



Chambre régionale des comptes
d'Auvergne

Le Président

A Clermont-Ferrand, le 25 novembre 2009

PAB/MC

N° 1139

à
Monsieur Michel JOUBERT
Président de la communauté
d'agglomération du PUY-EN-VELAY
16 place de la Libération
43000 LE PUY-EN-VELAY

Monsieur le Président,

Le rapport d'observations arrêté par la chambre régionale des comptes sur la gestion de la communauté d'agglomération du PUY-EN-VELAY a été porté à votre connaissance le 20 octobre 2009.

Votre réponse écrite ainsi que celle de Monsieur Marcel SCHOTT sont parvenues respectivement au greffe de la juridiction le 28 octobre 2009 et le 4 novembre 2009. Elles sont jointes au rapport d'observations ci-joint.

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

Je vous invite en conséquence :

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

J'ajoute qu'en application des dispositions de l'article R.241-23 du code des juridictions financières, une copie de ces observations est transmise au Préfet et au Trésorier-Payeur général de la HAUTE-LOIRE.

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

Pierre-Alain BAUDET



Chambre régionale des comptes
d'Auvergne

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

**COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU PUY-EN-VELAY
(DEPARTEMENT DE LA HAUTE-LOIRE)**

SOMMAIRE

1 – PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE D’AGGLOMERATION-----	p. 2
1-1 Le périmètre de la communauté d’agglomération-----	p. 3
1-2 Les compétences statutaires-----	p. 4
1-2-1 Les compétences obligatoires-----	p. 4
1-2-2 Les compétences optionnelles -----	p. 4
1-2-3 Les compétences facultatives -----	p. 5
1-3 L’exercice d’autres compétences-----	p. 5
1-3-1 Le syndicat mixte du Velay pour le traitement des ordures ménagères (SYVETOM) -----	p. 5
1-3-2 Le syndicat mixte de gestion de l’aérodrome de Loudes-----	p. 6
1-3-3 Le syndicat intercommunal d’aménagement de Loire (SICALA) -----	p. 6
1-4 La définition de l’intérêt communautaire -----	p. 7
2 - L’EVOLUTION DES COMPETENCES STATUTAIRES ET D’INTERET COMMUNAUTAIRE-----	p. 7
2-1 La modification des compétences statutaires -----	p. 8
2-2 Les modifications apportées à la définition de l’intérêt communautaire -----	p. 9
2-2-1 La modification tardive de la définition de l’intérêt communautaire -----	p. 9
2-2-2 La définition de l’intérêt communautaire modifiée -----	p. 9
3 – L’EXERCICE DES COMPETENCES D’INTERET COMMUNAUTAIRE -----	p. 11
3-1 Le centre culturel et de loisirs André Raynaud à Vals-près-Le Puy -----	p. 11
3-2 La rénovation de 250 logements du centre historique du Puy-en-Velay -----	p. 12
3-3 La construction du palais des sports à Roche Arnaud -----	p. 14
3-4 La rénovation du théâtre-----	p. 14
3-5 La rénovation du musée Crozatier -----	p. 15
3-6 La rénovation de l’Hôtel Dieu -----	p. 16
4 – LA SITUATION FINANCIERE-----	p. 16
4-1 Les opérations de fonctionnement-----	p. 16
4-1-1 Les produits de fonctionnement -----	p. 16
4-1-2 Les charges de fonctionnement -----	p. 18
4-2 La détermination de l’autofinancement-----	p. 19
4-2-1 La capacité d’autofinancement brute-----	p. 19
4-2-2 La capacité d’autofinancement disponible -----	p. 20
4-3 Le financement des investissements -----	p. 20
4-3-1 Le financement propre disponible et le besoin de financement-----	p. 20
4-3-2 La gestion de la dette-----	p. 20
4-3-3 La gestion de la trésorerie -----	p. 21
5 – LES REGIES DE SERVICES PUBLICS A CARACTERE INDUSTRIEL ET COMMERCIAL -----	p. 22
6 - LA COMMANDE PUBLIQUE -----	p. 25
6-1 Les marchés de travaux-----	p. 25
6-2 Les marchés de fournitures-----	p. 25
6-3 Les marchés de service -----	p. 26
7 – L’AMENAGEMENT DE L’ESPACE COMMUNAUTAIRE-----	p. 26
7-1 Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) -----	p. 27
7-2 Le plan de déplacement urbain communautaire (PDUC) -----	p. 28

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la communauté d'agglomération du Puy-en-Velay de 2000 à 2007.

Quatre ordonnateurs se sont succédé depuis la création de la communauté : M. Jean-Pierre ALIX du 1^{er} janvier 2000 au 6 avril 2001, M. Marcel SCHOTT du 7 avril 2001 au 16 avril 2008, M. Jacques VOLLE du 17 avril 2008 au 22 juillet 2009 et M. Michel JOUBERT à compter du 23 juillet 2009. Les deux premiers ordonnateurs en fonction au cours de la période examinée ont été informés de l'engagement de la procédure par lettre du 11 juillet 2007 de la présidente de la juridiction. L'ordonnateur suivant a été informé de la procédure en cours le 30 avril 2008.

Les entretiens préalables prévus par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières ont eu lieu avec l'ordonnateur alors en fonction et son prédécesseur le 2 juillet 2008. L'entretien préalable avec le premier ordonnateur a eu lieu le 3 juillet 2008.

Lors de sa séance du 6 novembre 2008, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été adressées, d'une part, au président de la communauté d'agglomération alors en fonction et, d'autre part, à son prédécesseur par lettres de la présidente en date du 13 février 2009. Des extraits ont également été adressés le même jour à l'antépénultième président.

La chambre a arrêté, dans sa séance du 17 juillet 2009, les observations définitives objet du présent rapport, après avoir pris en compte la réponse conjointe du président de la communauté d'agglomération alors en fonction et de son prédécesseur, adressée à la chambre le 8 avril 2009.

1 – PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION

La communauté d'agglomération (CA) du Puy-en-Velay (Haute-Loire) forme l'une des six communautés d'agglomération de la région Auvergne avec celles de Moulins, Montluçon, Vichy, Clermont-Ferrand et Aurillac. Cœur urbain du Pays du Velay, elle polarise l'activité économique d'un territoire également influencé par des métropoles régionales : Clermont-Ferrand (130 kms), mais aussi Saint-Etienne (76 kms) et Lyon (135 kms).

Malgré des différences de périmètre, de statuts et de fiscalités, la communauté d'agglomération est en droit la continuation du district du Puy-en-Velay.

La baisse de population districale, perceptible pour la période 1990-1999, ne se vérifie pas au niveau du périmètre élargi de la CA du Puy-en-Velay sur la période 1975-2002, en raison, notamment, d'une migration interne de la population vers la couronne péri-urbaine. En 1999, la population districale était de 36 255 habitants, celle de l'agglomération de 57 369 habitants. Celle-ci progresse modérément depuis lors.

L'agglomération vellave ne concentre pas toute l'activité économique du département, un pôle polymère important étant constitué autour d'Yssingeaux. Aucune spécialisation sectorielle n'y est clairement identifiée, hors les fonctions administratives de chef-lieu de département. Les principales entreprises du territoire sont situées dans la périphérie de la ville-centre. L'économie de l'agglomération passe progressivement d'un mode de développement autarcique à un mode de développement en marge des métropoles régionales, notamment celles de la région Rhône-Alpes.

1-1 Le périmètre de la communauté d'agglomération

Créé le 9 avril 1974, le district du Puy-en-Velay était composé de six communes : la ville-centre et les communes qui l'entourent (Aiguilhe, Brives-Charensac, Chadrac, Espaly-Saint Marcel et Vals-près-Le Puy).

Outre une compétence en matière de logement, l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) a assuré la gestion du premier centre de secours mixte du département. Il avait pour objet l'étude et la programmation d'équipements, ainsi que la réalisation d'équipements intéressant l'agglomération. La compétence transport s'est ajoutée à partir du 1^{er} juillet 1977. Des modifications statutaires sont intervenues par arrêtés des 27 mars 1984, 29 décembre 1993, 6 août 1997, 21 septembre 1999 et 4 décembre 1999. Les compétences liées à l'aménagement du territoire et au développement économique étaient par ailleurs dévolues à plusieurs EPCI de type SIVU ou SIVOM.

L'arrêté préfectoral du 31 décembre 1999 portant transformation-extension du district du Puy-en-Velay en communauté d'agglomération précise le nouveau périmètre de l'entité.

L'EPCI à fiscalité propre comprend 24 des 39 communes constituant l'aire urbaine vellave. S'y ajoutent quatre communes situées hors de celle-ci : Saint-Privat d'Allier, le Vernet, Saint-Jean de Ney et le Brignon, ce qui représente au total 28 communes.

Au conseil communautaire, les communes du pôle urbain disposent de 29 représentants (60,41 % du total) pour 42 608 hab. (74,27 % de la population). Les communes de la couronne périurbaine sont représentées par 19 conseillers (39,58 % du total) pour 14 761 hab. (25,73 % de la population). Si elles apparaissent sous-représentées, les communes du pôle urbain sont majoritaires au sein de l'organe délibérant, sans atteindre toutefois la majorité qualifiée. La commune la plus peuplée, Le Puy-en-Velay (20 400 hab.), dispose de 25 % de la représentation pour 35 % de la population.

La transformation-extension de la CA du Puy-en-Velay s'est accompagnée d'une simplification de la carte intercommunale dans l'arrondissement chef-lieu du Puy-en-Velay.

En effet, la communauté de communes Entre Rivières et Donjons et la communauté de communes du Pays de Loudes, comprises en totalité dans le périmètre de la nouvelle entité, ont été dissoutes de fait, le cadre juridique en vigueur n'autorisant pas la fusion d'EPCI. D'autre part, la dissolution de cinq EPCI a conduit à des transferts d'actifs et de passifs, ainsi qu'à la dévolution de droits et obligations à la communauté d'agglomération : le SIVOM du canton de Solignac-sur-Loire, le Syndicat Intercommunal à Vocation Industriel (SIVI) Sanssac l'Eglise - Espaly (SISE), le Syndicat intercommunal Le Puy-en-Velay - Saint-Germain-Laprade, le Syndicat Intercommunal à Vocation Industriel (SIVI) du bassin du Puy-en-Velay, le Syndicat mixte d'administration de l'Ecole Nationale de Musique et de Danse (ENMD).

Un schéma départemental de la coopération intercommunale en Haute-Loire a été élaboré en 2006 sous l'égide du préfet. Bien qu'il présente de possibles reconfigurations intercommunales à l'échelle du département, il n'est pas envisagé, dans un avenir proche, de modifier le périmètre de la communauté d'agglomération.

1-2 Les compétences statutaires

La communauté d'agglomération exerce de plein droit, aux lieu et place des communes adhérentes, les compétences obligatoires, optionnelles et facultatives suivantes :

1-2-1 Les compétences obligatoires

1°) En matière de développement économique :

- Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt communautaire ;
- Actions de développement économique d'intérêt communautaire, en particulier l'aide aux entreprises, au commerce et à l'artisanat, la mise en œuvre d'une politique intercommunale de communication adaptée à la promotion de développement économique de l'agglomération, la participation à la gestion et au développement de l'aérodrome Le Puy-en-Velay/Loudes.

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

- Schéma directeur et schéma de secteur ;
- Création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ;
- Valorisation des espaces naturels et de l'espace agricole et sylvicole ;
- Organisation des transports urbains et des transports scolaires.

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

- Programme local de l'habitat ;
- Politique du logement, notamment du logement social, d'intérêt communautaire et actions, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ;
- Amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.

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

- Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ;
- Dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance.

1-2-2 Les compétences optionnelles

5°) En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie :

- Lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores ;
- Elimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés.

6°) En matière de voirie :

- Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ;
- Création ou aménagement et gestion de parc de stationnement d'intérêt communautaire ;
- Actions de suivi, de défense, de promotion et de valorisation des liaisons routières, ferroviaires, aériennes de l'agglomération et nécessaires au développement.

