sur ce segment d'habitat dont le pilotage paraît davantage relever de la compétence de la CDAPP.

d) les logements en faveur des populations fragiles

La CDAPP est désormais compétente pour les questions relatives aux logements d'urgence. S'agissant des logements pouvant accueillir des personnes âgées, la ville affiche sa volonté d'accompagner de nouveaux projets de créations de places et d'extensions des structures existantes. Elle répertorie les capacités d'accueils des maisons de retraite, estimées à 829 places en juillet 2008, et des centres compétents pour héberger des personnes dépendantes. En cas de besoin, le centre communal d'action sociale peut informer la commune sur les capacités d'accueil disponibles au profit des personnes âgées et sur les capacités en hébergement d'urgence.

La commune dispose, enfin, d'une aire unique d'accueil des gens du voyage comprenant 40 emplacements individuels répartis en 4 lots. Ouverte en 1996, elle demeure placée sous sa compétence.

5.2. les prescriptions du plan local d'urbanisme (PLU) dans le domaine du logement social

5.2.1. brefs rappels sur le contenu d'un PLU

Instrument de planification de référence en matière d'urbanisme, le plan local d'urbanisme remplace le plan d'occupation des sols (POS) depuis la loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite loi SRU. Les dispositions législatives afférentes à ce document sont codifiées aux articles L. 123-1 à L. 123-20 du code de l'urbanisme. Selon l'alinéa 1^{er} de l'article L. 123-1, « Les plans locaux d'urbanisme exposent le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et précisent les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'agriculture, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de commerce, de transports, d'équipements et de services. ». Ils comprennent un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durable de la commune (PADD), le cas échéant, des orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs, un règlement ainsi que des documents graphiques (articles L 123-1 et R. 123-1).

5.2.2. le contenu du PLU de Pau en matière de logement

Le PLU de Pau a été mis en place au cours de la période en examen. Ainsi, le 25 avril 2002, le conseil municipal a délibéré sur les objectifs poursuivis et sur les modalités de la concertation à engager. Après le déroulement des différentes étapes prévues au code de l'urbanisme, le PLU a finalement été approuvé le 24 mars 2006 et actualisé, par modification, le 18 janvier 2008.

5.2.2.1. les orientations du projet d'aménagement et de développement durable

Non opposable aux tiers depuis la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003, ce document stratégique du PLU exprime le projet de la ville en matière de développement économique et social, d'environnement et d'urbanisme à l'horizon de 10 à 20 ans. Aux termes de l'article R. 123-3 du code de l'urbanisme, le projet d'aménagement et de développement durable définit « *les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues pour l'ensemble de la commune* ». Les orientations du PADD de Pau ont été adoptées à l'unanimité dès le 22 décembre 2003. Après avoir exposé des constats et les enjeux, le document fixe des orientations en matière de développement et de diversification de l'offre de logements.

5.2.2.2. les orientations d'aménagement

Conformément au troisième alinéa de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, les PLU « *peuvent, en outre, comporter des orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager. Ces orientations peuvent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre, notamment pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune. Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics.* »

L'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan, doit être compatible avec les orientations d'aménagement et avec leurs documents graphiques (article L. 123-5). Cette compatibilité s'apprécie lors de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme.

