



Chambre régionale des comptes
de Poitou-Charentes

Le président

Poitiers, le 21 février 2012

REF. : N° 0207

ROD2

RECOMMANDE AVEC A.R.

Monsieur le Président,

Le rapport d'observations définitives sur la gestion de la Communauté d'Agglomération du Grand Poitiers, arrêté par la chambre régionale des comptes le 24 novembre 2011, vous a été notifié le 3 janvier 2012.

En application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, vous pouvez y apporter une réponse écrite dans le délai d'un mois suivant sa réception.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations définitives auquel est jointe la réponse adressée au greffe de la chambre.

Ce rapport, accompagné de la réponse, devra être communiqué par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion, après avoir fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci et avoir été joint à la convocation adressée à chacun de ses membres. Il devra donner lieu à un débat. Je vous précise que, selon les dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, les observations définitives sont communicables aux tiers dès qu'a eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant leur réception par la collectivité concernée.

Vous voudrez bien indiquer au greffe de la juridiction la date de cette réunion.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Gérald MEUNIER

Monsieur le Président
Communauté d'Agglomération Grand Poitiers



Chambre régionale des comptes
de Poitou-Charentes

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU GRAND POITIERS

Année 2003 et suivantes

La chambre régionale des comptes de Poitou-Charentes a examiné la gestion de la communauté d'agglomération du Grand Poitiers à compter de 2003.

Le contrôle a porté sur l'intercommunalité, la définition de l'intérêt communautaire, une partie des compétences de la communauté, le contrôle interne, la fiabilité des comptes, la situation financière, les budgets annexes « Eau », « Assainissement et eaux pluviales », les œuvres sociales et la restauration des personnels, les équipements d'accueil, la fonction juridique, les assurances, les partenariats et le recours à la société d'équipement du Poitou.

Grand Poitiers et Poitiers partagent les mêmes services, c'est pourquoi les parties du rapport relatives au contrôle interne, aux œuvres sociales et à la restauration des personnels, à la fonction juridique et aux assurances sont communes aux deux rapports, à l'exception des éléments spécifiques à la communauté d'agglomération.

Le rappel de la procédure suivie en application du code des juridictions financières figure en annexe.

SOMMAIRE

SYNTHESE DU RAPPORT	4
1. L'intercommunalité.....	8
1.1. Présentation générale.....	8
1.2. Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) des aires urbaines de Poitiers et de Châtelleraut.....	8
1.3. Le territoire du Grand Poitiers.....	9
1.4. Les instances statutaires de la communauté d'agglomération.....	10
1.5. L'intérêt communautaire et les compétences du Grand Poitiers.....	10
2. La compétence « développement économique »	11
L'aménagement de zones d'activité économique.....	11
Les zones d'activité et les voiries d'intérêt communautaire	12
3. La compétence « développement urbain ».....	15
3.1. Le programme local de l'habitat (PLH)	15
3.2. Le plan local d'urbanisme (PLU)	18
4. La compétence « transport »	19
4.1. La subvention d'équilibre versée au budget « Transport »	19
4.2. La fiabilité des comptes et l'équilibre du budget « Transport ».....	21
5. La compétence « ordures ménagères »	22
6. La compétence « incendie ».....	22
7. La compétence « sport »	23
7.1. Le transfert des équipements sportifs et des charges associées.....	23
7.2. Les aides financières au sport.....	25
7.3. Les mises à disposition de locaux et d'équipements sportifs	26
7.4. Le budget de fonctionnement de la compétence « Sport ».....	27
7.5. Le budget d'investissement de la compétence « Sport ».....	29
8. Le contrôle interne	30
8.1. Le dispositif de contrôle interne	30
8.2. Le système d'information de gestion.....	32
8.3. La communication interne	33
8.4. La communication externe	34
9. La fiabilité des comptes	35
9.1. La séparation organisationnelle, patrimoniale et comptable du Grand Poitiers.....	35
9.2. Le compte de résultat.....	37
9.3. Le bilan.....	40
10. La situation financière.....	42
10.1. Les budgets du Grand Poitiers	42

10.2.	Les ressources	43
10.3.	Les emplois	45
11.	Les budgets annexes « eau », « assainissement et eaux pluviales »	50
11.1.	Le budget annexe « Eau »	50
11.2.	Le budget annexe « Assainissement et eaux pluviales »	51
12.	Les œuvres sociales et la restauration des personnels	53
12.1.	Le comité d'action sociale	53
12.2.	L'Association « Sports et Loisirs des Employés Municipaux »	54
12.3.	La restauration des agents	55
13.	La fonction juridique.....	57
13.1.	Les structures	57
13.2.	Les procédures	58
14.	Les assurances.....	61
14.1.	9.1 Le recours à un prestataire de service	61
14.2.	9.2 Le devenir de la fonction	63
15.	Les partenariats	63
15.1.	La cartographie des partenariats et les risques associés	63
15.2.	Le respect des conditions de votes concernant les partenaires	64
15.3.	Les conventions type.....	64
15.4.	La reddition de comptes des bénéficiaires	65
15.5.	L'information des élus et des citoyens.....	66
16.	Les équipements d'accueil.....	67
16.1.	« Les Arènes »	67
16.2.	« Le Centre de conférences »	69
16.3.	Les tarifs des équipements d'accueil	74
16.4.	Vers de nouveaux choix de gestion des équipements d'accueil	75
17.	Le recours à la Société d'Equipement du Poitou (SEP)	75
17.1.	Le dispositif de suivi de la société	76
17.2.	Le suivi de la réalisation du pôle multimodal.....	82
ANNEXE 1 – Rappel de la Procédure		86
ANNEXE 2 – La compétence « sport »		87
ANNEXE 3 – La fiabilité des comptes.....		91
ANNEXE 4 – La situation financière		93
ANNEXE 5 – Les budgets annexes « eau », « assainissement » ET « EAUX pluviales »		103
ANNEXE 6 - Le recours à la SEP		106

SYNTHESE DU RAPPORT

1. L'INTERCOMMUNALITE

Le territoire du Grand Poitiers ne recouvre pas l'ensemble des 83 communes de son aire urbaine, telle que définie et analysée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), qui s'étend aux limites de l'arrondissement de Poitiers. Ainsi, la commune de Poitiers regroupe plus de 66% des habitants du Grand Poitiers alors qu'elle regroupe moins de 40% des habitants de l'aire urbaine. Cette situation donne un poids démographique prépondérant à Poitiers dans le Grand Poitiers et ne favorise pas par ailleurs un développement équilibré et harmonieux des espaces urbains et ruraux de l'aire urbaine.

Dans l'attente de l'établissement d'un schéma de cohérence territoriale qui couvrirait la majeure partie des aires urbaines de Poitiers et de Châtellerauld, l'établissement des documents d'urbanisme du Grand Poitiers ne dispose comme référence que de l'actuel schéma directeur du seuil du Poitou qui apparaît largement dépassé notamment quant à l'étroitesse du territoire qu'il concerne. Par ailleurs, dans un cadre urbain et périurbain restreint, la claire distinction des compétences de collectivités qui pourraient n'en faire qu'une ne va pas de soi.

2. LA COMPETENCE « DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE »

La définition de cette compétence ne fait pas l'objet de critères objectifs et pérennes. Par suite les transferts des communes membres ont été partiels, se traduisant entre autres par une distinction artificielle de l'investissement et de l'entretien relatif à la voirie et le maintien en gestion communales de zones d'activité. Par ailleurs, il apparaît que la méthode de calcul d'analyse des charges transférées n'est pas harmonisée et accuse une évolution à la baisse entre les premières estimations et les charges finalement retenues.

3. LA COMPETENCE « DEVELOPPEMENT URBAIN »

L'analyse des résultats du plan local de l'habitat 2002-2008 et son articulation avec le plan local d'urbanisme conduisent à un bilan mitigé de la politique de l'habitat sur l'agglomération. Si l'objectif quantitatif en matière de logements créés a été atteint il n'en est pas de même notamment pour la diversification géographique et le respect par toutes les communes de l'agglomération du seuil de 20% de logement sociaux prévu par la loi SRU. L'insuffisance de volonté prescriptive n'est pas étrangère à cette situation.

4. LA COMPETENCE « TRANSPORT »

Le budget « Transport » a bénéficié durant toute la période sous revue de subventions d'équilibre alors même que l'Etablissement disposait de marges de manœuvre en matière d'évolution du taux du versement transport. Par ailleurs, l'absence d'amortissement par la Régie de transports VITALIS depuis 2004 des immobilisations mises à sa disposition, n'est qu'un report de charge et pèsera demain sur l'équilibre du budget « Transport » de Grand Poitiers si le versement « transport » n'est pas augmenté en conséquence.

5. LA COMPETENCE « ORDURES MENAGERES »

L'extension de la redevance spéciale aux déchets non banaux des entreprises privées a permis de remédier de manière significative à la distorsion qui préexistait quant au financement du service réalisé à destination des entreprises.

6. LA COMPETENCE « INCENDIE »

La définition de la compétence incendie reste inachevée. Au regard des enjeux financiers qu'elle recouvre, le Grand Poitiers va être conduit à mieux la formaliser et à clarifier son financement.

7. LA COMPETENCE « SPORT »

L'insuffisance d'investissement passé sur les équipements vieillissants pris en charge par le Grand Poitiers associée aux évolutions de charges non compensées par l'évolution des recettes propres a conduit à la mise en place d'un plan pluriannuel d'investissement de 20 M€ sur la période 2010-2014. La contrainte budgétaire qui en résulte pourrait notamment conduire le Grand Poitiers à revoir la politique de tarification généreuse des équipements mis à la disposition des collèges et des lycées de l'agglomération dont le financement relève normalement d'autres collectivités territoriales.

8. LE CONTRÔLE INTERNE

Le système de contrôle interne des services communs du Grand Poitiers et de Poitiers est en cours de renforcement. Il l'est au niveau de la direction générale qui va pouvoir s'appuyer sur un secrétariat général restructuré et un service d'audit interne qui devraient contribuer à un meilleur cadrage et suivi des procédures qui mettent en œuvre ledit contrôle. Il l'est au niveau de la direction des finances et des autres directions au travers de la mise en œuvre d'un schéma directeur des systèmes d'information qui va permettre de mieux maîtriser l'ensemble des dispositifs qui contribuent à l'efficacité des deux collectivités et va renforcer tout à la fois leur capacité de communication interne et de communication externe.

9. LA FIABILITE DES COMPTES

Les budgets du Grand Poitiers sont insuffisamment fiables quant à l'exactitude des crédits de fonctionnement et d'investissement prévisionnels, au suivi des écritures comptables de mise à disposition des ouvrages et au suivi des immobilisations et de leur amortissement. Les procédures de suivi des provisions, de rattachement des produits à l'exercice, de suivi des comptes d'attente, de répartition analytique fonctionnelle des charges au sein de chaque budget mais aussi entre budgets mériteraient d'être améliorées parce qu'elles ne sont pas sans conséquences sur les résultats des différents budgets. Par ailleurs, le choix fait par le Grand Poitiers de ne pas donner une pleine autonomie financière aux budgets annexes de ses services publics industriels et commerciaux nuit aussi structurellement à la fiabilité de ses comptes. Enfin peut être relevée l'absence d'inventaires à jour.

10. LA SITUATION FINANCIERE

Le Grand Poitiers a vu sa situation financière se dégrader jusqu'en 2008 suite à une évolution de ses dépenses de fonctionnement plus rapide que ses ressources. Cela a conduit la collectivité à modérer ses dépenses d'investissement nouveau et d'entretien / renouvellement de son patrimoine. En 2009, profitant de l'augmentation de ses bases fiscales, elle a su jouer sur les taux d'imposition de la taxe professionnelle pour dégager à nouveau une épargne nette positive et retrouver des ratios d'endettement raisonnables.

11. LES BUDGETS « EAU », « ASSAINISSEMENT » ET « EAUX PLUVIALES »

L'absence d'individualisation de la compétence « Eaux pluviales » a conduit à des dysfonctionnements qui sont appelés à être régularisés. La régularisation du transfert des compétences « Eau » et « Assainissement » de plusieurs communes n'est devenu effectif (d'un point de vue exploitation) qu'avec un retard de dix ans conduisant à des solutions de transition juridiquement incertaines. La mobilisation anticipée d'emprunts non employés s'est traduite pour les usagers des services publics industriels et commerciaux de l'eau et de l'assainissement par la prise en charge de coûts financiers supplémentaires.

12. LES ŒUVRES SOCIALES ET LA RESTAURATION DES PERSONNELS

La gestion des œuvres sociales est exercée par deux associations, le COMAS et l'ASLEM, dont les interventions respectives sont devenues en partie similaires. Une clarification des missions confiées à chacune des structures a donc été mise en œuvre et des conventions d'objectif ont été établies.

Alors que le coût de la restauration individuelle des agents augmente rapidement, celle de la restauration collective augmente plus modérément. Cette dernière, dont le caractère commercial n'est pas contestable, n'a pas fait l'objet d'une mise en concurrence entre 2002 et 2010 puisque le mandat du traiteur choisi par l'association gestionnaire a été tacitement reconduit chaque année. Par ailleurs, avant 2011, aucune étude interne n'avait, en terme de rapport qualité-prix, étudié la possibilité de la confier directement à un prestataire externe après appel à la concurrence ou de l'intégrer au système en fonction de restauration scolaire afin d'harmoniser les modes de restauration, comme cela a déjà été fait pour les personnes âgées.

13. LA FONCTION JURIDIQUE

La nécessité de structurer la fonction juridique avait été identifiée en 2008. Un audit sur ce thème avait alors été confié à un prestataire extérieur. La mise en œuvre des recommandations de cet audit avec notamment le recrutement d'un second conseiller juridique a permis d'entreprendre la réorganisation de la fonction juridique et en particulier de créer une mission « documentation et veille juridique » et de structurer un réseau d'experts et de référents juridiques au sein des services. Toutefois la réorganisation globale de la fonction n'a pas encore abouti et des progrès significatifs restent à accomplir pour atteindre un seuil de sécurité satisfaisant.

14. LES ASSURANCES

La couverture assurance est déléguée à un prestataire, depuis l'élaboration du contrat jusqu'à son terme, et cela depuis vingt ans. Les rapports qui unissent les deux partenaires sont empreints d'une grande confiance. Cette relation confiante ne doit pas dispenser la commune de vérifier que la prestation rémunérée correspond bien au service qu'elle en attend, et que définit un cahier des charges qu'elle-même a élaboré. C'est pourquoi un bilan de l'existant a été effectué en 2011 dans le but de mieux piloter cette fonction, avec notamment l'établissement de tableaux de bord de gestion, et si nécessaire de la réorganiser.

15. LES PARTENARIATS

Grand Poitiers et Poitiers ont mis en place un suivi de leurs partenariats visant à sécuriser leurs relations avec les associations qui les relaient pour l'animation de la vie locale. Les réglementations européennes et nationales, qui encadrent plus précisément l'action de ces dernières, et une meilleure information des citoyens et de leurs représentants conduit à une normalisation des conventions qui encadrent lesdits partenariats.

16. LES EQUIPEMENTS D'ACCUEIL

Les deux principaux équipements d'accueil de l'agglomération, les Arènes relevant de Poitiers et le Centre de conférences relevant du Grand Poitiers ont rencontré des difficultés de gestion. C'est pourquoi Grand Poitiers et Poitiers ont engagé une réflexion conduisant au transfert du parc des expositions de Poitiers vers Grand Poitiers, ce qui va permettre d'envisager une gestion intégrée de ces équipements pour mettre en œuvre une politique d'accueil globale au service du développement économique du territoire de la communauté d'agglomération.

17. LE RECOURS A LA SOCIETE D'EQUIPEMENT DU POITOU

La société d'équipement du Poitou, société d'économie mixte, est un partenaire proche et privilégié du Grand Poitiers qui détient une partie de son capital. Cette situation a pu insensiblement conduire ses services à ne pas suffisamment porter attention au cahier des charges et au suivi de l'exécution des missions qui lui sont confiées, au risque d'une dérive non négligeable des coûts d'opérations d'aménagement. C'est pourquoi Grand Poitiers s'est engagé à renforcer sa capacité à assurer un meilleur suivi financier des opérations qui sont confiées à cette société.

1. L'INTERCOMMUNALITE

1.1. Présentation générale

Grand Poitiers résulte de la transformation en communauté d'agglomération du district créé en 1965 autour de six communes, puis étendu progressivement à dix en 1997¹. Au-delà de ses compétences obligatoires, le district intervenait dans les domaines de l'eau, de l'assainissement, des transports en commun, des ordures ménagères et des zones industrielles et d'aménagement concerté.

Par arrêté préfectoral du 2 décembre 1999, le district a été transformé en communauté d'agglomération rassemblant alors 123 589 habitants et à compter de l'exercice 2000, la taxe professionnelle unique a été substituée au régime de fiscalité additionnelle applicable auparavant. Se cumulant avec la dotation d'intercommunalité, elle a sensiblement modifié le niveau des recettes de la communauté d'agglomération.

Par délibération du 21 novembre 2003, la Communauté d'Agglomération de Poitiers (CAP) a acté l'élargissement des compétences sport, tourisme et animation du patrimoine, voirie et planification urbaine, la formalisation de la compétence incendie et la réécriture de la compétence Technologie de l'information et des communications. Par délibération du 19 décembre 2003, la CAP a précisé les modalités de transfert associées à l'élargissement des compétences facultatives Sport et Voirie ; elle a défini l'intérêt communautaire par une délibération du 22 décembre 2003.

Par délibération du 15 octobre 2004, la CAP a autorisé l'extension de son périmètre géographique aux communes de Croutelle et Béruges, à compter du 1^{er} janvier 2005. Par délibérations du 22 décembre 2006, la CAP a étendu ses compétences à l'ensemble du système de gestion dynamique des carrefours, et modifié sa définition de l'intérêt communautaire pour prendre en compte les incidences en termes d'équipements sportifs de l'intégration de la commune de Béruges et du transfert des feux de signalisation.

A compter du 1^{er} mai 2010 la CAP est devenue le Grand Poitiers (GP).

1.2. Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) des aires urbaines de Poitiers et de Châtelleraut

Le schéma directeur du Seuil du Poitou (SDSP)

Le SCOT en vigueur prolonge en fait le schéma directeur du Seuil du Poitou (19 communes situées sur l'axe Châtelleraut-Poitiers), dont le périmètre est bien inférieur à celui des aires urbaines de Poitiers et de Châtelleraut.

¹ Biard, Buxerolles, Chasseneuil-du-Poitou, Mignaloux Beauvoir, Poitiers et Saint-Benoît, Migné-Auxance en 1968, Montamisé en 1972 et enfin Fontaine-le-Comte et Vouneuil-sur-Biard en 1997.

Par suite, l'élaboration en cours des documents d'urbanisme et d'aménagement s'effectue dans le cadre d'orientations d'un schéma directeur arrêté il y a 10 ans au regard d'un périmètre fortement réduit par rapport à la réalité de l'attractivité actuelle des deux agglomérations.

Vers un SCOT des aires urbaines de Poitiers et Châtellerauld

La révision du SCOT, qui aurait dû intervenir avant juin 2010, a pris du retard car malgré l'alerte des conseils de développement en 2004, puis le travail de réflexion engagé par l'association de préfiguration du SCOT constituée à l'initiative du préfet en 2005, il a fallu attendre 2008 pour que le périmètre de ce dernier soit arrêté. L'extension du périmètre du SCOT (par rapport au schéma directeur) a nécessité l'adhésion et le transfert de la compétence SCOT de nombreuses communes et intercommunalités au Syndicat Mixte d'Aménagement du Seuil du Poitou, c'est pourquoi ce dernier, après un long processus de concertation, a modifié ses statuts pour devenir un syndicat à la carte en 2010. C'est finalement 130 communes qui sont entrées dans le périmètre du nouveau SCOT.

Le périmètre de ce nouveau SCOT couvre la majeure partie des deux aires urbaines de Poitiers et de Châtellerauld. S'il n'intègre pas toute l'aire urbaine de Châtellerauld, il rassemble les communes qui en constituent l'essentiel, ce qui devrait lui donner une plus grande pertinence notamment au regard de l'étalement suburbain des deux agglomérations intervenu sur les dix dernières années.

Le Grand Poitiers sera donc appelé à actualiser ses documents d'aménagement et d'urbanisme pour les mettre en cohérence avec ce nouveau document d'aménagement de référence.

1.3. Le territoire du Grand Poitiers

Le Grand Poitiers rassemble aujourd'hui douze communes et compte 137 685 habitants sur un territoire d'une superficie de 25 080 hectares. Au regard de son aire urbaine, le Grand Poitiers a une position centrale. En tant que pôle urbain, il est le principal bassin d'emploi, sachant que trois communes, Poitiers, Chasseneuil du Poitou et Jaunay-Clan (hors GP), concentrent « plus des deux tiers des emplois de toute l'aire urbaine ».

Mais le Grand Poitiers ne recouvre que 14 % du territoire de l'aire urbaine de Poitiers (*bassin d'emploi*) et ne réunit que 12 de ses 83 communes. Cela fait ressortir l'étroitesse du territoire du Grand Poitiers au regard de sa zone d'attraction ; selon le ministère de l'intérieur, le périmètre pertinent devrait inclure « *l'ensemble des espaces constituant des enjeux pour le développement maîtrisé de l'agglomération et de sa zone d'attraction, au plan de l'aménagement de l'espace, du développement économique de l'équilibre social de l'habitat et de la cohésion sociale.* »²

Cette étroitesse, associée à la spécificité de l'attractivité complémentaire Poitiers-Châtellerauld rend particulièrement difficile la mise en œuvre d'un plan de déplacement urbain (PDU), dont le périmètre d'intervention lié aux déplacements pendulaires dépasse celui d'intervention du Grand Poitiers. Il en est de même de la politique locale de l'habitat, qui dans une logique de cohérence territoriale devrait être élargie au-delà du Grand Poitiers, l'engagement de l'agglomération ne pouvant se suffire à lui-même pour freiner voir inverser la tendance au mitage suburbain.

² Question n° 45773 au ministre de l'intérieur, JO, 26 octobre 2004.

Le conseil de développement responsable du Grand Poitiers, dans son avis rendu en 2009 sur le plan local d'urbanisme (PLU) et le plan de développement urbain, a souligné les limites d'une gestion autocentrée du Grand Poitiers et indiqué l'urgence de « *la construction d'une vision économique et sociale de l'ensemble du territoire d'influence de la CAP.* »³

Ce constat rejoint celui plus général de la Cour des comptes qui, dans le rapport particulier 2005 des juridictions financières relatif à l'intercommunalité, a observé que « *... les périmètres des intercommunalités n'atteignent pas la dimension optimale notamment au regard de la référence que constitue l'aire urbaine au sens de l'INSEE* ».

Si le territoire de Grand Poitiers s'est élargi depuis sa création, la logique de regroupement qui sous tend l'intercommunalité devrait également faire évoluer son périmètre vers l'aire urbaine de Poitiers, intégrée en totalité dans le périmètre du nouveau SCOT.

1.4. Les instances statutaires de la communauté d'agglomération

Lorsque le Grand Poitiers ne comportait encore que dix communes, elle était administrée par un conseil de communauté composé de 74 membres titulaires, la commune de Poitiers étant représentée par 37 délégués. Par ailleurs, un président et dix-sept vice-présidents composant le bureau, étaient élus par le conseil communautaire, à raison de 9 pour la commune de Poitiers et 1 élu pour chacune des 9 autres communes, comme pour le conseil communautaire dans un souci de parité commune centre - communes périphériques.

Depuis 2004, avec l'entrée de deux nouvelles communes dans la communauté, les modalités d'administration de l'intercommunalité ont été modifiées. Le conseil communautaire est composé de 80 membres dont seulement 37 pour la commune de Poitiers contre la moitié auparavant, soit 46% des membres représentant 64% de la population. En revanche avec 11 membres sur 22, Poitiers demeure à parité avec les autres communes au sein du bureau qui fixe les orientations de la politique communautaire.

1.5. L'intérêt communautaire et les compétences du Grand Poitiers

Jusqu'en 2003 l'intervention de Grand Poitiers correspondait au domaine d'intervention historique du district. Ses contours se sont modifiés et le domaine d'action du Grand Poitiers correspond d'une part à ses compétences générales et, d'autre part à celles relevant de l'intérêt communautaire.

Les compétences générales sont celles exercées de plein droit qui concernent le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire, la politique de la ville dans la communauté d'agglomération. Elles comprennent aussi les compétences optionnelles : l'assainissement, l'eau, la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, dont l'élimination et la valorisation des déchets des ménages et les déchets assimilés dans le cadre des schémas départementaux. S'y ajoutent les compétences facultatives dans les domaines suivants : voirie, sports, tourisme, université, crématorium, communication, établissements scolaires, planification urbaine, politique foncière, création, gestion et animation des aires d'accueil pour les gens du voyage, création et gestion de chenils.

³ AVIS CDR 2009 PLU-PDU-PLH, p.14.

Quant aux compétences dans les domaines considérés comme relevant de l'intérêt communautaire de Grand Poitiers, elles sont les suivantes : création, aménagement, entretien et gestion des zones d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou/aéroportuaire d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire ; création et réalisation des zones d'activité concertées (ZAC) d'intérêt communautaire ; politique du logement, notamment du logement social d'intérêt communautaire ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ; dispositifs et action d'intérêt communautaire en matière de politique de la ville ; création et entretien des voies d'intérêt communautaire ; construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements sportifs d'intérêt communautaire ; élaboration et promotion de la politique touristique communautaire ; procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique pour les opérations d'intérêt communautaire.

2. LA COMPETENCE « DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE »

Cette compétence comprend deux volets ; le premier regroupe l'ensemble des actions menées en faveur du développement économique du territoire (promotion, animation, subvention, schéma de développement commercial, gestion d'un observatoire...) ; le deuxième volet concerne la fonction d'aménageur du Grand Poitiers au travers de la création, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des zones d'activité économique (ZAE).

L'aménagement de zones d'activité économique

Deux aspects de ce deuxième volet de la compétence soulèvent des remarques : les modalités de définition de l'intérêt communautaire et les modalités d'exercice de la compétence.

L'intérêt communautaire : définition et application

Une liste de critères de définition a été établie mais son application diffère selon le degré de consensus atteint. Pour les zones non achevées, la difficulté résidait dans le transfert (à priori en pleine propriété) des terrains et du solde de l'opération, les enjeux financiers pouvant s'avérer plus ou moins élevés. Pour les zones terminées, le transfert soulevait la seule difficulté de mise à disposition des voiries et espaces fonciers non commercialisés et de leur gestion, qui a été traité au niveau de la compétence optionnelle voirie.

Le nombre de critères et leur importance variable pour délimiter les Zones d'activité relevant de l'intérêt communautaire rendent peu clairs les choix de développement économique et d'aménagement du territoire du Grand Poitiers. Plusieurs exemples en apportent l'illustration.

Si la ZAC des hauts de chaumes, les zones des Rocfer, des portes du futur, des tilleuls, de la loge et de Saint Eloi étaient considérées d'intérêt communal, elles n'ont été retenues ou pressenties comme pouvant être d'intérêt communautaire qu'après leur remise à niveau.

Dans certains cas, le potentiel stratégique a été déterminant et il a prévalu sur les critères d'achèvement et de remise à niveau⁴. Dans d'autres cas et en sens inverse, le non achèvement de la zone et le besoin de remise à niveau en lien avec leurs incidences financières prévisionnelles ont prévalu sur les autres critères décisionnels⁵.

⁴ Pour la ZAE les Vignaud par exemple.

⁵ Zone du Pâtis, Pas de saint Jacques, Portes de l'Auxance, Saint-Eloi.

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale n'a pas donné une définition de l'intérêt communautaire ni établi une liste de critère qui la compose. Il revient à l'EPCI de fixer les critères de ses choix. En l'occurrence, l'application de ceux retenus par Grand Poitiers résulte d'une approche qui prend largement en compte les réalités locales.

Les vingt six zones reconnues d'intérêt communautaires par le document de référence

Ces zones sont réparties en trois catégories : celles historiquement gérées par le Grand Poitiers (4) ou dont la communauté supportait tout ou partie des charges (5) ; les zones d'activité à vocation communautaire (10) ; les zones commerciales périphériques (7).