7°) En matière d'équipements culturels et sportifs :

- Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

1-2-3 Les compétences facultatives

8°) En matière hydraulique :

- Etudes, définition et réalisation de travaux hydraulique de prévention, de protection contre les crues et de maîtrise de l'écoulement des eaux ;
- Initiative en faveur de la valorisation de nos rivières avec tous les partenaires concernés ;
- Actions pour la défense, la valorisation et la promotion écologique, économique et touristique du fleuve Loire, de ses berges, de son plan d'eau auprès de toutes les institutions concernées.

9°) En matière de développement de l'enseignement supérieur, des enseignements artistiques et de la formation initiale professionnelle et continue :

- Participation à la définition des orientations et à leur mise en œuvre en matière de formation professionnelle initiale et continue notamment dans le cadre de filières ;
- Participation à la définition des orientations et à leur mise en œuvre en matière d'enseignement artistique ;
- Participation à la définition et à la mise en œuvre du développement de l'enseignement supérieur en relation avec les Universités et les établissements de l'enseignement supérieur dans le cadre du pôle universitaire.

10°) En matière d'animation et d'action touristique :

- Participation aux manifestations de l'agglomération ;
- Gestion de l'office de tourisme intercommunal ;
- Coordination, animation et promotion en matière de tourisme avec les différents partenaires ;
- Réalisation, aménagement et gestion éventuelle d'équipements touristiques d'intérêt général définis en commun ;
- Congrès.

11°) En matière d'incendie et de secours :

Versement des contingents Incendie et Secours aux lieu et place des communes membres.

1-3 L'exercice d'autres compétences

La simplification intercommunale occasionnée par la création de la communauté d'agglomération laisse subsister des syndicats auxquels celle-ci participe. Selon la réponse conjointe des ordonnateurs, cette situation résulte des compétences de ces syndicats et de leur assise territoriale.

1-3-1 Le syndicat mixte du Velay pour le traitement des ordures ménagères (SYVETOM)

La CA du Puy-en-Velay adhère au SYDETOM, modifié en SYVETOM par arrêté préfectoral du 10 juin 2005. Il s'agit d'un syndicat mixte « fermé » en application de l'article L. 5711-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), pourvu de compétences obligatoires et facultatives. La compétence obligatoire recouvre la coordination de la mise en place du Plan Départemental d'Élimination des Déchets Ménagers et Assimilés (PDEDMA) sur son périmètre. Les compétences facultatives concernent la réalisation et la gestion des installations nouvelles et des dispositifs en matière de traitement des ordures ménagères ainsi que l'organisation du transport des déchets.

La CA du Puy-en-Velay adhère à la seule compétence obligatoire. La collecte et le traitement des ordures ménagères restent de sa compétence.

Dans leur réponse conjointe, les ordonnateurs successifs expliquent le maintien du SYVETOM par son périmètre d'action qui est plus large que celui de la communauté d'agglomération.

1-3-2 Le syndicat mixte de gestion de l'aérodrome de Loudes

Lors de la création de la communauté d'agglomération, la gestion de l'aérodrome Le Puy-en-Velay/Loudes, ouvert en 1969, était assurée par une association subventionnée par le département de la Haute-Loire, propriétaire des infrastructures, la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) Le Puy-Yssingeaux et le district vellave. A partir de mai 2002, les partenaires sont convenus de confier la gestion de la plate-forme aéroportuaire à un syndicat mixte « ouvert » qui a repris les contrats de l'association, la délégation de service public pour la ligne aérienne, les contrats de fourniture de carburant, ainsi que la convention d'occupation du domaine public pour le restaurant. L'assemblée communautaire a délibéré en ce sens le 8 février 2002.

En 2003, la participation de la CA du Puy-en-Velay, passée de 89 724,78 € (2001) à 219 042,00 € (2002), augmente à 249 225,00 € en raison d'une hausse du déficit d'exploitation de la ligne aérienne et d'une participation moindre de la CCI. Depuis lors, la participation intercommunale au syndicat mixte est croissante, tant en ce qui concerne la couverture du déficit de la liaison aérienne avec Paris/Orly que la mise aux normes de la zone aéroportuaire. Malgré les contributions financières en investissement et fonctionnement du département de la Haute-Loire et de la CCI, pour 2008, la participation globale de l'intercommunalité, qui comprend la ligne aérienne, le fonctionnement et l'investissement, s'élève à 255 895,00 €.

Suite au renouvellement pour trois ans de l'affermage à la société *Hex'air* le 14 janvier 2008, la participation de l'intercommunalité au financement de la « *ligne d'aménagement du territoire* » a vocation à se maintenir *a minima* au niveau actuel, soit 142 633,00 € en 2008, en complément des aides de l'Etat et de la Région Auvergne. Elle contribue ainsi à la couverture d'un déficit prévu de 1 220 000 € par an pour 2008-2010.

Le 21 avril 2007, la communauté d'agglomération est retenue pour l'expérimentation « *20 villes moyennes témoins* » organisée par la Direction Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT) sur l'accessibilité et les transports. Cette étude vise à proposer des pistes d'amélioration des modes de transports pour permettre le désenclavement du territoire et trouver, le cas échéant, des voies alternatives au transport aérien.

Dans leur réponse conjointe, les deux ordonnateurs précisent que la communauté d'agglomération poursuit sa réflexion relative au remplacement de la liaison aérienne le Puy-en-Velay/Paris par une liaison ferroviaire, à court ou moyen terme, ou routière, à long terme.

1-3-3 Le syndicat intercommunal d'aménagement de Loire (SICALA)

La communauté d'agglomération du Puy-en-Velay est membre du syndicat intercommunal d'aménagement de la Loire et de ses affluents (SICALA). Créé en 1987, ce syndicat mixte représente ses adhérents (communes et EPCI) - soit 194 communes - auprès de l'Etablissement Public Loire (EPL). Il est régi par ses statuts du 27 juin 2006 suite à sa fusion avec le syndicat mixte des Trois Rivières. Le SICALA assure une double mission : d'une part, la gestion équilibrée des milieux rivulaires et la préservation des ressources en eau, et, d'autre part, l'accès à l'emploi pour un public rencontrant des difficultés d'insertion sociale et professionnelle.

Grâce à son adhésion au SICALA, la communauté d'agglomération a pu bénéficier de cofinancement d'études et de travaux et d'un concours technique, alors qu'elle ne disposait pas d'un service étoffé dans le domaine de l'hydraulique.

1-4 La définition de l'intérêt communautaire

La loi prévoyant que l'exercice de certaines compétences obligatoires ou optionnelles est subordonné à la définition de l'intérêt communautaire, le conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, a défini les compétences d'intérêt communautaire, notamment dans ses délibérations du 23 février et 23 novembre 2000.

Le conseil communautaire déclare ainsi d'intérêt communautaire l'ensemble des zones d'activités et des usines-relais relevant de structures communales incluses dans le périmètre de la communauté d'agglomération du Puy-en-Velay (Syndicat Intercommunal Sansac - Espaly - Saint-Marcel, SIVU Le Puy-en-Velay - Saint-Germain-Laprade, communauté de communes Entre Rivières et Donjon et SIVI du bassin du Puy-en-Velay). Il déclare également d'intérêt communautaire l'ensemble des zones d'activités et des usines-relais communales.

Prenant acte des travaux de la commission locale d'évaluation du transfert des charges, le conseil communautaire confère un intérêt communautaire à de nombreuses activités présentées dans une annexe à sa délibération du 23 novembre 2000 de manière à permettre, notamment, la continuation des projets entamés par les structures préexistantes et par le district vellave. Ces derniers concernent des équipements culturels et sportifs, de la voirie, des parcs de stationnement et l'aménagement de l'espace communautaire.

Parmi les compétences d'intérêt communautaire énumérées dans cette annexe, apparaissent, notamment, des activités de réhabilitation (théâtre municipal), d'aménagement (Pont blanc à Blavozy), d'homologation d'équipements (complexe sportif MASSOT) sans qu'une ligne directrice ne confère une cohérence d'ensemble tant aux activités concernées qu'aux équipements auxquels elles se rapportent. La construction du palais des sports de Roche Arnaud a été adjointe à cette liste par une délibération du 18 décembre 2003.

La chambre relève le caractère hétéroclite de ces compétences d'intérêt communautaire que l'ancien ordonnateur explique par la nécessité, avant de décider de nouveaux projets, de poursuivre ou de mettre en œuvre ceux décidés par le district et ceux portés jusqu'alors par la communauté de communes Entre rivières et donjon et la communauté de communes du Pays de Loudes. Néanmoins, plutôt qu'une liste d'activités, la chambre estime qu'il eut été préférable de définir des critères généraux, desquels pouvait être déduite la compétence de la communauté d'agglomération pour des équipements ou des activités.

Dans leur réponse conjointe, les ordonnateurs successifs reconnaissent qu'un critère de « liste » a été retenu pour déterminer ces compétences d'intérêt communautaire, ce qui explique leur caractère hétéroclite.

2 - L'EVOLUTION DES COMPETENCES STATUTAIRES ET D'INTERET COMMUNAUTAIRE

Les modifications des compétences statutaires vont de pair avec la définition de l'intérêt communautaire qui garantit que les blocs de compétence mentionnés dans les statuts sont réellement exercés. Dans le cas d'une communauté d'agglomération, il s'agit de deux démarches distinctes. Le conseil communautaire du Puy-en-Velay les ont adoptées conjointement le 20 décembre 2007, sans toutefois lever toutes les difficultés soulevées par l'exercice de ces compétences.

Selon l'ordonnateur alors en fonction et son prédécesseur, le conseil communautaire n'était pas, dans sa majorité, prêt à accepter un renforcement des compétences, de crainte que l'agglomération ne devienne une « *superstructure* » pouvant déposséder les communes ou aller à l'encontre de leurs intérêts particuliers.

2-1 La modification des compétences statutaires

En 2007, le conseil communautaire a examiné une proposition de modifications statutaires afin de se mettre en conformité avec la loi du 13 août 2004. Peu de modifications statutaires étaient intervenues auparavant : hors l'arrêté préfectoral du 31 décembre 1999, seul l'arrêté préfectoral du 29 décembre 2004 mentionne l'étude, la création et la gestion d'un nouvel abattoir.

Les propositions de modifications statutaires procèdent à un toilettage juridique. En ce qui concerne les compétences obligatoires, la compétence « *développement économique* » n'évolue pas, mais la compétence « *aménagement de l'espace communautaire* » est complétée par une référence au Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT). L'organisation des transports urbains est complétée par une mention du chapitre II de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI). Enfin, la compétence « *équilibre social de l'habitat* » est modifiée pour tenir compte de la loi SRU, codifiée sur ce point à l'article L. 5216-5-I du CGCT. La compétence optionnelle « *protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie* » est complétée par le soutien aux actions de maîtrise de la demande de l'énergie, en application de la loi du 13 juillet 2005 codifiée dans l'article L. 5612-II du CGCT.

En ce qui concerne les compétences facultatives, les propositions de modifications statutaires sont plus substantielles :

- développement de l'animation et de l'action touristique et sportive ;
- création de nouvelles compétences (étude, création et gestion d'un crématorium, coordination, planification et harmonisation des services petite enfance et jeunesse (crèches...), coordination, planification et harmonisation des services médiathèque, bibliothèque et ludothèque) ;
- versement de la participation au SICALA en lieu et place des communes membres, ainsi que des contributions financières ponctuelles sur les études et travaux engagés par le SICALA sur le territoire communautaire.

Cette dernière proposition fait suite au constat d'un chevauchement de compétences entre le syndicat mixte et la communauté d'agglomération en matière hydraulique, notamment pour ce qui concerne la lutte contre les inondations. Une commune ne peut en effet déléguer une même compétence à deux entités distinctes. Par ailleurs, il est prévu que la participation due par la communauté d'agglomération au SICALA soit atténuée par le versement d'un fond de concours de la commune concernée par ces études ou travaux à la communauté d'agglomération, selon une règle de répartition des charges définie par une délibération du conseil communautaire du 31 mars 2006.