Les orientations d'aménagement du PLU de Pau, au nombre de dix, ont été approuvées le 24 mars 2006 puis modifiées le 18 janvier 2008. Dans l'état actuel du document, trois orientations concernent la politique du logement dont une est plus spécifiquement consacrée au logement social : il s'agit de la première orientation relative à l'opération de rénovation urbaine du quartier du Hameau. Visant prioritairement un développement de la mixité de l'habitat dans ce quartier, elle prévoit le principe d'un « *programme de démolition ambitieux permettant de rompre avec la forme urbaine stigmatisante du grand ensemble de l'Ousse des Bois* », « *la reconstruction de 349 logements sur trois sites acquis par la ville de Pau, différents de ceux de démolition et présentant une potentielle attractivité résidentielle* », « *une résidentialisation et une réhabilitation qualifiantes de l'ensemble des immeubles conservés sur le site* ». Le document annonce que « *la mixité se fera pour chaque opération par une proposition de la moitié des logements aux familles de l'Ousse des Bois devant être relogées, et l'autre moitié à des familles extérieures au quartier* ». En plus de la mixité, cette opération de rénovation urbaine doit favoriser la promotion sociale, dessiner le quartier à l'image de la ville et le rendre attractif à l'échelle de l'agglomération. La troisième orientation porte sur le développement de l'habitat dans un quartier à créer, l'ancien casernement Pissard-Santarelli, sans viser spécialement le logement social et sans fixer d'objectif précis. Enfin, la septième orientation fixe deux objectifs généraux en matière d'habitat : rétablir la mixité sociale en permettant aux familles à revenus intermédiaires de se loger durablement ; favoriser la réalisation de grands logements (type 4-5 et plus) en imposant qu'ils constituent une part prédominante des opérations de constructions collectives. Ces deux objectifs reposent d'une part sur le programme local de l'habitat (PLH) qui « *a mis en évidence l'inadéquation entre les programmes de constructions palois et les besoins des familles* », et d'autre part sur des dispositions en faveur de la mixité sociale instaurées par la loi du 16 juillet 2006 dite « *Engagement National pour le Logement* ». Celle-ci a prévu que « *dans les zones urbaines ou à urbaniser, le plan local d'urbanisme peut instituer des servitudes consistant à délimiter des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements locatifs qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale* » (nouvel article L. 123-2 du code de l'urbanisme alinéa d). Compte tenu de ces éléments, la septième orientation indique, sans fixer de réelle obligation de principe, de quota, de plancher ou de pourcentage, que la construction de logements locatifs pourra être imposée au sein d'opérations d'habitat privées localisées en zone urbaine ou à urbaniser ; leur proportion sera fixée en fonction du dimensionnement de l'opération et de sa localisation. Vous précisez, en réponse aux observations provisoires, que le contenu de la septième orientation pourra être précisé lors d'une prochaine révision.

Depuis la modification du PLU du 18 janvier 2008, les emplacements qui sont réservés à la réalisation de programmes de logements dans le respect des objectifs de mixité sociale (article L. 123-2 b), et dans lesquels des logements locatifs pourront être construits (article L. 123-2 d), sont identifiés. Sept emplacements sont ainsi concernés : 4 au profit d'opérations de la CDAPP et 3 au profit de la ville.

5.2.3. la compatibilité du PLU avec le programme local de l'habitat (PLH)

5.2.3.1. brefs rappels sur le contenu d'un PLH

L'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) décrit le contenu du programme local de l'habitat, établi par l'échelon intercommunal pour l'ensemble de ses communes membres. Son troisième alinéa dispose qu'il « *définit, pour une durée au moins égale à six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements* ». Le PLH indique les moyens, notamment fonciers, qui seront mis en œuvre par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'urbanisme, pour parvenir aux objectifs et principes qu'il a fixés. Le plan local d'urbanisme doit être compatible avec le PLH (avant-dernier alinéa de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme). Une procédure de mise en conformité du PLU par rapport au PLH par le Préfet a été prévue à l'article L. 123-14 du code de l'urbanisme.

La commune n'avait pas adopté de PLH avant que la compétence « *équilibre social de l'habitat* » ne soit confiée à l'échelon intercommunal.

5.2.3.2. le PLH de la CDAPP

a) le processus d'adoption

L'article L. 302-2 du CCH dispose que le PLH, arrêté une première fois par l'organe délibérant de l'EPCI, est transmis aux communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'urbanisme, qui disposent d'un délai de deux mois pour faire connaître leur avis. L'article R. 302-9 précise que les conseils municipaux des communes et les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale délibèrent notamment sur les moyens, relevant de leurs compétences respectives, à mettre en place dans le cadre du programme local de l'habitat. En l'espèce, le conseil municipal de Pau a effectivement été saisi du projet de PLH sur lequel il s'est prononcé favorablement par une délibération du 29 mars 2004. S'agissant de la contribution de la commune à son exécution, ladite délibération précise que la commune utilisera son droit de préemption urbain prévu aux articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme « *pour faire correspondre l'offre immobilière aux besoins des habitants* », dans le cadre des deux opérations citées plus haut : la rénovation urbaine du quartier du Hameau et le quartier à créer sur l'emplacement de l'ancien casernement Pissard-Santarelli. La délibération indique aussi que « *les actions foncières complémentaires communautaires et communales en centre-ville se porteront naturellement sur l'achat d'opportunités immobilières dans l'actuel périmètre de l'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) du grand centre Ville et sur la constitution de réserves foncières destinées à des opérations de renouvellement urbain repérées sur le PLU révisé.* »

En matière de participation à la production de logements locatifs sociaux, la même délibération confirme que Pau « *a toujours vocation à intervenir en faveur des opérateurs sociaux sur la base de critères à définir, conformes à ses objectifs spécifiques en matière de politique de logement* ». De manière plus générale, elle fait ressortir un accord de principe avec les axes du PLH qui concernent Pau. La municipalité s'y engage à utiliser ses instruments fonciers (PLU, délivrance de permis de construire, etc.) sans évaluation prévisionnelle des efforts attendus.

b) les orientations du PLH relatives au territoire paloïs

Le PLH et le PLU ont été arrêtés dans un ordre chronologique logique : la CDAPP s'est prononcée sur le PLH en novembre 2004 après avoir consulté les communes, puis la ville a arrêté le PLU une première fois, par délibération du 24 mars 2006. L'examen des deux documents n'a pas mis en lumière de point d'incompatibilité entre eux.