Par ailleurs, quatre zones sont susceptibles d'être intégrées après leur remise à niveau, dont la Zone du Pâtis qui est reconnue comme historiquement communautaire. Depuis 2003, deux zones l'ont été (Porte de l'Auxances et Pas de Saint Jacques) et trois nouvelles zones d'activités ont été lancées par le Grand Poitiers (Lotissement de Chaumont, Grand Philambin et Zac des Montgorges).

Le niveau d'intervention du Grand Poitiers, au regard notamment de la charte qualité, mais aussi des décisions de création intervenues depuis, ne correspond pas à celui du document de référence de définition de l'intérêt communautaire dont la dernière mise à jour date du 22 décembre 2006. C'est ainsi que les cinq prises en charge citées plus haut n'y figurent pas. Le Grand Poitiers fait valoir son souci de ne pas multiplier les délibérations de mise à jour du document de référence dans la mesure où la définition de l'intérêt communautaire se dégage au travers de l'établissement de listes.

Ainsi, la chambre constate que la compétence « développement économique » se détermine en conjuguant différentes délibérations successives, ce qui ne contribue pas à la lisibilité des choix communautaires. Une actualisation du document de référence serait souhaitable même lorsque les principes retenus ne sont pas modifiés.

Les zones d'activité et les voiries d'intérêt communautaire

Le rapport préliminaire de la Commission Locale d'Evaluation des charges transférées (CLECT) du 25 novembre 2003 indique qu'elle n'aura pas de rapport de transfert des zones d'activité à rendre dans la mesure où seules les ZAE achevées et ne nécessitant pas de gros travaux de remise en état seront introduites dans le schéma de développement économique. Grand Poitiers fait valoir que le choix de ne pas procéder au transfert des zones non achevées⁶ est motivé par les incidences économiques et administratives que cela engendrerait.

Les voiries sont, pour la quasi-totalité d'entre elles, celles des zones d'activité économique. Or, le transfert des zones d'activités implique normalement la mise à disposition des voiries et accessoires et le transfert de leur entretien et renouvellement.

Pour éviter de poser la problématique du transfert des zones d'activité dans leur ensemble, l'incidence de leur transfert a été examinée du seul point de vue de l'évaluation de l'impact du transfert des voiries au niveau de la compétence « Voirie communautaire » ; dans le cas où les zones sont achevées (« clôturées »), seules sont à transférer et à mettre à disposition les voies et

⁶ Le Vignaud, le Pré Médard, la Tardiverie, Pointe à Miteau, Grand large...

terrains non viabilisés (PV de mise à disposition, écritures de mise à disposition, évaluation des charges afférentes et calcul de l'impact sur l'attribution de compensation).

La définition de l'intérêt communautaire pour l'exercice de la compétence « voirie » a conduit à établir deux tableaux : l'un récapitule les voiries d'intérêt communautaire (qui correspondent aux zones historiquement de la compétence du Grand Poitiers) et l'autre établit la liste des voiries situées dans les ZAE pour lesquelles le Grand Poitiers a la charge des seules grosses réparations, les opérations d'entretien demeurant à charge des communes.

Le Grand Poitiers fait valoir que : « *L'explication [de cette distinction] est liée à l'histoire et à un équilibre de la coopération, les petites réparations ont été considérées comme des interventions de proximité qui restaient à la charge des communes plus rapides et moins onéreuses. Il s'agit d'une recherche de gain financier et de partage de coopération librement consenti en 2003 (...) et introduit dans le calcul de l'attribution de compensation.* »

Or, la circonscription du transfert des zones d'activités à vocation communautaire au seul transfert des voiries et le maintien au niveau des communes de l'entretien courant des voiries des zones d'activité communautaires n'apparaît pas conforme aux articles L. 1321-1 et L. 1321-2 du CGCT qui excluent des transferts partiels⁷ ; en outre, elle n'est sans doute pas économique, la plus value du maintien d'un entretien de proximité éclaté n'ayant pas été analytiquement démontrée par rapport aux économies d'échelle que procure une mutualisation.

La chambre ne peut donc que recommander la régularisation de cette situation.

La CLECT a rendu un rapport préliminaire sur le transfert de compétence voirie le 25 novembre 2003. Son rapport définitif a été rendu le 6 octobre 2005.

Tableau 1. Comparatif entre les coûts d'entretien de voirie évalués, déclarés et retenus

En K€HT

	Document préparatoire à la CLECT 2003	Rapport CLECT préliminaire du 25/11/2003			Rapport CLECT définitif du 06/10/2005	
		Evaluation CAP	Déclaratif communes	Montant arrêté		
	Montant (1)	Montant	Montant	Montant	Montant(2)	Rapport (1/2)
Main d'œuvre	294	204	80	0		
Entretien	213	117	61	61	29	7
Montant total	507	321	141	61	29	17

Source : Etabli à partir des données fournies par le Grand Poitiers.

Entre l'évaluation initiale de 2003 et le montant définitif des charges transférées arrêté en 2005 en matière de voirie, le coût global d'entretien des voiries transférées a été divisé par 16,5 et le coût d'entretien (hors main d'œuvre) a été divisé par 7. Cette évolution s'explique pour partie par le maintien au niveau des communes de l'entretien de proximité et des charges de personnel

⁷ Cf. Rep. Min. 37155, JOAN Q du 28 février 2000 : « *Il ne paraît en effet pas possible d'extraire de la compétence relative à l'aménagement et à l'entretien des zones d'activités, qui relève du groupe « développement économique », l'aménagement et l'entretien de la voirie desdites zones. Les questions relatives à des infrastructures telles que la voirie des zones d'activités font en effet partie intégrante de la politique globale d'aménagement de ces zones.* »

afférentes ; mais même en neutralisant les charges de main d'œuvre, le coût est encore divisé par 7.

Entre les deux rapports est intervenue la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL) et l'abrogation du décret n°2000-485 du 31 mai 2000 qui encadrait précédemment les modalités de calcul des charges transférées.

- La loi LRL a modifié notamment les règles en matière d'évaluation des charges d'investissement. Au lieu de considérer les seules charges constatées dans les précédents budgets (qui ne comprennent pas le plus souvent de charges d'amortissement), le coût de réalisation (sur la base d'un coût moyen annualisé) est pris en considération. Cette nouvelle méthode permet de considérer la réalité de la charge transférée à l'EPCI et de lui donner en conséquence les moyens financiers du renouvellement des ouvrages transférés. Elle évite aussi de pénaliser les communes ayant fait des efforts d'investissement par rapport à celles ayant transféré des équipements pour lesquels l'EPCI devra effectuer de nombreux travaux de remise à niveau.

- Cette loi a prévu par ailleurs la possibilité de revenir sur les conditions initiales du transfert de manière à revisiter l'analyse des charges transférées à l'aune de la nouvelle méthodologie préconisée.

Pour sa part, Grand Poitiers n'a pas souhaité revenir sur les modalités de calcul initial et a fait valoir que : *« l'accord de compensation répartition était intervenu en fin d'année 2003 acté par les différents maires et diffusé aux communes, il avait donné lieu à un accord d'équilibre et avait été introduit dans la réflexion budgétaire, il n'était donc pas question de revenir sur cet accord en 2005 lors de la CLECT. »*

La communauté d'agglomération n'a donc pas souhaité utiliser cette opportunité légale pour élaborer une méthode harmonisée pour l'ensemble des communes et compétences ; une règle différente a donc été appliquée aux deux nouvelles communes qui ont rejoint la communauté en 2005.

La chambre observe que la définition de cette compétence ne fait pas l'objet de critères objectifs et pérennes mais résulte d'une approche au cas par cas pour principalement tenir compte des réalités locales. Les transferts des communes membres ont été partiels, se traduisant entre autres par une séparation peu cohérente de l'investissement et de l'entretien relatif à la voirie et le maintien en gestion communale de zones d'activité hors voirie. Par ailleurs, la méthode de calcul et d'analyse des charges transférées n'est pas harmonisée entre toutes les communes membres ; finalement, le montant des charges définitives en 2005 est très inférieur aux premières estimations de 2003.

3. LA COMPETENCE « DEVELOPPEMENT URBAIN »

Le Grand Poitiers, lors de sa délibération du 22 décembre 2003, a reconnu d'intérêt communautaire la politique du logement social, les opérations en faveur des personnes défavorisées et l'amélioration du parc immobilier bâti.

3.1. Le programme local de l'habitat (PLH)

La loi de solidarité et renouvellement urbain (SRU) a conduit le Grand Poitiers à relancer une étude en vue de lancer une nouvelle procédure de PLH par délibération du 21 décembre 2001 et à adopter un nouveau PLH le 18 décembre 2002 pour la période 2002-2008. Ce deuxième PLH comprenait un diagnostic, un document de perspective reprenant les deux scénarii étudiés et un programme d'action.

3.1.1. Le PLH et son suivi

3.1.1.1. Le plan local de l'habitat 2002-2008

En application de l'article L. 302-1 du code de l'habitat, le PLH du Grand Poitiers comportait un diagnostic sur les marchés du logement et sur la situation de l'hébergement, analysant les différents segments de l'offre de logements, privés et sociaux, individuels et collectifs, de l'offre d'hébergement, ainsi que l'offre foncière. Il incluait un repérage des situations d'habitat indigne.

A partir de l'analyse de la situation, mais aussi des potentialités spécifiques du secteur et des actions déjà engagées, un document de perspective retraçant les hypothèses d'évolution pour les six années du programme avait été élaboré et un scénario très volontariste en terme de croissance démographique (et donc de création de logement), associé à un effort de rééquilibrage du parc social avait été retenu lors de la délibération du 27 septembre 2002.

Le PLH 2002-2008 du Grand Poitiers n'a pas été conçu pour avoir une portée prescriptive mais plus comme un document visant à rassembler les communes membres autour de principes et d'objectifs globaux à mettre en œuvre en matière d'habitat pour répondre au mieux aux obligations réglementaires qui visaient à favoriser la mixité sociale et à compenser le dysfonctionnement du marché. Il s'est organisé autour de trois principaux axes : développer et adapter l'offre de logement, adapter et développer le parc de logements aux populations à besoins spécifiques, communiquer et observer les évolutions sociodémographiques et d'habitat, les axes étant déclinés en un programme de onze actions.

3.1.1.2. Le suivi du plan

Le programme d'action était insuffisamment précis sur les modalités de suivi et d'évaluation et les objectifs quantitatifs retenus en matière de réhabilitation n'étaient pas précisés, ces derniers ayant été jugés non prioritaires au regard de la volonté de privilégier la production de logements neufs.

Le suivi par l'observatoire de l'habitat

L'action n°11 du programme d'action consistait en la création d'un observatoire de l'habitat devant traiter les données à l'échelle du territoire, « suivre l'évolution des paramètres démographiques sociaux et réajuster le dispositif d'action, voire les objectifs ».

L'observatoire a été créé en 2004 et un premier document de synthèse des données collectées en matière d'habitat et démographiques a été produit en novembre 2006 (cahier détaché de l'habitat). Il présentait les principales données en matière de structure du parc de logement, de construction neuve, de marché foncier et de capacité d'accueil de certaines des populations à besoins spécifiques. Mais les données produites ne concernaient qu'une partie des actions du PLH et n'étaient ni mises en perspective historique ni analysées à l'aune des objectifs retenus par le PLH. Par ailleurs le périmètre d'analyse de l'observatoire de l'habitat ne recouvrait pas celui du PLH.

Le suivi par le Grand Poitiers

Le PLH a fait l'objet à mi-parcours d'une évaluation par un cabinet externe qui a constaté que les objectifs globaux de production de logement avaient été atteints mais qu'il n'en avait pas été de même pour les objectifs de diversification géographique et de production de logements sociaux. Il a noté par ailleurs l'insuffisance de suivi par les services du Grand Poitiers. En 2007, le conseil de communauté d'agglomération a réajusté le plan en maintenant l'objectif de production de 1000 logements neufs par an jusqu'en 2008, la production de 250 logements sociaux par an, hors ANRU, mais répartie de façon équilibrée sur les 12 communes de la CAP, et la fixation de l'objectif de 80 logements locatifs (PLUS et PLAI) à bas loyer et à haute performance énergétique. Pour les autres objectifs, contrairement aux suggestions de l'évaluateur, ils sont demeurés globaux, non chiffrés pour la plupart et n'ont pas été répartis par commune.

Les analyses annuelles de l'avancement du programme, prévues à l'article R. 302-13 du code de la construction et de l'habitat (CDH) n'ont pas été réalisées par le Grand Poitiers en raison principalement de l'absence d'un pôle interne de consolidation des données du suivi des différentes actions du PLH ; l'observatoire de l'habitat et le cadre de suivi prévu au niveau de la convention signée avec l'Etat ne recouvrant pas l'ensemble des actions du PLH. Par ailleurs, l'insuffisante déclinaison des actions en objectifs ne favorisant ni l'établissement d'un bilan global de leur réalisation ni la vision de leur avancement par service ou centre d'activité compétent (gestion foncière, habitat, renouvellement urbain, urbanisme), les rapports d'activités ponctuellement établis furent limités au suivi des indicateurs de production de logements.

3.1.2. Le bilan du PLH

3.1.2.1. Le diagnostic établi dans le cadre de l'élaboration du PLH 2010-2016

Dans le cadre de l'élaboration du PLH 2010-2016, un diagnostic a été établi sur le PLH 2002-2008 mais les données portent surtout sur la période 2006-2007. Ses évaluations sont peu précises en raison notamment de l'insuffisante définition des indicateurs de suivi du PLH. Il n'analyse pas toutes les actions et ne comprend pas de bilan de synthèse.

Le nouveau PLH 2010-2016 comporte des bases plus solides pour mettre en place une évaluation du programme d'action. Mais la déclinaison des actions mériterait d'être plus détaillée et la définition des objectifs quantitatifs et qualitatifs ainsi que celle des indicateurs de

suivi associés mériterait d'être plus précise. Il est dommage par ailleurs qu'il ne prévoise pas l'établissement d'un tableau de bord de suivi des différentes actions, tableau qui pourrait être utilement annexé au document de diagnostic de suivi pluriannuel et de révision du PLH.

3.1.2.2. Les principaux résultats des actions du PLH 2002-2008

Action I – Relancer et diversifier la production neuve

Si l'objectif de logements créés a été atteint, il n'en a pas été de même de la diversification géographique de la production de logements et de la réduction de la production des logements de petite taille (T1 et T2) ; le taux de logements sociaux par résidence principale s'est détérioré de 11 % entre 2000 et 2007. L'objectif général du PLH (hors Poitiers) de 11 % de logement sociaux n'a pas été atteint, et cinq communes n'ont pas atteint le minimum de 20 % de logements locatifs sociaux prévus par l'article 55 de la loi SRU.

Tableau 2. Evolution 2007/2000 du taux de logement HLM en pourcentage du nombre de résidences principales et comparaison entre le taux 2007 et l'objectif 2008 du PLH

En nombre de logements et %

	Nb HLM 2007 DRE EPLS	Répartition n du parc HLM 2007	HLM 2007 EPLS/ résidences principales 2007	Objectif du PLH Taux de locatif social 2008	Ecart par rapport à l'objectif PLH	HLM /RP 2000	Ecart 2007/2000
Poitiers	11 656	87 %	24,1 %	26 %	- 7 %	27,3 %	- 12 %
GP hors Poitiers	1670	13 %	8,4 %	11 %	- 24 %	9,1 %	- 8 %
GP	13 326	100 %	19,6 %	22 %	- 11 %	21,9 %	- 11 %

Source : Diagnostic du PLH 2010-2016 ; DRE EPLS et INSEE données légales 2009 prolongées en 2007 par GTC pour les résidences principales ; diagnostic du PLH 2002-2008 pour les données 2000.

Action II – Définir et mettre en œuvre une politique foncière

Le PLU 2004 est peu prescriptif quant aux objectifs de diversité géographique et de mixité sociale à atteindre. Cela s'est traduit, contrairement aux orientations du PLH, par un renforcement des caractéristiques urbanistiques traditionnelles de l'agglomération, étant constaté que l'établissement public foncier de portée régionale n'a été créé qu'en 2008.

Action III – Produire une offre en accession à coût maîtrisé en locatif à loyer intermédiaire

Le recours aux outils traditionnels de maîtrise foncière est limité (exemples : recours aux ZAC par les communes, schéma d'aménagement de zones au niveau du PLU) et la dépendance à l'égard de la programmation des bailleurs sociaux, en l'absence de contractualisation avec ces derniers, rend l'objectif difficile à atteindre.

Action IV – Développer le parc de logements locatifs à bas loyer

L'objectif de logement locatif très social a été atteint⁸ mais il se concentre sur la commune de Poitiers (90 %). En revanche, le volet de l'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) qui visait le développement du parc privé de logements à bas loyers n'a permis le conventionnement que de 32 logements à loyers sociaux et très sociaux sur l'objectif de 117 logements conventionnés (27 %). Le bilan des versements 2003-2009 concernant les aides à la

⁸ Avec 11% de logements concernés sur le total des logements sociaux réalisés

Pierre et les aides au foncier de la collectivité fait état d'un montant de 4 049 K€ de subventions versées ou à verser au titre du PLH 2002-2008.

Action V – Finaliser la charte intercommunale du logement

Cette charte n'a pas fait l'objet d'une proposition de l'établissement aux organismes disposant d'un patrimoine locatif dans l'agglomération puisqu'il existait une convention logement avec le département ; mais le 7 novembre 2009, une convention cadre a été signée avec l'Association Régionale des Organismes Sociaux pour l'Habitat en Poitou-Charentes (AROSCH PC) dans la perspective d'une convention sur le logement social et d'un accord intercommunal d'attribution des logements sociaux en faveur des publics prioritaires identifiés.

Action VI – Poursuivre la requalification du parc existant et réduire la vacance dans le parc de logements de petite taille

Le diagnostic remarque l'absence de respect et de suivi des clauses contractuelles liées à l'attribution de subventions attribuées aux associations agissant en faveur du logement social, le retard pris dans les opérations de renouvellement urbain amplifiant le déficit de logement social, un taux de réalisation de 46,7 % des objectifs globaux de l'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) pour un coût de suivi représentant 11 % des subventions attribuées par le Grand Poitiers et l'Agence nationale pour l'Habitat (ANAH) ; seuls 26 % des subventions prévues (soit 2 388 K€ pour un montant de travaux de 8 411 K€ TTC) concernaient des logements situés dans le périmètre retenu par l'OPAH, la contribution du Grand Poitiers s'élevant à 96 K€. En revanche l'objectif de réduction des vacances a été atteint pour la seule commune de Poitiers.

Action VII – Accroître le parc de logements adaptés aux personnes âgées à mobilité réduite

Le dispositif d'aide au maintien à domicile et le développement de lignes de transport accessibles ont bien été mis en œuvre ; l'OPAH en matière d'accessibilité a produit un bon résultat. Mais il n'a pas été mis en place d'action volontaire en matière d'accessibilité dans le cadre des opérations sociales pour les logements neufs ou réhabilités.

Action IX – Mettre en œuvre le schéma départemental d'accueil des gens du voyage⁹

Les objectifs du PLH en matière de respect des préconisations du schéma départemental d'accueil n'ont pas été atteints pour ce qui concerne la création des terrains familiaux destinés à répondre aux besoins de sédentarisation.

3.2. Le plan local d'urbanisme (PLU)

3.2.1. Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable du Grand Poitiers (PADD)

Le projet d'agglomération, « Poitiers, Capitale Solidaire », est la « feuille de route » du PADD à l'origine de la plupart des orientations proposées ; il se réfère plus ou moins directement à trois enjeux : faire de l'agglomération de Poitiers un pôle de services de rayonnement interrégional ; faire de l'agglomération de Poitiers un carrefour physique et culturel de dimension européenne ; impulser une politique locale de développement durable qui combine qualité et proximité.

⁹ L'action VIII – Elargir l'offre de logement aux personnes à problème particulier - n'a pas fait l'objet d'un commentaire et l'action XI – Développer l'observatoire traitant les données à l'échelle du Grand Poitiers a fait l'objet d'un commentaire au niveau du suivi du PLH.

Les orientations d'aménagement du Grand Poitiers ont été déclinées par commune et par zones à urbaniser et secteurs de réorganisation urbaine sous forme de schémas accompagnés d'une notice explicative et éventuellement d'un règlement propre.

Le pôle de proximité qui regroupe commerces et services de proximité doit constituer un véritable lieu de vie où les habitants proches peuvent accéder à une variété de services offerts au travers de déplacements courts. L'objectif est que chaque commune et chaque quartier disposent d'un ou plusieurs pôles à partir desquels se développera l'urbanisation à venir.

3.2.2. Le PLU et le PLH

3.2.2.1. La compatibilité du PLU au PLH

Le PLU doit être compatible avec le PLH mais la compatibilité n'est pas synonyme de conformité ; la compatibilité est souple : elle est effective à partir du moment où le PLU n'empêche pas la mise en œuvre du PLH, même s'il est souhaitable, en pratique, qu'il favorise expressément la réalisation des objectifs du PLH.

Ainsi, le Grand Poitiers a réaffirmé dans le PLU 2004 les orientations du PLH au niveau du PADD et le conseil communautaire a constaté le 6 juillet 2007 « *que le PLU ne constituait pas un obstacle à la réalisation du PLH* ». De cette façon peu contraignante, le PLU ne favorise pas non plus l'atteinte des objectifs en matière de diversification géographique et de logements sociaux car les objectifs globaux ne sont pas déclinés au niveau des orientations par commune et les objectifs liés aux obligations de l'article 55 de la loi SRU ne sont pas pris en compte.

3.2.2.2. La politique foncière et le PLU

Le PLU 2004 visait la densification urbaine des zones urbanisées proches ou peu éloignées des zones de proximité et la suppression des coefficients d'occupation du sol dans la plupart des zones urbaines pour favoriser une urbanisation plus compacte et de qualité. Or, les opérations de densification, notamment sur le quartier Ouest de Poitiers, sont restées limitées, les opérations dans le tissu urbain n'ont représenté que le tiers des logements produits sur la période et la qualité des logements produits est apparue insuffisante (peu d'espaces extérieurs, qualités énergétiques faibles...).

La réalisation du deuxième objectif, la maîtrise des coûts du foncier, s'est heurtée à la hausse des prix des terrains à aménager résultant de la tension sur les marchés de la construction. Une façon de contourner cette évolution du marché foncier aurait été la constitution de réserves foncières importantes, mais, faute de moyens, cela n'a pas été le cas pour la période considérée.

4. LA COMPETENCE « TRANSPORT »

4.1. La subvention d'équilibre versée au budget « Transport »

Dans son précédent rapport, la chambre avait noté que la communauté pratiquait un subventionnement des comptes annexes, sans motif explicite, ce qui ne permet pas d'éclairer l'appréciation des résultats du budget principal et du budget annexe.

Les subventions du budget général au budget transport ont significativement baissé à compter de l'exercice 2008 mais n'ont pas disparu. La subvention versée par le budget principal au budget « Transport » est passée de 448,5 K€ TTC en 2003 à 81 K€ TTC en 2011.

Sur toute la période, les subventions ont contribué à la formation d'un résultat de clôture cumulé positif. Toutefois, même en écartant l'absence d'amortissement des ouvrages mis à disposition de la régie, les besoins du budget transport ne semblent pas justifier à eux seuls les subventions reçues puisque le résultat cumulé du « budget des transports » est de 2 232,2 K€ au 31 décembre 2009, pour un montant global de subventions reçues de 2 769 K€ entre 2003 et 2009.

Tableau 3. Subventions du budget principal au budget annexe transport et impact sur le résultat cumulé de clôture (2003-2009)

	<i>En K€ TTC</i>						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Montant annuel de la subvention versée	448,5	448,5	506,5	677,9	506,5	100,0	81,2
Résultat de clôture cumulé (y compris RAR)	5 891,9	5 361,3	4 491,4	3 295,2	1 759,5	2 006,9	2 232,2
Résultat de clôture cumulé hors subventions du budget principal octroyées à partir de 2003	5 443,4	4 464,3	3 087,9	1 213,8	-828,4	-681,0	-536,9

Sources : Comptes administratifs et fichiers de mandats et titres.

Or, il peut être constaté que le taux du versement « transport », principale ressource du budget annexe transports, est resté à 1% jusqu'en 2007 alors qu'il aurait pu être porté à 1,05 % dès la transformation du syndicat en communauté d'agglomération. Ce n'est qu'en 2010 qu'il a été porté à 1,3 % suite à la décision de réaliser des infrastructures de transport collectif en site propre, sachant qu'il aurait alors pu être porté jusqu'à 1,75 %.¹⁰ Le budget annexe transport était donc en mesure de s'auto-équilibrer pendant la période sous revue.

Il convient par ailleurs de rappeler que le subventionnement du budget principal aux budgets annexes est strictement encadré pour les services publics industriels et commerciaux (SPIC) par

¹⁰ Article L. 2333-67 du CGCT : « Le taux de versement est fixé ou modifié par délibération du conseil municipal ou de l'organisme compétent de l'établissement public dans la limite de : 0,55 % des salaires définis à l'article L. 2333-65 lorsque la population de la commune ou de l'établissement public est comprise entre 10 000 et 100 000 habitants ; -1 % des salaires définis à l'article L. 2333-65 lorsque la population de la commune ou de l'établissement public est supérieure à 100 000 habitants ; 1,75 % des salaires définis à l'article L. 2333-65 lorsque la population de la commune ou de l'établissement public de coopération est supérieure à 100 000 habitants et que l'autorité organisatrice des transports urbains a décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé. Si les travaux correspondants n'ont pas été commencés dans un délai maximum de cinq ans à compter de la date de majoration du taux du versement de transport, le taux applicable à compter de la sixième année est ramené à 1 % au plus. Toutefois, ce délai court à compter du 1er janvier 2004 pour les collectivités locales dont les délibérations fixant un taux supérieur à 1 % ont été prises antérieurement à cette date. Toutefois, les communautés de communes et communautés d'agglomération ont la faculté de majorer de 0,05 % les taux maxima mentionnés aux alinéas précédents. »

l'article L. 2224-2 du CGCT. ¹¹ Les recettes supplémentaires de subventions pourraient avoir contribué à compenser de lourds investissements ou les effets d'une politique tarifaire au bénéfice des usagers. Or, en ce qui concerne une éventuelle contribution à l'autofinancement des investissements, la capacité d'autofinancement nette du budget « Transport » hors subvention du budget principal durant la période sous revue n'a été négative qu'en 2005, l'effort d'investissement en matière de matériel roulant étant demeuré très limité sur la période.

Tableau 4. Budget « Transport » : Effort d'investissement

En K€ TTC

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Moyenne 2004-2009
Chapitre 20	172	31	23	142	16	219	90
Chapitre 21	975	1 860	2 930	2 004	13 481	1 178	3 550
<i>dont pôle multimodal</i>		1259			10 921	567	4 249
<i>dont matériel de transport</i>	624	447	2 659	1 711	2 481	462	1 427
chapitre 23	123	351	299	209	76	267	199
Total immobilisations corporelles et incorporelles	1 269	2 241	3 253	2 355	13 574	1 664	3 839

Sources : Comptes administratifs.

De même, en ce qui concerne une éventuelle compensation de politique tarifaire, il peut être noté que le conseil communautaire n'a pas délibéré durant la période sous revue sur le principe d'une compensation des tarifs pratiqués pour qu'ils restent raisonnables au regard de ce qui se fait dans les collectivités comparables, au motif du choix fait de ne pas augmenter le versement transport alors que cette augmentation était possible.

La chambre renouvelle donc son observation précédente et recommande au Grand Poitiers de veiller à l'avenir à mieux ajuster le taux du versement transport de manière à ce que le budget annexe « Transport » s'auto-équilibre et qu'il ne soit plus fait appel à d'autres ressources fiscales.