Une délibération du 20 décembre 2007 avalise la proposition de modifications statutaires et autorise le président à solliciter les conseils municipaux des communes membres conformément aux articles L. 5211-5 et L. 5211-17 du CGCT. Enfin, une délibération du 23 janvier 2008 complète la proposition de modification rédactionnelle de la compétence facultative afférente à l'hydraulique.

Selon l'ordonnateur alors en fonction et son prédécesseur, les modifications des compétences facultatives ont permis de mieux préciser leur champ d'intervention. De plus, la nouvelle rédaction a voulu responsabiliser les communes en supprimant une « *politique de guichet* » et en instaurant, pour chaque projet intéressant le territoire communal, une participation de la communauté d'agglomération aux coûts des travaux, ce qui éviterait, selon leur analyse, qu'elle soit appelée à en assurer la maîtrise d'ouvrage.

2-2 Les modifications apportées à la définition de l'intérêt communautaire

La définition de l'intérêt communautaire, déterminée à la majorité des 2/3 du conseil communautaire, devait, à l'origine, intervenir dans un délai de deux ans à compter du transfert des compétences concernées (art. 164 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales de 2004). Le délai était réduit à un an (à compter de la publication de la loi, soit le 17 août 2004) pour les compétences déjà transférées. Cependant, l'article 18 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme *fixant les orientations de la politique énergétique* allonge le délai d'une année, soit le 17 août 2006 au plus tard.

La communauté d'agglomération du Puy-en-Velay ne s'est pas conformée à l'obligation de définition de l'intérêt communautaire dans les délais prescrits.

2-2-1 La modification tardive de la définition de l'intérêt communautaire

La communauté d'agglomération a été confrontée à des difficultés lors de la définition de l'intérêt communautaire. Bien que techniquement abouti, le projet intitulé « *propositions de modifications statutaires et adaptation de l'intérêt communautaire* » n'a été validé par l'organe délibérant que le 20 décembre 2007. A défaut d'avoir précisé l'intérêt communautaire dans les délais impartis, soit le 17 août 2006, la CA du Puy-en-Velay est donc réputée avoir exercé la plénitude des compétences et ce, depuis le 18 août 2006. Ainsi donc, les modifications suggérées étaient effectives quand bien même l'assemblée délibérante ne s'était pas encore prononcée à leur égard.

Le retard observé dans la définition de l'intérêt communautaire est lié, notamment, au délai pris par le conseil communautaire pour décider de ne pas minorer l'intérêt communautaire de zones d'activité économiques mixtes dont le développement était achevé. En effet, aucun consensus ne s'est dégagé sur les conséquences financières à tirer du retrait de la compétence communautaire sur certaines zones d'habitations et d'activités.

2-2-2 La définition de l'intérêt communautaire modifiée

a) Concernant la compétence « *développement économique* », la formulation statutaire devient :
 - « [l]a communauté assure en lieu et place des communes toutes les activités permettant le maintien et le développement des activités économiques existantes : *charte de développement commercial et accompagnement (...). (...) [Elle] facilitera l'accueil de nouvelles activités sur le territoire communautaire et participera à la co-gestion de la future maison de la jeune entreprise avec la CCI du Puy-Yssingeaux* ».

La charte de développement commercial de l'agglomération du Puy-en-Velay a été adoptée en juillet 2002 en partenariat avec la chambre des métiers de Haute-Loire, la CCI Le Puy-Yssingeaux et la commune du Puy-en-Velay.

- « *La communauté pourra apporter son soutien à des projets innovants susceptibles de redynamiser le développement économique sur son territoire, notamment le désenclavement numérique, par la création et l'exploitation d'un réseau métropolitain très haut débit en fibre optique* ».

- « *La communauté adhère à des organismes ou associations intervenant dans le domaine économique* ».

Les actions de développement économique d'intérêt communautaire n'ont jamais été précisées. Ainsi, la communauté est compétente pour les aides aux entreprises, au commerce et à l'artisanat, ainsi que pour la mise en œuvre de la politique de communication en lien avec la promotion économique du territoire aux lieux et places des communes. Cela recouvre la participation à la co-gestion de la maison de la jeune entreprise avec la CCI Le Puy-Yssingaux, les aides aux associations œuvrant dans le domaine économique, l'appui à la dynamisation de l'environnement économique.

- « *La communauté assure la création, la gestion et l'entretien d'un nouvel abattoir* » (modification statutaire en 2004).

- « *La communauté participe à la définition des orientations et à leur mise en œuvre en matière de formation professionnelle initiale et continue, à la définition et à la mise en œuvre du développement de l'enseignement supérieur en relation avec les universités et les établissements supérieurs dans le cadre du pôle universitaire* ».

b) Concernant la compétence « *aménagement de l'espace communautaire* », l'intérêt communautaire n'est pas repris s'agissant des activités suivantes : Zones d'Aménagement Concerté (ZAC), opérations de restructuration des entrées d'agglomération, de centres-villes et/ou de recomposition du tissu urbain, coordination des opérations d'urbanisme et réalisation de certains ouvrages à enjeu intercommunal (rivières et abords, pistes cyclables et pédestres, bases de loisirs, aires d'accueil pour les gens du voyage). Le conseil communautaire a considéré cet intérêt communautaire trop imprécis, en ce qui concerne la restructuration des entrées d'agglomération ou mal positionné en termes de compétences, pour ce qui est des autres actions.

c) Concernant la compétence « *équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire* », l'intercommunalité est compétente pour l'élaboration et l'exécution du PLH, la création et la gestion d'une aire d'accueil des gens du voyage, la participation à la commission pour le logement des personnes défavorisées et la mise en œuvre d'outils confortant la politique du logement (OPAH-RU et communautaire, ANRU...). Statutairement, elle est compétente pour l'attribution des prêts aidés de l'Etat, le schéma d'agglomération pour les gens du voyage, la participation à la commission pour le logement des personnes défavorisées, à la requalification et la restructuration des quartiers d'habitat social et les OPAH.

d) En matière de politique de la ville, l'intérêt communautaire recouvre la promotion de dispositifs de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale (contrat urbain de cohésion sociale, plan local d'insertion pour l'emploi), les actions au titre de la politique de la ville et l'achat de parcours de formation à l'école de la deuxième chance.

e) S'agissant de la voirie, les voies structurantes de l'agglomération, classées d'intérêt communautaire, sont la voie ouest, l'axe nord-sud parties rurales (tronçons B et C) et l'accès à la ville-haute (place Gouteyron au rond point de la route d'Aiguilhe).

f) Pour les équipements culturels et sportifs, la nouvelle rédaction de l'intérêt communautaire reprend la trame antérieure avec un agencement distinguant la création et la gestion d'équipements présentant un caractère unique, lesquels sont énumérés : golf du Puy-en-Velay, parcours sportif et ludique du Vernet (parcours d'orientation), palais des sports avec délégation de gestion à la ville du Puy-en-Velay. Il en va de même pour les équipements culturels : l'atelier des arts ayant vocation à abriter l'ENMD et l'école communautaire des beaux-arts, le théâtre du Puy-en-Velay (à l'exclusion de sa programmation et de la gestion de la saison culturelle restant compétence communale) et la réhabilitation de l'Hôtel-Dieu.

3 – L'EXERCICE DES COMPETENCES D'INTERET COMMUNAUTAIRE

L'examen de l'exercice, par l'établissement, de ses compétences d'intérêt communautaire conduit à relever, dans certains cas, leur instabilité, leur partition, voire leur fragmentation, notamment lors de la conduite d'opérations de rénovation d'équipements culturels structurants.

3-1 Le centre culturel et de loisirs André Raynaud à Vals-près-Le Puy

Inauguré le 25 mars 1990, le centre culturel et de loisirs André REYNAUD de Vals-près-le-Puy a fait l'objet de modifications successives de la définition de l'intérêt communautaire au cours de la période sous revue. L'équipement comprend un hall d'accueil de 400 m², un forum extérieur de 2 000 places et différentes salles dont un auditorium de 800 places et quatre salles de réunion de 100 places.

De manière à conformer le mode de gestion de l'équipement aux statuts du district, une délibération communautaire du 17 décembre 1998 entérine une convention de mise à disposition partielle de l'ouvrage par la commune à la communauté. La situation perdure jusqu'au 1^{er} juillet 2000.

L'antépénultième ordonnateur précise que « [d]evant les difficultés rencontrées dans cette gestion bicéphale induite par le partitionnement de l'ouvrage, il a été décidé de mettre un terme à ce montage (...) et de verser une participation financière annuelle de 150 000 F [22 867,35 €] à la commune au titre de la reconnaissance de l'intérêt commun de la salle de congrès ou de spectacle pour atténuer la charge nette d'exploitation transférée à l'échelon municipal ». Une délibération du 21 juin 2000 s'y rapporte avec une subvention révisable annuellement. La compétence communautaire n'est pas modifiée pour autant dans les statuts. L'unicité de gestion de l'équipement est donc acquise, au bénéfice de la commune. Une délibération du 19 février 2000 laissait présager cette décision.

Moins de six mois plus tard, une délibération du 23 novembre 2000 réintègre l'équipement en totalité dans le giron communautaire au vu de son « caractère unique dans l'agglomération en lien étroit avec la compétence facultative « animation touristique » qui intégrait l'organisation des congrès ». La modification serait intervenue « incidemment » lors de la définition de l'intérêt communautaire, ce qui est peu probable au vu de la motivation (« caractère unique »). Au moins cette délibération maintenait-elle une unicité de gestion, au bénéfice cette fois de la communauté.

En toute logique, celle-ci aurait dû obtenir la mise à disposition du bâtiment. Ce ne fut pas le cas. Bien que l'équipement soit d'intérêt communautaire en droit, le régime antérieur perdure en fait, dans la continuation de la délibération communautaire du 21 juin 2000. Le transfert de l'équipement à l'intercommunalité a été oublié.

La CA du Puy-en-Velay, sur la base d'une délibération abrogée, augmente la participation prévue pour le second semestre 2000 qui passe de 150 000 frs (22 867,35 €) à 151 337,43 frs (23 071,24 €). Pour l'année 2001, le plafond de subvention est porté à 300 000 frs (45 734,71 €). La participation vaut également pour les investissements. Au total, l'intercommunalité règle 82 415,78 € sur la période du 1^{er} janvier 2002 au 30 juin 2004. Ces dépenses d'investissement ne prennent pas la forme d'un fonds de concours d'investissement mais de règlements directs aux entreprises. Les pratiques de la communauté d'agglomération ne correspondent ainsi ni à la situation décrite dans la délibération du 21 juin 2000 ni dans celle du 23 novembre 2000. Deux modes de gestion coexistent : d'un côté, l'EPCI reconnaît, malgré la délibération du 21 juin 2000 abrogée, la compétence exclusive de la commune, ce qui justifie des fonds de concours pour un intérêt commun ; de l'autre, il procède directement à des dépenses d'investissement sur l'équipement, ainsi que l'y autorise la délibération du 23 novembre 2000.

Cette situation prévaut du 1^{er} juillet 2000 au 1^{er} juillet 2004. La commune obtient alors un classement d'intérêt communal à partir du 1^{er} juillet 2004 (délibération communale du 4 décembre 2003 et délibération communautaire du 24 juin 2004) afin de pallier les difficultés de gestion résultant de la présence de deux opérateurs. Une partie des locaux qui sert de maison des associations est financée par la commune. Pour le reste, un fonds de concours intercommunal compense. Sur cette base, une convention du 24 juin 2004 est élaborée pour, d'une part, « régulariser » la participation financière de 2000 jusqu'au premier semestre 2004 et, d'autre part, verser un fond de concours de 25 000 €/an pour 3 ans à partir du 1^{er} juillet 2004. Par une délibération du 28 juin 2007, le conseil communautaire reconduit le versement pour trois ans (soit jusqu'à mi-2010). Un « fonds de concours exceptionnel d'investissement » d'au maximum 96 350 € est prévu à cette même occasion « pour aider la commune à remettre l'équipement à niveau ».

