



Chambre régionale des comptes
des Pays de la Loire

La Présidente

Nantes, le 13 octobre 2011

GREFFE N° 2011-225

Monsieur le Maire,

Je vous ai adressé par lettre du 1^{er} septembre 2011, le rapport d'observations définitives pour les années 2005 et suivantes concernant la gestion de la commune de Cholet, que vous administrez.

Votre réponse a été enregistrée au greffe de la chambre le 3 octobre 2011. La procédure est désormais close et vous trouverez ci-joint le rapport, complété de votre réponse.

En application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, ce rapport doit être communiqué à votre conseil municipal dès sa plus proche réunion. Il doit être inscrit à son ordre du jour, être annexé à la convocation adressée à chacun des membres du conseil et donner lieu à un débat.

A compter de la date de cette réunion, que je vous serais obligée de me faire connaître, la communication du rapport, complété des réponses, à toute personne en faisant la demande, est de droit. J'en transmets par ailleurs une copie au représentant de l'Etat dans le département et au Directeur départemental des finances publiques.

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

Catherine de KERSAUSON

Monsieur Gilles BOURDOULEIX
Député-maire de Cholet
Hôtel de Ville
B.P. 32135
49321 CHOLET CEDEX



Chambre régionale des comptes
des Pays de la Loire

La Présidente

Nantes, le 1er septembre 2011

GREFFE N° 2011-124
011L025-1/PA

Observations définitives concernant la gestion de la commune de Cholet

Années 2005 et suivantes

Résumé des observations

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la commune de Cholet depuis 2005. A l'issue de ce contrôle qu'elle a mené concomitamment sur la communauté d'agglomération du Choletais, elle dresse les principaux constats suivants :

La situation financière de la commune de Cholet paraît satisfaisante, bien que ses marges de manœuvre se soient fortement réduites compte tenu du volume d'investissements réalisés les dernières années.

L'augmentation significative de la fiscalité a permis de maintenir un taux d'autofinancement des investissements convenable. Toutefois une forte augmentation de l'endettement a été rendue nécessaire pour financer le niveau d'investissement consacré pour l'essentiel à l'opération de centre ville, Arcades Rougé.

Cette opération s'est révélée beaucoup plus coûteuse (33,9 M€) que le projet initial le prévoyait (18,5 M€). Elle pèse fortement sur les finances communales du fait, notamment, de l'acquisition du parking public souterrain.

L'imbrication complexe des financements liée à l'utilisation inadéquate de ses budgets annexes par la collectivité ne permet pas d'assurer une lisibilité suffisante de l'usage des financements publics sur la période. Les parts respectives des différents budgets doivent y être correctement imputées.

En gestion, la répartition des compétences entre la ville et la communauté d'agglomération du Choletais manque encore de cohérence, et le dispositif de mutualisation des services appelle une nécessaire clarification afin d'éviter les doublons de gestion, comme il en existe dans le domaine culturel, pour fiabiliser la répartition des charges entre les deux collectivités et atteindre effectivement l'objectif partagé de rationalisation des moyens.

Cholet est la 5^{ème} ville des Pays de la Loire, également chef-lieu de l'arrondissement, et commune-centre de la communauté d'agglomération du Choletais-la CAC. La population de Cholet est de 56 700 habitants. Son économie se caractérise par un dynamisme industriel reconnu (2^{ème} bassin économique des Pays de la Loire par ses effectifs).

La chambre a souhaité organiser deux contrôles en parallèle sur la communauté d'agglomération du Choletais et sur la ville de Cholet. Elle a pu ainsi mesurer l'implication des deux collectivités dans l'intercommunalité en écho au rapport public particulier de la Cour des comptes (publié en novembre 2005 et suivi d'un bilan d'étape en 2008).

L'examen de la gestion conduit pour les années 2005 et suivantes, a porté sur les suites du précédent contrôle de la commune, la gestion des compétences communales, la mutualisation de ses services et ceux de la communauté d'agglomération du Choletais, l'opération Arcades Rougé, la fiabilité budgétaire comptable, la situation financière et les marchés.

SOMMAIRE

1	La gestion des activités éducatives et culturelles	3
1.1	Une recherche de cohérence	3
1.2	Le département bibliothèque universitaire	3
1.3	La classe préparatoire aux écoles d'art	3
1.4	L'institut municipal de langues	4
2	La mutualisation des services avec la CAC	4
2.1	Les modalités de la mutualisation entre la ville de Cholet et la CAC	5
2.1.1	La gestion financière de la mutualisation et son évaluation	5
3	Les Arcades Rougé	6
3.1	Le coût global de l'opération	7
3.2	La gestion budgétaire de l'opération Arcades Rougé	7
3.3	La conduite du projet	8
3.4	La gestion du parking public	9
4	La situation financière et fiabilité comptable	10
4.1	Les produits de gestion	10
4.2	Les charges de gestion	11
4.3	Les soldes intermédiaires de gestion	12
4.4	Le financement de l'investissement	12
4.5	La fiabilité comptable	13
5	Relevé des recommandations	14

La chambre a observé l'organisation mise en place à Cholet pour une bonne répartition des charges liées à l'exercice respectif des compétences par la ville et la communauté d'agglomération (CAC). La gestion de certaines activités culturelles montre un manque de cohérence globale du partage effectué entre la ville et la CAC en ce domaine ; en outre, elle apparaît critiquable sur quelques aspects financiers.