4.2. La fiabilité des comptes et l'équilibre du budget « Transport »

Les coûts résultant d'une part, de la mise en place du Plan de Déplacement Urbain (PDU) relatifs à la voirie dédiée aux transports en commun et à l'aménagement des voies pour les vélos, et d'autre part du financement du pôle multimodal de la gare ont bien été intégrés dans le budget transport, pour répondre au précédent rapport de la chambre. En revanche le rattachement des produits d'exploitation du budget annexe (versement « transport » et subvention d'exploitation) n'est toujours pas effectué en application des principes comptables.

¹¹ « Il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics visés à l'article L. 2224-1. Toutefois, le conseil municipal peut décider une telle prise en charge lorsque celle-ci est justifiée par l'une des raisons suivantes : 1° Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ; 2° Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ; 3° Lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs. La décision du conseil municipal fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée. Cette délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune, ainsi que le ou 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. »

Par ailleurs, l'absence d'amortissement par VITALIS depuis 2004 des immobilisations mises à sa disposition (19 M€ fin 2009) pèsera lourdement sur l'équilibre du budget « Transport » de Grand Poitiers s'il est contraint de subventionner les investissements d'entretien ou de renouvellement desdites immobilisations pour éviter une augmentation des tarifs et si par ailleurs il choisit de ne pas augmenter significativement le versement « transport ».

5. LA COMPETENCE « ORDURES MENAGERES »

Cette compétence a été examinée sous l'angle des suites aux observations formulées par la chambre dans son précédent rapport.

La chambre constate que l'extension de la redevance spéciale aux déchets non banaux des entreprises privées, réalisée à la suite du précédent examen de gestion, a permis de corriger de manière significative la distorsion qui préexistait dans le financement du service à destination des entreprises.

6. LA COMPETENCE « INCENDIE »

Par délibération du 21 novembre 2003, le Grand Poitiers a procédé à une première formalisation de la compétence incendie.

Les bornes situées sur le réseau d'eau potable étaient jusque là considérées comme parties intégrantes de ce patrimoine. L'entretien et le renouvellement des bornes étaient réalisés par le service intercommunal de l'eau depuis 1997, et aucune contrepartie financière n'était apportée par le budget général du Grand Poitiers ou par les communes. Or, cette confusion entre la gestion des bornes incendie et la compétence « Eau potable » trouvait ses limites au regard de la responsabilité du maire en matière de sécurité incendie¹², des incidences en matière d'urbanisation en cas d'insuffisance de réseaux et des enjeux financiers.

Le Grand Poitiers a donc choisi d'inclure dans la compétence incendie l'entretien et la gestion des bornes existantes. Ce choix s'est traduit par la décision d'une participation du budget général pour financer l'entretien et le renouvellement des bornes incendies (134 K€ en fonctionnement et 150 K€ en investissement).

Mais cette première formalisation est partielle puisqu'elle n'a pas été l'occasion d'inscrire dans les statuts la réalité historique du financement du contingent incendie par le Grand Poitiers et n'a concerné ni le renforcement du réseau ni la résorption des points noirs (évalués à 7,9 M€ en 2003 et réévalués à 10 M€ en 2007).

Par ailleurs, le niveau d'investissement imputé analytiquement sur la ligne « Défense incendie » est supérieur à la dotation annuelle effectivement versée par le budget général depuis 2004, première année de versement de la participation. Ainsi, sur la période 2004-2009,

¹² Article L. 2212-2 du CGCT.

le budget général a participé à hauteur de 900 K€ pour la résorption des points noirs.¹³ Le montant d'investissement analytiquement imputé sur la même période est de 1 195 K€ la différence étant financée par affectation d'une partie de l'excédent du budget eau.

De plus, la ligne « Défense incendie » ne reflète pas la réalité de l'effort en matière de défense incendie d'une part parce que il n'y a pas de répartition analytique systématique dans le cas de renforcement de réseaux contraints par des besoins d'incendie et d'autre part parce que lors de la création et du renouvellement des réseaux d'eau potable, les travaux de création de poteaux et de bornes incendies ne font pas l'objet d'une imputation analytique alors que leur poids peut être estimé entre 10 et 13 % du montant des travaux selon l'estimation des services.

Cette minimisation budgétaire de l'effort financier consacré aux investissements incendie ne reflète pas la réalité du financement, par l'usager du service d'eau, de dépenses sans rapport avec sa consommation ; ce faisant, elle ne contribue pas à l'image fidèle des comptes.

La chambre recommande de poursuivre la démarche visant à préciser davantage la compétence incendie de la communauté d'agglomération en inscrivant dans ses statuts le financement du contingent incendie, en mettant un terme au financement par le budget eau des dépenses incendie non compensées par des financements extérieurs, en veillant à une exacte imputation analytique des dépenses incendie et en arrêtant un programme pluriannuel d'investissement réaliste au regard des besoins recensés et des moyens financiers, actuellement limités, qu'il peut mobiliser pour cette compétence.

7. LA COMPETENCE « SPORT »

(Pour ne pas surcharger le texte, les tableaux figurent en annexe)

7.1. Le transfert des équipements sportifs et des charges associées

7.1.1. Les équipements sportifs communautaires

La gestion des équipements sportifs a toujours été partagée entre l'établissement public intercommunal (le district, la CAP) et les communes membres et notamment la ville centre ; actuellement, Grand Poitiers en gère 60 et Poitiers 26. La gestion des équipements de proximité créés par le district ou transférés antérieurement par les communes est restée de la compétence du Grand Poitiers.

La définition de l'intérêt communautaire a permis de transférer au Grand Poitiers des équipements sportifs en raison de leur taille, de leur unicité, de la fréquentation ou de la technicité de l'entretien, comme par exemple la patinoire, le centre équestre ou la salle Lawson Body. Toutefois, la gestion communale d'équipements sportifs a été maintenue dans certains cas comme le stade de Migné-Auxance ou le gymnase scolaire de Chasseneuil du Poitou. La possibilité pour les communes de décider la construction d'un nouvel équipement sportif, qui n'aurait pas été reconnu d'intérêt communautaire par le Grand Poitiers conforte le principe d'une gestion partagée des équipements sportifs ; c'est le cas du dernier complexe sportif à Buxerolles. Ainsi, des communes peuvent gérer des équipements de taille variable y compris des stades, alors que d'autres avaient antérieurement transféré la totalité de leurs équipements.

¹³ Equipements anciens ou/et plus conformes aux normes.

La définition de l'intérêt communautaire pour cette compétence facultative allie donc une définition assez large des équipements qui peuvent être considérés comme d'intérêt communautaire avec le maintien de l'existant au travers de l'établissement d'une liste. Pour Grand Poitiers, « *La gestion partagée des équipements sportifs est donc à la fois une donnée historique et un choix politique réaffirmé. Cela préserve également la possibilité pour les communes de réaliser elles-mêmes des investissements lorsque la capacité financière de la CAP ne lui permet pas de répondre à toutes les demandes.* »

La mise à disposition des équipements sportifs au 1^{er} janvier 2005 de la commune de Béruges s'est heurtée à une difficulté tenant à une discordance entre le montant des biens indiqué dans la CLETC et les comptes de gestion. Cela a empêché la passation des opérations comptables avant la fin de l'exercice 2010.

7.1.2. Les méthodes d'évaluation des charges transférées

Les règles d'évaluation des transferts de charges ont été modifiées par l'article 183 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales en donnant aux collectivités la possibilité de réviser jusqu'en 2007 leur méthode d'évaluation des charges transférées dans un but de plus grande équité.

Lors de sa réunion du 6 octobre 2005, la Commission Locale d'Evaluation des Charges Transférées (CLECT) n'a pas utilisé cette opportunité et elle a arrêté des modalités de calcul des charges transférées différentes pour les équipements sportifs de la commune de Poitiers et ceux de la commune de Béruges.

Le Grand Poitiers a expliqué cette différence par les transferts des équipements sportifs de la Ville de Poitiers et de la commune de Béruges qui ont été décidés à des périodes différentes ; ceux entre Poitiers et la CAP ont été décidés en 2003, à un moment où deux méthodes d'évaluation prévalaient : la moyenne des 3 derniers comptes administratifs et le dernier compte administratif. Ce sont celles qui ont été proposées pour l'évaluation des transferts des charges et mises à jour lors de la CLECT de 2005. Le transfert des équipements de Béruges est intervenu après la loi du 13 août 2004 et en utilisant la méthode retenue par cette loi. Ce sont donc 3 méthodes d'évaluation qui ont été appliquées en fonction de la date de transfert : la moyenne des 3 derniers comptes administratifs, le dernier compte administratif et le coût moyen annualisé.

7.1.3. Le transfert des charges générales et des charges de personnel

7.1.3.1. Le transfert des charges générales

En 2003, la commune de Poitiers, qui supportait l'essentiel des charges de structure du fait de l'absence de facturation de ces dernières au Grand Poitiers, ne disposait pas d'une comptabilité analytique par équipement, ni d'un suivi extracomptable des charges de fonctionnement des différents équipements. Pour l'établissement, la possibilité d'intégrer les charges de gestion ou de structure s'agissant de transfert d'équipements, n'a pas été étudiée et, compte tenu de la nature du transfert, cela devait représenter un faible montant.

Ainsi, la commune de Poitiers supporte les charges de structure ou de frais généraux (bâtiments, véhicules, frais de personnel des fonctions support tels que le service gestion des bâtiments, gestion des espaces verts, marché, direction générale...) qui n'ont pas été prises en

compte lors du transfert de charges ; les conséquences financières globales n'ont pas été évaluées mais l'étude effectuée par les services de l'établissement sur les coûts complets des piscines montre que les charges de ces équipements ne sont pas d'un faible montant.

7.1.3.2. Le transfert des charges de personnel

Les délibérations concordantes des conseils communautaire et municipal des 19 décembre 2003 et 19 janvier 2004 ont acté le transfert des emplois de la commune de Poitiers à la communauté d'agglomération, à l'exception des emplois de la direction et de l'administration des sports et des emplois dans les structures qui ne sont pas de grands équipements (stades, gymnases).

Ces mêmes délibérations ont prévu des mises à disposition (MAD) croisées intercollectivités : 4 mises à disposition de la commune au Grand Poitiers et 9 mises à disposition du Grand Poitiers à la commune. Ces mises à disposition ont donné lieu à des conventions individuelles prévoyant le remboursement des charges de personnel correspondantes à l'une ou l'autre des entités.

Or, dans les années qui ont suivi se sont superposées à ces MAD des opérations de régularisation des charges par tranches successives entre les deux partenaires. Des clés de répartition commune/Grand Poitiers s'appliquent à l'ensemble du personnel des services, y compris l'ensemble du personnel du service des sports. De sorte qu'en fait les MAD n'ont plus d'impact budgétaire « individualisé » même si les conventions de MAD sont toujours en vigueur.

Le transfert concernait 83 emplois représentant 66 ETP. Le coût du transfert arrêté par la CLECT de 2005 évalué d'après les comptes administratifs 2003, s'élevait à 2 153,6 K€ soit un montant moyen ETP de 32,6 K€. Le montant moyen d'un agent ETP à partir des effectifs déclarés au 31/12/2003 et des dépenses de personnel de la commune est de 36,8 K€ soit près de 4,2 K€ de plus par agents ETP.

Cette différence fait apparaître une minoration des charges de personnel (hors évolution du régime indemnitaire) d'environ 270 K€.

7.2. Les aides financières au sport

L'établissement accorde des subventions moyennant la conclusion d'une convention dès lors que le montant attribué est supérieur à un seuil qui est passé de 23 K€ (seuil réglementaire) à 5 K€ en 2009 selon le Grand Poitiers.

7.2.1. Le montant des aides

Les subventions du Grand Poitiers s'élèvent à 314,5 K€, soit 3,2 % des dépenses de fonctionnement 2008 de la compétence sport. Le niveau des aides a progressé de 113 % par rapport à 2003, principalement du fait de la croissance des subventions accordées au Stade Poitevin Volley Ball et à l'accompagnement de l'Union Poitiers Basket 86 dans sa professionnalisation à compter de 2006.

7.2.2. Les conventions passées avec les associations sportives aidées

L'examen des conventions signées conduit à constater que les obligations des associations sportives sont relativement succinctes, puisqu'elles se limitent principalement à l'organisation d'une journée consacrée à la pratique de l'activité sportive de l'association, voire à un effort de

formation des jeunes, ainsi qu'à l'apposition de logos et la mise à disposition de places de match.

Quant aux obligations de compte rendu des associations sportives professionnelles, elles comprennent la production des comptes et du document prévisionnel de la saison en cours, ainsi que le bilan des actions mises en œuvre en lien avec les obligations de l'association. Quant au rapport retraçant l'utilisation des subventions versées par les collectivités territoriales et leurs groupements au titre de la saison sportive précédente et le document prévisionnel qui indique l'utilisation prévue des subventions demandées, prévus à l'article R. 113-3 du code des sports, ils devraient être désormais mentionnés dans les conventions.

De même, aucune des conventions examinées ne mentionnait jusqu'en 2009 l'ensemble des sommes (subventions et recettes de prestations de services) reçues des EPCI et collectivités territoriales, contrairement aux obligations fixées par l'article R. 113-5 du code du sport, ce qui ne favorisait pas la lisibilité de l'ensemble des contributions apportées par les organismes publics au regard des règles relatives aux aides d'Etat. Grand Poitiers a indiqué qu'il y a été remédié depuis 2010.

La chambre, dans son précédent rapport avait constaté que le contrôle du compte rendu des réalisations par les associations soumises à une convention n'était pas assuré. Grand Poitiers a indiqué que la création récente d'un poste de responsable administratif et financier à côté du directeur des sports a pour objectif en particulier de pallier cette insuffisance ; le nouveau modèle type de convention applicable en juillet 2011 fait mention de ce contrôle et le contrôle de l'utilisation des subventions affectées, allouées en 2010, devrait être effectif fin 2011.

7.3. Les mises à disposition de locaux et d'équipements sportifs

7.3.1. L'occupation par des tiers du domaine public sportif de la collectivité

La plupart des mises à dispositions permanentes et temporaires des équipements sportifs du Grand Poitiers ne donnent pas lieu à convention d'occupation permanente ou à autorisation d'utilisation temporaire du domaine public. Cette insuffisance avait été relevée dans le bilan de mandat 2001-2007 en ces termes : « *les conventions de mise à disposition d'équipement : trop souvent la mise à disposition d'un équipement est perçue comme un dû de la collectivité vis-à-vis de certains clubs sportifs. Dès lors, la convention permet indéniablement de rappeler au mouvement sportif les conditions d'utilisation de la salle, le respect du règlement intérieur, les conditions d'utilisation du matériel et plus largement de fixer les droits et les obligations de chacune des parties* ».

De fait, les demandes pour les occupations permanentes consistent en un envoi d'un dossier par l'association dans lequel elle précise les équipements et les créneaux horaires qu'elle souhaite utiliser. Quand la programmation est achevée, Grand Poitiers précise les créneaux accordés par un courrier. Les demandes d'occupations temporaires peuvent prendre des formes diverses (courriel, téléphone, télécopie, courriers) et font l'objet d'une réponse en retour signée par l' élu communautaire ayant délégation de fonction en matière d'équipements sportifs.

Or la mise à disposition des associations sportives d'équipements d'une collectivité territoriale nécessite l'établissement de conventions d'occupation permanente ou d'autorisation d'utilisation puisque l'utilisation privative de ces biens relevant du domaine public déroge au principe d'une libre utilisation ouverte à tous. Le conventionnement ou l'autorisation d'occupation permet aussi de rappeler les règles d'utilisation et de bon fonctionnement des équipements mis à disposition et de préciser les règles de réservation.

Grand Poitiers indique que l'adaptation du service et des outils informatiques supplémentaires et plus performants sont des pré-requis pour prendre une délibération concernant l'autorisation d'occupation temporaire de l'espace public et un arrêté concernant la responsabilité des utilisateurs.

La chambre recommande à la communauté d'agglomération de régulariser sa pratique en établissant systématiquement des conventions de mise à disposition permanente ou d'autorisations d'occupation temporaire des équipements sportifs.

7.3.2. La valorisation financière des mises à disposition d'équipements

L'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que la valorisation financière des mises à disposition d'équipements doit figurer en annexe du compte administratif des collectivités territoriales. Quant aux associations, elles sont désormais tenues de mentionner dans leurs comptes les subventions reçues de chacune des collectivités.

Globalement, la valorisation financière des équipements mis à disposition des associations sportives par le Grand Poitiers et Poitiers s'élevait en 2008 à 5 213 K€ Le montant des aides en espèces des deux collectivités s'élevait à 1 852,8 K€ Au total, l'effort financier des deux collectivités à destination des associations sportives était évalué en 2008 à 7 065,8 K€ les huit clubs les plus aidés étant destinataires de 38 % de cet effort financier¹⁴.

En 2009, pour répondre aux obligations comptables de la collectivité et de ses associations partenaires, le service des sports, sur la base d'une étude des coûts complets d'exploitation des équipements, hors charges de renouvellement des ouvrages, a mis en place une codification fonctionnelle plus fine que celle proposée dans l'instruction comptable pour effectuer une valorisation financière précise des mises à disposition d'équipements. Mais cette codification complexe (gestion des fluides notamment) n'est pas utilisée par tous les services.

La chambre observe que la valorisation des mises à disposition pour répondre à une obligation réglementaire requiert encore pour être vraiment fiable des efforts de la part des services de la collectivité.

7.4. Le budget de fonctionnement de la compétence « Sport »

En plus du transfert des six équipements structurants de la commune de Poitiers en 2004, le complexe sportif de la Pépinière a été mis en exploitation en juin 2004 et la salle de Saint Eloi a été ouverte en 2009.

¹⁴ PB86, SP Volley Ball, Poitiers Football, PEC Jaunay-Clan club Handball, SP rugby, SP natation, SP club de glace, SP hockey club, Poitiers tennis de table.

7.4.1. Les dépenses de fonctionnement

Suite aux transferts, les dépenses de fonctionnement imputées à la fonction sport du Grand Poitiers ont progressé de 14 % entre 2005 et 2008, et s'élevaient à 9 821 K€TTC en 2008, soit 16 % des dépenses réelles de fonctionnement du Grand Poitiers. Le coût de fonctionnement des piscines a enregistré la plus forte progression avec notamment la réévaluation à la hausse du nombre d'agents du Centre aquatique. L'augmentation des dépenses de fonctionnement de la fonction sport est principalement liée à l'évolution des charges de personnel (56 %) avec entre autre la mise en place de l'IEMP¹⁵ pour environ 250 agents, puis des fluides (22 %). Les dépenses de personnel représentent également le principal poste des dépenses de la fonction sport (68 % en 2008).

7.4.2. Les recettes de fonctionnement

Hormis les produits exceptionnels et le remboursement des charges de personnels mis à disposition par la commune de Poitiers, les recettes ont progressé de 2 % l'an en moyenne entre 2005 et 2008 ;

En 2008, les recettes s'élevaient à 1 985 K€ et couvraient 20 % des dépenses de fonctionnement. Le besoin de financement de la section de fonctionnement de la fonction sport s'élevait à 7 837 K€ en 2008.

7.4.2.1. Les recettes d'entrée des piscines

La mise à disposition des piscines par le Grand Poitiers (à l'exception de la piscine de la Pépinière) se caractérise notamment par la répartition des heures attribuées. Par exemple, pour la piscine de la Ganterie, le pourcentage d'heures affectées au public est de 13,4 % sur la saison 2008-2009, les autres créneaux horaires étant utilisés par les écoles, l'université et différentes associations. C'est pourquoi le nouveau centre aquatique de la Pépinière a été conçu pour le grand public et réservé à ce dernier.

Un mémoire réalisé en 2002 par l'actuel directeur du service des sports avait souligné l'effort social que représente la mise à disposition gratuite des lignes d'eau aux associations et la faiblesse des tarifs d'entrée des piscines. En 2010, les recettes d'entrée de l'ensemble des piscines du Grand Poitiers ont encore diminué à l'exception du Centre aquatique de la Pépinière¹⁶.

Les recettes d'entrées ne représentent que 33 % des charges des personnels affectés aux piscines ou 23 % des dépenses imputées à la sous-fonction « piscine ». La progression des recettes demeure bien inférieure à la progression des charges et la couverture des dépenses de fonctionnement par les recettes d'entrée a diminué de 15 % entre 2005 et 2008.

La chambre constate que les piscines, à l'exception du Centre aquatique de la Pépinière, sont pour la plus grande partie de leur temps d'ouverture mises à disposition des écoles, de

¹⁵ L'indemnité d'exercice des missions de préfectures.

¹⁶ Les services de Grand Poitiers n'ayant pas produit au cours de l'instruction les tableaux de bord de suivi des équipements, il n'a pas été possible d'analyser le comportement des usagers concernant la fréquentation des piscines et l'attrait que paraît exercer le complexe sportif de la Pépinière.

l'université et de diverses associations et que les recettes d'entrée du public représentent moins du quart des dépenses de personnels liées à l'utilisation de ces équipements.

7.4.2.2. Les participations des collectivités partenaires pour l'utilisation des équipements sportifs

L'article L. 1311-7 du code général des collectivités territoriales précise que « l'utilisation d'équipements collectifs par une collectivité territoriale, fait l'objet d'une participation financière au bénéfice de la collectivité ou l'EPCI propriétaire de ces équipements, le montant de la participation financière étant calculé par référence aux frais de fonctionnement des équipements et les modalités de calcul de cette participation définies par convention passée entre le propriétaire et la collectivité utilisatrice. A défaut de signature de cette convention au terme d'un délai d'un an d'utilisation de cet équipement, le propriétaire détermine le montant de cette participation financière qui constitue une dépense obligatoire pour l'utilisateur. »

Dans son précédent rapport, la chambre avait relevé la modestie des participations de la région Poitou-Charentes et du département de la Vienne au titre de l'utilisation des équipements sportifs par les lycées et collèges. Mais l'établissement continue à accepter tacitement que les sommes versées par la région Poitou-Charentes et le département de la Vienne diffèrent des tarifs délibérés par le conseil communautaire, ces tarifs étant eux-mêmes inférieurs à la valorisation financière des équipements 2006-2007. Ainsi, la contribution de la région Poitou-Charentes et du département de la Vienne correspond environ au dixième du coût réel d'utilisation desdits équipements. Le conseil communautaire a accepté d'assumer la charge résiduelle en décidant du niveau des tarifs applicables auxdites collectivités.

La chambre appelle l'attention de Grand Poitiers sur la part des coûts à intégrer dans la fixation des tarifs d'utilisation applicables aux collectivités dont relèvent les collèges et les lycées et, dans l'immédiat, à fixer les tarifs, sinon au coût réel d'utilisation des équipements, au moins à un niveau adéquat pour ne pas déséquilibrer son budget « Sport ».

7.5. Le budget d'investissement de la compétence « Sport »

Entre 2003 et 2008¹⁷, 82 % des 23 893 K€ de dépenses d'investissement réalisées concernent sept opérations, dont deux nouvelles constructions (14 915 K€), deux opérations de réhabilitation d'équipements transférés par Poitiers en 2004 (1 620 K€) et trois équipements antérieurement gérés par le District (2 911 K€). Les dépenses d'investissement des équipements Saint Eloi et Lawson Body plus particulièrement utilisés par les équipes de basket et de volley ball de Poitiers représentent 7 338 K€ TTC, soit 31 % de l'effort d'investissement du Grand Poitiers dans le domaine sportif sur cette période.

En moyenne, le Grand Poitiers a consacré 677 K€ TTC/an pour l'ensemble des 61 autres équipements sportifs de sa compétence, soit moins de 11 K€ TTC/an et par équipement.

¹⁷ Hors retraitements qui devraient être réalisés compte tenu des mauvaises imputations au niveau de la sous-fonction 40 qui comptabilise des dépenses affectables aux autres sous-fonctions 411, 412, 413 et 414, et qui auraient pu bénéficier d'une imputation par équipement. Une analyse rapide du fichier de mandat a permis de repérer plus de 460 K€ TTC d'investissement susceptibles d'être réaffectés sur les sept principales opérations d'investissement.

Hors les nouvelles constructions de la Pépinière et de St Eloi, les dépenses d'investissement réalisées pour quatre des six équipements sportifs transférés par Poitiers depuis 2004 ont représenté 2 243 K€ de 2005 à 2009, soit 449 K€ par an, à comparer à la charges annuelles calculées pour le transfert de compétence (186 K€). L'effort sur ces équipements a donc provisoirement fait passer au second plan les équipements qui relevaient déjà du district.

Sachant que sur la période 2003-2008, le Grand Poitiers a bénéficié de 8 038 K€ de subventions pour le financement de ses équipements sportifs, soit 34 % des 23 505 K€ d'investissement réalisés sur la même période, l'ordonnateur fait valoir que : « *La faiblesse de l'effort d'investissement est due à une faible capacité d'investissement de la Collectivité (due en partie à la problématique France Télécom), d'autant plus diminuée par un effort d'investissement sur de nouveaux équipements nécessaires comme le gymnase de St Eloi.*

Si la capacité de cette salle n'est pas de 4000 places comme la demande est exprimée actuellement, il est nécessaire de rappeler que lors de l'élaboration du programme de ce nouvel équipement le PB 86 n'était pas encore nationale 1 et n'imaginait pas encore l'être et accueillir un public aussi nombreux. Il a donc été élaboré sur la base des besoins exprimés à l'époque. Par ailleurs ce gymnase a également été conçu pour répondre aux besoins des établissements scolaires du second degré qui ont été construits à proximité, ceux ci ne nécessitent pas de places pour le public. D'autre part les capacités financières du Grand Poitiers ne lui auraient pas permis de réaliser un investissement plus important. »

Le vieillissement des équipements sportifs a conduit le Grand Poitiers à adopter pour la période 2010-2014 un programme d'investissement de 20 M€, 10 M€ pour la commune centre et 10 M€ pour les autres communes. Cet effort, qui devra vraisemblablement être prolongé au-delà de 2014 au regard du nombre d'équipements en attente de remise à niveau ou de mise aux normes, a en grande partie justifié la fixation d'un taux de fiscalité additionnel significatif.

8. LE CONTROLE INTERNE

Le contrôle interne de la communauté d'agglomération de Poitiers a été progressivement modifié à compter de 2008 ; cette évolution s'est poursuivie en 2011 après les constats mentionnés dans la version provisoire du présent rapport. Les éléments d'actualisation communiqués après le contrôle ont été pris en compte sans toutefois que la chambre dispose des justifications à l'appui.

8.1. Le dispositif de contrôle interne

8.1.1. L'organisation des services

Dans la nouvelle organisation administrative, la direction « finances et gestion publique » garde d'une part le service « Contrôle de gestion » et le service « Suivi des organismes satellites »¹⁸ et d'autre part garde aussi en son sein le service « Systèmes d'information et télécommunications ». Le pôle pilotage qu'anime le directeur général pourrait, quant à lui, être appelé à devenir un secrétariat général à part entière. La création à ses côtés d'un service d'audit interne devrait par ailleurs permettre de renforcer le contrôle interne des services au travers notamment d'un meilleur cadrage des procédures appelées demain à être en ligne sur l'intranet des services et d'un meilleur suivi de leur mise en œuvre.

¹⁸ Appelé par commodité au regard des ses missions, service de « suivi des partenaires » dans le présent rapport.

8.1.2. Le contrôle de gestion des services et le suivi des relations avec les partenaires

Le service « Contrôle de gestion », a été créé en 1998. Initialement placé auprès du Secrétaire général avant la mise en place d'une direction générale, ce service qui gérait également le suivi des relations avec les partenaires des deux collectivités a été rattaché à compter de 2002 à la direction des finances.

Il a d'abord consacré ses efforts à l'organisation des méthodes de travail, la construction d'outils et le recueil d'informations et a commencé par mettre en place un tableau de bord mensuel d'indicateurs et un tableau spécifique sur l'absentéisme repris par suite dans le bilan social établi par la direction des ressources humaines.

En 2006, un document de référence comprenant 170 mesures relatives au contrôle de gestion des services et au suivi des satellites a été établi. En 2008, des objectifs pour les trois années à venir ont pu être fixés pour le contrôle de gestion et le suivi des partenaires dans la continuité du document de 2006 : la mise en place d'un pilotage budgétaire et de performance des services ; la mise en place de conventions standards avec les partenaires des collectivités ; une meilleure gestion des demandes de subventions de ces derniers.