5.3. les actions de la commune dans le domaine du logement social

5.3.1. les acquisitions foncières de la commune entre 2003 et 2006

La commune procède régulièrement à l'acquisition foncière de terrains ou d'immeubles en privilégiant la démarche amiable. Elle utilise l'outil de la préemption urbaine pour acquérir des biens répertoriés au PLU et identifiés par des emplacements réservés, ou bien pour constituer des réserves foncières. Elle déclare n'avoir recours à l'expropriation que dans des situations de blocage ou afin de finaliser l'acquisition d'un ensemble immobilier. En pratique, entre 2003 et 2006, le nombre de terrains ou d'immeubles acquis s'élève à 79. Parmi ces opérations, 7 concernent le logement social (et sont parfois afférentes au même projet), 4 des opérations de réserve foncière significative et 3 des opérations d'amélioration de l'habitat. Pour ces 14 acquisitions, la commune a eu recours 4 fois au droit de préemption urbain et à 2 reprises à l'expropriation.

Enfin, elle a procédé à une acquisition d'envergure d'emprise foncière appartenant à l'Etat : il s'agit de l'ancien quartier militaire de Pissard-Santelli (22 hectares) destiné à une opération de développement d'un nouveau quartier axé notamment sur la construction de nouveaux logements. L'acte d'achat a été signé le 11 janvier 2008.

5.3.2. les opérations de rénovation et de renouvellement urbain impliquant la ville

De 2000 à 2006, la commune a conduit une grande opération de renouvellement urbain (ORU) dans le quartier du Hameau situé au nord de Pau, à un peu plus de 3 km du centre-ville. En 1999, le quartier comptait 3 617 logements dont 2 129 logements publics sociaux pour une population égale à 7 833 habitants. Doté selon les services d'un bon niveau d'équipement, d'une vie culturelle et associative riche, il réunit des populations fragiles, défavorisées, notamment dans la cité de l'Ousse des Bois qui regroupait, jusqu'en 2001, 1000 logements appartenant tous au même bailleur social. Principal ensemble d'habitat social, cette cité, qui souffrait d'une image très négative auprès des habitants de l'agglomération, avait, par le passé, bénéficié des dispositifs de développement social des quartiers (1985/1988, 1989-1992) et de développement social urbain (1993-1996). Dans le cadre de cette ORU, le bailleur social concerné a procédé à la démolition de 150 logements et à la reconstruction de 96 nouveaux logements pour un coût total estimé à environ 14,5 M€ De son côté, la ville a conduit plusieurs opérations d'aménagement du quartier (construction d'équipements sportifs, de lieux d'animations, de cheminements nouveaux au sein du quartier, des opérations de voirie, etc.), mais elle n'est pas directement intervenue dans les opérations de démolition et de (re)construction. Le coût global des opérations qui lui ont été confiées s'est élevé à 5,2 M€ dont 1,8 M€ ont été apportés par elle (soit 35 % du total) et le reste par plusieurs autres financeurs : l'Etat, le FEDER, la région Aquitaine, et, dans une moindre mesure, le département des Pyrénées-Atlantiques.

Dans le prolongement de l'ORU, et dans le cadre du dispositif de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), la ville a décidé de contribuer à une « *deuxième tranche* » de rénovation du quartier. La décision de principe approuvant sa participation à la rénovation urbaine du quartier du Hameau a été prise par le conseil municipal le 29 juin 2004 tandis que la convention pluriannuelle de rénovation urbaine a été signée le 10 février 2006.

Au terme de cette opération, et en tenant compte de l'ORU précédente, les différents partenaires comptent sur la démolition de 350 logements de la cité de l'Ousse (soit 40 % du parc d'origine de la cité), la construction de 386 nouveaux logements érigés sur 5 hectares, et la réhabilitation de 1 054 autres dont la totalité de la cité et 484 dans le reste du quartier du Hameau. Ils ciblent également des objectifs plus qualitatifs tendant à changer l'image du quartier. A ce jour, l'opération ANRU est en cours de réalisation. Si, avec 375 778 € la ville apporte une participation minoritaire aux constructions de nouveaux logements, elle est plus impliquée dans le financement des 23 travaux d'aménagement en cours dont elle est l'unique maître d'ouvrage, à l'exception d'un seul projet confié à la communauté d'agglomération. Cinq réaménagements de voie ont d'ores et déjà été réalisés, deux sont prévus en 2010 dont la rue Monseigneur Camp, épine dorsale de la cité. Elle assure également la maîtrise d'ouvrage de la plupart des opérations de construction d'équipements et de locaux associatifs (9 sur 10) : 5 opérations sont achevées et 3 sont en cours d'étude.