1 La gestion des activités éducatives et culturelles

1.1 Une recherche de cohérence

Les différentes activités culturelles proposées par la ville de Cholet relèvent d'une gestion municipale et/ou d'une gestion communautaire sans que les critères de rattachement des équipements soient lisibles. La ville gère l'école d'arts plastiques et la médiathèque, mais a transféré la gestion de l'école de musique à la CAC qui gère également les bibliothèques rurales. Les salles de spectacles sont gérées soit par la ville soit par la CAC. Le service des archives est aujourd'hui le seul service culturel mutualisé.

La gestion de la politique culturelle à Cholet souffre d'un manque de cohérence qui semble reconnu par les deux collectivités. Une étude communiquée début 2010, sur la compétence « culture », par un cabinet spécialisé, relève l'intérêt d'une approche cohérente et coordonnée de la politique culturelle, permettant d'éviter les « doublons » de gestion.

Au moment du contrôle de la chambre, aucune suite concrète n'avait été donnée à ces préconisations. Toutefois, ce dossier a été récemment relancé par la collectivité qui indique qu'elle envisageait le transfert de la compétence "culture" à la communauté d'agglomération au 1^{er} janvier 2012.

1.2 Le département bibliothèque universitaire

Le transfert de compétence devrait permettre de clarifier également la situation du département bibliothèque universitaire de la médiathèque de Cholet. Ce département qui emploie quatre agents de la collectivité représente en masse salariale et frais de fonctionnement, une charge annuelle de 236 k€¹ (hors charges d'administration générale), relève des compétences facultatives de la communauté d'agglomération (CAC) au titre de « l'accompagnement de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle et le soutien des organismes correspondants ». Il n'est donc pas régulier de faire supporter cette charge par le budget de la commune.

1.3 La classe préparatoire aux écoles d'art

Cette mise en cohérence pourrait également bénéficier à la classe préparatoire aux grandes écoles d'art créée au sein de l'école d'arts plastiques, en 2009, et qui ne relève pas explicitement et exclusivement d'un domaine communal. Ceci pourrait évoluer dans un cadre supra communal au regard des textes².

¹ k€ : millier d'euro

² L'article L.216-2 du code de l'éducation indique que « Les communes et leurs groupements organisent et financent les missions d'enseignement initial et d'éducation artistique de ces établissements. Les autres collectivités territoriales ou les établissements publics qui gèrent de tels établissements, à la date de publication de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, peuvent poursuivre cette mission ; ces établissements sont intégrés dans le schéma départemental ».

Pour la collectivité, cette classe préparatoire aux grandes écoles d'art s'inscrit dans la cohérence du paysage culturel choletais, contribue à la démocratisation de l'accès à la culture et participe au rayonnement de l'école. Elle est ouverte aux élèves de 18 à 25 ans, diplômés du baccalauréat, sélectionnés sur entretien.

Le tarif annuel est de 615 € en 2010. En 2009, la première promotion comprenait six élèves de la région choletaise dont trois étaient originaires de Cholet. En 2010, sur 12 élèves, seulement deux sont originaires de Cholet, les dix autres sont originaires des Pays de la Loire, mais également des Côtes d'Armor, du Jura, du Loiret.

Bien que subventionnée par la direction régionale des activités culturelles (DRAC), cette activité n'est pas autofinancée et le déficit est supporté uniquement par le budget principal de la commune. La DRAC n'ayant pas confirmé sa participation pour l'exercice 2010, le déficit est estimé à 19,4 k€ en 2009 et à 25 k€ en 2010.

Il existe enfin une autre activité atypique dont le mode de gestion et le financement par le budget communal apparaissent inadaptés.

1.4 L'institut municipal de langues

La commune de Cholet gère en régie directe une école de langues « l'institut municipal de langues » (IML) qui propose l'apprentissage de 15 langues. Les enseignants exercent au profit des écoles de Cholet, dispensent des cours dans le cadre d'activités de loisirs pour les habitants de la commune, et offrent des prestations de service aux entreprises du territoire pour leurs actions de formation continue. Les prestations à destination des entreprises représentent environ 30 % de l'activité, et sont reconnues au titre de la formation continue.

La part des dépenses et des recettes liées à cette activité n'est pas identifiée dans le budget, mais la collectivité établit annuellement un bilan financier à destination des services de l'Etat en charge de l'agrément. Ces bilans qui ne prennent en compte que les charges directes, font apparaître un déficit annuel de l'ordre de 5 %. Toutefois, le déficit réel peut être estimé à près de 20 % en intégrant les frais d'administration. La collectivité indique que la transparence des coûts sera renforcée par la mise en place prochaine d'un logiciel de comptabilité de gestion analytique par activité.