La réalisation des objectifs 2006 puis des objectifs 2008 n'a pu qu'être partielle au regard de la faible dotation des deux cellules du service « contrôle de gestion » (une personne pour le contrôle de gestion et une personne pour le suivi des partenaires).

En 2009 le service « Contrôle de gestion » est devenu, suite à la réorganisation, le service « conseil en gestion » et regroupe deux centres d'activités : « le contrôle de gestion » interne et « le suivi des organismes externes » à savoir les partenaires des deux collectivités.

Pour que les objectifs des exercices à venir puissent être réalisés, il a été décidé de renforcer significativement le centre d'activité « contrôle de gestion » avec le recrutement de deux cadres ce qui a fait passer son effectif de une à trois personnes.

En revanche, le centre d'activité « suivi des partenaires » de la commune de Poitiers, de la communauté d'agglomération du Grand Poitiers, du centre communal d'action social CCAS et du syndicat mixte pour l'aménagement du seuil du Poitou SMASP, qui ne dispose toujours que d'un seul cadre très expérimenté, n'a pas été bénéficiaire de moyens supplémentaires au motif que les partenaires sont d'abord suivis par les services qui instruisent leurs demandes de subventions.

Mais le problème du positionnement incertain de ce centre d'activité « généraliste et financier » par rapport aux services instructeurs a conduit la communauté d'agglomération de Poitiers à informer la chambre qu'elle allait remédier à l'absence de cahier des charges pour l'ensemble des données normalisées qui devraient lui être produites régulièrement par les services instructeurs. Cela devrait normalement se traduire par l'établissement de procédures internes écrites pour que ce centre puisse disposer à l'avenir, sans qu'il ait à les solliciter, de toute l'information nécessaire pour accomplir le travail d'exploitation de l'information collectée et de traitement des problèmes soulevés par certains partenariats.

La communauté d'agglomération de Poitiers a également indiqué qu'une démarche de contractualisation avec chaque partenaire identifié dans le périmètre de suivi rapproché devrait être engagée afin de définir le contenu et la périodicité d'une remontée systématique d'informations et que les relations avec les partenaires devraient être par ailleurs décrites sous forme de charte pour conforter la relation avec ces derniers.

8.1.3. Le règlement financier

Le règlement financier établi par le nouveau directeur des finances a été acté par le conseil d'agglomération le 27 mars 2009. Son économie est la suivante : le budget, composé d'un budget principal et de quatre budgets annexes (parkings, camping, cimetières, locations et bases de loisirs) ; la présentation par chapitre en sections d'investissement et de fonctionnement ; la mise en place des autorisations de paiement et crédits de paiement (AP/CP) ; les règles de la gestion active de la dette, ainsi que la gestion « en trésorerie zéro » pour limiter le recours à l'emprunt.

8.1.4. Les procédures

Les procédures et notamment les procédures budgétaires et comptables sont au cœur du contrôle interne puisqu'elles contribuent à la qualité comptable. Les services du Grand Poitiers ont formalisé soit par écrit soit au travers de schémas leurs principales procédures. Les écrits décrivent le cheminement de l'objet de la procédure et les schémas les visualisent.

La taille des services communs du Grand Poitiers et de Poitiers aussi bien que la diversité de leurs interventions et de leurs interlocuteurs pourrait désormais les conduire, suite à la création du poste d'auditeur interne et dans la perspective d'un accès sur l'intranet, à harmoniser l'ensemble des procédures existantes dans le cadre d'une démarche associant l'ensemble des personnels concernés, en les formalisant toutes systématiquement au travers d'un écrit et d'un schéma.

8.2. Le système d'information de gestion

8.2.1. Le schéma directeur des systèmes d'information 2010-2014

Le système d'information de gestion (SIG) est un enjeu stratégique dans toutes les organisations car la qualité de leur système d'information et des outils et services informatiques qu'elles mettent à la disposition de leurs personnels conditionne la qualité de leur contrôle interne.

Le schéma directeur des systèmes d'information (SDSI) en cours vise à transformer significativement la gestion des deux collectivités en étendant les échanges écrits s'inscrivant dans des procédures informatisées.

8.2.2. Le service informatique et le service des Technologies Numériques et Territoires

Depuis 2009, l'ensemble des missions liées à l'informatique antérieurement réparties entre le service des systèmes d'information et de télécommunication (SSIT) rattaché à la direction « Finances et gestion publique » et le service des Technologies Numériques et Territoires (TNT), service de l'agglomération du Grand Poitiers, rattaché à la direction générale des services, est rattaché au SSIT.

Les missions du service des TNT sont recentrées sur le Système d'information géographique (SIG), les technologies de l'information et de la communication (TIC) réseau haut débit, les relations et le suivi des opérateurs téléphoniques, l'intranet ¹⁹ et les observatoires d'agglomération.

¹⁹ Pour la gestion des contenus.

Les missions spécifiques du service TNT sont : la mise à jour du système d'information géographique et de l'observatoire d'agglomération avec la mise à disposition d'outils cartographiques, de contenus, de supports techniques et de formations pour tous les services et les communes du Grand Poitiers, dans les domaines de l'urbanisme (cadastre, plan local d'urbanisme), de la topographie (bureau d'études), des bases de données techniques et de toute information localisée ; la collecte et la diffusion d'informations statistiques, de données cartographiques structurées pour l'aide à la décision des élus et des services dans tout domaine (démographie, habitat, déplacement, social...) ; la gestion des technologies de l'information et de la communication (gestion des infrastructures de communication électronique haut débit sur le territoire ; intranet - extranet des collectivités et administration électronique).

L'e-administration

L'e-administration comprend aussi bien des enjeux internes qu'externes.

Ses objectifs sont une meilleure accessibilité des services, une augmentation de la visibilité de ceux-ci, une centralisation, coordination et uniformisation des procédures électroniques internes et externes, une augmentation de la productivité et des délais de réponse, une diminution des erreurs et une nouvelle amplitude d'ouverture des services à la population.

En janvier 2010, le document, « Modernisation de l'administration », a présenté les enjeux de cette dernière : mettre au centre des préoccupations la relation avec le citoyen-usager ; rationaliser et rendre plus lisibles les structures administratives - ce qui implique le plus souvent une redéfinition des missions, une adaptation de l'organisation, une adaptation des compétences aux missions redéfinies et à la nouvelle organisation, une révision du système d'information pour une meilleure intégration de ses fonctionnalités et la mise en place des éléments nécessaires à l'e-administration- ; évaluer les performances et l'atteinte des objectifs notamment en termes de satisfaction du citoyen-usager.

8.3. La communication interne

8.3.1. Le service de communication interne

Le service « Communication interne », nouveau service mis en place fin 2009 et rattaché à la direction des ressources humaines, s'est vu assigné deux objectifs majeurs :

- assurer une bonne communication interne en contribuant à faire de la communauté d'agglomération de Poitiers, un employeur exemplaire aussi bien en interne qu'en externe (image positive, gestion des carrières, etc...), en apportant « la fierté d'appartenance » aux agents de la collectivité, en diffusant le modèle d'organisation des ressources humaines, en interne et en externe et en accompagnant la direction générale des ressources pour les actions de communication (concours, mobilité, carrière, retraite, etc...) ;
- rendre accessible l'information de la collectivité à tous les agents, ce qui passe par la mise en place d'un intranet performant et l'accès de tous les agents à ce dernier.

8.3.2. L'intranet

8.3.2.1. L'accès à l'intranet

L'intranet a été mis en place en novembre 2006 suite à une étude réalisée en 2005. Il permet au personnel disposant d'un micro-ordinateur, d'accéder à un certain nombre d'informations concernant les deux collectivités.

Ses objectifs ont été déclinés dans le « Guide méthodologique de création d'un espace intranet » : mettre à disposition de tous une information professionnelle et personnelle

(accessible, organisée, à jour...) ; proposer des outils de travail et de communication (messagerie, agenda, suivi de tâches) ; favoriser le travail transversal dans les directions, les métiers, les projets (des outils, des espaces de travail collaboratifs) ; simplifier l'accès aux applications informatiques.

Mais si l'intranet figure en bonne place dans le schéma directeur informatique des deux collectivités, seuls 1800 comptes d'accès peuvent être recensés dans l'annuaire des comptes intranet pour l'ensemble du personnel communal, communautaire et du CCAS, ce qui laisse un nombre non négligeable d'agents sans accès à cette base de données commune alors que la dématérialisation de l'information interne va nécessairement se développer dans le cadre de la mise en œuvre de l'actuel schéma directeur informatique. C'est pourquoi la collectivité envisage, suite au changement de version de l'intranet, de revoir le rôle respectif des contributeurs et des gestionnaires de l'outil et d'élargir le contenu ainsi que les possibilités d'accès aux agents.

Le droit d'accès à l'intranet et le niveau d'habilitation qui encadre cet accès est régi par le service des systèmes d'information et de télécommunication (SSIT).

Trois niveaux d'habilitation pour la connexion à l'intranet avec un mot de passe ont été mis en place : niveau 1 « général » - accès pour les administrateurs de l'intranet ; niveau 2 « public » - accès aux élus et à tous les agents disposant d'un microordinateur ou qui pourraient demain accéder à des bornes informatiques internes en libre service, afin d'une part de pouvoir consulter les pages générales et les documents finalisés non confidentiels et d'autre part travailler dans les espaces collaboratifs dont ils font partie ; niveau 3 « extranet » - accès pour les partenaires, les fournisseurs par exemple, ou les services des autres communes du Grand Poitiers.

8.3.2.2. Le contenu de l'intranet

Au regard de la dimension de Grand Poitiers, l'intranet actuel apparaît encore peu développé en termes de contenus. Un nouvel agent peut y trouver un certain nombre d'informations utiles mais il ne peut pas par exemple, pour situer les missions qui lui sont imparties, y trouver, sauf exception sous forme écrite, schématique et normalisée les procédures dans lesquelles s'insère son travail au sein des services de la collectivité en cohérence avec sa fiche de poste.

En dehors du guide méthodologique de création d'un espace intranet, il n'existe pas de document de référence ou de fiche de procédures relatif à la mise en ligne des documents produits par les services une fois qu'ils ont été finalisés et signés par le concepteur. Le contenu de l'intranet dépend d'une part de la conception qu'en ont les animateurs des différents espaces de sa base de données qui valident les documents produits et d'autre part de la centaine de contributeurs volontaires qui rédigent et mettent en forme les documents destinés à y figurer.

Mais il est prévu de remédier à ces insuffisances dans le cadre du schéma directeur informatique 2010-2014 avec l'inscription du développement de l'intranet des services dans la perspective mobilisatrice de la dématérialisation de l'ensemble des documents produits.

8.4. La communication externe

8.4.1. Le service de communication externe

Ce service, rattaché à la direction générale des services, est notamment en charge de l'ergonomie et du contenu des sites internet de Grand Poitiers et de Poitiers.

8.4.2. Les sites internet du Grand Poitiers

Le Grand Poitiers dispose de deux types de médias électroniques :

- des services d'alerte (audiotel, SMS, fax, courriel...) permettant d'informer à tout moment en cas de besoin les personnes qui y sont inscrites ;
- deux sites web, celui du Grand Poitiers et celui dédié aux associations du Grand Poitiers.

Le site du Grand Poitiers : www.agglo-poitiers.fr

Créé en 2000 et entièrement refait en 2005, ce site propose « *une présentation institutionnelle de la collectivité (le conseil communautaire, une carte du territoire, la liste des compétences communautaires...) et des services pratiques (plan local d'urbanisme, collecte des déchets agendas des manifestations des communes membres...)* ». »

Mais les gestionnaires sont conscients qu'il n'est pas encore un vecteur de communication majeur car il ne contient pas une information étendue sur les budgets et les choix qui les expliquent ainsi que sur les redditions de comptes à l'assemblée délibérante (supports visuels de présentation aux élus, documents de synthèse, comptes rendus...).

Par ailleurs, le webmaster du site internet dispose pour le moment comme base de données directement accessible d'un intranet relativement mal approvisionné et il est donc contraint d'interroger les services via un réseau de contributeurs qui n'ont pas nécessairement une vision commune de ce qui doit ou non figurer dans le site public. C'est pourquoi il a été indiqué à la chambre que la mise en place du nouveau site s'appuie sur le renforcement d'un réseau de contributeurs pouvant faire directement des mises à jours ou mettre de nouveaux contenus, avec l'aval du service « Communication ».

Le site dédié aux associations du Grand Poitiers : www.asso.agglopoitiers.fr

Ce site est d'abord un annuaire, sous la forme d'une base de données des associations du territoire.

Les associations qui souhaitent y figurer peuvent s'inscrire en ligne ou modifier les renseignements les concernant via un formulaire en ligne. Le webmaster est alerté par courrier électronique d'une nouvelle inscription ou d'une modification, et il peut modifier ou valider directement la fiche en question via le module de gestion. Ce module permet également au webmaster de gérer l'ajout, la suppression ou la modification d'associations ne passant pas par le formulaire en ligne. Le webmaster peut également gérer les thématiques et la liste des communes.

9. LA FIABILITE DES COMPTES

(Pour ne pas surcharger le texte, les tableaux figurent en annexe)

9.1. La séparation organisationnelle, patrimoniale et comptable du Grand Poitiers

Dans son précédent rapport, la chambre avait insisté sur la nécessité de mettre en place une répartition des charges entre les collectivités, la commune de Poitiers supportant irrégulièrement des charges de gestion devant relever du Grand Poitiers. Un processus de régularisation des charges été initié par délibération du 27 mai 2005. Il s'est échelonné de 2005

à 2009, plusieurs tranches de rattrapage ayant été prévues, et 2009 a été la première année pleine d'application de la dernière tranche du processus dénommé « vérité des coûts ».

La situation au terme de ce processus appelle les observations principales suivantes...

- Certaines répartitions de charges ne sont pas fiabilisées (exemples : service espace vert /service des sports ; absence de charges imputées aux budgets annexes « Transport » et « Collecte et traitement des déchets ménagers » pour la commande publique et le service budget et finances), ce qui implique de mettre en place un suivi analytique plus fin en matière de compétence.

Grand Poitiers a indiqué que, au regard du faible montant des transferts qu'elles représentent, il a été décidé qu'à partir de 2011 les répartitions liées au patrimoine seraient effectuées au réel et les autres, hors patrimoine, à l'aide d'une clef basée sur les charges des personnels concernés (clef « DRH »). Mais certaines charges de structure, telles que celles liées à l'utilisation des locaux, qui méritent d'être analytiquement imputées mais nécessitent un investissement temps conséquent, n'ont été mises à l'étude que fin 2010.

- Les modalités de transfert et de mises à disposition sont complexes et ne favorisent pas une réelle lisibilité des mutualisations²⁰.
- L'absence de répartition pour certains budgets annexes (lotissement, location immobilière, grotte de la Norée, camping) dans le tableau de répartition des « équivalents temps plein » (ETP) par service et par budget, nuit à la lisibilité des comptes produits, d'autant que certains postes font l'objet d'une régularisation directe en dehors du processus de *vérité des coûts* (budgets annexe SPANC vers le budget principal du Grand Poitiers et vers le budget de Poitiers, budget location vers budget principal du Grand Poitiers).

Grand Poitiers a indiqué à la chambre que plusieurs délibérations ont été prises en 2011 pour mettre en place cette répartition.

²⁰ Peuvent se superposer des mises à disposition dans les deux sens entre les collectivités/établissement (ex : service sport), alors que dans d'autres cas l'affectation entière à une collectivité a pu être retenue, compensée par un accord bilatéral de mise à disposition partielle du service (ex : Direction générale animation vie locale). Dans certains cas les modalités de liquidation de l'imputation ne sont pas systématiquement précisées, et dans d'autres cas le remboursement est réalisé par délibération spécifique en dehors du processus vérité des coûts (ex : service locations, SPANC).

9.2. Le compte de résultat

9.2.1. *L'autonomie financière des régies constituées pour l'exploitation des services publics industriels et commerciaux*

L'article L. 1412-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que les EPCI doivent constituer une régie pour l'exploitation directe de leurs services publics industriels et commerciaux. Les dispositions de l'article L. 2221-4 du CGCT précisent que ces régies sont, soit dotées de l'autonomie financière, soit dotées de l'autonomie morale et financière. Parmi les obligations liées à l'autonomie financière des régies, le principe d'une gestion de trésorerie distincte est essentiel puisqu'il a pour objet tout à la fois de garantir la fiabilité des comptes et d'interdire toute surfacturation aux usagers.

Le Grand Poitiers qui aurait dû constituer une régie dotée de l'autonomie financière pour l'exploitation de ses services d'eau et d'assainissement en application des textes et de la règle de la spécialisation des recettes et des dépenses des services à caractère industriel et commercial, estime que cela ne serait pas de bonne gestion...

« En application de l'article L. 1412-1 les collectivités territoriales, pour l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial, doivent créer une régie soumise aux règles des articles L. 2221-1 et suivants du CGCT. Ainsi, ces SPIC devraient disposer de leur propre compte 515 au Trésor et avoir ainsi autant de lignes de trésorerie que de budgets.

Pour la Communauté d'Agglomération de Poitiers et la Ville de Poitiers, cela signifie que les budgets annexes, actuellement liés à la comptabilité du budget principal par un compte de liaison devraient avoir leur propre compte 515 et leur propre ligne de trésorerie.

(1) L'application au quotidien d'un tel mécanisme n'irait pas sans créer de nombreuses difficultés d'organisation aussi bien pour le trésorier que pour nos deux collectivités. De plus, l'objet même de l'article L. 2214-4 et de ses conséquences – faire payer le coût véritable du service à l'utilisateur – est à nuancer compte tenu de l'impact financier global de ce mécanisme.

En ce qui concerne le trésorier, l'obligation d'avoir un compte 515 pour l'ensemble des budgets relevant d'un service industriel et commercial va nécessairement compliquer sa gestion, augmenter sa masse de travail. Pour nos collectivités, avoir une ligne de trésorerie pour chaque budget engendrera un surcroît de travail chaque jour en termes de gestion mais également chaque année au moment de la renégociation des lignes de trésorerie.

(2) Plus important, sur le plan financier, les effets d'une création de ligne de trésorerie pour chaque budget sont discutables. Actuellement, certains budgets peuvent générer des excédents pendant une partie de l'année, ce qui permet de diminuer l'encours de notre ligne de trésorerie et ainsi amoindrir les frais financiers. Dans l'hypothèse où chaque budget disposerait de sa ligne de trésorerie, les périodes d'excédents de trésorerie ne bénéficieraient pas au budget concerné du fait de l'obligation de déposer les disponibilités auprès de l'Etat, sans que ces disponibilités soient rémunérées. Au final, il y aurait une perte nette pour nos collectivités.

A ce titre, la Chambre Régionale des Comptes d'Aquitaine, en procédant à l'examen de la gestion du Syndicat Mixte Départemental d'Équipement des Communes des Landes (SYDEC) en 2006-2007, avait relevé une situation analogue à celle de la Ville de Poitiers et de la Communauté d'Agglomération de Poitiers : utilisation d'une unique ligne de trésorerie pour l'ensemble des budgets annexes. Le SYDEC avait décidé dans un premier temps de mettre fin à l'unicité de trésorerie entre ses budgets annexes avant de revenir quelques mois plus tard sur cette décision en constatant le surcoût financier occasionné par cette organisation.

(3) Au sujet du coût véritable, payé par l'utilisateur pour un service, il faut signaler que les compétences de la CAP s'exercent sur un même territoire, les mêmes usagers. A la différence de certains syndicats qui ont des populations différentes selon les compétences gérées, la

population de la CAP est identique pour toutes les compétences. In fine, l'usager reste le même et le léger décalage que peut générer une unicité de trésorerie sur la tarification entre les compétences est encore atténué par cet élément. Le gain global, généré par le mode de gestion actuel, profite donc à l'ensemble des usagers.

Ajoutons enfin, qu'habituellement, la Communauté d'Agglomération de Poitiers, dès qu'elle bénéficiait d'un excédent de trésorerie remboursait temporairement des emprunts figurant dans l'encours des budgets générateurs d'excédents : eau, assainissement puis CTVD. Il existe donc, dans les faits une logique de gestion qui va dans le même sens que les textes que vous nous opposez.

(4) La complexité et le surcoût financier générés par la suppression de l'unicité font que dans les faits la plupart des collectivités fonctionnent comme la Ville de Poitiers et la Communauté d'Agglomération de Poitiers, ce qui est d'ailleurs relevé sur le site Internet du ministère du budget : « de nombreux SPIC en gestion directe qui devraient faire l'objet d'une régie dotée a minima de l'autonomie financière (c'est-à-dire de leur propre compte 515) retracent dans les faits leurs opérations dans de simples budgets annexes liés à la comptabilité du budget principal par un compte de liaison 451. »

Considérant les éléments présentés ci-dessus, il n'est pas prévu, pour l'instant, de remédier au non respect de l'article L. 2214-4 dans nos deux collectivités.

La chambre, sans méconnaître la réponse de Grand Poitiers, ne peut que constater le non-respect de la lettre et de l'esprit de la loi en vigueur puisque les charges de trésorerie, dans la logique défendue par la collectivité, ne font pas l'objet d'une répartition analytique par budget. Cette non répartition n'est pas conforme à la règle d'autonomie des budgets des services publics industriels et commerciaux et fausse la répartition des charges de fonctionnement de l'ensemble des budgets de la collectivité. Cela signifie que les usagers, par exemple les familles nombreuses, qui consomment plus d'eau que les autres ménages sont mis plus à contribution pour chacun des m³ d'eau supplémentaires qu'ils consomment, ce qui va à l'encontre, même si cela est à la marge pour les ménages les plus consommateurs, du principe de proportionnalité des charges facturées aux usagers des services industriels et commerciaux.

Elle fait observer par ailleurs que si le choix d'une gestion de trésorerie unifiée peut permettre d'obtenir de meilleures conditions de prêt auprès des banques, il n'interdit en rien la tenue d'une comptabilité séparée de la trésorerie de chacun des services publics industriels et commerciaux de la collectivité pour répondre aux besoins d'une comptabilité rigoureuse et garantir la sincérité des comptes rendus à l'assemblée délibérante et aux citoyens.

9.2.2. Les provisions pour risques et charges

La règle de provisionnement est prévue par l'instruction comptable M4 et vise à constituer un financement progressif des besoins d'investissement ou de gros entretien. Elle permet d'éviter ainsi des évolutions importantes des redevances. L'évolution des provisions constituées doit faire l'objet d'une réévaluation annuelle et être reprise lorsque la réalisation de l'investissement est constatée.

Les comptes de gestion des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement enregistrent des provisions pour risques et charges comptabilisées à l'article 1572 des budgets eau pour 3 856 K€ et assainissement pour 1 595 K€, correspondant à des opérations a priori antérieures à 2003, sachant qu'une reprise de provision de 8 505 K€ a été réalisée en 2003 sur le budget annexe assainissement. Il n'a pas été possible de reconstituer l'ensemble des délibérations

relatives à la constitution de ces provisions, dont la plupart étaient antérieures à 1997. Le suivi de ces provisions n'a pas été assuré de manière continue et leur objet initial a entre-temps été réalisé. De plus, il n'a pas été tenu compte de l'incidence de la réforme de l'instruction comptable M49 qui, en cas de passage à un régime semi-budgétaire des provisions aurait modifié le résultat d'investissement à hauteur des provisions constituées au 31/12/2007. L'ordonnateur a procédé à la régularisation en 2010 ; l'information en annexe du compte administratif 2009 a été communiquée et le comptable a enregistré les écritures dans les comptes de l'exercice 2010.

La chambre note que la reprise de ces provisions « oubliées » a occasionné une augmentation à due concurrence de l'excédent de fonctionnement et une minoration du résultat d'investissement des deux budgets annexes.

9.2.3. La sincérité des budgets

9.2.3.1. Les prévisions budgétaires en fonctionnement

Le taux de réalisation des prévisions budgétaires de la section de fonctionnement du Budget principal sur la période atteint près de 100 % en recettes et entre 95 % et 97 % pour les dépenses.²¹

Concernant le Budget Transport, le taux de réalisation des recettes de fonctionnement est satisfaisant et l'amélioration du taux de réalisation des dépenses de fonctionnement prévisionnelles est notable.

S'agissant du budget « eau », le taux de réalisation des prévisions budgétaires n'atteint en moyenne que 79 %. Si une partie du taux s'explique par l'autofinancement complémentaire (chapitre 023), une part importante de l'écart tient au niveau des reversements pour compte de tiers (redevances agence de l'eau) bien inférieur aux prévisions budgétaires. Un ajustement pour les budgets à venir au regard de cette moyenne devrait s'imposer.

Le taux de réalisation des dépenses prévisionnelles du budget assainissement dépasse rarement les 90 % alors que les recettes prévisionnelles sont quasiment systématiquement supérieures aux crédits budgétés. Ces écarts successifs ont contribué à l'accumulation d'excédents comptables et leur récurrence altère la sincérité budgétaire.

Les taux de réalisation des dépenses et recettes de fonctionnement budget « Collecte, traitement et valorisation des déchets ménagers » sont globalement satisfaisants. Seul l'exercice 2009 peut être considéré comme représentatif de la totalité des dépenses et recettes correspondant à la totalité de la compétence, si l'on écarte les insuffisances déjà mentionnées dans la répartition des charges de structures et du personnel.

La chambre constate que, hormis pour les budgets eau et assainissement, le taux de réalisation des dépenses et recettes prévisionnelles de fonctionnement apparaît satisfaisant et que les améliorations pourraient concerner le chapitre 011 (Charges à caractère général) pour le budget général et le chapitre 65 (Autres charges de gestion courante) pour le budget transport.

²¹ Retraitement fait des chapitres 022 et 023.

9.2.3.2. Les prévisions budgétaires en investissement des principaux budgets annexes

Pour la période 2003-2009, le Grand Poitiers a réalisé en moyenne 24 961 K€ de dépenses d'équipement par an, soit un total de 170 235 K€ d'immobilisations incorporelles et corporelles retracées au niveau des cinq principaux budgets de l'agglomération. En moyenne, le taux de réalisation des dépenses d'équipement par rapport aux dépenses d'équipement prévisionnelles budgétées n'a atteint que 46 %, ce qui traduit un décalage entre le montant des prévisions budgétaires et celui des opérations réalisées.

9.2.4. Les restes à réaliser

Les restes à réaliser de la section d'investissement ont été réduits en 2008 car nombre d'entre eux étaient composés de « réservations budgétaires » non associées à un engagement juridique. Cela n'a toutefois pas conduit à améliorer significativement le taux de réalisation des dépenses d'investissement.

Depuis 2009, Grand Poitiers utilise la procédure d'AP/CP qui permet d'étaler les engagements juridiques sur plusieurs années, l'équilibre budgétaire étant déterminé en ne prenant en compte que les seuls crédits de paiement de l'exercice. Sont actuellement concernées, hors opération d'aménagement, l'eau, l'assainissement/pluvial et les déchets urbains pour les investissements de type « schéma directeur ».

9.2.5. Le rattachement des charges et produits

Quelques anomalies ont été relevées pour les budgets « Transport », « Déchets urbains (UVE) », « Eau » et « Assainissement », concernant principalement des rattachements de produits²².

La chambre invite le Grand Poitiers, dans le respect de son règlement financier, à mieux fiabiliser ses écritures de rattachement.

9.3. Le bilan

9.3.1. La comptabilisation des ouvrages transférés

En application de l'article L. 1321-1 du CGCT, le transfert d'une compétence s'accompagne de la mise à disposition des biens et immeubles nécessaires à l'exercice de la compétence. Cette mise à disposition est constatée par un procès verbal. Des écritures comptables de mise à disposition doivent aussi être enregistrées.

Or, malgré les démarches du Grand Poitiers quant au transfert de patrimoine entre le SIVA SUD et la commune de Croutelle, aucune décision de répartition patrimoniale n'est intervenue. De même les procès-verbaux et les écritures comptables de mise à disposition des voies des dix huit zones d'activité communautaire pour lesquelles les communes assurent les charges d'entretien courant n'ont pas été réalisés ; pourtant le Grand Poitiers effectue des grosses réparations sur ces voies qui ne sont pas inscrites à son actif.