Selon l'ordonnateur alors en fonction, la gestion du centre culturel et de loisirs André REYNAUD de Vals-près-le-Puy « a connu une certaine instabilité » qui s'expliquerait « par les évolutions fonctionnelles dans le temps de l'équipement qui ont engendré une forme de partitionnement de l'ouvrage entraînant d'énormes difficultés de fonctionnement », d'une part, et par « une nouvelle politique de la commune (...) de se « réapproprier » ce centre », d'autre part.

Au cours de la période sous revue, la législation a certes évolué, ce qui a pu conduire l'établissement à reconsidérer la définition de l'intérêt communautaire pour mieux justifier l'attribution de fonds de concours. La chambre estime toutefois qu'après la promulgation de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, la situation aurait dû être clarifiée.

Dans leur réponse conjointe, l'ordonnateur alors en fonction et son successeur estiment qu'« il semble aujourd'hui difficile de mettre fin à [cette situation] compte tenu de l'imbrication des activités exercées dans ce centre ». La chambre considère au contraire qu'une réponse satisfaisante et juridiquement fondée doit être apportée à cette observation.

3-2 La rénovation de 250 logements du centre historique du Puy-en-Velay

Parmi les compétences obligatoires mentionnées aux statuts de la communauté d'agglomération figurent l'équilibre social de l'habitat sur le périmètre communautaire et la politique de la ville dans la communauté. La délibération communautaire du 23 novembre 2000 en précise l'intérêt communautaire :

- S'agissant de la compétence « aménagement de l'espace communautaire », sont d'intérêt communautaire les « opérations (...) de recomposition du tissu urbain, dans la mesure où ces espaces sont repris dans des dispositifs contractuels de type politique de la ville. » Nulle partition (géographique, sectorielle) n'apparaît et la compétence communautaire paraît exclusive ;
- S'agissant de la compétence en matière d'« équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire », l'intérêt communautaire concerne la politique du logement (requalification et la restructuration des quartiers d'habitat social) et l'amélioration du parc immobilier bâti. L'annexe 6 de la délibération précitée apporte des précisions. Outre les OPAH, l'intérêt communautaire recouvre la définition d'une stratégie foncière au service de la politique de développement diversifié de l'habitat et la requalification des quartiers sensibles.

Ces éléments dessinent les contours d'une compétence de la communauté d'agglomération du Puy-en-Velay à dater du 23 novembre 2000.

Or, une Convention Publique d'Aménagement (CPA) relative à une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat et de Renouvellement Urbain (OPAH-RU) concernant la rénovation sur cinq ans de 250 logements du centre historique du Puy-en-Velay est avalisée par le conseil communautaire par une délibération du 13 mai 2004. Selon cette convention, l'opération de restructuration urbaine est confiée à la SEML du Velay (cessionnaire) par la commune du Puy-en-Velay (concedant), la communauté d'agglomération du Puy-en-Velay, par ailleurs actionnaire de la SEML du Velay à hauteur de 20 %, n'apparaissant qu'en qualité de partenaire.

L'ordonnateur alors en fonction explique la situation de la façon suivante : « [à] la suite d'une étude pré-opérationnelle de l'OPAH vieille ville réalisée par le CAL-PACT ARIM qui a établi un diagnostic sur le périmètre choisi, la [communauté d'agglomération] (...) s'est prononcée (...) pour une OPAH-RU. (...) [E]n 2003, la ville du Puy-en-Velay avait engagé une expertise urbaine (...) touchant plusieurs domaines d'intervention : habitat, environnement, économie et commerce, équipements, patrimoine et tourisme et une opération de renouvellement urbain avait ensuite été programmée par la ville (...) qu'elle avait confiée à la SEM du Velay dans le cadre d'une [CPA] (...). Pour mettre en cohérence l'ensemble des opérations et pour une mutualisation des moyens, l'animation de l'OPAH-RU a été intégrée dans le cadre de cette CPA et a fait l'objet d'une convention de financement entre la ville du Puy-en-Velay et la [CA] (...) annexée à la CPA ». Selon cet ordonnateur, le cofinancement de l'opération par la commune du Puy-en-Velay et la communauté d'agglomération était possible puisque l'existence d'un intérêt local pour l'établissement non concedant suffisait à justifier sa décision de participer financièrement à l'opération d'aménagement concédée par une autre collectivité.

Une délibération du 28 janvier 2004 mentionne le « portage » de l'OPAH-RU de la communauté d'agglomération par la ville du Puy-en-Velay « sous réserve d'une convention financière à venir ». Cette convention particulière n'a pas été transmise à la chambre.

Dans cette affaire, la communauté n'a pas pleinement exercé une compétence dont elle avait l'exclusivité.

L'ordonnateur alors en fonction et son successeur rappellent, d'une part, qu'à l'époque, les CPA n'étaient pas soumises à une procédure préalable de mise en concurrence et que la circulaire JHC/UH4/26 n° 2002-68 du 8 novembre 2002 (sur les OPAH RU) prévoyait explicitement que « dans l'hypothèse où la collectivité locale confiait, dans le cadre d'une CPA (...) à une SEM, la réalisation d'une opération d'aménagement foncier lié à l'OPAH et où les éléments propres à celle-ci ne constituaient qu'un des éléments d'un ensemble d'actions lourdes (foncières, immobilières et travaux), cet organisme pouvait également se voir confier les missions d'animation de l'OPAH dans le cadre de la convention d'ensemble ». Ils expliquent, d'autre part, l'absence de convention financière par une erreur de secrétariat lors de la rédaction de la délibération du 28 janvier 2004 : celle-ci aurait dû faire référence à la SEML du Velay et non à la commune du Puy-en-Velay.

Ces éléments de réponse ne réfutent pas le constat suivant fait par la chambre, qui ne porte pas sur une éventuelle non-conformité de la procédure au code des marchés publics : la communauté d'agglomération, qui disposait de la compétence OPAH-RU depuis le 23 novembre 2000, ne l'a pas exercée lorsqu'il s'est agi de réaliser une opération d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain concernant la rénovation sur cinq ans de 250 logements du centre historique du Puy-en-Velay. Elle a laissé la commune se comporter en entité concedante de cette opération, en dépit du transfert de compétence opéré.

3-3 La construction du palais des sports à Roche Arnaud

Le palais des sports de Roche Arnaud, inauguré le 28 février 2007, bénéficie d'un financement de l'Etat et de la Région Auvergne. La maîtrise d'ouvrage de l'opération a incombé à la CA du Puy-en-Velay alors que le fonctionnement de l'équipement est assuré par la commune du Puy-en-Velay.

Bien que cet équipement revête un caractère structurant, l'intérêt communautaire ne concerne que sa construction (délibération communautaire du 18 décembre 2003), à l'exclusion de sa gestion, confiée à la ville du Puy-en-Velay. Il ne s'agit donc pas « *d'une prise de compétence intégrale* » par l'intercommunalité.

La dichotomie entre fonctionnement et investissement viserait à privilégier une gestion de proximité pour un site utilisé par les scolaires ponots (lycée Charles et Adrien DUPUY). Elle a également permis à l'opération de bénéficier de financements plus étendus, au niveau intercommunal, que ne le permettrait une assise communale.

Cette pratique a fait l'objet de commentaires critiques dans le rapport public de la Cour des comptes de 2005 sur l'intercommunalité, visant certains EPCI qui « *ont réalisé un partage de compétences créant une division inopérante, au point qu'elle entraîne un foisonnement d'interventions financières rendant difficile la détermination des responsabilités et plus complexe la gestion. C'est (...) le cas lorsque, dans un domaine de compétence pour lequel la loi prévoit le transfert de l'ensemble « construction, entretien et fonctionnement d'équipements » (par exemple équipements culturels ou sportifs), la communauté et une commune se partagent ces différentes actions de telle sorte que l'une assure la réalisation et que l'autre assure la gestion* ».

La remarque s'applique au palais des sports de Roche Arnaud, d'autant plus qu'à l'intérieur de l'investissement lui-même une nouvelle séparation a été opérée (en réservant la seule phase construction à l'intercommunalité à l'exception du gros entretien). Cette situation juridiquement contestable aboutit au surplus à une confusion au plan patrimonial.

3-4 La rénovation du théâtre

La rénovation du théâtre, ainsi que celle des deux équipements suivants, était prévue au contrat d'agglomération 2003-2006 signé le 8 décembre 2003.

Dans le cadre de sa compétence « *construction, entretien et gestion des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire* », la communauté définit un intérêt communautaire pour la seule réhabilitation du théâtre, à l'exclusion de sa gestion et de l'entretien du gros-œuvre (délibération du 23 novembre 2000) qui demeurent à la commune du Puy-en-Velay. Par délibération du 18 décembre 2002, le conseil communautaire intègre le bâtiment en application de l'article L. 5211-5 III du CGCT. Il reconnaît par une délibération du 31 mars 2006 que les principes de spécialité et d'exclusivité induiraient davantage la prise en charge intercommunale des dépenses afférentes (fonctionnement et investissement). Ce constat juridique ne conduit pourtant pas à modifier la partition, qui demeure.

Suite à la livraison de l'ouvrage rénové, en septembre 2006, une convention relative à la délégation de gestion à la ville du Puy-en-Velay est signée le 2 juillet 2007. Elle est valable du 1^{er} septembre 2006 au 31 août 2009. Ce document motive la dévolution de la gestion à la ville et aboutit au maintien du personnel dédié à la culture au niveau communal.

Or l'ensemble de la compétence dont relève le théâtre n'a jamais été transféré à l'échelon intercommunal. La mise à disposition du bâtiment a été ponctuelle dans le temps (pour la période de réhabilitation) et partielle (réhabilitation seule) : les obligations attachées sont, sitôt les travaux terminés, automatiquement rebasculées à nouveau à la commune. Une convention n'était d'ailleurs pas utile, ni même possible. Nonobstant la mise à disposition en bonne et due forme, le transfert des droits et obligations n'est pas durable. Par conséquent, l'intercommunalité ne pouvait pas confier la gestion d'un bien à la commune alors qu'elle n'était pas compétente pour en décider.

Ces complications juridiques auraient pu être évitées si le théâtre avait été déclaré d'intérêt communautaire non seulement pour sa rénovation mais aussi pour sa gestion, comme son importance dans l'offre culturelle de l'agglomération, voire du département, pouvait le justifier (avec possibilité de fonds de concours des communes).

La définition de l'intérêt communautaire en ce qui concerne la compétence « *construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire* » gagnerait, selon la chambre, à être mieux approfondie.

Les justifications avancées, telles que le financement plus avantageux dévolu à l'intercommunalité, le maintien à la commune du service culturel, l'action en « *circuit fermé* » entre collectivités publiques en s'abstrayant des formalités juridiques, ne peuvent être recevables tant qu'elles ne servent ni l'esprit ni les règles de la coopération intercommunale.

Selon l'ordonnateur alors en fonction et son successeur, « [à] sa création, la communauté d'agglomération n'avait pas acquis une légitimité auprès des communes autres que celles ayant constitué l'ancien District. Dès la présentation du projet de restauration, une opposition très vive de nombreuses communes intégrées contre leur gré ou avec réticence dans la nouvelle intercommunalité craignant d'avoir à supporter les charges de centralité du Puy-en-Velay au détriment d'autres opérations, a empêché un montage plus respectueux du droit ». Les ordonnateurs ajoutent que « [l]es observations formulées par la Chambre à ce sujet sont incontournables et il ne peut y être répondu sur un strict plan juridique autrement qu'en acquiesçant. Toutefois, c'est grâce à ce montage complexe que le théâtre a pu être réouvert et une saison culturelle engagée ».

Selon la chambre, les fins poursuivies pouvaient l'être dans le respect de la législation.