L'activité de formation professionnelle continue est une activité de prestation qui relève du secteur concurrentiel. L'insuffisance de l'initiative privée sur le territoire communal n'est pas avérée car des activités de même nature sont proposées à Cholet³. En conséquence, cette activité s'analyse comme un service industriel et commercial (SPIC) en gestion directe et pourrait faire l'objet par exemple, d'une régie dotée a minima de l'autonomie financière en vertu de l'article L. 1412-1 du CGCT, soumise aux dispositions de l'article L. 2221-1 et suivants du CGCT, qui prévoient notamment l'équilibre du budget par le financement de l'utilisateur du service.

2 La mutualisation des services avec la CAC

Différentes modalités de mutualisation entre la ville et la CAC ont été mises en œuvre sur la période sous revue, en application de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui autorise la mise à disposition des services d'une commune membre au bénéfice d'un EPCI pour l'exercice de ses compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services.

³ La CCI et une entreprise Wall Street Institute.

2.1 Les modalités de la mutualisation entre la ville de Cholet et la CAC

Les deux collectivités sont attachées à la démarche de mutualisation, notamment dans un souci de rationalisation des moyens. La mutualisation des services a été encadrée par 20 conventions sur la période 2005-2010 proposant des prestations réciproques. Depuis le 1^{er} octobre 2010, une nouvelle étape de la mutualisation a été franchie, par la création d'un service totalement mutualisé en charge des bâtiments, de la voirie, des espaces publics et des problématiques liées à l'énergie. Les agents de cette direction exercent leurs compétences indifféremment pour l'une ou l'autre des collectivités.

Actuellement la mutualisation au bénéfice de la CAC représente 16,4 équivalents temps plein, auxquels s'ajoute l'ensemble des agents du centre technique municipal (CTM) et de la direction paysage et cadre de vie (DPCV). C'est un total de 274 agents qui participent pour une part de leur activité à la mutualisation forfaitisée.

2.1.1 La gestion financière de la mutualisation et son évaluation

La chambre constate un manque de rigueur dans l'appréciation des charges respectives de chaque collectivité, ville et CAC.

Pour la gestion financière, les mouvements (titres et mandats) entre les collectivités ont progressé de 44 % sur la période. Plusieurs dispositifs sont utilisés pour gérer les compensations financières liées à la mutualisation des services : la facturation horaire, la facturation forfaitaire, la facturation au pourcentage selon une clé de répartition des charges prévisionnelle sur la masse salariale.

Chaque service concerné dispose d'un outil de quantification du temps, mais il n'y a pas d'outil commun et homogène. Le service « Prospective Qualité Conseil » est chargé de collecter les données pour les communiquer ensuite au service financier.

A ces mouvements encadrés par une convention, s'ajoute un système de facturation de prestations dont la lisibilité mériterait d'être améliorée. Des éléments trop succincts de liquidation sont transmis par le service prestataire qui établit une facture non détaillée, laquelle est alors jointe au titre de recettes émis par le service financier.

Cette organisation autour de la mutualisation est complexe et accroît fortement la gestion administrative des services concernés.

Actuellement, aucune évaluation précise n'a été réalisée par les services de Cholet, notamment l'évolution des effectifs ville/CAC dans les domaines transférés ou les services mutualisés. Il n'est pas établi qu'à ce stade, la mutualisation ait permis de réaliser les économies d'échelle attendues, notamment sur les effectifs.

Leur évolution a été de + 4,53 % sur la période 2005 à 2009, et en cumulé ville et CAC de + 12 %, comme le montre le tableau ci-après.

Depuis 2005, l'évolution des effectifs des deux collectivités est la suivante :

	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 2005/2009
Effectif pourvu CAC	431	485	490	517	549	+27%
Effectif pourvu Ville	838	857	874	857	876	+5%
Total pourvu	1269	1342	1364	1374	1425	+12%

Pour sa part la ville admet que la mutualisation mise en œuvre est un dispositif qui peut être amélioré, simplifié, rendu plus transparent et surtout évalué.

Si le principe de mutualisation entre collectivités est encouragée par le législateur, toutefois celle mise en œuvre à Cholet par les deux collectivités apparaît perfectible. En l'absence de comptabilité analytique, la juste affectation des charges réelles supportées par les budgets respectifs de la CAC et de la ville n'est pas mise en œuvre.

La ville a prévu pour l'exercice budgétaire 2012 de mettre en place un outil logiciel adapté qui devrait permettre un suivi budgétaire et comptable par activité sur la base de coûts complets.

La chambre prend acte de l'engagement d'une démarche de clarification des relations de la ville avec la CAC, visant à simplifier et fiabiliser la gestion de la mutualisation, en s'appuyant sur les nouvelles dispositions de l'article 66 de la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales (et modifiant l'article L. 5211-4-1 du CGCT précité), qui prévoit notamment la mise en place de services communs entre communes membres et communauté.

La nouvelle forme de mutualisation par la création de directions communes des services techniques depuis le 1^{er} octobre 2010, et celle à venir, des services fonctionnels « ressources humaines » et « finances » aurait en effet l'intérêt de simplifier la gestion des échanges financiers entre les deux collectivités.

3 Les Arcades Rougé

L'opération des Arcades Rougé est l'opération d'aménagement la plus importante réalisée sur la période 2005–2010, elle représente 26,73 % du total des investissements, selon la commune qui considère que l'environnement fortement concurrentiel en matière commerciale créait une nécessité de restructurer, redynamiser et densifier l'appareil commercial du centre-ville.