La chambre constate que ces formalités substantielles en attente depuis 2005 au motif de désaccords persistants, n'ont été remises à l'ordre du jour par Grand Poitiers qu'en 2011.

²² Exemples : recettes éco-emballage pour le budget «CTVD » ; absence de fiabilité des rattachements relatifs aux redevances de l'Agence de l'eau pour les budgets eau et assainissement ; rattachement de redevances « eau » et « assainissement » pour lesquelles les modalités de liquidation n'ont pas pu être fournies ; versement transport et subventions pour le budget transport.

9.3.2. La mise à jour de l'inventaire des immobilisations de la collectivité

Alerté en 2007 par le comptable qui n'est toujours pas en mesure de produire un état de l'actif, l'ordonnateur a lancé une opération de rattrapage pour retracer les biens de l'actif immobilisé, apurer les comptes 23 et passer les dotations aux amortissements. Ce travail, qui devait aboutir fin 2008, est toujours en cours, en raison de son importance (rattrapage depuis 2001 à partir de l'ensemble des fichiers de mandats pour la commune et plus en amont pour le Grand Poitiers) et de la volonté de finaliser l'ensemble de l'inventaire de la collectivité avant de transmettre les informations au comptable.

Si la collectivité n'est toujours pas en mesure de produire un inventaire pour chacun de ses budgets c'est que, au-delà de la reconstitution de l'inventaire, elle n'avait pas jusqu'en 2010 mis en place une procédure permettant le suivi de l'inventaire, le basculement automatique des comptes d'attente vers les comptes d'immobilisation définitifs et le lancement simultané du processus d'amortissement.

La difficulté principale rencontrée pour tenir à jour l'inventaire résultait principalement de la déconnexion entre le suivi du patrimoine et le processus comptable. Si certains services tenaient à jour un inventaire (ex : suivi des bâtiments, suivi des véhicules...), ce dernier n'était pas rapproché de la comptabilité des achats et ne précisait donc pas leur coût. C'est pourquoi la collectivité va mettre en place une procédure permettant la mise à jour de l'inventaire au fil de l'eau (tenue du cahier d'inventaire sous EXCEL et en ligne dans l'intranet) afin de prendre en compte l'ensemble de la dimension du processus d'investissement puis de sa maintenance. L'objectif est de faire sortir sans délai des comptes d'attente les crédits liés à un équipement mis en service et d'engager le cas échéant le processus d'amortissement et de suivi patrimonial.

La chambre constate que l'absence d'un inventaire actualisé a aujourd'hui pour conséquence une situation patrimoniale non fiable, mais elle prend acte des actions correctrices engagées par la collectivité.

9.3.3. La situation des comptes d'attente

Les immobilisations enregistrées en comptes d'attente du budget principal et des budgets annexes ont très sensiblement augmenté durant la période sous revue car la sortie partielle des comptes d'attente des immobilisations n'a été effectuée qu'une seule fois en six ans pour la quasi-totalité des budgets. Le solde global constaté des comptes 23 des budgets annexes agrégés en balance de sortie 2009 s'élevait à 107 370 K€ contre 47 766 K€ en balance d'entrée 2003, soit plus du double des immobilisations enregistrées.

9.3.4. Les amortissements comptables des budgets « Eau », « Assainissement » et « Eaux pluviales »

L'examen a conduit à constater les anomalies suivantes...

- Les tableaux annexés aux comptes administratifs des budgets ne mentionnent pas certaines durées d'amortissement (station d'épuration, station eau, forage) car la délibération de référence de 2007 ne respecte pas la spécificité de la nomenclature comptable M4 applicable. C'est pourquoi Grand Poitiers a indiqué à la chambre que pour mettre fin à cette anomalie, une délibération sur les durées d'amortissement spécifiques aux budgets M4 serait prise avant la fin de l'exercice 2011.

- Les ouvrages font l'objet d'un amortissement alors même qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une intégration sur un compte de bien dit définitif. Par ailleurs l'amortissement pratiqué n'est pas prorata temporis à compter de la réception des ouvrages.
- L'analyse des tableaux d'amortissement révèle que sont utilisées les trois durées d'amortissement de 10, 30 et 60 ans en fonction de l'imputation comptable et il en résulte des incohérences entre les durées appliquées et les délibérations de référence, conformes au barème indicatif de la M4. Ainsi, les réservoirs sont amortis sur 50 ans au lieu de 80, le matériel informatique sur 10 au lieu de 5, voire 2, les véhicules légers sur 10 au lieu de 8, le matériel à moteur électrique sur 10 au lieu de 6. C'est pourquoi il a été indiqué à la chambre que cette pratique devra être corrigée.
- Pour certains actifs, notamment ceux relatifs aux schémas directeurs, l'amortissement par composants, possibilité intéressante offerte par la M4 permettant d'assurer une plus grande cohérence entre la durée d'amortissement comptable et la durée technique des ouvrages, n'est pas utilisé.
- Le retard pris dans l'enregistrement des écritures comptables de mise à disposition des ouvrages eaux, assainissement et eaux pluviales des communes de Béruges et Croutelle, dans le cadre des compétences transférées, se traduit par l'absence d'amortissement comptable de ces derniers, venant majorer, marginalement, les résultats comptables des deux budgets. Grand Poitiers a indiqué que pour Béruges les écritures pourront être passées avant la fin 2011, soit près de sept ans après l'intégration de la commune au Grand Poitiers.

La chambre constate l'absence de production d'un inventaire des immobilisations à jour, bien qu'une démarche de rattrapage sur les exercices antérieurs ait été initiée en 2008, et en parallèle l'absence de production d'un état de l'actif par le comptable durant la période sous revue, un doublement des comptes d'attente entre 2003 et 2008 ; une déconnection de la procédure comptable d'achat et des éventuels suivis patrimoniaux et la défaillance du processus de mise à jour permanente de l'inventaire et des comptes d'immobilisation.

10. LA SITUATION FINANCIERE

(Pour ne pas surcharger le texte, la plupart des tableaux figurent en annexe)

10.1. Les budgets du Grand Poitiers

Le budget du Grand Poitiers comprend un budget principal et huit budgets annexes, dont quatre importants : Eau, Assainissement, Transports, Collecte et traitement des déchets ménagers. Au cours de la période sous revue, les flux financiers de collecte des déchets ménagers comptabilisés au niveau du budget général, ont été intégrés dans le budget annexe « Traitement des déchets ménagers ». Cette unification est intervenue en 2008, mais ce n'est qu'en 2009 que l'ensemble des écritures ont entièrement été imputées dans le budget annexe.

Tableau 5. Comptes administratifs 2009 : répartition des dépenses et recettes de fonctionnement des budgets du Grand Poitiers

En K€

	Fonctionnement			Investissement		
	Recettes	Dépenses	Résultat de l'année	Recettes	Dépenses	Résultat de l'année
Budget principal	70 591	67 233	3 358	23 435	26 222	-2 787
Budget eau	12 823	9 943	2 880	3 158	6 909	-3 751
Budget assainissement	12 316	9 739	2 577	5 472	8 485	-3 013
Budget transports	17 220	15 438	1 782	3 805	3 717	88
Budget Collecte et traitement des déchets ménagers	18 046	16 779	1 267	12 281	11 492	789
Autres budgets	775	871	-96	3 450	2 717	733
Totaux	131 771	120 003	11 768	51 601	59 542	-7 941

Source : Comptes de gestion 2009.

Fin 2009, le budget principal représentait 51 % des recettes de fonctionnement et d'investissement. Le deuxième budget de l'agglomération était le budget collecte et traitement des déchets ménagers avec 17 % des recettes de fonctionnement et d'investissement, suivi du budget « Transport » (11 %), du budget assainissement (10 %) et du budget « Eau » (9 %). Les quatre autres budgets annexes ne représentaient que 2% des recettes. Le résultat comptable cumulé (hors restes à recouvrer) du budget principal et des budgets annexes présentait un excédent de 17 778 K€ et de 25 212 K€ en ajoutant les restes à réaliser.

Parmi les ratios financiers obligatoires prévus par l'article R. 2313-1 du code général des collectivités territoriales, il convient de constater la dégradation du ratio de couverture des dépenses²³ (l'exercice 2009 étant influencé à hauteur de 7,04 points par une recette exceptionnelle sur gestion), un taux d'équipement brut moyen inférieur au taux moyen national, un taux d'encours de la dette sur dépenses réelles de fonctionnement inférieur au seuil d'alerte hormis pour 2008, alors que l'encours de dette par habitant du budget principal a enregistré une augmentation de 23 €/habitant, et un produit d'imposition direct par habitant moyen proche de la moyenne nationale, alors que le ratio recettes réelles par habitant demeure faible.

10.2. Les ressources

Les ratios financiers du budget principal, après avoir traduit une situation tendue en 2007 et 2008, avec une capacité d'autofinancement (CAF) nette négative, une progression du coefficient de rigidité et une très forte évolution du ratio de désendettement, se sont améliorés en 2009.

10.2.1. La fiscalité directe

10.2.1.1. L'évolution des ressources fiscales

Comme d'autres communautés d'agglomération, le Grand Poitiers disposait comme principale ressource (avant la réforme de 2010) de la taxe professionnelle (TP).

²³ Il est établi en rapportant le montant des dépenses réelles de fonctionnement et du remboursement de l'amortissement du capital de la dette à celui des recettes réelles de fonctionnement

Il disposait de bases plutôt dynamiques au regard de la progression des bases constatées de 13,1 M€ entre 2004 et 2009, malgré l'impact des pertes enregistrées sur les entreprises France Télécom et Michelin (-14,75 M€²⁴ de base imposable pour la première, dont la perte de produit est lié au prélèvement de l'Etat et - 6,2 M€ de base soit 1,1 M€ de produits fiscaux en moins en 2008 pour la seconde).

Toutefois, l'agglomération a été éligible en 2008 au dispositif de droit commun ouvrant le bénéfice d'une compensation des pertes de base pendant trois ans (90 % la première année, 75 % la seconde année et 50 % la 3^{ème} année). La période d'harmonisation des taux entre les différentes communes de l'agglomération a pris fin en 2009. Le taux de TP a enregistré une première progression de +6,71 % en 2005, puis il a été fixé à 17,84 % en 2006, est demeuré stable en 2007, puis a de nouveau progressé en 2008 et 2009. Ces évolutions avaient pour objet de compenser les effets des pertes de bases et du prélèvement France télécom effectué par l'Etat.

Parallèlement, le reversement de la Dotation de Solidarité aux Communes (DSC) a progressé de 3,01 M€ en 2000 à 7,5 M€ en 2005, puis a progressé à nouveau de 0,5 M€ en 2007 pour se stabiliser ensuite. Depuis l'instauration de la fiscalité mixte, il est gelé réglementairement, consacrant une mutualisation tardive des pertes de bases et de l'incidence du prélèvement France Télécom.

La chambre constate que la forte progression des bases en 2009 (+ 9,2 M€) associée à l'évolution des taux, a augmenté le produit de la taxe professionnelle de 2,4 M€ évolution à l'origine de l'amélioration de la situation financière du Grand Poitiers constatée en 2009.

10.2.1.2. La perte de taxe professionnelle de France Télécom

Pour la période sous revue, le coût cumulé pour le Grand Poitiers de la perte qui a résulté d'une modification en 2003 de la part de la taxe professionnelle effectivement perçue par le Grand Poitiers a été évalué fin 2010 à 11,4 M€²⁵ par la collectivité, compte tenu des compensations spécifiques obtenues de 2007 à 2010 calculées à partir des pertes enregistrées jusqu'en 2006.

La chambre constate que dans le cadre du remplacement de la taxe professionnelle le Grand Poitiers devrait retrouver une situation proche de celle de 2002 à compter de 2011, avec une majoration de sa dotation globale de financement (DGF) et le maintien de ses ressources issues antérieurement de la taxe professionnelle.

10.2.2. La fiscalité additionnelle

Par délibération du 18 décembre 2008, le conseil communautaire a institué une fiscalité additionnelle motivée par la nécessité de dégager une capacité d'autofinancement suffisante pour réaliser le programme d'investissement de la mandature.²⁶ L'évolution des bases prévisionnelles a conduit la collectivité à ne pas recourir à la fiscalité mixte en 2009. En

²⁴ Bases 2004 = 31,88 M€; bases 2009 = 17,13 M€

²⁵ Calcul réalisé en prenant en compte le produit de TP qui aurait été perçu sans modification des bases et avec application du taux annuel voté et le prélèvement annuel fait par l'Etat.

²⁶ Extrait du document du débat d'orientation budgétaire 2010 du Grand Poitiers, page 8 : « Afin d'assurer une épargne brute suffisante pour pouvoir réaliser le programme d'investissement pluriannuel de 20 M€ de rénovation des équipements sportifs, et de 5 M€ pour la rénovation des Zones d'Activités économiques, il est nécessaire d'appliquer la fiscalité mixte à un niveau de 2,5 M€, soit un taux moyen de 0,9 %, permettant ainsi d'obtenir une épargne brute de 4 M€. »

revanche la décision d'y recourir en 2010 pour un montant de 2,5 M€ a conduit à figer le montant de la dotation de solidarité communautaire, conformément à la loi.

10.2.3. Les dotations de l'Etat

La dotation globale de fonctionnement (DGF) est le principal concours de l'Etat perçu par le Grand Poitiers. L'évolution de la DGF a été marquée sur la période par la progression en 2006 en lien avec la baisse de l'attribution de compensation versée à la commune de Poitiers consécutivement au transfert des équipements sportifs intervenu en 2004.

10.2.4. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)

Malgré les hausses de taux votés et l'extension du périmètre d'application de la redevance spéciale, et compte tenu de la très forte progression des dépenses pour la mise en œuvre de la compétence, le budget principal doit participer au financement de la compétence, la subvention 2009 ayant été réalisée à hauteur de 3 099 K€ soit 23 €/habitant. La TEOM votée en 2009 a été de 8 911 K€. La suppression de cette subvention aurait nécessité de majorer de 34,7 % le produit de la TEOM 2009 en la portant à 12 010 K €

10.3. Les emplois

10.3.1. Les reversements aux communes

Les reversements aux communes sont composés de l'attribution de compensation (AC) et de la dotation de solidarité intercommunale (DSC).

L'attribution de compensation²⁷ a été modifiée en 2004 lors du transfert des équipements sportifs, en 2005 avec les précisions apportées au périmètre d'intervention sur les zones d'activités économiques²⁸ lors de l'élargissement du périmètre géographique, et en 2006 en lien avec la prise en charge de la gestion automatisée des carrefours à feux tricolores.

Quant à la dotation de solidarité communautaire (DSC), le Grand Poitiers a rencontré des difficultés pour mettre en conformité sa pratique avec les règles qui régissent cette dotation.

Finalement le poids global des reversements de fiscalité AC et DSC à hauteur de 20,38 M€ s'est stabilisé depuis 2007.

10.3.2. Les dépenses de fonctionnement

10.3.2.1. Les charges de personnel

Les charges de personnel ont augmenté fortement à la suite du transfert des équipements sportifs en 2005 et du fait du processus « vérité des coûts ». La justification de ce processus progressif est que la facturation de la totalité des charges de personnel mutualisées dès 2005 aurait conduit à mettre le Grand Poitiers dans une situation financière particulièrement difficile

²⁷ L'attribution de compensation (AC) est une dépense obligatoire versée à chacune des communes membres aux fins de compensation des pertes de produits de taxe professionnelle déduction faite des charges transférées. Calculée lors du passage à la taxe professionnelle unique (TPU) et lors des transferts de compétences, l'AC est non indexable. Elle peut être négative lorsque le produit de la taxe professionnelle est inférieur aux charges transférées. Le montant de l'AC fait l'objet d'une délibération.

²⁸ Cf. supra, la sous évaluation des charges transférées.

dès cet exercice. Mais ce choix a conduit à retarder les décisions qui s'imposaient en matière d'évolution de taux (taxe professionnelle et TEOM). 2009 a été la première année de comptabilisation à taux plein des charges de personnel mutualisées, la commune de Poitiers bénéficiant d'un remboursement du Grand Poitiers de 5 008 K€ au titre de la mutualisation des charges de personnel, dont 2 667 K€ au titre du budget principal de la communauté.

Il appartient désormais aux deux collectivités de veiller à ce que les ratios utilisés pour calculer les charges mutualisées de structure et de personnel soient en tant que de besoin actualisés pour garantir dans la durée une exacte et juste répartition de ces dernières.

10.3.2.2. Les charges générales

Les charges générales du budget principal enregistrent une baisse de 44 % entre 2003 et 2009. Cette évolution est liée à la comptabilisation des charges de collecte au sein du budget annexe collecte, traitement et valorisation des déchets « CTVD ». Mais si l'on considère les charges générales consolidées des deux budgets (budget principal et CTVD), l'évolution est en progression de 52 % (+ 6 828 K€). Elle s'explique pour 79 % par l'augmentation des dépenses de sous-traitance (article 611), de 5 364 K€ sur les deux budgets entre 2004 et 2009. La hausse des charges du budget « CTVD » s'explique par l'augmentation de 5 250 K€ TTC entre 2003 et 2008 du coût des marchés, non seulement pour la collecte mais aussi pour le traitement et la valorisation des déchets ménagers.

Selon l'ordonnateur, la progression serait donc de l'ordre de 4 % par an à périmètre constant, le reste de la progression du coût d'exploitation résultant des problèmes d'exploitation, de l'incidence de la mise aux normes de l'incinérateur et de ses conséquences en matière d'exploitation.

10.3.2.3. Les autres charges de gestion du budget principal

Parmi les évolutions notables des contributions obligatoires, on remarque le rattrapage partiel du déséquilibre des participations eaux pluviales et incendies (+ 203 K€) ainsi que la majoration des contributions au service incendie (+ 729 K€) et au syndicat mixte du seuil du Poitou (+ 258 K€).

Parmi les évolutions notables des subventions, qui pour l'essentiel concernent les interventions économiques et les aides aux associations sportives, on remarque la progression de la subvention de fonctionnement du budget collecte et traitement des déchets ménagers (+ 2 191 K€) qui s'explique principalement par le rapatriement dans le nouveau budget de l'activité collecte et qui permet d'établir depuis 2009 le besoin de financement global de la compétence non financé par la TEOM (3 099 K€) ; la diminution des subventions de fonctionnement et d'équilibre des autres budgets (- 635 K€), résultant principalement de la baisse de la subvention du budget transport ; l'augmentation des subventions et participations aux associations et autres organismes (+ 787 K€), qui s'explique par la participation à l'EPIC de l'aéroport (489 K€) et l'augmentation des subventions aux associations sportives (259 K€).

Pour conclure,

Les dépenses de fonctionnement du seul budget principal augmentent faiblement suite au transfert de dépenses à la compétence « Collecte des déchets ménagers ». En revanche, les deux budgets consolidés enregistrent une évolution de 35 % des charges de fonctionnement (+ 12 306 K€) qui s'explique principalement par l'évolution des rémunérations des prestataires

de services de la compétence collecte, traitement et valorisation des déchets (CTVD)²⁹, l'augmentation des dépenses de personnel (dont 46 % est liée au processus vérité des coûts et le reste de l'évolution en lien notamment avec le transfert des équipements sportifs et la mise en exploitation de nouveaux ouvrages), l'augmentation des contributions obligatoires et subventions et l'augmentation des autres dépenses de gestion des équipements sportifs.

Malgré ces fortes progressions, et après deux années budgétaires particulièrement tendues en 2007 et 2008, le Grand Poitiers a réussi à dégager les ressources nécessaires au financement des dépenses de fonctionnement en mobilisant ses ressources de fiscalité (augmentation des bases et des taux de taxe professionnelle, majorations importantes successives de la TEOM) et grâce à la progression des produits et services des domaines notamment liée à l'extension du périmètre d'application de la redevance spéciale. Ces éléments, associés à une baisse des taux d'intérêts et une augmentation des produits de cession, ont permis au Grand Poitiers de retrouver une épargne nette largement positive en 2009.

10.3.3. Les dépenses d'investissement

En moyenne sur la période 2004-2009, les ressources propres des comptes consolidés du Grand Poitiers (hors eau, assainissement et transport) permettent de financer 60 % des dépenses d'investissement réalisées.

Si l'on met de côté le transfert des équipements sportifs en 2005 de la commune de Poitiers, les dépenses d'investissement hors emprunts du Grand Poitiers (hors budgets eau, assainissement et transport) sont principalement composées de dépenses d'équipement, d'avances financières pour le financement des opérations d'aménagement et de variation de stocks en lien avec le budget annexe lotissement. Sur la période 2004-2009, les dépenses d'équipement représentent un peu moins de 58 % des dépenses totales d'investissement hors emprunts, les avances financières composant 21,6 % de ces dernières.

L'effort d'équipement du budget principal du Grand Poitiers a porté essentiellement sur trois opérations majeures que sont les constructions des complexes sportifs de la Pépinière et de Saint Eloi (14,9 M€), l'opération multimodale avec l'acquisition du centre de conférences et les aménagements extérieurs du pôle multimodal (8,9 M€) auxquels il convient de rajouter les 13,6 M€ comptabilisés sur le budget transport pour l'acquisition de la Gare Multimodale. L'effort non négligeable consacré à ces opérations a pu conduire l'établissement à différer une partie de l'effort indispensable à l'entretien ou au renouvellement de son patrimoine.

Les autres efforts de la collectivité ont porté sur les acquisitions de terrains en lien avec les opérations d'aménagement (6,75 M€), la collecte avec le renouvellement des conteneurs (3,9 M€) et le traitement des déchets ménagers avec les investissements sur l'usine de valorisation énergétique, la réhabilitation de cinq équipements sportifs pour un montant de 4,53 M€ et la participation aux opérations d'aménagement des échangeurs et voiries urbaines périphériques (2,4 M€).

En conclusion, l'effort d'équipement brut de la communauté d'agglomération est inférieur à la moyenne nationale sur la période examinée, ce qui lui a permis de contenir la progression de l'encours et parallèlement le poids du remboursement de l'annuité de la dette au prix notamment d'un certain retard dans l'entretien - renouvellement de ses équipements sportifs, de ses zones d'activité et de son patrimoine immobilier et roulant, dans la résorption des points

²⁹ Ce qui va se traduire compte tenu de l'insuffisance de la progression de TEOM par une augmentation de la subvention d'équilibre du budget annexe CTVD, entièrement affichée depuis 2009 (non visible en analyse consolidée).

noirs des ouvrages et réseaux incendie et eaux pluviales et dans le renouvellement des réseaux (eau et assainissement).

La prospective financière du budget principal du Grand Poitiers pour la mandature envisage un ratio de désendettement ³⁰ maintenu en dessous de huit années grâce notamment au dégagement d'une épargne nette oscillant entre 1,9 et 2,7 M€ Cet autofinancement net est permis à la fois par le dégagement des recettes supplémentaires (fiscalité mixte, maintien de l'augmentation des bases constatées en 2009, fin du prélèvement France télécom), la maîtrise des dépenses de fonctionnement, le constat d'un excédent de fonctionnement annuel reporté de 2 M€ et la baisse de l'amortissement du capital historique (emprunts antérieurs à 2009) de plus de 10 % entre 2009 et 2014 non compensé par les nouvelles mobilisations d'emprunts.

La collectivité ne devra pas cependant négliger que les régularisations nécessaires en matière de participations eaux pluviales, incendies et voiries, la mise à jour des ratios de personnel mutualisé, la mise en place d'une facturation croisée des charges de structures mutualisées entre Grand Poitiers et Poitiers et, s'il y a lieu une aide à la fonction transport de l'agglomération en accompagnement des évolutions envisagées, pourraient réduire sensiblement le niveau d'autofinancement net envisagé.

10.3.4. La dette

10.3.4.1. La gestion de la dette

Le Grand Poitiers affiche une politique de gestion active de la dette dans l'objectif de baisser les frais financiers et de maîtriser la fluctuation des taux d'intérêt. ³¹ Par délibération du 4 avril 2008, le recours à l'emprunt a été délégué par le conseil communautaire au Vice-président rapporteur général aux finances et au Vice-président rapporteur financier pour la durée du mandat.

Le conseil communautaire a été informé lors de la délibération du 18 juin 2009 de la situation de la dette par budget (évolution passée, structure de l'encours, réaménagements de dette réalisés en 2007, évolutions à venir des annuités...). Cette délibération a été l'occasion de préciser les objectifs de cette gestion, d'encadrer strictement la nature des contrats de prêts et des contrats de couvertures et de préciser les modalités de la reddition de comptes la concernant quant aux opérations de réaménagement et de couverture de taux, notamment en annexe des comptes administratifs et des budgets primitifs.

Les documents d'information prévus dans cette délibération cadre n'ont pas été annexés au compte administratif 2009 et au budget primitif 2010 mais ils devraient l'être en 2011.

10.3.4.2. L'évolution de l'encours de dette

Compte tenu des ressources propres disponibles, le besoin de financement de l'investissement sur la période 2004 à 2009 s'établit à 51 420 K€ pour l'ensemble des budgets principal et annexes (hors SPIC eau, Assainissement et Transport). Ce besoin de financement de

³⁰ Le ratio de désendettement est calculé en rapportant l'encours de dette à la capacité d'autofinancement (CAF) brute ; il mesure le nombre d'années nécessaires en consacrant la totalité de la CAF brute au remboursement de l'encours de dette.

³¹ Source : Délibération du 18 juin 2009.

l'investissement a été financé à hauteur de 48 864 K€ par des nouveaux emprunts et 2 556 K€ par une diminution du fonds de roulement.

L'encours de dette consolidé de l'ensemble des budgets du Grand Poitiers (y compris SPIC eau, assainissement et transport) a progressé de 22,6 M€ soit + 32 % entre 2003 et 2009 (94 578 K€). Au cours de cette période, l'encours de dette consolidé par habitant a augmenté de 145 € et il est de 699 €/habitant en 2009. Cette progression résulte principalement des emprunts contractés pour réaliser les mises aux normes de l'usine d'incinération (+ 8,8 M€ d'encours au 31/12/09 lié à l'unité de valorisation énergétique), les acquisitions de la Gare multimodale et l'arrêt minute (+1,9 M€) et les acquisitions de matériels roulants, ainsi que la mobilisation des emprunts pour le financement du schéma directeur eau (+ 4,4 M€ d'encours sur le budget annexe eau), le financement du Centre Régional d'Innovation du Biopôle (CRIB), pour 1,4 M€ d'encours supplémentaire, le transfert des emprunts des équipements sportifs de la ville de Poitiers, le financement des complexes de la Pépinière et de Saint-Eloi et des autres rénovations d'équipements sportifs et de l'acquisition du centre de conférences pour ce qui concerne l'évolution de l'encours du budget principal (+ 4,7 M€ compte tenu du transfert de 3,9 M€ d'encours au budget UVE en 2008).

Le ratio de désendettement a dépassé le seuil d'alerte de 10 ans en 2007 et 2008 pour revenir à un niveau proche de sept ans avec l'accroissement de la capacité d'autofinancement brute (effets bases et taux).

10.3.4.3. La structure de la dette

Fin 2009, la dette consolidée du Grand Poitiers était composée d'emprunts à taux fixes (44,10 %), d'emprunts à taux variables (50,48 %) et d'emprunts à taux structurés (5,41 %). Les emprunts structurés de la collectivité peuvent être qualifiés de contrats à « risques mesurés » puisque ce sont principalement des contrats à barrière « Euribor » et dans les cas défavorables, ils restent dans le marché de l'Euribor.

Compte tenu de la part importante des contrats à taux variables, les charges financières annuelles sont sensibles aux évolutions de taux et à la capacité de la collectivité à utiliser l'option de remboursement temporaire du capital. Ainsi en 2008, les charges financières ont enregistré une progression à la fois en lien avec l'évolution des taux des marchés financiers et la situation globale de trésorerie de la collectivité mobilisée pour le financement de l'opération du pôle multimodal, les annexes du compte administratif ne permettant pas de distinguer l'impact respectif des deux.