3-5 La rénovation du musée Crozatier

La définition de l'intérêt communautaire afférente au musée Crozatier ne concerne pas la réhabilitation du bâtiment, qui relève de la commune en sa qualité de propriétaire, mais uniquement l'étude de programmation. La définition de l'intérêt communautaire, réduite à des études préliminaires sur la faisabilité de la rénovation, fournit un nouvel exemple d'absence de logique intercommunale.

Selon l'ordonnateur alors en fonction, « [l]a participation financière de l'agglomération à hauteur de 9,5 % du montant HT de l'opération est un fonds de concours d'investissement (...). ». Si tel était le cas, la démarche observée n'est pas celle préconisée par les textes.

Dans leur réponse conjointe, les deux ordonnateurs en fonction au cours de la période examinée reconnaissent finalement que la législation aurait dû être respectée s'agissant d'un équipement dont le rayonnement dépasse la seule ville-centre. Ils précisent également que, selon eux, il devient aujourd'hui possible d'envisager, pour le musée Crozatier comme pour le théâtre évoqué à l'observation précédente, un montage juridique respectant l'esprit de la loi.

3-6 La rénovation de l'Hôtel Dieu

De toutes les opérations examinées, la rénovation de l'Hôtel Dieu, « *projet phare du contrat d'agglomération* », selon les termes d'une délibération du 19 janvier 2006, apparaît la mieux conduite.

Le bâtiment a reçu un intérêt communautaire sans restriction par la délibération du 23 novembre 2000. Les raisons qui ont conduit la communauté d'agglomération à ne pas procéder de la sorte avec les autres programmes d'investissement ne sont pas perceptibles.

4 – LA SITUATION FINANCIERE

L'examen porte uniquement sur le budget principal de la communauté d'agglomération. Il s'agit d'apprécier l'aptitude de l'EPCI à fiscalité propre à maintenir dans un rapport de sécurité, l'endettement, l'autofinancement et la fiscalité. Sont étudiées successivement les opérations de fonctionnement, la détermination de l'autofinancement puis les opérations d'investissement.

4-1 Les opérations de fonctionnement

4-1-1 Les produits de fonctionnement

La création de la communauté d'agglomération du Puy-en-Velay s'est accompagnée d'une mutualisation de la taxe professionnelle sur un périmètre élargi. La Taxe Professionnelle Unique (TPU) constitue l'essentiel des produits de fonctionnement.

Produits de fonctionnement (2000-2007) (en euros)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (à partir CA)
Produits de fonctionnement		18 526 989,71	21 164 917,40	20 769 064,64	21 259 344,28	24 889 400,90	28 321 271,45	28 547 825,28	29 690 520,80
Produits fiscalité directe	731+732	11 327 816,00	11 893 809,47	11 547 239,66	12 017 216,00	12 078 554,59	12 511 023,59	13 014 508,59	13 693 097,59
Compensations fiscales	748	2 597 753,82	3 647 881,95	4 997 261,00	4 998 217,00	346 748,00	460 411,00	468 574,80	531 503,00
Autres impôts et taxes	73-731-732	653,85	27 739,59	28 480,38	24 480,15	63 280,98	4 651 426,64	4 955 943,28	5 224 800,00
DGF	741	2 396 307,99	2 777 968,83	2 846 212,00	2 809 375,00	7 742 319,00	7 945 368,00	8 307 260,00	8 315 700,00
Autres transferts reçus	74-741-748	379 873,85	514 241,69	458 828,30	366 344,47	585 037,43	1 051 239,41	806 242,31	857 459,30
Produits du domaine et des services	70+71+72-709-713D	342 594,91	330 157,35	378 414,06	399 125,98	441 733,41	650 847,07	810 462,88	837 874,34
Autres recettes de gestion	75+76+77+78+79-762D	1 481 989,28	1 973 118,52	512 629,24	644 585,68	3 631 727,49	1 050 955,74	184 833,42	230 086,57
% évolution produits de fonctionnement (n/n-1)		-	14,24	-1,87	2,36	17,08	13,79	0,8	-
base 100 exercice 2000		100	114,24	112,1	114,75	134,34	152,86	154,09	-

Source : comptes de gestion des budgets principaux et CA 2007

Adoptée en prélude à la création de l'établissement, une charte d'objectifs, doublée d'un protocole budgétaire et financier, énonçait quelques principes devant guider « *les choix budgétaires, financiers et fiscaux* » de l'intercommunalité. Ces documents assignent des objectifs généraux : « [1] *a maîtrise des dépenses de structure, la recherche des économies d'échelle et des gains de productivité, le pari sur le développement et sur la création de richesses, la modération fiscale, l'optimisation de la majoration de dotation [d'intercommunalité] et la valorisation des partenariats dans la mise en œuvre des politiques contractualisées, tels sont les objectifs budgétaires (...)* ». Le détail est plus prescriptif pour ce qui concerne la TPU. Celle-ci « *s'effectuera sur la base du taux de 12 % qui correspond au taux appliqué aux entreprises qui versent le plus de taxe professionnelle sur le périmètre concerné, au moment de la création de la communauté d'agglomération* ». La fixation de ce « *taux d'objectif* » est inférieure au taux moyen pondéré des taxes indiqué à 15 %. Sur ce point, la charte et le protocole, certes non juridiquement contraignants, n'ont pas été respectés.

Par une délibération du 30 mars 2000, le conseil communautaire a fixé le taux de la TPU à 15,08 % en se donnant un objectif, sous certaines possibilités, d'un taux maximum de 12 % en 2007, « *hypothèse qui ne s'est pas révélée réaliste et adaptée aux ambitions intercommunales* » selon l'antépénultième ordonnateur. L'organe délibérant a décidé une période de lissage des taux entre les 28 communes de 2000 à 2007 inclus, aboutissant à un taux de TP harmonisé de 15,08 % en 2007. Ce délai a été respecté.

D'après le même ordonnateur, plus que sur l'augmentation du taux, « *les élus ont tablé sur la dynamique des bases d'imposition de la TPU qui prospère (...) de près de 5 % l'an pour financer les investissements et leurs effets induits* ». Au vu des états 1259 TP « *notification des taux d'imposition de la taxe professionnelle* », cette évolution des bases est confirmée.

La réforme de la taxe professionnelle de décembre 2005, qui fixe les modalités de plafonnement des cotisations de taxe professionnelle des entreprises en fonction de leur valeur ajoutée, n'a pas encore eu d'effets sur l'intercommunalité. Ceux-ci sont attendus en 2009.

Les autres ressources fiscales comprennent la taxe de séjour (27 739 € (2001), 28 480 € (2002), 24 480 € (2003), 63 281 € (2004), 106 193 € (2005), 104 238 € (2006) et 100 772 € (2007)) reversée à l'office intercommunal du tourisme par voie de subvention, et la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM) dont le produit progresse régulièrement au cours de la période sous revue. Celui-ci passe de 3 492 651 € en 2000, à 3 597 432 € en 2001, 3 674 493 € en 2002, 3 863 026 € en 2003, 4 216 471 € en 2004, 4 545 234 € en 2005, 4 851 705 € en 2006 et 5 124 028,00 € en 2007. La TEOM se décline en quatre sous-périmètres pour tenir compte des modalités liées à l'organisation du service (fréquence de ramassage, collecte sélective en porte à porte, apport volontaire...). L'hétérogénéité du service se traduit par un vote différencié des taux et la tenue d'une comptabilité analytique par sous-périmètre. Une harmonisation progressive des modes de collecte et de financement est entreprise depuis 2000. En complément, une redevance spéciale relative à la collecte de déchets industriels banals a été instituée à compter du 1^{er} janvier 2002. Cette redevance est calculée en fonction de l'importance du service rendu et notamment de la quantité de déchets éliminés. Son produit diminue : 216 697 € (2003), 138 840 € (2004), 77 611 € (2005), 45 694 € (2006) et 44 737 € (2007). Selon l'ordonnateur alors en fonction, sa mise en place « *progressive (...)* n'a pas donné les résultats escomptés pour le service public » en raison d'une « *hémorragie* » vers la « *concurrence* » privée. Des exonérations ont été accordées à des redevables assujettissables à la redevance spéciale.

Aucune fiscalité additionnelle sur la taxe d'habitation, les taxes sur le foncier bâti et non bâti n'a été mise en place.

S'agissant des dotations de l'Etat, deux éléments se combinent pour aboutir à des versements plus élevés en comparaison de la moyenne des intercommunalités de même catégorie :

- un potentiel fiscal inférieur à la moyenne sur toute la période examinée : 231,82 €/hab. en 2001 contre 303,69 € pour l'ensemble des CA, soit un écart de 24 % par rapport à la moyenne ; 284,41 €/hab. en 2004 contre 336,19 €, soit un écart de 15 % ; 306,64 €/hab. en 2007 contre 359,76 €, soit un écart de 15 % ;
- un effort d'intégration fiscale supérieur (coefficient d'intégration fiscale 2002 : 45,71 % - moyenne des CA : 42,13 %).

Par ailleurs, la réforme de la DGF en 2004 a modifié la structure des recettes entre 2003 et 2004.

4-1-2 Les charges de fonctionnement

Les charges de fonctionnement évoluent en fonction des modifications du périmètre de l'établissement et des reversements consentis aux communes membres.

Au cours de la période sous revue, les charges de fonctionnement progressent à un niveau sensiblement équivalent aux recettes de fonctionnement. Pour une base 100 en 2000, l'indice est en 2006 de 154,21 pour les dépenses et de 154,09 pour les recettes. Un décrochage est toutefois observé en 2004 et en 2005, les dépenses augmentant alors plus rapidement que les recettes. Ces variations s'expliquent par de fortes évolutions du périmètre avec, notamment, la constitution d'un budget annexe *golf* et l'incorporation du budget annexe ordures ménagères après 2004.

Charges de fonctionnement (2000-2007) (en euros)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (à partir CA)
Charges de fonctionnement	Somme comptes	14 968 524,54	16 390 977,68	16 807 215,68	17 119 795,28	22 299 345,95	23 607 361,63	23 083 236,23	22 025 262,06
Charges propres de gestion courante (hors personnel)	60+61+62+63+637+651+653+654+656+658-603C-609-619-621-629	988 904,45	1 232 673,70	1 778 308,93	2 050 846,94	2 657 324,59	5 286 512,38	5 411 583,21	5 041 530,38
Personnel	621+631+633+64-6419-6459	1 586 958,30	2 239 220,54	2 530 600,59	3 048 397,36	3 285 935,72	4 792 083,86	5 241 555,41	5 432 640,35
Transferts versés	652+655+657+674	10 736 557,08	4 542 015,24	4 798 513,58	4 614 533,04	6 940 932,62	5 278 280,17	4 637 715,58	4 402 408,96
Intérêts des emprunts	6611-6611C	383 445,54	124 870,05	71 175,70	-25 893,38	8 528,93	32 138,46	34 454,79	4 402 408,96
Autres charges de gestion	66-6611+67-674+68	1 189 185,40	1 315 677,97	668 080,16	549 512,29	2 524 226,61	1 335 949,32	875 529,76	178 353,57
Reversements fiscaux	739	83 473,76	6 936 520,17	6 960 536,72	6 882 399,03	6 882 397,48	6 882 397,44	6 882 397,48	178 353,57
% évolution charges de fonctionnement (n/n-1)		-	9,5	2,54	1,86	30,25	5,87	-2,22	-
base 100 exercice 2000		100	109,5	112,28	114,37	148,97	157,71	154,21	-

Les transferts versés aux communes membres sont conséquents, même s'ils ont tendance à diminuer sur la période sous revue. Ils représentent respectivement 57,33 % (2002), 56,03 % (2003), 53,50 % (2004), 43,02 % (2005), 41,40 % (2006) et 42,12 % (2007) des charges de fonctionnement.

Concernant l'Attribution de Compensation (AC), l'établissement admet des « *évaluations des charges transférées (...) réalisées à l'avantage des communes[,] et donc au détriment de la communauté d'agglomération[,] particulièrement en ce qui concerne le contingent SDIS et les transports scolaires* ». Concernant la Dotation de Solidarité Communautaire (DSC), de nature facultative, les critères utilisés et le mode de calcul, en partie forfaitaire, minorent sa finalité redistributive.