Cette opération s'est révélée beaucoup plus coûteuse (33,9 M€) que le projet initial le prévoyait (18,5 M€) Elle est en grande partie à l'origine du « rattrapage » des taux de fiscalité (cf. infra 4- La situation financière) décidé en 2008 et contribue pour 17,6 M€ aux 40,4 M€ d'augmentation de l'endettement de la ville. Pour autant son coût global est difficile à évaluer.

La difficulté de lisibilité résulte à la fois d'une approche par périmètre (ZAC et hors ZAC) et par nature (parking financé sur le budget principal bien qu'il soit dans le périmètre de la ZAC). Les opérations financières incluses dans le périmètre de la ZAC figurent au budget annexe d'aménagement, tandis que les opérations financières hors ZAC figurent quant à elles au budget principal.

Le projet des Arcades Rougé est né en 1996, suite à une proposition du promoteur Multi-Développement. Celui-ci a créé en octobre 1997, une société ad'hoc, Multinvest pour réaliser le projet.

La ville est intervenue pour l'acquisition de foncier, le financement d'espaces publics, des voiries, un parking souterrain, et interviendrait bientôt pour la réhabilitation d'un ancien théâtre. Elle avait constitué une zone d'aménagement concertée (ZAC) pour cette opération d'aménagement en 1999, mais l'emprise du projet a quasiment doublé depuis, et la ZAC ne représente en définitive que 54 % de la surface prise en compte dans le projet.

3.1 Le coût global de l'opération

L'évaluation des coûts réalisée à l'occasion du contrôle met en évidence la sous-estimation initiale de l'impact financier du projet.

A l'origine, le plan pluriannuel d'investissement 2005-2010, de Cholet indiquait une enveloppe de 10,7 M€ « opération Arcades Rougé », pour le budget principal, et sur la même période une enveloppe de 7,8 M€ pour la ZAC de la Sardinerie (Arcades Rougé) sur le budget d'aménagement, soit un coût total prévisionnel de 18,5 M€.

a) Sur le budget annexe d'aménagement, figurent les opérations incluses dans le périmètre de la zone d'aménagement de la Sardinerie :

Plusieurs modifications du dossiers de la ZAC, constitué en 1999 ont impacté le bilan financier de l'opération : en juin 2000 pour l'acquisition de l'immeuble de l'établissement scolaire du Bretonnais pour un montant de 5,4 M€, en juin 2006 afin de prendre en compte une subvention du budget principal de 5,8 M€ rétablissant le coût du collège Bretonnais, finalement équilibré en décembre 2006 par un emprunt de 6,9 M€.

Fin 2010, la ville de Cholet a réalisé un bilan provisoire de l'opération d'aménagement qui présente un montant de dépenses de 15,8 M€ pour 5,2 M€ de recettes. Elle prévoit de présenter ce bilan à l'occasion d'un prochain conseil municipal qui devra délibérer sur l'intégration au budget principal du solde de l'opération, soit une charge de 10,6 M€ pour le budget principal, dont 9 M€ d'encours de dette.

Pour cette opération d'aménagement, les recettes attendues de la vente des emprises foncières ont donc été très inférieures aux prévisions, et cette opération n'a bénéficié d'aucune autre subvention hormis le financement communal.

Depuis 1999, le périmètre de l'opération Arcades Rougé s'est significativement étendu, la ZAC ne représentant que 54 % de l'opération. La collectivité a cependant estimé qu'il était trop complexe sur le plan juridique de revoir le périmètre de la zone pour prendre en compte l'ensemble de l'opération.

b) Sur le budget principal de la ville figurent donc les autres financements relatifs au projet Arcades Rougé.

La principale évolution résulte de l'acquisition du parking souterrain qui n'était pas prévue à l'origine du projet.

Fin 2010, les services financiers établissent le bilan Arcades Rougé pour le budget principal à un montant de dépenses 18 M€ et un solde de 14,9 M€, financé par emprunts à hauteur de 8,4 M€ et par un autofinancement de 6,5 M€.

Le coût global de l'opération est en conséquence estimé à 33,9 M€. L'augmentation de l'encours de dette était au 31 décembre 2009 de 17,6 M€, dont 11,3 M€ pour le parking et les travaux d'aménagement public (Budget Principal et annexe) et 6,3 M€ pour le déficit relatif au foncier.

3.2 La gestion budgétaire de l'opération Arcades Rougé

Pour cette opération, la ville a considéré que seules les dépenses de la ZAC devaient être inscrites au budget annexe, à l'exception du parking qui bien que figurant dans le périmètre a été financé sur le budget principal. Elle a donc opéré une distinction forfaitaire des dépenses : 54 % / 46 %, et, en conséquence, les marchés d'aménagement et de maîtrise d'œuvre ont ainsi été payés sur les deux budgets.

Cette répartition financière forfaitaire et peu transparente, qui s'appuie sur un fractionnement lié à l'absence d'actualisation du périmètre de la ZAC, ne permet pas de connaître distinctement les dépenses liées à cette opération.