Le recours aux contrats assortis d'une option de tirage de trésorerie, en offrant la possibilité de rembourser temporairement des emprunts en fonction des excédents de trésorerie, permet de réduire le coût annuel des charges financières lorsque l'option est utilisée. Nombre de contrats d'emprunt de la collectivité sont assortis d'une option de tirage de trésorerie (contrat). En 2005 par exemple, les remboursements temporaires d'emprunts ont permis l'économie d'environ 203 K€ sur les quatre principaux budgets. Le Grand Poitiers n'a pas recouru à cette option en 2008. Ce changement s'explique principalement par le besoin de trésorerie lié au financement par avances remboursables à la SEP des opérations d'aménagement (dont le pôle multimodal). La non utilisation de l'option peut être considérée comme un coût induit du mode de financement de ces opérations.

La moindre utilisation de cette option pour les budgets annexes « Eau » et « Assainissement », mérite d'être soulignée, au regard de la situation excédentaire de trésorerie de ces deux budgets.

A titre d'exemple, en 2009, ce sont le budget principal et le budget collecte, traitement et valorisation des déchets qui bénéficient de l'excédent de trésorerie des budgets annexes « Eau » et « Assainissement », puisque les remboursements temporaires réalisés minorent le poids des charges financières des deux premiers alors que leur situation de trésorerie ne le permettrait pas si la règle de l'autonomie financière des SPIC était respectée.

10.3.4.4. La dette garantie

Les bénéficiaires de la dette garantie sont des organismes de logement social ³².

L'encours de la dette garantie par le Grand Poitiers a été multiplié par 11,3 entre 2003 et 2009, année où son montant était de 97 397 K€ Il correspond pour près de 96 % au financement d'opérations de construction de logements, le reste concernant de l'aménagement de locaux ou de la construction de foyers spécialisés.

La structure de la dette garantie ne présente pas de risques notables car la dette garantie est principalement composée de taux variables indexés sur des taux réglementés (Livret A). Deux contrats garantis sont des contrats structurés (soit 1,27 % de l'encours ou 1 238 K€). L'essentiel du risque tient à l'éventualité d'un appel à garantie en cas d'insolvabilité des organismes bénéficiaires.

11. LES BUDGETS ANNEXES « EAU », « ASSAINISSEMENT ET EAUX PLUVIALES »

(Pour ne pas surcharger le texte, les tableaux figurent en annexe)

11.1. Le budget annexe « Eau »

La situation financière rétrospective du budget annexe « Eau » telle qu'elle ressort des comptes de gestion de Grand Poitiers³³ est excédentaire ; le résultat avant restes à réaliser oscille entre 5 982 K€ et 10 505 K€ pour s'établir à fin 2009 à 9 633 K€, ce qui représente plus d'une année de recettes d'exploitation.

Cette situation excédentaire peut être rapprochée du taux de réalisation des dépenses d'investissement sur la période 2003-2009 qui s'est élevé en moyenne à 35 %³⁴ dans le contexte du retard dans la mise en œuvre du schéma directeur « eau potable », au regard d'un rendement réseau de 79 %, alors que le taux de renouvellement des canalisations s'établit à 0,22 %, ce qui correspond à un renouvellement de l'ensemble du réseau en 450 ans alors que l'amortissement technique est réalisé sur 50 ans.

Si l'on ajoute à l'excédent de 6 322 K€ constaté à fin 2002, la mobilisation d'emprunts de 11 800 K€, la capacité d'autofinancement nette disponible de 15 174 K€ pour un besoin de financement de la section d'investissement de 23 799 K€ durant la période sous revue, il en

³² Habitat 86, Logiparc, et Sipéa pour 82 %, SARHLM et ICF Atlantique (entreprise sociale de l'habitat, filiale de la SNCF).

³³ Le compte de gestion traite extra-budgétairement la reprise sur provision qui est neutralisée par sa contrepartie au 1^{er} janvier 2010. La reprise partielle de la provision « oubliée » en section d'investissement au compte administratif 2009 sans enregistrement de sa contrepartie strictement symétrique en recette exceptionnelle de fonctionnement qui conduit à minorer le résultat de clôture, n'a donc pas été retenue au bénéfice du solde constaté au compte de gestion 2009 du comptable.

³⁴ Dépenses réalisées / (BP+DM+RAR de n-1).

résulte un montant d'excédents cumulés non négligeables qui ne sont pas nécessaires à l'équilibre du seul budget « Eau ».

Ce résultat financier, a priori non nécessaire aux besoins du service, s'est traduit pour l'utilisateur du service « Eau » de la collectivité, par un coût correspondant au moins aux charges financières de la sur-mobilisation d'emprunts, soit 1 299 K€ au 31/12/2010.

La chambre note toutefois que la mise en place récente d'une gestion en AP-CP et la majoration de 6 % de la redevance en 2010 conduisent à une politique de mobilisation d'emprunts visant à la couverture des seuls besoins annuels de financements résultant du programme pluriannuel d'investissement et du taux de réalisation arrêtés pour ce seul budget.

11.2. Le budget annexe « Assainissement et eaux pluviales »

11.2.1. La situation financière du budget

La situation financière rétrospective du budget annexe « Assainissement et eaux pluviales », telle qu'elle ressort des comptes de gestion³⁵, est également excédentaire ; le résultat cumulé avant restes à réaliser oscille sur la période entre 5 708 K€ et 12 618 K€ pour s'établir à fin 2009 à 7 824 K€, soit environ 66 % des recettes annuelles d'exploitation.

Cette situation excédentaire peut être rapprochée du taux de réalisation des dépenses d'investissement sur la période 2003-2009 qui s'est élevé en moyenne à 38 %³⁶ compte tenu du retard dans la mise en œuvre du schéma directeur « assainissement » ; le taux de renouvellement des réseaux est de 0,08 %, ce qui correspond à un renouvellement de l'ensemble du réseau en 1200 ans alors que l'amortissement technique est de 50 ans.

Si l'on ajoute à l'excédent fin 2002 de 6 308 K€ la mobilisation d'emprunts de 14 307 K€, la capacité d'autofinancement nette disponible de 21 561 K€ pour un besoin de financement de la section d'investissement de 34 354 K€ durant la période sous revue, il en résulte un montant d'excédents cumulés non négligeables qui ne sont pas nécessaires à l'équilibre du seul budget « Assainissement ».

Ce résultat financier, a priori non nécessaire aux besoins du service, s'est traduit pour l'utilisateur du service « Assainissement » de la collectivité, par un coût correspondant au moins aux charges financières constatées de la sur-mobilisation d'emprunts, soit 1 764 K€ au 31/12/2010. Ce constat reprend l'observation formulée dans le précédent rapport de la chambre qui notait que « *Une gestion plus fine de la trésorerie aurait conduit à une moindre mobilisation des emprunts.* »

³⁵ Le compte de gestion, pour clarifier les choses, traite extra-budgétairement la reprise sur provision qui est neutralisée par sa contrepartie au 1^{er} janvier 2010. La reprise de provision « oubliée » en section d'investissement au compte administratif 2009 sans enregistrement de sa contrepartie strictement symétrique en recette exceptionnelle de fonctionnement qui conduit à minorer le résultat de clôture, n'a donc pas été retenue au bénéfice du solde constaté au compte de gestion 2009 du comptable.

³⁶ Dépenses réalisées / (BP+DM+RARn-1).

La chambre note toutefois que la mise en place récente d'une gestion en AP-CP en 2010 et les majorations tarifaires envisagées pour la période 2011-2014 conduisent à une politique de mobilisation d'emprunts visant à la couverture des seuls besoins annuels de financements résultant du programme pluriannuel d'investissement et du taux de réalisation arrêtés pour ce budget.

11.2.2. Les eaux pluviales

Les limites d'intervention de la collectivité

Une note validée en bureau le 22 février 2007 a précisé les limites d'intervention du Grand Poitiers et des communes membres pour l'entretien des avaloirs (compétence communale) et des bassins d'orages.

Pour l'entretien des bassins d'orages au-delà de ce qui relève de la compétence pure, cette note renvoie à l'établissement de conventions car l'extension du champ d'intervention du Grand Poitiers risquerait d'alourdir la prise en charge par l'usager du service de l'assainissement de dépenses relevant d'un autre financement. Or, ce type de prestations dépasse le cadre statutaire des compétences et relève du champ concurrentiel. La mise en place, envisagée par le bureau de la collectivité lors de sa réunion du 22 février 2007, de la taxe eaux pluviales instaurée en 2006 par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), modifiée en 2010, pourrait être une réponse mais ce nouveau prélèvement ne pourrait, dans l'immédiat, être ajusté précisément à la réalité des charges de fonctionnement et d'investissement du service.

Aussi, suite à la loi du 12 juillet 2010³⁷ et à l'ordonnance du 17 décembre qui précise les compétences optionnelles³⁸, le bureau communautaire a demandé le 3 février 2011 le réexamen des compétences actuelles³⁹.

Le financement des charges de fonctionnement

La collecte et le traitement des eaux pluviales est un service administratif qui doit être financé par le budget général de la collectivité compétente (art. L. 2333-97 du code général des collectivités territoriales).

Le niveau de la participation annuelle au titre des eaux pluviales a été progressivement majoré pour atteindre 1 699 K€ soit un peu plus que le coût de la mise en œuvre de la compétence évalué à 1 694 K€ en 2003. Chaque année, la détermination du pourcentage applicable aux charges prévisionnelles du Budget primitif (fonctionnement, amortissements techniques et des intérêts des emprunts) n'est pas réalisée par réévaluation du poids des charges réelles imputables à la compétence mais en fonction d'un montant objectif de dotation qui correspond à l'évaluation faite en 2003.

³⁷ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

³⁸ Ordonnance 2010-1579 du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets.

³⁹ « 2° Assainissement des eaux usées et, si des mesures doivent être prises pour assurer la maîtrise de l'écoulement des eaux pluviales ou des pollutions apportées au milieu par le rejet des eaux pluviales, la collecte et le stockage de ces eaux ainsi que le traitement de ces pollutions dans les zones délimitées par la communauté en application des 3° et 4° de l'article L. 2224-10.

La chambre appelle l'attention de Grand Poitiers sur l'irrégularité d'un plafonnement à hauteur de 1700€ fixé en 2003 et sur la nécessité de déterminer annuellement le montant de la participation eaux pluviales, en fonction des charges constatées au compte administratif prévisionnel.

Le financement des besoins d'investissement

En 2002, lors de la préparation de la mise à jour des statuts, l'insuffisance des crédits disponibles pour la résorption des points noirs de la compétence « Eaux pluviales » (11 M€ à réaliser) et le financement des extensions des réseaux de même nature (1,1 M€ par an) a été soulevée, sachant que le budget général abondait le financement des investissements eaux pluviales à hauteur de 150 K€HT/an.

En février 2007, le bureau de la communauté a acté le financement des reprises de points noirs, en cas d'insuffisance de crédits, par le budget annexe assainissement, dans l'attente de la mise en œuvre de la redevance eaux pluviales. Mais la situation n'a pas évolué depuis.

La lecture des répartitions analytiques des investissements relatifs aux eaux pluviales permet de considérer que le niveau d'investissement en la matière est resté jusqu'en 2008, bien inférieur aux évaluations financières des besoins d'investissement avancés en 2003.

Par ailleurs l'examen des lignes de mandats montre que la répartition analytique, au sein du budget annexe assainissement entre les investissements des eaux pluviales et ceux de l'assainissement, n'est pas exhaustive. De surcroît, aucune répartition analytique n'est réalisée sur les travaux relatifs aux ouvrages unitaires.

Le budget annexe assainissement des dépenses eaux pluviales en matière d'investissement peut être évalué à environ 664,5 K€⁴⁰ (1564,5 K€ imputés contre 900 K€ versé par le budget général) sur la période 2004-2009, à partir des données disponibles, compte non tenu des investissements non analytiquement imputés.

La chambre invite Grand Poitiers à effectuer une répartition analytique plus fiable des investissements relatifs à l'assainissement et aux eaux pluviales.

12. LES ŒUVRES SOCIALES ET LA RESTAURATION DES PERSONNELS

Les œuvres sociales ont été déléguées à des structures associatives. La délibération fixant le périmètre et globalement le montant des actions consacrées à l'action sociale, en application de l'article 88 de la loi 84-53 du 28 janvier 1984 modifiée, a été prise le 10 décembre 2010.

12.1. Le comité d'action sociale

Le comité d'action sociale (COMAS) est une association créée en 1975 dont l'objet social général porte sur « la solidarité et l'action sociale », le développement de l'action et l'activité sociale en direction des agents, conjoints et enfants à charge, selon les règlements définis dans chaque prestation en portant une attention particulière aux plus défavorisés. Pour des raisons

⁴⁰ Les travaux réalisés suite aux orages de 2006 (réalisation d'un bassin d'orage, pose de canalisations) expliquent en partie cette différence supportée par le budget annexe au titre du financement des eaux pluviales.

historiques, l'action sociale a été déléguée au COMAS pour répondre aux souhaits des agents et permettre une certaine réactivité et souplesse.

L'équilibre des comptes du COMAS s'est dégradé sur les années 2006, 2007, 2008, en raison d'une hausse des dépenses (notamment une augmentation significative des aides aux vacances ainsi que des chèques vacances et la délivrance de cinq tickets de cinéma au lieu de quatre précédemment pour le même prix ...) Cette dégradation des comptes non détectée par l'association suite à une absence prolongée de son comptable avait fait l'objet le 3 décembre 2008 d'une note d'alerte du service de suivi qui précisait que les capitaux propres ne pourraient être préservés si la dégradation se prolongeait. L'ancien président du COMAS alerté a pris l'engagement de veiller à un retour progressif à des résultats positifs.

12.1.1. Les avances sur rémunération

L'article 9 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires distingue d'une part, les rémunérations, dont les indemnités qui ne peuvent pas être versées de manière indirecte par le biais d'une association et d'autre part, les prestations d'action sociale, individuelles ou collectives.

Dans le rapport de la commission mixte qui rend compte des activités de l'association COMAS en 2008, un tableau fait référence à des « régularisations de traitement » pour services faits correspondant à des avances payées par le COMAS aux agents et justifiées par la rigidité et l'insuffisante rapidité de la procédure de paye.

Il a été mis fin à ces pratiques irrégulières à compter du 1^{er} janvier 2010.

12.1.2. Les secours

La communauté d'agglomération de Poitiers a choisi de déléguer la décision d'attribution des secours à leurs agents au COMAS. L'instruction des dossiers était faite pas le service social et comportait un entretien avec la personne demanderesse. La proposition de secours était ensuite soumise à la commission d'attribution du COMAS qui décidait d'attribuer soit un secours non remboursable dont elle arrêta le montant, soit un prêt social dont elle arrêta le montant et la durée de remboursement, soit une avance financière⁴¹, remboursable. Les propositions des deux assistants sociaux n'étaient pas toujours suivies par la commission qui refusait certaines aides et modifiait à la baisse d'autres demandes. Elle pouvait également proposer un prêt à la place du secours demandé.

La chambre prend acte que, par délibération du 11 juin 2010, le Grand Poitiers a décidé de régulariser sa pratique et de ne pas renouveler sa délégation au COMAS pour l'attribution de secours à leurs agents.

12.2. L'Association « Sports et Loisirs des Employés Municipaux »

L'association « Sports et Loisirs des Employés Municipaux » (ASLEM) bénéficie de tarifs négociés pour les piscines, la patinoire, le tennis, l'équitation et le cinéma pour les employés et les élus du Grand Poitiers⁴² en activité, à la retraite ou en congé parental, ainsi que pour leurs conjoints et enfants de moins de 20 ans au premier janvier de l'année en cours.

⁴¹ Limitée à 228 euros.

⁴² (Biard, Béruges, Buxerolles, Chasseneuil du Poitou, Croutelle, Fontaine le Comte, Mignaloux-Beauvoir, Montamisé, Migné-Auxances, Saint-Benoit, Vouneuil-sous-Biard).

Or l'association COMAS tend à intervenir dans les mêmes domaines alors qu'à l'origine les deux associations avaient bien des objets sociaux bien distincts l'un de l'autre. Il a par suite été indiqué à la chambre que la convention d'objectifs, validées à la mi 2011 et appelées à régir les relations avec chacune de ces structures, mentionne expressément la nécessaire concertation entre les deux associations afin d'exclure tout chevauchement d'activité, un seul financement par type d'action étant désormais prévu.

12.3. La restauration des agents

12.3.1. 7.4.1 L'association gestionnaire des deux restaurants municipaux

Une association « des usagers des restaurants d'administration de la commune de Poitiers » a été créée en 1970 par des agents municipaux dont l'objet social est la gestion des restaurants du Grand Poitiers, de Poitiers, du CCAS et des établissements rattachés. Les principales modifications des statuts ont été faites en 1971, 1979, 2001 et 2010. Le service des relations sociales de la DGRH est actuellement en charge du suivi de cette association à laquelle est déléguée la gestion des restaurants municipaux.

La rédaction de deux articles des statuts de l'association soulevait une incohérence. L'article 1 des statuts précisait que ces restaurants sont accessibles aux agents de la commune de Poitiers, de la Communauté d'agglomération, du CCAS et des établissements rattachés. L'article 3 des mêmes statuts précisait que « *sont membres de l'association les personnels de la mairie et des établissements à caractère communal de Poitiers* ». Or, les autres organismes dont les agents peuvent adhérer à l'association sont aujourd'hui le CCAS, la COVIMUT et SIPEA. L'appellation « *établissements à caractère communal de Poitiers* » n'était donc plus adaptée. C'est pourquoi les statuts ont été actualisés lors de l'assemblée générale du 22 avril 2010.

12.3.2. Le subventionnement de la restauration des agents

Les subventions en espèces du Grand Poitiers se sont élevées en 2008 à 18 717,15 € (pour le budget principal et les budgets annexes eau et assainissement) pour environ 20 000 repas pris par ses agents⁴³, soit une participation de 0,94 € par repas.

Les subventions en espèces de la commune de Poitiers se sont élevées en 2008 à 65 260 € pour environ 63 000 repas pris par ses agents, soit une participation de 1,04 € par repas.

Mais Poitiers subventionne aussi en nature non seulement la restauration de ses agents mais aussi celle des agents du Grand Poitiers, du CCAS et des établissements rattachés par la mise à disposition de personnels et de locaux pour un montant total de 366 581 €

NOTA : Les subventions en nature de la commune de Poitiers correspondent à :

- *la mise à disposition de personnels, pour un montant de 262 636,53€ en 2008 ;*

Ce montant correspond à la mise à disposition de 9 personnes représentant 237 107,78 € ainsi que 3 personnes « remplaçants, saisonniers, agents Centre de Gestion » pour un montant de 25 528,75 €.

⁴³ Selon le bilan social de Grand Poitiers pour l'année 2008, le nombre théorique de jours de travail par agent, s'est élevé à 202 jours. Si ces 202 jours sont rapportés au nombre d'agents recensés, soit 503, c'est 202 x 503 = 101 606 jours de travail pour l'ensemble des agents de la commune.

Même en tenant compte de différents facteurs tels le temps partiel, les arrêts de travail, des agents bénéficiant des tickets restaurant, des participations forfaitaires en fonction de l'indice de leur traitement, il peut être constaté qu'un nombre restreint d'agents fréquente ce service de restauration. Cette réalité est corrélée par l'augmentation notable depuis 2007 de l'enveloppe des « chèques déjeuner », dont la gestion n'est pas confiée à l'association « des usagers des restaurants d'administration de la commune de Poitiers ».

Une convention a été signée entre la commune et l'association en décembre 2009 afin de se mettre en conformité avec la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique qui précise les règles de mise à disposition du personnel, et en particulier le remboursement des charges salariales correspondant à la mise à disposition d'agent.

- La mise à disposition de locaux, pour un montant de 38 685,96€ en 2008.

Pour les locaux, la valeur locative de départ est une évaluation de la collectivité qui est fonction de la surface mise à disposition (m2), de la localisation du bâtiment (quartier) et de la vétusté du bâtiment. Le service foncier de la commune fait une évaluation réaliste par rapport au marché et la valeur de départ est réévaluée tous les ans en fonction de l'indice du coût de la construction.

La convention d'occupation à titre gracieux des locaux des deux restaurants a été signée entre la commune de Poitiers et l'association le 4 avril 2007.

Tableau 1. La mise à disposition des locaux

En €

2008	Adresse des locaux	Valorisation du loyer hors charge	Charges
Deux restaurants	Zone république CTM	16 879,24 €	gracieux
	Orillard - maison du peuple	21 806,72€	gracieux
	Total	38 685,96 €	

Source : Service Bâtiments.

L'ordonnateur de Grand Poitiers a indiqué à la chambre que cette situation sera régularisée.

12.3.3. La gestion déléguée des restaurants

L'article 9 la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires précise que « l'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles. (...) L'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics peuvent confier à titre exclusif la gestion de tout ou partie des prestations dont bénéficient les agents à des organismes à but non lucratif ou à des associations locales régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative aux associations. »

Cependant, au sens du droit européen et de ses développements intervenus depuis 1983, dans la mesure où cette association, aujourd'hui régie par de simples conventions de gré à gré, n'est pas mise elle-même en concurrence dans le cadre le plus approprié qu'est le marché public, ce qui semble aller de soi pour une prestation dont le caractère commercial n'est pas contestable, elle ne peut qu'être un pouvoir adjudicateur se substituant à la collectivité par délégation de cette dernière, ce qui lui confère immédiatement des obligations en matière de passation de marchés avec les fournisseurs susceptibles de fournir les repas des agents des deux collectivités.

Or le contrat, passé sans véritable appel à la concurrence avec le traiteur qui réalisait les repas pour les deux restaurants depuis 2002 était renouvelable chaque année au mois d'avril par tacite reconduction.

C'est pourquoi il a été indiqué à la chambre que l'attention de l'association avait été attirée sur cette irrégularité, dans la mesure où l'activité concernée entre dans le domaine concurrentiel et

que par suite un marché à procédure adaptée (MAPA)⁴⁴ avait été lancé en vue de choisir le traiteur appelé à fournir l'association pour l'année scolaire 2011-2012.

Il peut par ailleurs être noté que la prestation de l'association se limite à gérer les personnels de service et les locaux mis à sa disposition puisqu'elle sous-traite la fabrication des repas à un traiteur privé. L'association n'étant qu'un intermédiaire qui achète les repas pour les revendre, qu'elle fonctionne au seul bénéfice des collectivités et établissements publics cités plus haut, avec les moyens humains et matériels mis à sa disposition gratuitement par la commune de Poitiers, l'intérêt économique de son intervention n'apparaît pas nettement. Outre l'irrégularité précédemment évoquée, cette situation est porteuse pour les collectivités concernées d'un risque de surcoût de l'intermédiation de l'association qui peut ne pas être négligeable et d'un décalage entre le coût réel de la prestation et celui couvert conjointement par les agents publics qui sont les usagers des deux restaurants et les collectivités et établissements dont ils relèvent.

Le passage de la restauration des agents des collectivités concernées à la restauration scolaire, sous réserve d'étudier sa pertinence, en termes de coût-qualité, d'adaptation du service à un public composé d'adultes et de capacité de production, pourrait peut-être permettre de simplifier et d'uniformiser les modes de restauration comme cela a déjà été fait pour les repas des personnes âgées. Il a été indiqué à la chambre que cette possibilité fait l'objet d'un examen par le service social de la direction des ressources humaines (calcul du coût actuel, recherche de nouveaux locaux, nouvelle organisation).

13. LA FONCTION JURIDIQUE

13.1. Les structures

13.1.1. La répartition du coût de la fonction juridique entre Poitiers et Grand Poitiers

La Communauté d'agglomération et la commune de Poitiers partagent les mêmes services. Ainsi, le service « *Gestion de l'Action Administrative* » (GAA) regroupe les archives municipales, la documentation, la gestions des deux assemblées et le service juridique. Cette unité de gestion se retrouve à tous les niveaux de l'organisation administrative. Elle est partie intégrante de la culture des agents qui ne font aucune distinction entre les deux entités juridiquement distinctes au service desquelles ils sont affectés.

La répartition du coût de la fonction juridique entre Poitiers et Grand Poitiers n'était pas connue. C'est pourquoi il a été indiqué à la chambre qu'une estimation de ses coûts devrait être réalisée, ce coût devant être partagé entre Grand Poitiers et Poitiers à partir de la clef de répartition relative aux charges de personnel.

13.1.2. Le service juridique et ses relations avec les autres services

Le service juridique est assuré par son seul directeur. La fiche de poste du directeur juridique décrit un emploi de « *juriste conseil* » avec la fonction de « *conseil transversal en appui aux services* ». Il intervient auprès des élus et des services, à titre préventif ou en situation contentieuse. Ses attributions incluent la gestion du contentieux, le contrôle de légalité et le suivi du dossier assurances. Les activités complémentaires du poste consistent dans le suivi de la jurisprudence et la production de tableaux de bord pour une aide au pilotage.

⁴⁴ Article 9 du décret 2005- 1742 du 30 décembre 2005.

La fonction juridique est décentralisée et les services sont dotés de juristes spécialisés. Le directeur du service juridique n'a pas un rôle de superviseur. Sauf saisine par ces derniers, il n'est pas associé à la gestion de leurs dossiers. Les services opérationnels compétents dans leur domaine interviennent sur le contenu et peuvent laisser passer des éléments de conformité et c'est à ce stade que se situe la plus value du service juridique qui intervient en appui, quand il est saisi par les services. Cela explique que jusqu'à la mise en place du réseau des référents le directeur juridique ne connaissait pas le nombre des recours gracieux traités par les services.

Dans cette organisation, une connaissance précise des compétences et attributions des intervenants est nécessaire pour bâtir un organigramme fonctionnel. Ces données forment la matière des fiches de poste des agents concernés. Mais la collectivité n'a pas été en mesure de transmettre l'ensemble des fiches de poste des juristes spécialisés affectés dans les services extérieurs. Elle a indiqué que le travail actuel sur les métiers devrait permettre d'avoir une cartographie plus claire de cette fonction et que dans un second temps cela devrait permettre d'évaluer les compétences.

13.1.3. Les suites de l'audit externe de la fonction en 2008

Le centre d'activité juridique ne pouvait pas exercer une veille juridique générale et chaque service assurait au mieux la veille juridique relative à ses missions.

En l'absence d'un auditeur interne, la fonction a fait l'objet d'un audit externe en juin 2008 dont la conclusion était la suivante : « *C'est une activité non pilotée, non coordonnée, non partagée, réalisée ponctuellement et sous-estimée.* » Ses recommandations étaient les suivantes : créer, gérer et fédérer un réseau de juristes internes, formaliser un référentiel de compétences, évaluer les compétences des agents impliqués dans le réseau juridique, élaborer un plan de développement des compétences juridiques, définir une politique de communication juridique, positionner et reconnaître la fonction au sein de la collectivité, définir son champ d'intervention, répertorier ses activités, dimensionner ses effectifs, identifier les missions des agents, piloter et évaluer, et concevoir des documents de référence.

Les recommandations de cet audit ont conduit à intégrer le service au pôle pilotage, à recruter un conseiller juridique, à renforcer des effectifs dédiés à la sécurité juridique dans les services opérationnels et notamment au sein du secteur bâtiment et immobilier (un juriste spécialisé dans chacun de ces services), à créer une mission « documentation et veille juridique », secteur d'activité à part entière et à dynamiser le réseau des référents juridiques qui désormais se réunit régulièrement et a vu naître en son sein un groupe d'experts chargés de l'analyse au préalable de dossiers complexes, et à centraliser l'information au travers d'une mutualisation de la documentation.

13.2. Les procédures

13.2.1. L'existant

13.2.1.1. Le recours aux avocats

La collectivité a régulièrement recours à des avocats pour des interventions portant sur un domaine spécialisé. Elle utilise de façon préférentielle les services de deux cabinets spécialisés, et la modicité des honoraires versés ne justifierait pas de mise en concurrence.

Pourtant, alors que le Service de la Commande Publique exerce son contrôle lorsque les besoins atteignent le seuil réglementaire de 4 000€, le service juridique ne sait pas évaluer le montant cumulé des honoraires versés aux avocats. Enfin, la direction des services techniques s'est assuré les services d'un cabinet spécialisé par un marché à bons de commandes d'un

montant de 60 000 € TTC. Aucune information agrégée sur le coût global de la sécurité juridique n'est disponible. C'est pourquoi il a été décidé d'établir un état des dépenses, un cahier des charges des marchés juridiques et un tableau de bord de suivi des recours aux avocats et experts pour permettre dès la fin 2012 de chiffrer précisément le coût de la sécurité juridique.