La redistribution financière de l'intercommunalité s'apprécie à l'aide de trois ratios dont deux peuvent s'appliquer en l'espèce :

- **ratio a** : part du produit de la taxe professionnelle et des compensations fiscales au titre de la TP (au dénominateur) reversée aux communes membres sous forme d'AC, de DSC ou d'autres reversements fiscaux (au numérateur) ;
- **ratio b** : idem en ajoutant au précédent ratio les subventions, contributions et fonds de concours versés aux communes (au numérateur).

Quantification des reversements

	2000 (K€)	2001 (K€)	2002 (K€)	2003 (K€)	2004 (K€)	2005 (K€)	2006 (K€)	2007 (K€)
Produit TP (en l'absence de fiscalité additionnelle)	11 328	11 894	11 547	11 927	12 078	12 511	13 014	13 693
Compensation fiscale (suppression part salaire TP)	2 533	3 604	4 986	4 986	334	448	453	504
Compensation fiscale suite à la réforme DGF 2004					4 782	4 812	4 878	4 921
Total dénominateur	13 861	15 498	16 534	16 913	17 195	17 772	18 347	19 118
Volume AC + DSC total numérateur (ratio a)	83	6 936	6 960	6 882	6 882	6 882	6 882	6 869
Volume dépenses de transferts (calcul CIF) total numérateur (ratio b)	812	7 904	7 557	7 728	8 791	8 207	7 883	7 626
Volume total dépenses de transferts (global)	1 804	9 148	9 635	9 592	11 931	10 285	9 555	9 276
ratio a (en %)	0,6	44,76	42,1	40,69	40,02	38,72	37,51	35,93
ratio b (en %)	5,86	51	45,71	45,69	51,13	46,18	42,97	39,89
Ratio b (en %) en intégrant la totalité des reversements	13,02	59,02	58,28	56,72	69,39	57,87	52,08	48,52

Ces résultats ne sont pas très éloignés des moyennes observées dans l'ensemble des intercommunalités¹. Il convient cependant de mettre en regard les dépenses de transfert avec l'ensemble des charges de fonctionnement.

4-2 La détermination de l'autofinancement

4-2-1 La capacité d'autofinancement brute

La différence entre les charges et les produits courants constitue l'Excédent Brut de Fonctionnement (EBF) qui, corrigé des opérations financières et exceptionnelles et des quelques opérations d'ordre (qui n'ont pas d'incidence en trésorerie), permet de dégager une capacité d'autofinancement (CAF) au terme de l'exercice.

	2000 (K€)	2001 (K€)	2002 (K€)	2003 (K€)	2004 (K€)	2005 (K€)	2006 (K€)	2007 (K€)
CAF BRUTE	4 361	5 400	4 453	4 653	3 073	5 433	6 278	7 373

¹ Rapport public de la Cour des comptes de 2005

Le niveau de l'épargne brute, qui conditionne les capacités à investir de l'établissement, demeure appréciable pour la totalité de la période 2000-2007. Le fléchissement observé en 2004 s'explique par l'augmentation des postes de dépenses de fonctionnement (personnel, dépenses générales, transferts...). Cette appréciation positive doit cependant être nuancée, pour l'avenir, au regard du risque d'augmentation des subventions annuellement versées aux budgets annexes golf, transports urbains et, éventuellement, abattoirs communautaires.

4-2-2 La capacité d'autofinancement disponible

	2000 (K€)	2001 (K€)	2002 (K€)	2003 (K€)	2004 (K€)	2005 (K€)	2006 (K€)	2007 (K€)
CAF DISPONIBLE	2 858	4 326	3 622	4 018	900	5 316	6 132	7 055

La capacité d'autofinancement disponible ou épargne nette s'obtient après déduction du remboursement du capital des emprunts. L'importance de l'autofinancement a permis aussi, d'une part, de différer la souscription d'emprunts jusqu'à l'exercice 2006 (4 440 000 €) et, d'autre part, de réduire la dépendance à l'égard de subventions d'investissement.

Hormis l'année 2004, la CAF nette est structurellement positive sur la période examinée.

4-3 Le financement des investissements

4-3-1 Le financement propre disponible et le besoin de financement

Les recettes d'investissements (subventions, emprunt) complètent la capacité d'autofinancement disponible pour donner un financement propre disponible, positif pour la totalité de la période.

	2000 (K€)	2001 (K€)	2002 (K€)	2003 (K€)	2004 (K€)	2005 (K€)	2006 (K€)	2007 (K€)
FINANCEMENT PROPRE DISPONIBLE	4 022	6 182	4 645	4 678	15 062	9 916	15 191	17 441

En regard, les dépenses d'investissements ont été soutenues durant la période sous revue.

	2000 (K€)	2001 (K€)	2002 (K€)	2003 (K€)	2004 (K€)	2005 (K€)	2006 (K€)	2007 (K€)
DEPENSES TOTALES INVESTISSEMENT HORS EMPRUNT	3 409	4 293	2 891	2 893	20 699	9 462	19 735	12 777
BESOIN (+) OU CAPACITE DE FINANCEMENT (-) AVANT EMPRUNT	-612	-1 888	-1 754	-1 784	4 732	-453	4 543	-4 664

4-3-2 La gestion de la dette

La communauté d'agglomération du Puy-en-Velay n'a recouru que tardivement à l'endettement. Cette situation est liée, d'une part, à l'héritage d'un district faiblement endetté et, d'autre part, à l'importance des ressources dégagées tant en fonctionnement qu'en investissement pour autofinancer les projets.

Au 30 avril 2008, le capital restant dû au budget principal est de 3 138 615,99 €. La durée résiduelle est de 12,39 ans et le taux moyen de 3,49 %. La dette globale, tous budgets confondus, représente 9 182 196,37 € contre 9 684 608,24 € au 31 décembre 2007. Compte tenu de 1,816 M€ de dette récupérable auprès des entreprises dans le cadre des ZAE et UR, la dette résiduelle est de 7,8 M€. Répartie entre 23 emprunts auprès de 5 établissements emprunteurs, la dette se partage entre cinq budgets. Les échéances connues et estimées pour l'année 2008 se montent à 953 516,83 € en capital et 360 613,12 € en intérêt, soit un flux de 1 314 129,96 €. Deux banques représentent 78 % et 16 % de l'encours. Une troisième banque est active sur le budget ZAE avec 33 % de l'encours.

La plupart des emprunts (96,87 %) sont en taux fixes, 3,13 % en taux variables. Cette gestion minimise les risques financiers même si elle se traduit dans un premier temps par un coût plus élevé. Dans le budget ZAE, 48 % des emprunts sont toutefois à taux variables. Ces produits financiers ne présentent pas de risques particuliers. Selon le précédent ordonnateur, « [d]élibérément, le conseil communautaire n'a pas souhaité s'engager sur des produits structurés complexes sur des anticipations d'évolution des marchés financiers de nature spéculative totalement étrangère à la gestion prudentielle des fonds publics. Dès lors que ce type de risque a été écarté, il apparaît (...) que la communauté d'agglomération est engagée sur des bases contractuelles solides qui l'ont éloignée de toute prise de risque inconsidérée à l'égard de son endettement ».

Avec un taux moyen (hors SWAP) de 3,82 %, la durée résiduelle moyenne de la dette globale est, en 2008, de 13,37 ans. Sa durée de vie moyenne est de 6,84 ans. Cette dernière exprime la durée moyenne nécessaire, en tenant compte de l'amortissement du prêt, pour rembourser le capital restant dû. En 2006, le coût moyen de la dette s'élevait à 5,18 % avec une durée résiduelle de 6,21 ans et une durée de vie moyenne de 3,42 ans.

Au 31 décembre 2007, le ratio encours de la dette sur épargne brute est de 0,65 an, soit une capacité de désendettement inférieure à un an. Ce ratio de désendettement de la communauté d'agglomération témoigne d'un équilibre financier très satisfaisant.

4-3-3 La gestion de la trésorerie

En 2006, la communauté d'agglomération mobilise un crédit permanent dans la limite d'un montant autorisé de 11 M€ pour assurer la couverture du programme d'investissements. Ce recours à une ligne de trésorerie, avec un droit de tirage, intervient alors que la structure dégage un excédent de trésorerie. Elle dispose d'un placement sur des comptes à terme de 500 k€ au taux de 3,60 %.

A l'issue de la période sous revue, deux crédits permanents avaient été conclus par l'établissement dans la limite d'un montant total autorisé de 33 032 196,37 €.

Dans leur réponse conjointe sur l'ensemble de l'analyse financière, les ordonnateurs successifs indiquent qu'à l'avenir la communauté d'agglomération sera conduite, compte tenu des besoins du territoire, à engager des investissements avec recours à l'emprunt. Ceux-ci se feront, selon eux, dans le respect des grands équilibres financiers, comme en témoignent tant le débat d'orientation budgétaire que l'adoption des budgets 2009.

5 – LES REGIES DE SERVICES PUBLICS A CARACTERE INDUSTRIEL ET COMMERCIAL

L'établissement comprend trois régies de services publics à caractère industriel et commercial, dotées de la seule autonomie financière, constituées en budgets annexes respectivement en charge du golf du Cros du Loup, des transports publics et des abattoirs.

Il est rappelé que selon l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales, les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses.

Il est en conséquence interdit aux collectivités de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre de ces services.

Des dérogations sont prévues à l'article L. 2224-2 de manière limitative, lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement, lorsque ledit fonctionnement exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'utilisateurs, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs, et enfin lorsque après une période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge extérieure au service aurait pour effet de provoquer une hausse excessive des tarifs.

L'assemblée délibérante fixe dans une délibération, à peine de nullité, les modalités de versement et de calcul des dépenses du service prises en charge par le budget principal, ainsi que les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement.

Ces dispositions ont été perdues de vue par la communauté d'agglomération qui est pourtant tenue de les observer.

- La régie du golf du Cros du Loup

La gestion de l'équipement est actuellement éclatée entre, au moins, quatre intervenants : la communauté d'agglomération du Puy-en-Velay assure l'entretien et la maintenance des installations dans le cadre d'une régie à autonomie financière ; la gestion des activités concurrentielles, comprenant des contraintes de service public, relève d'un opérateur privé dans le cadre d'un marché public ; l'animation sportive, notamment les compétitions, est confiée à une association sportive et la formation des joueurs est assurée par un particulier exerçant sa profession de façon libérale dans le cadre d'une convention d'occupation du domaine public.

Le budget annexe, qui ne prend donc pas en considération l'ensemble des activités du golf, est structurellement déficitaire. Les recettes « prestations » - 56 853 € (2001), 75 796 € (2002), 73 341 € (2003), 73 309 € (2004) et 75 615 € (2005) - sont insuffisantes pour couvrir les charges courantes du service : d'où un accroissement du déficit d'exploitation : - 51 192 € (2001), - 45 526 € (2002), - 58 093 € (2003), - 66 439 € (2004) et - 65 068 € (2005). Pour 2006, les recettes réelles d'exploitation issues des produits du service (78 243 €) ne couvrent même pas les charges du personnel affecté à cet équipement (94 282 €). Des subventions annuelles d'équilibre ont été versées de 2001 à 2006, toutes taxes comprises, pour 127 369 € (2001), 243 984 € (2002), 175 023 € (2003), 108 037 € (2004), 170 374 € (2005) et 118 745 € (2006). La baisse constatée en 2006 s'explique par la seule suppression de la TVA suite à un arrêt de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) du 6 octobre 2005.

L'antépénultième ordonnateur considère ces apports justifiés par rapport à l'article L. 2224-1 du CGCT : « *compte tenu de sa tarification sociale, le service de golf ne peut réaliser l'équilibre budgétaire par la seule mobilisation de ses ressources propres, sauf à accroître considérablement les tarifs.* ». Les délibérations annuelles prévues par l'article du code précité n'ont pas été produites.