De plus, la ville utilise un seul budget d'aménagement, pour trois zones de nature très différentes et qui représentent des charges très variables selon les exercices :

- la ZAC de la Sardinerie, consacrée à l'aménagement du centre-ville ;
- la ZAC Val de Moine, destinée à réaliser des lotissements d'habitation ;
- la zone aéronautique de l'aérodrome, plutôt vouée à l'implantation d'activités liées à l'aéronautique de loisirs.

La ZAC de la Sardinerie représentait 94 % des dépenses de ce budget annexe en 2005 et 16 % en 2007.

Même si la réglementation comptable M14 ne crée pas d'obligation, elle recommande de créer un budget annexe par opération pour assurer une meilleure lisibilité de l'équilibre financier de chaque opération.

3.3 La conduite du projet

Pour l'ensemble de l'opération, la ville n'a pas souhaité déléguer le rôle d'aménageur, qu'elle a donc géré directement, et n'a pas non plus cherché à mettre en concurrence les promoteurs potentiels. Les relations entre la ville et le promoteur ont été formalisées alors que le projet était déjà très engagé.

Toutefois les exigences du promoteur sur le périmètre de l'opération ont contraint la ville à acquérir l'emprise foncière du collège privé Bretonnais pour un coût significatif permettant sa réimplantation dans une autre partie de la ville. De même, dans le projet du promoteur figurait un parking public souterrain qui n'était pas envisagé par la ville, au moment de la création de la ZAC dont le dossier intégrait une enveloppe de 990 000 € pour la réalisation d'un parking 400 places.

A partir de 2003, le promoteur a recherché une société susceptible d'investir dans l'acquisition et la gestion du parking public souterrain (passé à 500 places), situé au cœur du projet et complémentaire de la réalisation de la surface commerciale. Cette démarche n'a pas abouti parce que la taille du parking ne permettant pas d'équilibrer la gestion de l'équipement, les gestionnaires potentiels du secteur concurrentiel exigeaient d'obtenir une délégation sur l'ensemble du stationnement de la commune. Le promoteur estimait en outre que les tarifs du stationnement devaient être augmentés pour rendre sa gestion viable.

La municipalité n'ayant pas souhaité déléguer la gestion de l'ensemble du stationnement municipal afin de garder la maîtrise de sa politique du stationnement, a donc été contrainte d'acquérir ce parking souterrain.

Les premières relations contractuelles avec le promoteur ont été formalisées en 2007 par la signature de l'acte de cession d'emprise de l'Ilot de Bretonnais du collège et pour l'acquisition du parking en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA)⁴ pour un montant de 13,5 M€.

⁴ Art. 1601-3 du code civil : « la vente en l'état futur d'achèvement est le contrat par lequel le vendeur transfère immédiatement à l'acquéreur ses droits sur le sol ainsi que la propriété des constructions existantes. Les ouvrages à venir deviennent la propriété de l'acquéreur au fur et à mesure de leur exécution ; l'acquéreur est tenu d'en payer le prix à mesure de l'avancement des travaux. Le vendeur conserve les pouvoirs de maître de l'ouvrage jusqu'à la réception des travaux ».

Enfin, le cabinet d'architecture, maître d'œuvre des constructions réalisées par le promoteur a également été sélectionné pour la maîtrise d'œuvre des aménagements publics réalisés par la ville, dans le cadre de cette opération. La ville et le promoteur ont donc eu le même architecte, même si les équipes de maîtrise d'œuvre n'ont pas été strictement les mêmes.

La chambre observe que l'autonomie de la ville dans ses choix techniques et financiers a été très relative, malgré ce qu'elle fait valoir de l'implication de ses services dans la structuration du projet, obtenant du promoteur certaines modifications, notamment pour favoriser le côté « rue » du projet.

En outre, la chronologie des délibérations du conseil municipal relatives à ce projet et son coût total montrent que la collectivité n'en avait pas anticipé l'impact financier sur les finances communales et l'aurait plutôt sous estimé.

Pour terminer l'opération Arcades Rougé, la ville a inscrit au budget 2010, le financement, pour 1,35 M€, de l'aménagement de la dernière partie comprenant l'ancien théâtre appelé « ilot place Travot », (délibération de juillet 2010). Le programme d'investissement, de la Ville prévoit la transformation de l'ancien théâtre en un espace "pluridisciplinaire et modulable". Néanmoins, il était indiqué que "*le projet est toujours en réflexion*".

Cette dernière étape confirme que la gestion de cette opération réalisée au coup par coup a contraint la collectivité à s'adapter, dans une posture de compromis entre les exigences du promoteur et les contraintes de la gestion publique.

3.4 La gestion du parking public

Quand la collectivité a délibéré sur l'acquisition du parking souterrain en 2006, elle disposait de l'étude produite à sa demande en mai 2006 par le cabinet d'étude ISIS sur la rentabilité du futur parking. Cette étude estimait qu'à tarification identique à celle pratiquée dans l'autre parking municipal « Travot », le parking des Arcades Rougé atteindrait l'équilibre financier à partir de la 57^{ème} année pour un investissement initial de 12 M€. A 25 années, le déficit était estimé à 15 M€.