13.2.1.2. Le recours à l'assistance juridique de l'assureur

Dans la liste des dossiers produits, le plus grand nombre concerne la garantie assistance juridique. Ces dossiers, dont les enjeux pécuniaires sont modestes, imposent une gestion très lourde en amont du tribunal: le service juridique actionne l'assureur pour qu'il associe l'avocat de la commune au dossier. L'assureur demande à la communauté d'agglomération de faire valider son barème d'honoraires par l'avocat. La communauté d'agglomération répercute à l'assureur l'accord de l'avocat. C'est alors seulement que le dossier est ouvert devant le tribunal. Les services restent très impliqués dans le traitement de dossiers dont la gestion a pourtant été déléguée à un prestataire.

13.2.1.3. L'utilisation des compétences internes

Des compétences juridiques spécialisées sont en place au sein des services spécialisés : marchés, réglementation et gestion de l'espace public, communication, DRH, pouvoir de police du maire, Cabinet. Le service de la commande publique, qui emploie quatre juristes spécialisés, bénéficie d'une grande autonomie au sein de la direction des Finances.

13.2.1.4. L'intervention du service juridique pour les dommages de travaux publics et d'aménagement urbain

Le service juridique suit les contentieux ouverts au titre de dommages de travaux publics. Il s'agit de recours indemnitaires engagés par des commerçants victimes d'un trouble dans l'exploitation de leur établissement, en raison de travaux entrepris par le Grand Poitiers. Le préjudice qui en résulte peut donner lieu à indemnisation si le commerçant démontre qu'il subit un dommage « *anormal et spécial* » et qu'il en justifie le montant. Le dossier constitué par le gérant d'un restaurant illustre ce dispositif. Ce commerçant estimait avoir subi une perte d'exploitation en raison de la pose de canalisations le long de la voie qui borde son établissement. Après une fin de non-recevoir en 2008, il est à nouveau intervenu en 2009 et il a obtenu une indemnité de 976 €uros. Ce dossier a été traité en totalité par le directeur juridique.

13.2.2. Vers un guide des procédures

13.2.2.1. Le guide des délégations

La communauté d'agglomération dispose d'un guide des délégations en ligne sur le site intranet qui a pour objectif le respect des principes définis par la loi du 12 avril 2000 (droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration) et l'information sur la répartition des compétences entre les élus.

13.2.2.2. Le traitement des litiges et le coût des contentieux

Il n'existe pas de service centralisé pour le traitement du contentieux, qu'il soit ou non juridictionnel : chaque service est réputé capable de traiter les dossiers qui relèvent de son domaine de compétence. Cela explique qu'aucune remontée d'information vers le service juridique n'est prévue.

Un seul des vingt dossiers contentieux traités sur la période 2007-2009 relève de la gestion des ressources humaines : il s'agit de la contestation par un agent d'une sanction disciplinaire

devant le tribunal administratif qui a été suivie d'un désistement. Il n'existe pas de chiffrage du coût globalisé des contentieux, ni pour l'activité du service juridique lui-même, ni pour l'activité des services techniques. La part supportée par les compagnies d'assurance n'est pas évaluée car les assureurs ne sont pas tenus de révéler les coûts d'indemnisation qu'ils supportent du fait de la subrogation.

13.2.2.3. Le projet de guide des procédures

L'environnement juridique des collectivités territoriales est de plus en plus dense. Elus et responsables locaux sont exposés à des risques qu'il est nécessaire d'identifier. L'intérêt pratique d'un répertoire des compétences et des processus de décision est qu'il permet d'identifier les compétences et ceux qui les exercent, ainsi que les processus de validation des délibérations, arrêtés, contrats ou actes engageant la responsabilité de la collectivité et de ses représentants.

En mars 2008, la rédaction d'un répertoire des procédures répondant aux impératifs de sécurité juridique précédemment décrits a été engagée. Un guide des procédures relatif aux actes administratifs et au fonctionnement des institutions a été finalisé pour la partie technique et peut être consulté par les agents de la collectivité à qui des formations relatives à son usage sont proposées.

Le service juridique a par ailleurs réalisé un certain nombre de fiches procédures sur des thèmes complexes et sollicité la réalisation de ce type de fiche, comme par exemple pour les installations de manifestations sur le domaine public, par certains services en gardant le contrôle du contenu.

13.2.3. Les perspectives de développement

13.2.3.1. L'animation des services

Une des fonctions essentielles d'un chef du service juridique consiste à réaliser des audits internes. Il a été indiqué à la chambre que le directeur juridique n'en a réalisé aucun faute de temps. En 2010, un conseiller juridique a été recruté pour contribuer à répondre aux besoins non satisfaits de l'organisation actuelle : assistance et aide à la décision pour les élus, animation des référents juridiques dans les services, rédaction des fiches de procédure, veille juridique, formation.

13.2.3.2. Le plan de formation

Il n'existait aucun plan de formation juridique ascendant, élaboré chaque année à partir des besoins des services. Précédemment, une formation était assurée en interne ; réservée aux agents du cadre C, cette action se limitait à l'apprentissage des notions juridiques de base, les agents de niveau A et B étant censés les connaître. Le rapport d'audit de 2008 n'a pas débouché sur le développement d'un plan de formation ; les services ont indiqué que « *les seules formations réalisées l'ont été sur la base des missions en lien direct avec la gestion des actes administratifs ainsi que des formations marchés publics qui sont récurrentes* ».

Le besoin de formation tel qu'il est maintenant identifié a beaucoup évolué : il ne peut plus se satisfaire du redéploiement de moyens. Une mission supplémentaire a donc été assignée au conseiller juridique, dont la fiche de poste mentionne au paragraphe « Mission »: « *Mise en œuvre de formations en internes* ». Il a été indiqué à la chambre que le conseiller juridique a ainsi effectué un bilan des compétences juridiques dans tous les services qui a conduit à la programmation de sessions de formation visant à parfaire le socle de connaissances communes en matière juridique.

13.2.3.3. Les outils de pilotage

Au niveau de la direction générale des services, il n'y a pas d'outil de pilotage de la fonction juridique. Le directeur juridique élabore des états de situation qui récapitulent, année après année, les recours contentieux enregistrés par la collectivité. Y figurent des données de nature administrative permettant d'identifier les parties, le service, l'état de la procédure, et le coût de l'opération en cas de condamnation ou de transaction. Mais ces documents ont une fonction passive de stockage de l'information. Ils ne peuvent en aucun cas servir au pilotage. Il a toutefois été indiqué à la chambre que la procédure de rationalisation en cours va permettre de renseigner des tableaux de bord de suivi.

En conclusion, l'organisation très minimaliste de cette fonction a conduit à prendre un certain nombre de décisions de structuration pour faire face à un risque diffus mais réel. Toutefois la réorganisation globale de la fonction n'a pas encore abouti et des progrès significatifs restent à accomplir pour atteindre un seuil de sécurité satisfaisant.

14. LES ASSURANCES

14.1. 9.1 Le recours à un prestataire de service

Pour la gestion des assurances, la communauté d'agglomération recourt depuis plus de vingt ans aux services d'un prestataire. Les contrats sont conclus pour cinq ans sur appel d'offres. Les risques couverts pour le groupe des quatre entités, sont les suivants : dommages aux biens, responsabilité civile, flotte automobile, protection juridique, risques statutaires, expositions, pollution, et instruments de musique.

Le choix du prestataire est effectué après mise en concurrence, *via* un groupement de commandes associant Grand Poitiers, Poitiers et le CCAS. Depuis 20 ans, la société attributaire élabore les cahiers des charges proposés aux assureurs. Bien que la jurisprudence européenne n'interdise pas cette pratique, cette société s'interdit de participer à l'appel d'offres. Sa rémunération est de 28 500 € sur la période 2009-2013.

La mission du prestataire comporte la mise au point des cahiers des charges pour la prochaine période quinquennale. Elle comporte aussi une mission d'information, de conseil, et de suivi, pouvant aller jusqu'à la négociation d'avenants. Cette veille juridique fait le lien entre la garantie initiale des contrats et le rôle de conseil du prestataire pendant la vie des contrats.

14.1.1. L'organisation en place

Il n'existe pas de service qui centralise les assurances. Le directeur juridique intervient en appui des services mais c'est le prestataire qui gère la fonction assurance tandis que les services techniques traitent la sinistralité au quotidien. Les dossiers sont traités par les services : urbanisme, affaires scolaires, sport, services techniques, ressources humaines, cellule marchés. La coexistence de Grand Poitiers et Poitiers est source de difficulté. Ainsi, en octobre 2009, la

plainte déposée par un élu municipal pour incendie de mobilier urbain a été rejetée car le mobilier appartenait à la communauté d'agglomération.

La centralisation des informations de sinistralité est faite par l'assureur. La consigne donnée par le service juridique est de déclarer tous les sinistres sans préjuger de la suite qui leur sera donnée (franchise, transaction). Le service juridique n'est pas informé des accords amiables, ce qui lui interdit une vision exhaustive de la sinistralité. Le cahier des charges impose un suivi de la sinistralité et l'édition de tableaux de bord, sur la durée des contrats. La cohérence implique en effet d'intégrer, au-delà du recensement des risques et de la signature du contrat, une démarche de prévention qui, tirant les enseignements du passé, anticipe les évolutions et limite les risques.

Il a été indiqué à la chambre qu'un premier bilan sur la gestion des assurances a été réalisé.

L'objectif fixé, pris en charge par le service « Gestion de l'action administrative » dans le secteur juridique, vise à la fois à professionnaliser sur le métier « assurance » les personnels les plus impliqués dans ce domaine en fonction de leur secteur d'activité (bâtiment, parc automobile, gestionnaires d'équipements...) et à mettre en place un secteur conseil et contrôle pour aboutir à une démarche d'analyse de la sinistralité permettant la mise en œuvre des outils ou des mesures de prévention efficaces.

14.1.2. Les questions spécifiques

14.1.2.1. L'objet du marché

Le marché consiste dans l'élaboration d'un cahier des charges préalable à la mise en concurrence d'un marché qui représentait 1,12 M€ en 2008. Ce marché garantit également aux bénéficiaires une veille juridique se déroulant sur les cinq années du contrat, ainsi qu'une assistance dans les mises au point que pourraient justifier les évolutions réglementaires.

Quant aux modalités d'exercice de cette veille juridique, il a été indiqué à la chambre que « *mensuellement un bulletin d'information électronique arrive et est diffusé* ». Par ailleurs, les assureurs « *adressent des études juridiques ponctuelles sur les évolutions des assurances et la réponse aux questions correspondant à ces évolutions* ».

Cela montre l'action de communication réalisée mais pas celle de la veille juridique garantie par le marché.

14.1.2.2. Les demandes ponctuelles de conseil

L'objet du contrat impose au prestataire de répondre aux services qui souhaitent un avis sur la gestion d'un risque ou le règlement d'un sinistre. Il a été indiqué à la chambre que: « *des demandes ont été formulées lors de résiliations de contrats pour les nouvelles consultations, ainsi que lors du projet de faire intervenir des entreprises privées pour travailler à l'intérieur des locaux de la collectivité (entreprises d'insertion pour le ménage par ex), pour la TRC du viaduc, pour le partage de responsabilité entre le maître d'œuvre et le maître d'ouvrage (pépinière)* ».

14.1.2.3. Les prestations « logiciel de suivi » et « Formation »

Aux termes du contrat, le prestataire devait mettre à disposition un logiciel "*Gestion des risques*" permettant un suivi précis des sinistres et de l'évolution des contrats. Or les services ne l'utilisent pas parce qu'ils ont un rôle de simple intermédiaire ; c'est l'assureur qui gère seul, la procédure en liaison avec le service juridique. Cet état de fait ne pourrait donc être modifié que

par la fin du recours à un prestataire externe où par la mise en œuvre d'une gestion plus centralisée des assurances. De même, une offre de formation gratuite était intégrée dans le contrat conclu avec Protectas. En fait, elle n'a pas eu lieu du fait des agents, qui, en accord avec leur hiérarchie, ont jugé qu'elle était inadaptée à leurs besoins.

14.2. 9.2 Le devenir de la fonction

Le coût global des assurances était de 1,12 M€ en 2008, au lieu de 0,78 M€ en 2003. L'augmentation de 43,5% pèse essentiellement sur Grand Poitiers du fait du transfert de compétences entre collectivités.

Une réflexion sur la politique à mener en la matière est nécessaire car elle fait partie de la mission à laquelle le prestataire est assujéti par contrat. Il importe en effet de vérifier que la couverture risque est complète et que le coût qu'elle supporte à ce titre est proportionné. A partir du bilan effectué et des analyses qui seront faites, des tableaux d'analyse du traitement des assurances et du suivi de la sinistralité (charges, estimations des interventions, domaines de sinistralités, éléments générateurs, domaines couverts, mesure des écarts, estimation des anomalies, mesures de prévention, démarches de formation nécessaires, suivi des actions consécutives à ces mesures de prévention et analyse des écarts ...) vont pouvoir être établis.

La chambre note que, sur cette base, une analyse sera conduite pour évaluer s'il convient de réorganiser la fonction « Assurance ».

15. LES PARTENARIATS

15.1. La cartographie des partenariats et les risques associés

Le 23 juin 2009 une « feuille de route » du contrôle des organisations partenaires a été présentée au comité de direction des services du Grand Poitiers et de Poitiers afin de délimiter une zone de risques majeurs à suivre de manière systématique et rapprochée, ce qui n'exclut pas un suivi plus ponctuel à la demande pour les structures situées en dehors du périmètre proposé.

Un recensement des partenaires de la communauté d'agglomération du Grand Poitiers et de Poitiers a d'abord été réalisé :

- une dizaine de partenaires publics dont les enjeux sont les participations, les subventions, la dette garantie et la qualité du service rendu ;
- cinq délégations de services publics dont les enjeux sont le niveau de participation ou le niveau d'activité (chiffre d'affaires), la nature du lien contractuel et la qualité du service rendu ;
- quatre sociétés d'économie mixte dont les enjeux sont la participation au capital social, la nature du lien contractuel ou la prise en charge du risque et la qualité du service rendu ;
- environ 900 associations (300 pour le Grand Poitiers et 600 associations pour Poitiers) dont les enjeux sont le volume des subventions et la qualité du service rendu.

L'analyse menée pour définir le périmètre de suivi systématique s'est articulée en trois étapes successives : la détermination des enjeux et risques principaux ; l'analyse quantitative des enjeux ; l'analyse qualitative de ces mêmes enjeux ; le croisement avec les risques politiques signalés.

Ont finalement été retenus pour un suivi plus complet 32 structures dont 18 associations et quelques sociétés d'économie mixte, délégations de service public et autres organismes publics partenaires.

15.2. Le respect des conditions de votes concernant les partenaires

L'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales qualifie d'illégales les délibérations des conseils municipaux auxquelles des conseillers intéressés à l'affaire qui en a été l'objet ont pris part. Au-delà du risque juridique encouru pour l'opération, il est des cas où le conseiller intéressé lui-même s'expose au titre de sa responsabilité pénale personnelle.

Pour mieux garantir leur protection, il est de bonne pratique que les élus intéressés soient invités, notamment lors du vote des subventions, à ne pas prendre une part active aux réunions préparatoires à la délibération, à ne pas être rapporteur du projet qui va être soumis à la délibération et à ne pas prendre part à la discussion et au vote sur une subvention qui les concerne. Par suite, pour que la police des séances concernées soit assurée dans les meilleures conditions de sécurité, il est en général demandé aux services de la collectivité de se rapprocher des élus pour établir en amont des délibérations une liste des incompatibilités destinée au président de séance et aux élus concernés.

Il a été répondu à la chambre que les élus ont été destinataires d'une fiche de procédure, qu'ils sont systématiquement sensibilisés sur toutes les convocations et qu'une fiche générale guide l'analyse lors de chaque séance de l'assemblée délibérante.

La chambre note que l'action de sensibilisation pourrait être utilement complétée par l'établissement et l'actualisation d'une liste précise des incompatibilités en vue de limiter les risques pour la gestion des séances, tant pour la sécurité juridique des délibérations que pour la responsabilité personnelle des élus concernés.

15.3. Les conventions type

Un certain nombre de conventions signées n'étaient guère précises quant à leur objet et à leur contenu.

- Ainsi, la mise à disposition de personnels et de locaux doit être évaluée par la collectivité dispensatrice et son chiffrage peut figurer utilement dans les conventions dans la mesure où le montant de ces subventions en nature doit désormais, comme les subventions en espèces, figurer dans les comptes⁴⁵ des associations bénéficiaires, qui doivent aussi désormais faire l'objet d'une publicité⁴⁶, et les comptes rendus financiers remis par lesdites associations à la collectivité qui les subventionne. L'objectif d'une valorisation exhaustive a donc été fixé.

- Pour la mise à disposition des fonctionnaires territoriaux notamment, les lois 2007-148 du 2 février 2007 et 2007-209 du 19 février 2007 de modernisation de la fonction publique, et le décret 2008-580 du 18 juin 2008 ont en effet prévu de nouvelles dispositions. Parmi celles-ci, une nouvelle règle impose désormais aux organismes bénéficiaires de droit privé le remboursement des charges salariales correspondant au fonctionnaire mis à disposition, sans

⁴⁵ Pour les mises à disposition gratuite de biens (locaux, matériels), dans le compte spécial 861.

⁴⁶ L'article 10 de la loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations du 12 avril 2000 et l'article L. 612-4 du code de commerce imposent des obligations de transparence et de publicité aux organismes bénéficiaires d'un concours financier public et visent de manière générale l'ensemble des aides perçues, directes ou indirectes.

possibilité de dérogation en l'espèce. Pour ne pas mettre en difficulté les partenaires, il a été décidé de compenser par une subvention équivalente, le montant du remboursement.

- Par ailleurs une collectivité locale ne peut attribuer une subvention que si celle-ci concerne une activité relevant de son champ de compétence⁴⁷. Pour respecter cette règle, deux recommandations ont été faites aux services gestionnaires : en premier lieu, ils doivent respecter les compétences de chaque entité ; en second lieu, les délibérations de subventions, comme les autres délibérations, sont insérées, en phase de préparation, dans le système information de gestion administrative des actes (GAA) dans lequel les projets de délibérations font notamment l'objet d'un visa de chaque chef de service, du directeur général adjoint du secteur concerné, du service GAA,⁴⁸ ; en troisième lieu, tous les projets de délibérations sont examinés deux à trois semaines avant la séance plénière par le bureau de Grand Poitiers et à cette occasion, les aspects de compétences peuvent être vérifiés, et éventuellement soulevés.

- Enfin depuis le 1er janvier 2006, les comptes des associations percevant plus de 153 000 € de financements publics doivent faire l'objet d'une publicité. Le décret 2009-540 du 14 mai 2009 précise : « *Les associations et fondations soumises aux prescriptions du premier alinéa de l'article L. 612-4 du code de commerce assurent la publicité de leurs comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes sur le site internet de la Direction des Journaux officiels* ». L'arrêté du 4 juin 2009 rend cette disposition obligatoire depuis le 6 juillet 2009. C'est pourquoi les services gestionnaires de subventions ont été informés de cette obligation nouvelle et de cette consultation possible.

L'ensemble de ces actualisations s'est traduit par l'établissement de nouveaux modèles de convention type intégrant les dernières mises à jour de la réglementation et cette démarche, initiée à l'automne 2010 a été étendue à l'ensemble des conventions.

La procédure relative à l'établissement et au renouvellement des conventions n'étant pas suffisamment formalisée, il a été décidé que, dans un premier temps, seules les conventions intervenant dans le périmètre de suivi rapproché des partenaires, périmètre qui couvre 80% du montant des subventions attribuée, feraient l'objet d'une validation par le centre d'activité « généraliste » de suivi de l'ensemble des partenaires. Cette procédure de validation devrait être étendue progressivement en fonction de seuils de subventions et en particulier du seuil concernant la surcompensation du coût de l'action visée par la réglementation européenne⁴⁹.

15.4. La reddition de comptes des bénéficiaires

L'évolution années après années des subventions aux associations est suivie par chaque service gestionnaire concerné lors de l'établissement du budget.

L'article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales impose le contrôle du bon emploi des fonds.

⁴⁷ Cour administrative d'appel de Bordeaux, N° 08BX00062, 28 avril 2009.

⁴⁸ Cf. Paragraphe 7214 – Visa des actes - infra sur la fonction juridique.

⁴⁹ Circulaire du 18 janvier 2010.

La communauté d'agglomération, n'a pas mis encore en place un système harmonisé de reddition de comptes des associations subventionnées. Le contrôle de l'emploi des 147 subventions affectées de l'année 2009 est normalement effectué par les services gestionnaires, à l'exception des 9 subventions qui dépassent les 23 000€ dont le contrôle est effectué par le service de suivi des partenaires de la collectivité.

Les services gestionnaires n'étant pas en mesure de fournir un compte d'emploi pour toutes les subventions affectées, il a été décidé de recenser les subventions affectées, de mieux informer les services concernés de la démarche qu'ils ont à accomplir auprès des associations de leur secteur de compétence afin d'obtenir le compte rendu financier, de mettre ce dernier à la disposition de tout demandeur, sachant qu'au dessus d'un seuil plancher de subvention affectée à une opération, seuil arrêté à 23 000 € en 2009, le service de suivi des partenaires devrait faire l'examen du compte rendu financier et le communiquer au service gestionnaire.

15.5. L'information des élus et des citoyens

15.5.1. Le site internet

L'article 21 du décret 2006-887 du 17 juillet 2006 relatif à la publication par voie électronique des subventions versées aux associations de droit français et aux fondations reconnues d'utilité publique prévoit que la liste des subventions versées aux associations et aux fondations reconnues d'utilité publique par les collectivités territoriales doit être mise en ligne sur leur site internet.

Or, jusqu'en 2008 seules les subventions versées figuraient sur le site internet, ce qui ne permettait pas aux citoyens et à leurs représentants d'avoir une connaissance du montant total des subventions, en espèce et en nature, attribuées aux partenaires de Grand Poitiers.

La chambre note que suite à un travail important de collecte fait par le service de suivi des partenaires, la liste des subventions en espèces et en nature est désormais mise en ligne sur le site internet.

15.5.2. Les comptes administratifs

Pour ce qui concerne les subventions en espèces, les annexes des comptes administratifs de la période sous revue ne reprennent le plus souvent qu'une extraction du compte 6574 « subventions de fonctionnement aux associations et autres personnes de droit privé » en omettant les subventions versées par les budgets annexes comme dans le cas de l'association COMAS ou de l'association des usagers des restaurants municipaux.

Par ailleurs le montant des subventions en nature doit aussi être ajouté par les services de la collectivité au montant des subventions en espèces en vue de déterminer si les concours financiers ne dépassent pas les seuils déclenchant les obligations propres aux aides d'Etat pour les associations sans but lucratif exerçant une activité « économique » d'intérêt général d'offre de biens ou services sur un marché donné⁵⁰.

Ainsi, le chiffrage des subventions en nature peut difficilement ne pas figurer en annexe au compte administratif sauf à admettre, au regard de l'information disponible dans les services de la collectivité, une asymétrie de l'information des élus qui votent les subventions en espèces et

⁵⁰ Circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations - conventions d'objectifs et simplification des démarches relatives aux agréments : Application des obligations propres aux aides d'Etat pour les subventions d'un montant égal ou supérieur à 200 000 € pour une période de trois ans.

doivent aussi se prononcer sur des subventions en nature parfois très conséquentes. Pour avoir une bonne connaissance, l'assemblée délibérante ne peut donc que disposer du montant total des subventions en espèces et en nature attribuées l'année précédente à chacune des associations aidées par la collectivité.

Le souci de transparence de la communauté d'agglomération de Poitiers ne peut que l'amener à faire figurer désormais pour chacun de ses partenaires le montant global des subventions en espèces et en nature en annexe de ses comptes administratifs. C'est ainsi qu'il a été indiqué à la chambre que les valorisations déjà effectuées antérieurement ont être complétées pour que le recensement soit désormais exhaustif.

16. LES EQUIPEMENTS D'ACCUEIL

16.1. « Les Arènes »

Les arènes (parc des expositions), après avoir relevé depuis leur origine de la compétence de la commune de Poitiers relèveront de la compétence du Grand Poitiers à compter du 1^{er} janvier 2012

16.1.1. Les subventions à l'association « CAP EXPO »

La commune de Poitiers, propriétaire des Arènes, a dès l'origine choisi de confier l'organisation de la « Foire exposition » à une association « Foire expo » qui a changé de nom en 2005 pour devenir « CAP EXPO ».

CAP EXPO bénéficie de subventions en espèces.

Tableau 6. Comparatif entre les subventions en espèces attribuées à CAP EXPO et son résultat d'exploitation et durant la période 2004-2008

En €

	2004	2005	2006	2007	2008	Total 04-08
Résultat d'exploitation	55 310	71 825	48 832	34 963	82 543	293 473
Résultat après IS	47 297	55 917	42 710	33 724	68 534	248 182
IS	625	14 729	9 962	6 680	23 756	55 752
Subventions en espèces de Grand Poitiers, Poitiers et d'autres collectivités	42 685	47 670	59 538	49 538	53 538	252 969
Soit en % du résultat d'exploitation	77%	66%	122%	142%	65%	86%

Source : Comptes de l'association produits aux deux collectivités.

CAP EXPO bénéficie aussi par convention de subventions en nature sous la forme d'une mise à disposition gratuite permanente de locaux au sein des Arènes (bureaux et lieu de stockage).

L'association, bénéficie aussi à titre gratuit, au titre « de l'animation locale », de l'utilisation gratuite des Arènes et de prestations réalisées gratuitement (personnel, matériel, décoration florale...), non seulement pour l'organisation de la Foire expo mais aussi pour l'ensemble des manifestations qu'elle organise de sa propre initiative⁵¹.

Or, cette gratuité étendue aux activités propres de CAP EXPO va à l'encontre des textes en vigueur concernant l'utilisation du domaine public⁵², au regard de la nature des événements organisés (absence d'intérêt général, domaine relevant du champ concurrentiel...) et est contraire aux délibérations de la commune de Poitiers concernant la facturation de l'utilisation du parc des expositions, ou relatives aux locations de matériel, lesquelles ne prévoient pas de cas de gratuité.

Tableau 7. Les flux financiers entre le Grand Poitiers, Poitiers et CAP EXPO

En € HT

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total 03-08
Contributions Grand Poitiers (1)	42 805	45 691	45 299	37 121	55 617	46 762	273 295
<i>dont subventions</i>	42 685	42 685	42 685	33 500	53 576	43 538	258 669
<i>dont achats et prestations (stand, repas)</i>	120	3 006	2 614	3 621	2 041	3 224	14 626
Contributions Ville de Poitiers (2)	70 005	57 461	59 616	71 238	94 359	74 609	427 288
<i>Dont mise à disposition Parc des expositions, prestations, bureaux et stockage</i>	63 223	52 961	59 406	67 856	67 070	74 609	385 125
<i>dont achats et prestations (stand, repas)</i>	6 782	0	210	3 382	27 289	0	37 664
<i>dont subventions</i>	0	4 500	0	0	0	0	4 500
Total contributions annuelles de Grand Poitiers et Poitiers (espèces et nature : 3=1+2)	112 810	103 151	104 915	108 360	149 976	121 371	700 583

Source : Comptes de l'association produit aux deux collectivités, rapports de gestion, fichiers de mandats.

Grand Poitiers fait valoir que l'étude sur la tarification des équipements mis à disposition est en cours mais se révèle particulièrement délicate compte tenu de la multiplicité desdits équipements.

La chambre admet que la valorisation puisse soulever des difficultés mais constate aussi que l'ensemble des contributions en espèces et en nature dont bénéficie CAP EXPO contribuent très largement à ses résultats d'exploitation bénéficiaires.