De fait, les recettes provenant de l'activité du golf ne paraissent pas suffisantes à elles seules pour équilibrer les dépenses. Cependant, la segmentation de la gestion du golf ne simplifie pas l'appréhension des relations financières. Elle ne permet pas, sauf à faire coïncider les différents rapports financiers, de retracer dans un document unique les coûts d'un équipement.

Les réflexions sur une éventuelle extension du golf, dans la perspective de retombées touristiques plus marquées, n'ont pas été concrétisées.

Selon les deux derniers ordonnateurs précédents, la difficulté à atteindre l'équilibre tient :

- au fait que ce golf, à l'origine exclusivement privé, a été conçu pour accueillir un nombre plutôt restreint de joueurs et qu'il ne répond pas aux préconisations d'un golf public ;
- à l'absence d'une structure administrative et commerciale unique qui, seule, peut imposer une gestion dynamique du golf.

Ils estiment que le développement harmonieux du golf exige que des travaux de mise aux normes, d'embellissement et d'extension du club house soient entrepris, comme cela est envisagé à hauteur de 367 K€, et que ces travaux sont le préalable à la mise en place d'une politique commerciale attractive pour capter de nouvelles clientèles et obtenir, à terme, un équilibre financier.

- La régie des transports publics

En 2000, l'activité transport de la communauté d'agglomération comportait trois composantes : le budget des transports en commun de l'ancien district, les transports communautaires liés à l'extension du périmètre de l'établissement et les transports scolaires financés par le Département à hauteur de 70 % et pour lesquels le conseil communautaire, à l'occasion de l'harmonisation tarifaire, a accordé la gratuité pour les élèves des classes élémentaires. Ces différentes activités sont désormais gérées au sein d'un budget unifié.

Sur la base des recettes et des dépenses d'exploitation, (l'observation étant moins marquée en investissement), la régie des transports représente, en volume, le troisième budget communautaire. Les comptes sont équilibrés par une subvention (« *subvention d'exploitation* »), tendanciellement en hausse, qui a évolué comme suit : 176 828 € (2001), 282 303 € (2002), 427 487 € (2003), 560 819 € (2004), 690 992 € (2005) et 591 691,67 € (2006). En 2007, le compte administratif (budget principal) comptabilise au compte 7481 une subvention d'équilibre de 340 000 €, (571 200 € étaient prévus) ; cette diminution ponctuelle est liée à des recettes exceptionnelles. La subvention d'exploitation représente 7,1 % (2001), 10,4 % (2002), 14,6 % (2003), 18,4 % (2004), 22,2 % (2005), 17,06 % (2006) et 8,28 % (2007) des recettes réelles d'exploitation.

Le Versement Transport (VT) - dont le taux est passé de 0,40 % à 0,55 % en 2007 - et les recettes transport de voyageurs, qui s'élèvent respectivement en 2007 à 2 125 120,46 € et 577 628,61 €, sont insuffisantes pour couvrir les charges courantes de service (2 015 655,72 € en 2007) et les dépenses de personnel (1 712 491,95 € en 2007). Le déficit brut d'exploitation, c'est-à-dire l'excédent brut d'exploitation hors subventions d'exploitation, se creuse : - 474 980,46 € (2001), - 21 744,02 € (2002), - 760 674,59 € (2003), - 931 650,53 € (2004), - 1 118 486,04 € (2005), - 1 080 917,43 € (2006) et - 992 265,88 € (2007).

En 2007, l'EPCI bénéficie du non-assujettissement à la TVA, avec rattrapage depuis 2004, suite à une jurisprudence communautaire (CJCE, 6 octobre 2005). Il obtient le reversement de 518 534 € de TVA avec 17 419,40 € d'intérêts moratoires (ce dernier point étant contesté) pour 2004 et 2005. Le budget transport est le principal bénéficiaire de cette jurisprudence (avec les budgets golf, ZAE et UR). Pour 2006, l'économie est de 178 937 €, dont 148 559 € pour le budget transport.

Selon les deux derniers ordonnateurs en fonction au cours de la période examinée, les efforts entrepris pour redynamiser un réseau urbain plus étendu et plus cohérent à partir de février 2007 ont permis une augmentation des recettes et des voyages :

	Recettes TTC (€)	Voyages
2006	424 149	1 269 076
2007	464 147	1 353 281
2008	505 779	1 384 594

- La régie des abattoirs

Le budget annexe retrace les opérations des abattoirs intercommunaux, régie à autonomie financière chargée de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial en application d'une délibération du 8 février 2007. Son fonctionnement est assuré par les recettes provenant des tarifs ou des prix de vente. En cas de déficit constaté par un relevé provisoire des résultats de l'exploitation (obligatoirement arrêté par le directeur tous les six mois et soumis pour avis au conseil d'exploitation indépendamment des comptes), l'organe délibérant est invité à rétablir l'équilibre, soit en modifiant les tarifs ou prix de vente, soit en réalisant des économies dans l'organisation du service.

L'équipement a été inauguré le 1^{er} mars 2007. L'établissement indique que le résultat d'exploitation pour l'exercice de 2007, amputé de deux mois, s'est soldé par un excédent de 33 252,59 € en fonctionnement et de 455 867,98 € en investissement. Les dotations en amortissement, évaluées à 250 522,00 €, n'ont toutefois pas été prises en compte « *du fait que l'opération en cours de finalisation sur le plan comptable et financier n'a pu être intégrée au bilan. (...) Dans ces conditions, ce résultat indique (...) une réelle difficulté d'équilibre de la structure qui aura du mal à financer le renouvellement de ses équipements par une ressource propre suffisante pour alimenter les dotations aux amortissements* ».

Selon l'antépénultième ordonnateur, la taxe d'usage, qui représente 202 442,49 € en 2007, permet au plus de couvrir la charge financière liée à un emprunt de 3,26 M€ contracté sur 20 ans au taux fixe de 3,48 % avec amortissement en capital constant. Il admet en conséquence que les difficultés sont structurelles car en lien direct avec l'exploitation. Selon ses anticipations, le profil de désendettement limitera les frais financiers de la dette, et les charges de structure spécifiques au démarrage, estimées à 61 354 € pour 2007 n'ont pas vocation à perdurer. Malgré cela, les années 2008 et 2009 devraient présenter un déséquilibre financier annuel de l'ordre de 150 k€ appelé progressivement à se résorber notamment par une rigueur de gestion - stabilisation de l'effectif global à 18 salariés (au lieu de 20) - et par le développement d'un atelier de découpe dans le cadre du pôle d'excellence rural du pays du Velay, celui-ci devant permettre l'amélioration de la rentabilité, dans un créneau moins concurrentiel.

Il n'est pas prévu de procéder à une augmentation de la tarification sur les prestations d'abattage.

Selon les ordonnateurs qui se sont succédé au cours de la période examinée, l'abattoir communautaire exerce une véritable mission de service public. Son équilibre financier, qui dans les projections actuelles va en s'améliorant, reste néanmoins tributaire du développement de la filière agricole. Ils en concluent, tout comme la chambre, que, dans ce contexte, le pilotage et la maîtrise des dépenses demeurent une priorité.

6 - LA COMMANDE PUBLIQUE

Afin de répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, l'établissement a passé des conventions avec des tiers. Certaines de ces conventions apparaissent irrégulières au regard des dispositions du code des marchés publics.

6-1 Les marchés de travaux

La communauté d'agglomération a confié, par conventions, des opérations de maîtrise d'œuvre à la commune du Puy-en-Velay. La réalisation de prestations de maîtrise d'œuvre architecturale (travaux de bâtiments, d'équipements collectifs, d'infrastructures et de génie civil) par des collectivités publiques, en dehors de toute mise en concurrence, est contestable au regard de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 (modifiée) *sur l'architecture*. La commune du Puy-en-Velay ne dispose pas *a priori* d'un architecte titulaire de la fonction publique territoriale. En disposerait-elle qu'elle pourrait faire application de la jurisprudence du Conseil d'Etat admettant qu'une convention de maîtrise d'œuvre peut être conclue avec une commune dès lors que l'élaboration du projet est effectivement confiée à un architecte. Il lui appartiendrait néanmoins de démontrer la tenue d'une comptabilité analytique établissant l'absence de concurrence déloyale.

Si, dans certains cas, la simplicité des réalisations et la modicité des enjeux financiers pouvaient paraître peu attrayantes pour un cabinet d'architecte, certaines prestations étaient plus consistantes dans leur montant. Il s'agit notamment de l'aménagement d'une plateforme sur la ZA de TAULHAC et du déplacement de l'office du tourisme communautaire.

6-2 Les marchés de fournitures

La communauté d'agglomération a confié de gré à gré à la commune du Puy-en-Velay la fourniture et la livraison de fleurs à ses communes membres. Une délibération du 10 avril 2003 avalise une convention passée pour l'année 2003 jusqu'au 31 décembre 2007, soit sur cinq ans. La prestation concerne des montants importants : environ 90 000 € par an HT, soit un peu moins de 450 000 € HT sur la période examinée. La convention précise un prix unitaire pour chaque espèce végétale et prévoit leur actualisation sur la base de l'indice des prix à la consommation.

La signature de la convention n'a pas été précédée par une mise en concurrence. Or la production florale relève du domaine concurrentiel et nécessite, entre collectivités publiques, une mise en concurrence conformément aux dispositions du code des marchés publics.

Depuis lors, la communauté d'agglomération a passé un marché adapté (art. 28 du CMP) pour la « *fourniture et [la] livraison de plants annuels et bisannuels pour le fleurissement des communes* » membres pour un montant estimatif total de 92 102,12 € TTC.

Seule la ville du Puy-en-Velay a répondu à l'appel d'offre.

6-3 Les marchés de service

La chambre relève l'existence de conventions de mise à disposition de personnels municipaux conclues à titre onéreux entre la communauté d'agglomération du Puy-en-Velay et des communes. Elles sont pour certaines antérieures à la loi du 27 février 2002 *relative à la démocratie locale* et à la loi du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales* qui ont modifié l'état du droit à ce sujet. La principale bénéficiaire est la commune du Puy-en-Velay, concernée, comme le rappelle l'ordonnateur, par les grands projets. Mais d'autres communes ont été, dans une moindre mesure, sollicitées.

La communauté justifie ce recours aux moyens humains des communes membres par sa montée en puissance progressive, la volonté de dégager des économies d'échelle et la connaissance privilégiée des biens immobiliers par les services municipaux. La mise à disposition de services permettrait ainsi d'éviter de créer des doublons dans l'organisation. L'antépénultième ordonnateur reconnaît toutefois les limites - sans préciser lesquelles - de cette optimisation de la gestion publique « *conduisant, à défaut d'une véritable mutualisation, à une coopération avec les services techniques de la ville-centre* ».

La structuration de la nouvelle intercommunalité constitue un élément à prendre en considération. Les effectifs étaient peu étoffés dans le domaine technique. Il lui appartenait toutefois de dimensionner ses effectifs en qualité et en quantité en fonction des projets poursuivis, ce qui ne fut pas le cas en raison de la facilité offerte par le recours aux services techniques de la commune du Puy-en-Velay, et bien que le cadre juridique national, jusqu'en 2002, ne mentionnât pas cette possibilité.

Le même ordonnateur fait également valoir la compétence des services municipaux en matière de travaux de bâtiments, voirie et réseaux divers. Il indique que cette forme de mise à disposition de services a permis de réaliser des économies en introduisant sur les chantiers un suivi et un contrôle de l'administration territoriale, plus attentive à maîtriser la dépense publique de la maîtrise d'ouvrage que les prestataires privés. Il admet toutefois que la Commission européenne adopte une position plus radicale sur ce sujet en considérant que ces prestations relèvent de l'économie de marché. En conséquence, ces conventions n'ont pas, selon lui, été renouvelées.

La chambre observe que ces mises à disposition de personnels municipaux correspondent à des prestations de service qui, en principe, devaient faire l'objet d'une mise en concurrence même si, dans la période initiale de structuration de la communauté d'agglomération, elles pouvaient être comprises.