Différentes variantes ont été calculées avec modification du zonage, des tarifs, et ventes de places à la moyenne surface commerciale, pour réduire ce déficit. Malgré les préconisations du bureau d'étude, Cholet a souhaité maintenir des tarifs très peu élevés allant même jusqu'à réduire ces tarifs et augmenter la durée de gratuité depuis le 6 septembre 2010. Cette évolution tarifaire montre la volonté de la ville de promouvoir le stationnement dans les parkings couverts, mais risque d'accroître la charge supportée par le budget.

En 2009 les recettes de parking se sont élevées à 123 k€. Le budget 2010 qui prévoyait pour cette seule catégorie de parkings en ouvrage, un montant total de recettes de 895 k€, n'a enregistré que 365 k€, soit 40 % de la prévision : le parking des Arcades Rougé s'établit, pour sa première année de fonctionnement, à une moyenne mensuelle 12 560 mouvements (à comparer à la moyenne mensuelle du parking Travot de 32 640 mouvements). Selon les projections faites par le cabinet d'étude, les évaluations de recettes du parking des Arcades Rougé étaient estimées au double des autres parkings.

La montée en charge progressive de la fréquentation, comme les gains de productivité réalisés sur la gestion globalisée du stationnement tablent sur une amélioration hypothétique de la situation actuelle.

A l'ouverture du parking Arcades Rougé, la ville a créé un budget annexe du stationnement qui comptabilise les opérations comptables de l'ensemble du stationnement, mais ce budget annexe pose des problèmes de lisibilité car le principe même de rattachement de l'ensemble des dépenses et recettes n'est pas respecté. Il n'y en effet pas eu de transfert des immobilisations et des emprunts liés à l'acquisition du parking Arcades Rougé ; ainsi, ce budget ne permet ni d'identifier le coût exact de l'activité (comme le prévoyait le cabinet d'études missionné par la ville), ni d'en estimer le coût global.

4 La situation financière et fiabilité comptable

L'évolution globale des soldes de gestion est donnée par le tableau suivant :

BUDGET PRINCIPAL	2005	2006	2007	2008	2009
PRODUITS DE GESTION	60 712 545	61 995 736	63 373 404	65 078 785	66 773 505
CHARGES DE GESTION	51 500 427	53 688 996	55 522 696	56 023 214	55 954 692
EXCEDENT BRUT DE FONCTIONNEMENT	9 212 117	8 306 740	7 850 708	9 055 571	10 818 813
CAF BRUTE ⁵ (solde des opérations réelles - 775)	6 375 456	7 221 896	6 422 206	7 040 968	8 344 558
Résultat	3 858 601	4 565 855	3 518 562	4 144 520	5 505 046
Remboursement d'emprunt (164 hors 16449 + 1681)	5 240 253	2 450 153	2 778 372	3 112 725	3 738 459
CAF DISPONIBLE ⁶	1 135 202	4 771 743	3 643 834	3 928 244	4 606 100
RECETTES PROPRES D'INVESTISSEMENT	3 786 776	5 173 930	4 283 275	4 379 892	11 229 491
DEPENSES D'INVESTISSEMENT	13 755 081	13 681 593	19 617 226	26 718 179	20 681 486
Emprunts nouveaux de l'année (hors 16449)	7 225 113	2 512 390	10 700 040	20 150 844	4 310 000
FONDS DE ROULEMENT au 31/12	288 017	-1 120 720	-2 303 407	-794 882	-1 339 075

4.1 Les produits de gestion

Les produits de gestion ont augmenté de 10 % sur la période. Cette augmentation, un peu plus élevée que l'inflation, environ 8 %, masque de fortes disparités entre ses différentes composantes :

- une hausse des contributions directes de 27 %, due aux effets cumulés des augmentations de bases (revalorisation forfaitaire décidée annuellement par le Parlement, création physique des bases) et aux augmentations de taux de 2008 et 2009 ; une diminution de 9,18 % de l'attribution de compensation due aux transferts de compétences, notamment des piscines ;
- une faible évolution des produits des services 3,9 %, due aux transferts des piscines et à la création du budget annexe du stationnement (au second semestre 2009).

Une comparaison avec les communes de la strate des communes de 50 à 100 000 habitants montre que Cholet perçoit des produits de fonctionnement inférieurs à la moyenne tout en mobilisant son potentiel fiscal.

⁵ CAF brute : excédent réel de fonctionnement permettant de couvrir le remboursement en capital des emprunts, et, pour le surplus, tout ou partie des dépenses d'équipement.

⁶ CAF nette ou disponible : part de la CAF restant après remboursement de l'annuité en capital, et permettant de financer sur ressources propres les dépenses d'investissement.

		2005	2006	2007	2008	2009
produits de fonctionnement / Population	Cholet	1 139 €	1 141 €	1 140 €	1 181 €	1 198 €
	régionale	1 310 €	1 389 €	1 365 €	1 390 €	1 396 €
	nationale	1 365 €	1 392 €	1 400 €	1 422 €	1 407 €
Coef. de mob. du pot. fiscal 3 taxes (comptable)	Cholet	1,01	1,02	1,04	1,10	1,12
	nationale	1,05	1,04	1,04	1,04	1,05

Source : fiches DGFIP et analyses financières du comptable

Cette situation s'explique notamment par des bases de fiscalité relativement faibles au regard de la moyenne nationale des communes de la strate.