Plusieurs partenaires sont impliqués dans le financement du projet dont le coût total est estimé à 75 M€: l'agence nationale de renouvellement urbain, la CDAPP, le département, la région, l'Europe via le FEDER et la ville pour un montant prévisionnel de 11,5 M€ Cette dernière constitue, au vu des documents fournis, le premier financeur des travaux d'aménagements (74 % du total) et de construction d'équipements et de locaux associatifs (68 % du total). En 2004, le coût global du projet avait été estimé à 60,6 M€

5.3.3. le financement des opérations de constructions nouvelles de logements locatifs sociaux

La ville accorde des aides aux organismes HLM afin de favoriser l'équilibre financier des opérations de construction de logements locatifs sociaux. L'ampleur des subventions varie selon le lieu de construction. Elle apporte 2,5 % du montant total des constructions de logements sociaux en dehors du territoire de rénovation urbaine alors qu'à l'intérieur de cette zone, sa contribution s'élève à 2 % minimum et celle de la CDAPP à 3 %. Il arrive, en outre, qu'elle prenne en charge, dans certains cas, la surcharge foncière. Enfin, elle procède à la mise à disposition de ressource foncière pour la construction de logements sociaux.

5.3.4. les actions tendant à favoriser l'action sociale à la propriété

La commune ne conduit pas réellement d'actions tendant à favoriser, par l'octroi d'aides directes (subventions, bonifications, foncier différé) ou indirectes (par exemple via un promoteur), l'accession sociale à la propriété. A cet égard, elle a simplement indiqué qu'elle émet des exigences sur la typologie des logements visant à encourager, conformément aux orientations du PLH et du PLU, la construction de grands logements. Elle s'efforce également de vérifier que la surface des logements est cohérente avec les règles d'habitabilité. Toutefois, depuis octobre 2007, ce contrôle est devenu difficile à exercer dans la mesure où les demandeurs n'ont plus l'obligation de fournir de plans intérieurs.

5.3.5. les participations aux commissions d'attribution de logements sociaux

Parmi les cinq bailleurs sociaux intervenant sur le territoire de la commune, deux sont rattachés à la collectivité : Béarnaise habitat et l'office palois de l'habitat. Sept représentants de la commune siègent à la commission d'attribution de logements sociaux de la SEML Béarnaise habitat, et cinq à celle de l'office palois de l'habitat. L'article L. 441-2 du CCH prévoit notamment que le maire de la commune où sont implantés les logements attribués, ou son représentant, est membre de droit des commissions d'attribution. En l'espèce, le maire siège personnellement à Béarnaise habitat et a désigné un représentant à l'office palois de l'habitat.

5.3.6. les opérations publiques d'amélioration de l'habitat (OPAH)

Pau a conduit plusieurs OPAH successives entre 1998 et 2005 ayant abouti à la réhabilitation de 974 logements dont 339 qui étaient auparavant vacants. Aujourd'hui, cette politique se poursuit sous la forme de trois dispositifs auxquels elle est associée :

- une OPAH intercommunale (juillet 2007- juillet 2010),
- une opération programmée d'amélioration thermique des bâtiments communautaires ou OPATB (mai 2004-mai 2009),
- un programme d'intérêt général communautaire « *lutte contre l'habitat indigne* ».

A l'initiative de la commune, une OPAH renouvellement urbain sera prochainement mise en place au centre-ville de Pau.

**_*_*_*

En application des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, le présent rapport d'observations définitives de la chambre doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante. Il doit être joint à la convocation de chacun de ses membres et doit faire l'objet d'un débat.

La chambre vous serait obligée de lui faire connaître dans quelles conditions aura été réalisée cette communication.

En outre, j'appelle votre attention sur le fait que ce rapport deviendra communicable à tout tiers demandeur dès qu'aura eu lieu la réunion précitée.

Je vous informe qu'une copie du présent rapport est transmise au Préfet et à l'Administratrice Générale des Finances Publiques, Directrice départementale des Finances Publiques des Pyrénées-Atlantiques en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières

Je vous prie de croire, Madame la Députée-Maire, à l'expression de ma considération distinguée.

Bernard GIREL
conseiller maître
à la Cour des comptes