La mutualisation d'un certain nombre de services initiée par un précédent ordonnateur et, selon les termes de la réponse conjointe des deux derniers présidents en fonction au cours de la période examinée « *l'engagement d'une réflexion plus générale* » visant à « *renforcer la performance des services et [à] satisfaire à une économie de moyens qu'encourage la Cour des comptes* » devraient permettre de mettre un terme à ces pratiques discutables. La chambre note à cet égard, comme le reconnaît une jurisprudence récente de la Cour de justice européenne, que le droit communautaire n'impose nullement aux autorités publiques, pour assurer en commun leurs missions de service public, de recourir à une forme juridique particulière.

7 – L'AMENAGEMENT DE L'ESPACE COMMUNAUTAIRE

Au titre de sa compétence « *aménagement de l'espace communautaire* », l'établissement a initié plusieurs projets, dont, notamment, l'élaboration d'un Schéma de COhérence Territoriale (SCOT) et la définition d'un Plan de Déplacement Urbain Communautaire (PDUC).

7-1 Le schéma de cohérence territoriale (SCOT)

Bien que la communauté d'agglomération ait souhaité assurer la maîtrise d'ouvrage du schéma de cohérence territoriale, celle-ci a été confiée à l'association de préfiguration du pays du Velay, qui ne l'a pas encore entreprise.

La loi du 13 décembre 2000 *relative à la solidarité et au renouvellement urbain* (SRU) conduit les communes et les EPCI à fiscalité propre à se doter d'un instrument de planification visant à mettre en cohérence les politiques sectorielles en matière d'urbanisme, d'habitats et d'équipements commerciaux : le schéma de cohérence territoriale (SCOT). Pourvue de la compétence statutaire, la CA du Puy-en-Velay souhaitait assurer elle-même la maîtrise d'ouvrage du SCOT, en associant à sa démarche les communes et EPCI compris dans le périmètre de projet qui excédait le sien. Elle a noué des contacts en ce sens avec les communautés de communes du Mézenc, de l'Emblavez, du Meygal, des Portes d'Auvergne et du pays de Cayres-Pradelles entre janvier et avril 2002.

Le 11 juillet 2002, une délibération communautaire propose un périmètre enserrant les communes et EPCI compétents situés dans un rayon de 15 kilomètres à partir de la limite de l'aire urbaine du Puy-en-Velay. L'établissement a ainsi manifesté sa volonté de prendre à son compte le SCOT et a même effectué les diligences nécessaires pour préparer un projet élaboré. Celui-ci n'a pas abouti.

Le contrat d'agglomération de la communauté d'agglomération du Puy-en-Velay 2003-2006, signé le 8 décembre 2003 par le préfet de la région Auvergne, le préfet de la Haute-Loire et le président de la communauté d'agglomération du Puy-en-Velay, affirme la « *volonté de réaliser dans les plus brefs délais un SCOT à l'échelle pertinente, c'est-à-dire celle du Pays* ». L'EPCI à fiscalité propre adhère au pays du Velay créé par arrêté préfectoral du 28 décembre 2004. Cette dernière entité n'est pas dénuée d'importance : les financements régionaux, tel le Contrat Régional de Développement Durable du Territoire (CR2DT) - Auvergne +, y prennent appui.

Le projet de SCOT est repris dans le contrat de Pays du Velay conclu le 30 juin 2005 par le président de l'association de préfiguration, le préfet de région et le préfet de département au terme de l'élaboration d'une charte de développement et de sa validation par le conseil de développement et les EPCI membres. Le périmètre proposé pour le schéma se rapproche de celui précédemment envisagé. Sauf bouleversement, la communauté d'agglomération ne sera donc pas maître d'ouvrage du SCOT.

L'ordonnateur alors en fonction a fait savoir à la chambre que l'association du Pays du Velay n'a pas, jusqu'à présent, engagé la démarche, mais que « *[t]outefois, une consultation doit être lancée auprès de différents bureaux d'études pour affiner les coûts d'une étude sur la mise en place du SCOT. L'association doit, également, solliciter les partenaires financiers (Etat, Région, Département) et travailler sur la répartition des financements entre ses membres* ».

A ce titre, il convient de remarquer que le conseil communautaire a statué défavorablement, comme l'indique un compte-rendu du bureau du 11 octobre 2006, sur le lancement d'une étude du SCOT à l'échelle du Pays. Son coût estimatif de 192 000,00 €, dont 92 000,00 € financés par l'Etat, se traduisait, selon les clés de répartition, par une dépense communautaire s'échelonnant entre 55 206,45 € et 71 386,43 €.

Le retard apporté à l'élaboration du SCOT n'est pas sans conséquence.

Alors que le Pays du Velay est le seul pays altiligérien à ne pas avoir débuté le processus visant à se doter d'un schéma de cohérence territoriale, le retard dans l'initiation même du dispositif compromet l'élaboration d'autres documents de planification spatiale, comme le Plan de Déplacement Urbain Communautaire (PDUC) ou les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et cartes communales. En effet, l'élaboration de ces documents censés décliner le SCOT se fait sans mise en cohérence au niveau territorial. Leur adoption, depuis l'échec du projet initialement conduit par la communauté d'agglomération, peut même compromettre l'élaboration d'un document unificateur véritablement cohérent et conduire en définitive à une politique urbanistique sans ligne directrice.

7-2 Le plan de déplacement urbain communautaire (PDUC)

La communauté d'agglomération du Puy-en-Velay s'est dotée d'un Plan de Déplacement Urbain Communautaire (PDUC), après avoir procédé à un pré-diagnostic, eu recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage et organisé une enquête publique concomitamment à une consultation des personnes publiques intéressées (Etat, Région, Département). Les ordonnateurs successifs rappellent que le recours à une enquête publique, qui n'était pas obligatoire, a été encouragé par l'Etat. Celui-ci octroyait alors des subventions, tant pour les études préalables que pour les actions mises en place.

Le PDUC a pour objet de déterminer l'organisation du transport des personnes et des marchandises, la circulation et le stationnement au sein d'un périmètre urbain. L'élaboration de ce document revêt une obligation légale pour les communes ou les EPCI de plus de 100 000 habitants. Bien que la CA du Puy-en-Velay se situe en-deçà du seuil, une délibération communautaire du 6 juillet 2000 autorise une consultation concernant un pré-diagnostic. L'opération est estimée à 136 900 € pour son ensemble, dont 90 350 € pour la première phase. L'autofinancement intercommunal porte sur 43 075 €, en complément de subventions de 45 175 € de l'Etat et de 2 100 € de l'ADEME.

L'assistance à réalisation d'un pré-diagnostic est confiée, sans mise en concurrence, à SYNERGIES TRANSPORTS en collaboration avec le cabinet TRANSITEC, pour 40 112,39 € TTC (263 120 frs TTC). Ce choix est ainsi justifié par l'ordonnateur alors en fonction par « *la disponibilité immédiate de son chargé de mission, [le] coût qui se situe en dessous du seuil des marchés publics et (...) l'extrême urgence qu'il y a à faire avancer un dossier devenu difficile* ». Bien que la date de passation de la lettre de commande soit antérieure au décret n° 2001-210 du 7 mars 2001 *portant code des marchés publics*, la chambre considère que l'urgence invoquée dans cette affaire est discutable.

Selon les ordonnateurs qui se sont succédé au cours de la période examinée, « *la délibération du Conseil communautaire du 13 novembre 2003 arrêtant le PDU avait été prise à une forte majorité (37 voix POUR, 6 voix CONTRE, 4 ABSTENTIONS) par les communes* ». Ils ajoutent que « *tant l'Etat que la Région Auvergne et le Département de la Haute-Loire, ont émis un avis favorable sur le PDUC mais (...) la plupart des communes ont émis un avis défavorable, vraisemblablement à cause d'une mauvaise pédagogie pour laquelle la Communauté d'agglomération doit prendre sa part de responsabilité* ».

Plus d'une année après la production du rapport défavorable de la commission d'enquête, le conseil communautaire considère, par une délibération du 15 juin 2006, que « *si les éléments contenus dans l'étude du CETE de Lyon sont rejetés, les orientations du plan de déplacement n'ont pas été remises en cause* ». Le conseil communautaire décide en conséquence l'approbation du PDUC et de son volet financier (2006-2008), l'augmentation du taux du versement transport, l'adoption d'une tarification sociale et une modification du réseau de transports urbains.

Les ordonnateurs qui se sont succédé précisent que « *la délibération du Conseil communautaire du 15 Juin 2006 approuvant le PDUC avait été adoptée à une majorité (...) forte (...) (40 voix POUR, 3 voix CONTRE, 1 ABSTENTION) avec, il est vrai, ce qui peut en atténuer la portée, un premier volet d'actions 2006-2008 accompagné d'un plan de financement prévisionnel qui a eu des difficultés à se mettre en place* ».

Le contenu du PDUC de la CA du Puy-en-Velay doit être resitué au regard des objectifs initiaux, des budgets prévus et du coût global de la démarche.

Un PDUC vise à répondre à différents enjeux : l'élaboration d'une politique de stationnement, la mise en place d'un schéma de voirie d'agglomération, l'amélioration et le développement des transports collectifs, l'évaluation du mode de transport des personnes à mobilité réduite, l'organisation de l'intermodalité, l'articulation de la politique des déplacements avec celle de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, la promotion de l'utilisation des transports en commun, le covoiturage et les « *modes doux* » de déplacements, l'organisation des livraisons et du transport des marchandises, l'amélioration de la sécurité des déplacements, le développement de la marche à pied, le développement de la place du vélo, la réduction de la pollution atmosphérique et la lutte contre le bruit.

Le document adopté par l'assemblée délibérante, « *bon compromis entre le "souhaitable" et le "réalisable"* » selon l'ordonnateur alors en fonction, ne répond que partiellement à ces différents enjeux. Il ne comprend pas, notamment, de modification du plan de circulation dans l'agglomération. Sa dimension prospective et directrice est occultée. Il est présenté au plus comme « *une première étape d'un plan qui pourrait, au fur et à mesure, par période de 2 ou 3 ans, se décliner en fonction de l'évolution du paysage de l'agglomération et des souhaits des communes* ».

En 2008, un document intitulé « *éléments de réflexion pour la construction d'un projet de territoire - 2008-2014* » dresse un bilan des actions menées depuis l'adoption du PDUC. Il met en exergue le retard pris dans la déclinaison opérationnelle de 2006 à 2008.

Avec 434 940 € utilisés à la clôture de l'instruction du présent contrôle sur les 3 M€ prévus (14,49 %), les réalisations ne correspondent pas aux prévisions, de nombreuses opérations n'étant pas engagées. Par ailleurs, le degré de réalisation des opérations initiées n'est pas spécifié. Tel est le cas de la mise en compatibilité des PLU et des cartes communales avec la charte d'environnement paysagère (cohérence urbanisme - déplacements). Les actions portant sur le stationnement automobile, sur la voirie et la circulation automobile, les déplacements des élèves et des salariés, le transport des marchandises, ainsi que sur la sécurité des déplacements manquent de lisibilité. Leur engagement à terme n'est pas précisé. Or il s'agit des éléments primordiaux d'un PDUC.

Parmi les réalisations concrètes, il convient cependant de relever la création de parcs à vélos, le renouvellement d'un véhicule pour les personnes à mobilité réduite, la reconfiguration du réseau urbain et communautaire de transport collectif et l'achat de bus fonctionnant au gaz naturel.

En définitive, alors que le processus a été initié dès 2000, poursuivi entre 2004 et 2006, le bilan du PDUC se situe très en retrait par rapport aux objectifs initiaux et aux coûts des études (au total 373 261,00 €), partiellement subventionnées par l'Etat et l'ADEME, même si, comme le relèvent les deux derniers ordonnateurs en fonction au cours de la période examinée, un certain nombre d'opérations sont déclinées « *dans le respect des orientations du PDUC, y compris, au premier chef, les plans locaux d'urbanisme* ».