	Cholet	moyenne DGCL 50 -100 000 hab
Bases/ habitant		
TH	1 150 €	1 203 €
TFB	1 077 €	1 300 €
TFNB	13 €	5 €

Source : DOB 2009

Alors que les taux des trois taxes n'avaient pas été relevés depuis 1992, ceux-ci ont été fortement augmentés en 2008 (+11 %) et 2009. Entre 2007 et 2008, les contributions directes ont ainsi augmenté de 3,53 M€.

Le taux de la taxe d'habitation reste légèrement inférieur à la moyenne, ce qui n'est pas le cas de la taxe foncier bâti :

Fiscalité		2005	2006	2007	2008	2009
Taxe d'habitation	Cholet	14,00	14,00	14,00	15,50	15,58
	régionale	17,86	17,95	17,99	18,39	19,34
	nationale	15,94	16,00	16,01	16,11	16,47
Taxe foncier bâti	Cholet	23,49	23,49	23,49	26,01	26,14
	régionale	23,13	23,17	23,16	23,86	25,14
	nationale	18,90	19,02	19,06	19,22	19,95
Taxe foncier non bâti	Cholet	39,77	39,77	39,77	44,03	44,25
	régionale	45,75	45,91	45,98	48,33	50,48
	nationale	44,99	44,27	44,17	45,15	48,15

Source : fiche comptable

Aujourd'hui, les marges de manœuvre fiscales de la collectivité sont donc limitées tant sur les taux que sur les bases qui semblent assez peu dynamiques.

4.2 Les charges de gestion

Les charges de gestion ont augmenté de 8,6 % entre 2005 et 2009, soit un peu moins que les produits de gestion. Ce résultat s'explique pour partie par la maîtrise des charges à caractère général et le transfert de gestion des piscines et des services communs personnes âgées à la CAC.

Les charges de personnel ont été maîtrisées, mais leur analyse est délicate compte tenu de l'effet cumulé du transfert de personnel qui a permis d'une part, de réduire les charges de la mutualisation des services avec la CAC, mais qui, d'autre part, augmente la masse salariale des effectifs concernés.

La maîtrise des dépenses de subventions et de dotations a été moins grande, l'augmentation représente 12,3 % sur la période compte tenu notamment de l'augmentation des dotations au Service départemental de secours et d'incendie (SDIS) et au CCAS.

BUDGET PRINCIPAL	2005	2006	2007	2008	2009	var moyenne	var totale
CHARGES DE GESTION	51 500 427	53 688 996	55 522 696	56 023 214	55 954 692	2,11%	8,65%
Charges à caractère général (011)	13 627 175	14 170 331	14 635 331	14 995 174	13 994 752	0,76%	2,70%
Charges de personnel (012)	27 207 940	28 506 099	29 680 301	29 652 236	29 913 016	2,42%	9,94%
Subventions (657) hors ccas et école	4 367 472	4 552 246	4 628 865	4 752 868	4 939 734	3,13%	13,10%
Autres charges (65 -657)	6 296 887	6 457 822	6 578 200	6 621 158	7 104 301	3,09%	12,82%
atténuation de produit	953	2 498	0	1 779	2 889		
EXCEDENT BRUT DE FONCTIONNEMENT	9 212 117	8 306 740	7 850 708	9 055 571	10 818 813	4,87%	17,44%

4.3 Les soldes intermédiaires de gestion

Sur la période, dans un contexte de quasi-stabilité des dotations, la baisse significative de l'excédent brut de fonctionnement (EBF)⁷ de 9,2 M€ en 2005 à 7,8M€ en 2007, près de 15 %, a contraint la ville à recourir à une augmentation significative des impôts pour redresser sa situation financière. Cette mesure a permis de maintenir un taux d'autofinancement brut correct et conforme à la moyenne des communes de la strate, sans pour autant dégager de réelles marges de manœuvre, compte tenu de la hausse des charges financières.

L'opération Arcade Rougé représente à elle seule 140 % de la CAF disponible⁸ sur la période.

4.4 Le financement de l'investissement

Les dépenses d'investissement ont fortement progressé depuis 2007, compte tenu notamment de l'opération Arcades Rougé.

	2005	2006	2007	2008	2009
DEPENSES D'INVESTISSEMENT	13 755 081	13 681 593	19 617 226	26 718 179	20 681 486

Le niveau d'investissement par habitant est plutôt faible jusqu'en 2006, mais il dépasse les moyennes régionales et nationale sur la fin de la période, en 2008 et 2009.

		2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses d'équipement brut / hab	Cholet	243 €	241 €	356 €	470 €	369 €
	régionale	263 €	347 €	379 €	355 €	303 €
	nationale	319 €	333 €	362 €	341 €	349 €

Source : fiches DGFIP

Le financement propre disponible⁹ de la collectivité s'est en revanche stabilisé. La hausse du FCTVA en 2009 est conjoncturelle et liée au plan de relance 2008 (qui a accordé une avance de FCTVA).

⁷ Excédent brut de fonctionnement : excédent des recettes sur les dépenses de fonctionnement.

⁸ Part de l'autofinancement restant après remboursement de l'annuité en capital, et permettant de financer sur ressources propres les dépenses d'investissement.

⁹ Financement propre disponible : recettes propres d'investissement auxquelles s'ajoutent des recettes externes (à l'exception des emprunts nouveaux).

	2005	2006	2007	2008	2009
CAF DISPONIBLE	1 135 202	4 771 743	3 643 834	3 928 244	4 606 100
RECETTES PROPRES D'INVESTISSEMENT	3 786 776	5 173 930	4 283 275	4 379 892	11 229 491
FCTVA et subventions (10 + 13 hors 1068)	2 470 484	3 126 578	3 711 668	3 451 817	9 276 234
Cessions d'immobilisations	1 096 007	1 887 323	258 740	838 721	728 853
Autres recettes (21rr, 27, 165,)	220 285	160 029	312 867	89 354	1 224 404*
FINANCEMENT PROPRE DISPONIBLE	4 921 978	9 945 673	7 927 109	8 308 135	15 835 591

* dont 948 079 € au titre d'un remboursement au titre d'une annulation d'une vente

Pour compléter le financement de ses investissements, la ville a mobilisé un volume d'emprunts important qui a eu pour effet d'accroître l'encours de la dette de 75 % sur la période.

	2005	2006	2007	2008	2009
Emprunts nouveaux (hors 16449)	7 225 113	2 512 390	10 700 040	20 150 844	4 310 000
Encours de dette au 01/01	36 176 781	38 160 846	38 223 053	46 145 668	63 202 954
Encours de dette au 31/12	38 160 846	38 223 053	46 145 668	63 202 954	63 758 755
Variation de l'encours	1 984 065	62 207	7 922 615	17 057 286	555 801

Source DELPHI : comptes 164 + 165

L'encours du budget annexe de l'aménagement a, quant à lui, augmenté de 62 % sur la période, passant de 9,8 M€ à 16 M€ En consolidant les deux budgets, l'encours de la dette a augmenté de 40,3 M€.

Consciente de la réduction de ses marges de manœuvre, la collectivité a annoncé à l'occasion du débat d'orientation budgétaire (DOB) 2009, sa volonté de limiter les investissements. La prospective financière s'établissait sur 18 M€ par an en 2009 et 2010, puis 15 M€ par an de 2011 à 2014. Toutefois, les dépenses réelles d'investissement ont été supérieures car elles ont atteint près de 20 M€ en 2009.

La chambre recommande de poursuivre la maîtrise de l'investissement telle que le prévoit la prospective financière, pour maintenir une situation financière correcte.

4.5 La fiabilité comptable

L'étude des relations financières entre la CAC et la ville révèle une pratique de facturation et de mandatement de la part de la ville insuffisamment formalisée et contrôlée. Le service financier produit une facturation des prestations servies par la ville à la CAC qui ne comprenait pas tous les éléments utiles au contrôle de la liquidation de la dépense.

Pour l'entretien des véhicules, les factures émises ne comprennent ni la nature de l'intervention au-delà d'un montant « pièces » et d'un montant « main d'œuvre », ni les informations permettant d'identifier le véhicule concerné. Les factures de fournitures de bureaux ne comportent que l'article comptable et le montant correspondant, sans identification des produits et quantités.

La ville a été certifiée ISO 9001 pour ses achats publics jusqu'en 2009, ce qui comportait pour elle l'obligation de respecter des délais de paiement inférieurs aux délais réglementaires. Pour tenir ses objectifs, la ville dispose d'un comité de pilotage et d'un tableau de bord semestriel des délais de paiement. Une convention de partenariat a été signée avec le comptable en 2000 et révisée en 2007.

Cette politique ambitieuse de qualité de gestion a été complétée, en début de l'année 2010, par un système de pénalités de retard qui prévoit l'imputation des intérêts moratoires sur le budget du service « fautif ».

Toutefois l'analyse du dernier tableau de bord des délais de paiement et de mandats divers dans le cadre du contrôle (frais de réception, opération Arcades Rougé, IML...) montre que la procédure reste perfectible.

De même des progrès pourront être réalisés sur les procédures internes relatives au rattachement des charges à l'exercice et sur la procédure d'engagement des crédits.

Quant au suivi de la gestion du patrimoine, des améliorations ont été réalisées sur la période, mais l'état des cessions et acquisitions serait plus précis s'il permettait d'identifier les opérations au titre du budget principal ou du budget annexe.

5 Relevé des recommandations

La chambre recommande à la ville de :

1. mettre en place une régie dotée a minima de l'autonomie financière pour gérer le département formation continue de l'institut municipal de langue (IML),
2. mettre en cohérence la gestion des activités culturelles entre la ville et la communauté d'agglomération du Choletais,
3. simplifier et fiabiliser la gestion de la mutualisation entre la ville et la communauté d'agglomération du Choletais,
4. assurer une meilleure lisibilité de l'équilibre de chaque opération d'aménagement, en créant un budget annexe spécifique par opération,
5. poursuivre la maîtrise financière de son volume d'investissements.