16.1.2. Le cadre juridique du partenariat avec l'association CAP EXPO

La chambre souligne par ailleurs que les activités sous mandat (organisation de la « Foire exposition ») et propres (organisation d'événements) de l'association « CAP EXPO » sont de nature économique au sens de la directive européenne qui régit lesdites activités et que les aides en espèces et en nature qui lui sont versées dépassant le seuil des 200 K€ triennal fixé par ladite directive, elles sont donc normalement assujetties à la réglementation des aides d'Etat.

⁵¹ Jusqu'en 1997, l'association n'organisait qu'une seule manifestation, la « Foire expo » avec le concours de la commune de Poitiers. En 1998, l'association a organisé pour la première fois, en plus de la « Foire expo », un salon de l'habitat. En 2004, une troisième manifestation s'est ajoutée aux deux premières, à savoir le salon du mariage. En 2005, l'association est devenue prestataire de services auprès d'organisateur de manifestations, tout en conservant pour elle-même l'organisation des trois manifestations précitées.

⁵² L'article L. 2125-1 du CGCT.

Ce qui veut dire que l'association « CAP EXPO » devrait aujourd'hui être normalement mise en concurrence.

16.2. « Le Centre de conférences »

16.2.1. Le projet et sa réalisation

Le lancement du projet et sa maîtrise d'ouvrage

A la suite d'une première réunion de lancement du projet de Centre de conférences le 20 décembre 2000, un comité de pilotage et un comité technique comprenant notamment des représentants de l'Etat, de Grand Poitiers et de Poitiers ont été constitués, et la décision de déléguer la maîtrise d'ouvrage globale de cette opération à la Société d'Equipement du Poitou (SEP) a été prise lors d'une deuxième réunion le 20 février 2001. Ce choix fut acté par le conseil d'agglomération le 15 octobre 2001.

Une convention Publique d'Aménagement du 8 novembre 2001 a confié à la SEP la mission d'aménager le pôle multimodal lequel s'inscrivait dans la stratégie de recomposition urbaine du quartier de la Gare arrêtée en 1998. Tout au long de la réalisation de l'opération, cette convention a été modifiée par des avenants successifs qui ont autorisé des modifications de programme validées par le comité de pilotage et votées par le conseil communautaire.

Le projet initial et sa modification

Le projet de pôle multimodal comprenait dès l'origine la réalisation d'un centre d'affaires associé à un centre de conférences..

La SEP, en tant qu'opérateur retenu, a commandé à un cabinet spécialisé une étude d'évaluation du programme envisagé et plus particulièrement du projet « Centre de conférences et espace restauration ». L'étude a été rendue en avril 2004 et suivie d'une étude complémentaire qui a été rendue en septembre 2004.

L'étude d'avril 2004

Cette étude du projet d'implantation d'un centre de conférences incluant une unité de restauration au sein d'un centre d'affaires dans le cadre d'un projet de rénovation de gare a fait ressortir ses limites : l'insuffisance de l'hôtellerie de proximité concourant à la limitation du marché potentiel ; la concurrence du Théâtre Auditorium de Poitiers en cours de construction ; une offre locale extrêmement importante mais polarisée sur le site du Futuroscope (50 %) et faible en centre ville (10 %) ; un marché local stationnaire voire décroissant ; une forte saisonnalité du créneau du tourisme d'affaires recherché et une image négative de l'implantation proche de la gare.

L'étude concluait que seule la consolidation des deux centres de profit (centre de conférences et restaurant de passage) permettrait d'atteindre un niveau d'excédent brut d'exploitation (EBE) significatif grâce à la forte contribution du restaurant de passage (+/- 90 %) et que le développement de l'activité associée à la maîtrise des frais de personnel était l'élément clef de la rentabilité du projet.

En outre, elle examinait les conditions d'une gestion déléguée de laquelle il ressortait la difficulté d'assurer une couverture de l'investissement par l'excédent d'exploitation, elle envisageait une rémunération de la collectivité par le biais d'une redevance commerciale déconnectée de la rémunération de l'investissement, mais qui impliquait le portage financier par la collectivité de l'investissement.

La chambre remarque que cette première étude met en évidence les incertitudes du projet quant à sa viabilité économique et d'autre part pose, comme principe viable, une délégation de service public à un partenaire privé tout en admettant implicitement la nécessité d'un bouclage financier par la collectivité.

L'étude complémentaire de septembre 2004

Au regard des incertitudes juridiques quant à la faisabilité d'une délégation de service public (DSP) intégrant un « restaurant de passage » et compte tenu de la faiblesse du montant estimé de la redevance commerciale, une deuxième étude a réexaminé en 2004 le modèle économique sous le seul angle du Centre de conférences et dans la perspective d'un affermage.

Mais les deux études font clairement apparaître la quasi-impossibilité d'envisager le paiement d'une redevance commerciale à la communauté d'agglomération à hauteur de 60 % du financement de l'équipement envisagé⁵³ et hors rénovation et gros entretien-renouvellement. Le tableau ci-dessous met en évidence que la redevance commerciale proposée est supérieure à l'EBE prévisionnel avant impôts et taxes.

Tableau 8. Projet « Centre de conférences » : comparatif entre l'excédent brut d'exploitation (EBE) prévisionnel et la redevance commerciale proposée

En K€

Chiffre d'affaires prévisionnel	Année 1	Année 6
Location	154	177
Restauration	461	522
CA centre de conférences	615	699
Charges prévisionnelles		
location	158	172
Restauration	431	455
Charges (hors impôts et taxes)	589	627
EBE avant impôts et taxes	26	72
Redevance commerciale proposée	92	105

Source : Etude BMR - avril 2004.

NOTA : les charges prévisionnelles ne comprennent pas de redevance commerciale pour l'utilisation de l'équipement.

L'équilibre financier du projet modifié

La réalisation de l'équipement a été confiée à la SEP par avenant n°2 à la convention publique d'aménagement du 3 mars 2005, lequel a également prévu la vente de l'ouvrage, le prix de cession étant estimé à 2,7 M€ au CRACL à fin 2004, (3,4 M€ au final).

⁵³ Sur la base d'un emprunt de 1,3 M€ sur 20 ans au taux de 5 %.

Ce n'est qu'en 2007, soit plus de deux ans plus tard que dans le rapport de présentation aux fins de choix du mode de gestion que l'assemblée délibérante a été vraiment informée de cette modification. Il fut clairement indiqué que « ... le modèle économique a montré que le centre de conférences n'équilibre son exploitation que grâce à son activité de restauration ; seule la consolidation des 2 activités du centre de conférences et du restaurant de passage, au sein d'une même exploitation permet de dégager un niveau d'excédent brut d'exploitation significatif ; (...). Dans ce cadre, une, évaluation de la faisabilité de rémunération de l'investissement a été menée. (...) elle a montré que le résultat dégagé par l'exploitation conjointe du centre de conférences et du restaurant de passage ne permettait pas de garantir la rémunération de l'investissement, que celui ci soit porté par une entité publique ou privée.

Devant ces conclusions, et considérant que la partie du projet immobilier comprenant le centre de conférences et la restauration de passage n'était plus compatible avec un portage privé d'un promoteur immobilier, la CAP a décidé, en tant qu'initiatrice du projet global, qu'elle devait reprendre à son compte la maîtrise d'ouvrage (le portage) de cette opération en devenant propriétaire. (...) »

La chambre constate que la viabilité du projet impliquait dès l'origine pour le Grand Poitiers de financer l'investissement, d'accepter une faible rémunération pour la mise à disposition d'un exploitant des 1 300 m² aménagés et de prendre en charge l'entretien-renouvellement de l'équipement.

16.2.2. La délégation de la gestion à une société d'économie mixte

Les conditions du choix du mode de gestion

En 2006, le cabinet « KANOPEE conseil » a été missionné pour réaliser une troisième étude, dans le prolongement des études précédentes. Cette étude montre plus clairement l'incertitude de dégager un résultat permettant le paiement d'une redevance commerciale, l'équilibre n'étant envisagé qu'à partir de la 4^{ème} année d'exploitation, et ce, malgré l'augmentation attendue du chiffre d'affaires prévisionnel avec l'extension du périmètre de chalandise aux manifestations sociales. La problématique du besoin en fonds de roulement fut alors clairement mise en évidence.

Tableau 9. Projet Centre de conférences : comptes de résultat prévisionnels

En K€

Simulation de compte de résultat simplifié - Centre de conférences - Kanopée consultants							
Année	1	2	3	4	5	6	7
Chiffre d'affaires total net	141	281	352	359	366	373	381
Charges d'exploitation	214	279	308	314	321	327	334
Résultat brut d'exploitation	-73	2	44	44	45	46	47
Résultat courant avant impôt	-76	-1	41	42	43	44	45
Résultat net	-76	-74	-31	12	43	75	107

Source : Etude « KANOPEE conseil ».

Le principe d'une externalisation a été confirmé lors de la réunion du bureau du Grand Poitiers du 20 novembre 2006, en l'absence de savoir-faire et de disponibilités en interne suffisants⁵⁴. Le conseil communautaire du Grand Poitiers a décidé de confier la gestion du centre d'affaires, dans le cadre d'une délégation de services de type affermage lors de sa réunion du 23 mars 2007, en l'absence dans le rapport de présentation du projet d'éléments quant à l'équilibre financier du projet notamment en matière de poids du chiffres d'affaires et des commissions

⁵⁴ Cf. Compte rendu de la réunion du bureau.

associées en matière de restauration et sans savoir vraiment si le délégataire serait en mesure de verser une redevance commerciale.

Un appel à candidature infructueux

L'optimisme du plan de financement de l'étude n'a pas été partagé à l'extérieur des services de la collectivité car l'appel à candidature de la délégation de service public (DSP) a été déclaré infructueux, faute de remise d'offres par les cinq candidats qui avaient été pressentis.

Or cela n'a pas conduit à nouveau les services du Grand Poitiers à envisager la possibilité d'une exploitation en régie du centre de conférences. Pourtant les conditions de négociation de la DSP comportaient de fortes incertitudes quant à la viabilité du modèle économique retenu, au regard notamment du poids des charges de personnel et des frais généraux qui étaient initialement envisagés comme devant être partagés avec une société déjà implantée. Elles conduisaient aussi à s'écarter fortement des objectifs indiqués dans le rapport de présentation sur le choix du mode de gestion. Dans la continuité du projet initial, il s'agissait en effet de confier l'exploitation du centre de conférences à un professionnel afin de bénéficier de son savoir faire et de son expertise technique et commerciale et de lui faire supporter l'ensemble des risques d'exploitation et de gestion de manière à s'assurer d'un service performant et évolutif, qui resterait au demeurant sous le contrôle du Grand Poitiers.

La création d'une société anonyme d'économie mixte locale

A la suite de l'appel d'offres infructueux, le Grand Poitiers a décidé d'explorer la piste de la négociation directe. Un candidat du secteur privé (groupement BMR associés et SEP) a manifesté son intention de gérer le centre de conférences. Toutefois, sa capacité financière à assurer l'exploitation n'a pas été jugée suffisante et le choix d'une gestion par une société d'économie mixte (SEM) a été fait.

L'objet social de la société d'économie mixte (SEM) « Centre de conférences » créée le 1^{er} février 2008 est le suivant : « exploitation et promotion du Centre de conférences et de congrès à POITIERS ; exploitation et promotion de tout équipement ou infrastructure public, situé dans le département de la Vienne, faisant l'objet d'une exploitation constitutive d'un service public à caractère industriel et/ou commercial. » De fait, la création ex-nihilo d'une SEM et sa composition ne répondaient pas tout à fait aux objectifs affichés du Grand Poitiers dans la mesure où l'exploitation du centre de conférences n'était pas confiée à un professionnel du secteur et où 74% des risques et périls devaient être supportés par le Grand Poitiers et Poitiers.

Tableau 10. Répartition du capital social de la société au 31/12/2008

En € et %

Actionnaires	Part Capital	En %
Publics		
		73,68
Grand Poitiers	20 000	52,63%
Ville de Poitiers	8 000	21,05%
Privés		
		26,32
Société d'équipement du Poitou	2 000	5,26%
B.M.R. & Associés	2 000	5,26%
Caisse d'Epargne Aquitaine Poitou-Charentes	2 000	5,26%
Dexia Crédit Local	2 000	5,26%
Crédit Industriel de l'Ouest	2 000	5,26%
Total Capital	38 000	100,00%

Source : Grand Poitiers.

Par ailleurs la création d'une SEM pour gérer une activité comportant un fort risque déficitaire ne répondait pas aux principes d'équilibre économique de droit commun des sociétés.

Le contrat de délégation, dont la signature avait été autorisée par le conseil de communauté du 14 décembre 2007, a été notifié le 5 mars 2008 pour un début d'exploitation à compter du 1^{er} mai 2008, sur la base d'un plan prévisionnel d'exploitation prévoyant un résultat positif dès la seconde année d'exploitation et le paiement d'une redevance d'amortissement à compter de la 3^{ème} année.

16.2.3. Les difficultés de la société délégataire

La situation déficitaire de la gestion déléguée

La fragilité du plan financier s'est concrétisée dès 2008, première année d'exploitation, par un déficit de 286 K€ du fait d'une activité insuffisante ; en particulier, l'activité résiduelle de mise à disposition d'un espace « restauration » a généré un chiffre d'affaires inférieur de 48 % au budget prévisionnel, qui ne couvrait pas les seules charges de personnel, et encore moins les charges refacturées (contrats SEP et BMR) de gestion administrative et de communication. L'absence d'évolution majeure du niveau d'activité du centre de conférences en 2009 s'est traduite par un alourdissement du déficit mois après mois.

Le service « contrôle des satellites » de l'établissement a alerté sans tarder l'ensemble des protagonistes sur la situation financière de la société par une note du 21 avril 2009 qui mentionnait un déficit 2009 prévisionnel de 615 K€ ne pouvant se traduire, la banque refusant d'accorder une ligne de trésorerie, que par une incapacité à honorer ses dettes fournisseurs.

Après avoir constaté la perte de la moitié du capital social de la SEM, l'assemblée générale extraordinaire du 15 juin 2009 a décidé la poursuite de l'activité moyennant un plan de redressement. L'hypothèse d'une recapitalisation a été écartée car elle n'aurait pas pu être réalisée au niveau souhaitable sans un apport important des actionnaires privés ;

Le plan de redressement proposé au conseil d'administration le 15 juin 2009 a prévu une possible extension du périmètre d'activité de la SEM vers d'autres équipements du Grand Poitiers et de Poitiers en créant une plateforme de réservation des espaces locatifs publics (Arènes, salons de Blossac, SAGA). Il a également prévu des mesures commerciales visant à fidéliser sa clientèle, à commencer par le Grand Poitiers et Poitiers.

L'octroi d'avances remboursables

La SEM « Centre de conférences » n'ayant pas été suffisamment dotée en capitaux propres, le Grand Poitiers a été conduit à lui accorder une avance remboursable de 250 K€ en 2008, puis de 350 K€ en 2009, bien que le dossier de consultation de la délégation de service public n'avait nullement envisagé le versement d'avances à ce titre.

La première avance a été justifiée par un besoin de trésorerie du délégataire. Il en a été de même pour la seconde avance mais avec une motivation différente pour répondre aux exigences du code général des collectivités territoriales (CGCT). En effet, les aides et avances accordées à des SEM sont autorisées depuis la loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002, pour leurs programmes d'intérêt général liés à la mise en œuvre et au développement des activités économiques locales et de services communs aux entreprises ; un article L. 1523-7 a été inséré à ce titre au code général des collectivités territoriales.

C'est en s'appuyant sur ce dispositif que l'ordonnateur motive la seconde avance mais, en l'espèce, elle ne semble pas pouvoir s'y rattacher car les activités visées par ce dispositif correspondent essentiellement à des prestations relevant du secteur des services, à caractère collectif et au bénéfice direct des entreprises. Or, la SEM n'a comme seule activité que l'exploitation du Centre de conférences qui lui est confiée dans le cadre d'un contrat de délégation de service public (DSP).

Par ailleurs, les conditions d'attribution de ces avances ne correspondent pas à un apport en compte courant relevant des articles L. 1522-4 et 5 du CGCT, qui stipulent notamment qu'une avance ne peut avoir pour objet de rembourser une autre avance et qu'elle ne peut être consentie si les capitaux propres sont devenus inférieurs à la moitié du capital social, situation qui a été constatée lors de l'assemblée générale du 15 juin 2009, soit trois jours avant la délibération.

Elles ne répondent pas davantage aux conditions d'un financement du besoin en fonds de roulement et à la promotion du développement économique, qui nécessitaient un avenant au contrat de délégation de service public, compte non tenu des risques de remise en cause des règles de concurrence initiale, de subventionnement d'un SPIC et du déséquilibre qu'il aurait induit dans la participation des différents actionnaires de la SEM.

La chambre constate le caractère irrégulier des avances versées, non prévues lors de la mise en concurrence de la société bénéficiaire, qui n'ont eu pour finalité que d'assurer la continuité d'exploitation de la SEM avant d'être incorporées au capital social lors de sa recapitalisation en avril 2010.

Les mesures d'économie et la recapitalisation de la société

Les postes de directeur d'exploitation et de régisseur technique ont été supprimés pour motif économique fin mars 2010.

Par délibération du conseil communautaire du 26 mars 2010, le Grand Poitiers a autorisé la recapitalisation de la SEM Centre de conférences à hauteur de 423 K€ (72,06 %), dont 350 K€ par transformation de l'avance remboursable.

L'assemblée générale de la société du 19 avril 2010 a constaté la réduction du capital à zéro (pour diminuer le déficit prévisionnel cumulé estimé à 526 K€) et a décidé l'augmentation du capital à hauteur de 587 K€ sachant que les deux nouveaux actionnaires suivants ont été agréés par la société lors de son assemblée générale du 26 mars 2010, le Crédit Agricole de Touraine et l'entreprise Lafond, traiteur.

16.3. Les tarifs des équipements d'accueil

Les tarifs d'utilisation des différents équipements d'accueil font l'objet de délibérations annuelles, qui prévoient quasi-systématiquement la gratuité d'utilisation pour les réunions à caractère politique, syndical ou associatif à but non lucratif. Pour les salons de Blossac et les Arènes, les délibérations prévoient des tarifs différenciés selon la nature de l'utilisation (à but lucratif ou non lucratif) et, en ce qui concerne les salons de Blossac, la mise à disposition gratuite pour les meetings politiques pré-électorales.

Concernant les tarifs appliqués, une étude comparative des tarifs moyens appliqués au niveau de l'agglomération, effectuée par la SEML « Centre de conférences » fait apparaître des tarifs allant de 1 à 10 pour les salles de réunion et de 1 à 6 pour les amphithéâtres.

Tableau 11. Prix moyen 2008 des espaces publics (analyse de la SEM)

En €

	Amphithéâtre	Salles de réunion
	Prix moyen/siège	Prix moyen /m2
Institutions	2,22	0,47
Centre de conférences	12,67	4,82

Source : Analyse d'exploitation du centre de conférences – AG du 15/06/09.

Le Grand Poitiers envisage une réflexion plus approfondie de sa politique tarifaire prenant en compte à la fois les coûts d'exploitation des équipements et le maintien d'une large ouverture d'accès aux associations.

16.4. Vers de nouveaux choix de gestion des équipements d'accueil

L'implication commune du Grand Poitiers et de Poitiers dans la gestion des équipements d'accueil est devenue peu lisible et requiert une clarification au regard des compétences et des rôles respectifs des deux collectivités. La répartition actuelle, qui peut avoir des causes anciennes, n'obéit pas obligatoirement aux règles statutaires de la communauté, ni à l'appréciation qui pourrait être faite de la portée de l'utilisation des équipements. Ainsi, l'aire de chalandise des Arènes, comme celle du théâtre auditorium, tend même à dépasser l'aire urbaine de Poitiers pour certains spectacles ou concerts. Inversement, des équipements tels que la Salle des Castors à Buxerolles ou le Foyer Guillaume d'Aquitaine à Biard, propriétés du Grand Poitiers et gérés par ce dernier bien que ne relevant d'aucune de ses compétences statutaires, ont une aire d'attraction beaucoup plus restreinte.

C'est pourquoi Grand Poitiers, en concertation avec la commune de Poitiers envisage les voies d'harmonisation, voire d'unification, des différents modes d'exploitation des équipements d'accueil de l'agglomération de façon notamment à permettre des économies d'échelle et des synergies dans leur utilisation voire de l'étendre au-delà du Grand Poitiers dans le cadre de l'aire urbaine de Poitiers au travers par exemple de conventions de partenariat avec les gestionnaires des équipements d'accueil basés sur le site du Futuroscope. Il a indiqué à la chambre que le cadre juridique nouveau d'une société publique locale est à l'étude afin de définir les équipements qui pourraient être gérés par cette dernière ainsi que l'articulation entre eux.

La chambre rappelle que si le choix de ne pas gérer les équipements d'accueil en direct (*in house*) dans le cadre d'une société publique locale et de confier une mission de gestion mutualisée de ces derniers à un opérateur privé, devait être fait, il impliquerait une mise en concurrence des opérateurs privés intéressés.

17. LE RECOURS A LA SOCIETE D'EQUIPEMENT DU POITOU (SEP)

(Pour ne pas surcharger le texte, la plupart des tableaux figurent en annexe)

17.1. Le dispositif de suivi de la société

17.1.1. Le contrôle au niveau de l'établissement des contrats

La négociation contractuelle est établie à partir d'un cahier des charges « type » amendé en fonction des spécificités de l'opération et des évolutions réglementaires. L'analyse des neuf opérations d'aménagement du Grand Poitiers conduites durant la période examinée a conduit à constater que les clauses financières contractuelles ne sont pas revérifiées à l'aune de leurs incidences et des interactions entre ces dernières et que d'une manière générale, la négociation s'effectue au bénéfice de l'aménageur.

17.1.1.1. Les rémunérations de l'aménageur

Une hausse importante de la rémunération de la SEP est intervenue dans la quasi-totalité des conventions signées avant 2001.⁵⁵ Les traités de concession datant du district ont en effet fait l'objet d'un avenant afin notamment de répondre aux obligations de la loi SRU qui conduisaient à substituer les conventions publiques d'aménagement aux anciens traités de concession. Il est vrai que plusieurs conventions d'aménagement anciennes (datant de 1983 pour Saint-Eloi et de 1985 pour Gibauderie) n'avaient fait l'objet d'aucune mise à jour des modalités de calcul des rémunérations de l'aménageur. Or, une étude auprès de l'Observatoire de rémunération des opérateurs d'aménagement, piloté par la Caisse des dépôts, avait montré que les taux de rémunération n'étaient pas adaptés à l'évolution des missions.

Ces avenants, intervenus entre 2001 et 2005 ont également prévu une majoration de la rémunération de la SEP, dont le taux, d'une manière générale, est passé de 3,5 % à 5 %. Dans certains cas, l'assiette de rémunération a en outre été élargie, passant ainsi de 50 % des recettes TTC à 100 % des recettes HT, ou bien elle a été modifiée dans le sens d'une diminution des exclusions d'assiette, conduisant au même effet de majoration de la rémunération. Ces modifications sont opportunément intervenues en 2002 au moment où la SEP connaissait à nouveau après les années 80 des difficultés financières et a dû être recapitalisée.

Ce mouvement de hausse de la rémunération est aussi constaté sur les contrats plus récents, à l'exception de la convention du pôle multimodal pour lequel la rémunération a été forfaitisée.

Plusieurs composantes de la rémunération de l'aménageur qui n'apparaissent pas comme la contrepartie d'une prestation effective, peuvent difficilement ne pas être considérées comme redondantes. Pour les diverses participations et taxes locales relatives aux opérations d'aménagement, l'aménageur bénéficie d'une rémunération de 5 % sur ces taxes et participations alors que la participation pour l'aménagement d'ensemble (PAE), la participation de raccordement à l'égout (PRE) et la taxe locale d'équipement (TLE) sont normalement dues par l'aménageur ou les constructeurs. Pour les produits, l'aménageur bénéficie souvent d'une rémunération alors qu'il n'y a pas de charge propre associée aux participations et subventions. Pour les frais de commercialisation, l'aménageur bénéficie d'une rémunération de 5 % sur ces frais alors qu'il bénéficie déjà d'une rémunération de 5 % sur l'ensemble des cessions.

17.1.1.2. Les rémunérations du maître d'ouvrage

Le taux de rémunération du maître d'ouvrage pour les opérations qui lui sont confiées oscille selon les contrats entre 4,07 % et 11,41 % des dépenses prévisionnelles, ce qui correspond à une moyenne prévisionnelle de 6,83 % pour les neuf contrats d'aménagement de la période, et

⁵⁵ Cf. Tableau en annexe sur les contrats d'aménagement.

8,38 % si l'on exclut l'opération particulière du pôle multimodal. Ces rémunérations sont établies sur la base des bilans financiers prévisionnels globaux et non intermédiaires.

Les contrats récents comportent des formules d'intéressement et de pénalités visant à encourager à améliorer la gestion des opérations en responsabilisant l'aménageur et à prendre en compte les risques éventuels auxquels il s'exposerait. Cela peut expliquer des taux de rémunération plus élevés mais, en l'occurrence, la hausse constatée vise surtout à compenser les éventuels risques financiers de l'aménageur.

En montant, la rémunération annuelle prélevée sur ces opérations représente en moyenne sur la période 469 K€ pour un montant cumulé d'opérations de 2003 à 2008 de 2 814 K€. Le montant cumulé des frais de maîtrise d'ouvrage, d'études et de maîtrise d'œuvre varie entre 14,6 % et 18,7 % du montant total prévisionnel des opérations, compte non tenu des charges supportées directement par la collectivité et non retranscrites dans les bilans de l'aménageur (suivi opérationnel, montage de ZAC, travaux réalisés en régie ou non compris dans l'opération mais associés...)

Hormis la convention du pôle multimodal où la rémunération de l'aménageur a été forfaitisée, les clauses contractuelles de rémunération sont quasi-similaires. Les écarts qui conduisent à majorer la rémunération de la SEP, et par là-même les prix de cession ou la participation de la collectivité résultent d'une compensation anticipée par l'aménageur et acceptée par Grand Poitiers des risques financiers introduits.

17.1.1.3. Les responsabilités de l'aménageur

D'une manière générale, les contrats tendent à exclure toute prise de risque de l'aménageur, puisque la responsabilité financière de l'opération y compris en matière de contentieux est assumée par la collectivité. L'aménageur n'est concerné que par sa participation toute relative au déficit d'exploitation des deux dernières opérations. La collectivité assure donc les conséquences des retards de l'aménageur, qui dans certains cas peuvent être de plusieurs mois en ne faisant pas jouer la clause prévue dans la convention d'avance remboursable en matière d'intérêts de retard inapplicables, puisqu'au final, ces intérêts seraient comptabilisés sur le bilan d'opération de l'aménageur et donc en cas de déséquilibre financier, seraient portés par la collectivité. L'aménageur profite de cette situation puisque pour le pôle multimodal par exemple il n'a remboursé le solde de l'avance due qu'au terme du remboursement des 5 % de retenue sur acquisition dans l'attente des levées de réserves, soit avec plus d'un an de retard par rapport à ses obligations nées de la convention d'avance.

La collectivité a introduit récemment dans les contrats d'opération des clauses qui ont pour objet de responsabiliser l'aménageur à l'équilibre financier de l'opération.

- Ainsi les deux derniers contrats signés comportent une clause qui précise qu'il y a partage du résultat de clôture (déficitaire ou excédentaire) dans la limite de 10 % du montant de la rémunération totale de l'aménageur.

Or, il s'avère qu'au final les majorations de rémunérations obtenues par ailleurs, ou insuffisamment négociées, conduisent à compenser la pénalité susceptible d'être supportée par l'aménageur, cette dernière étant plafonnée à 10 % de sa rémunération.

(cf. illustration sur la ZAC des Montgorges – pour le lotissement de Chaumont, la prise en compte de la PAE à charge de l'aménageur au niveau des travaux et cessions conduisait à un mécanisme similaire de majoration de la rémunération susceptible de compenser tout risque de bilan de clôture déséquilibré- sachant que la modification intervenue au CRACL 2008 n'avait pas conduit à modifier le prévisionnel de rémunération- sauf à considérer qu'il est entaché d'erreur).

- La collectivité a également introduit une clause supplémentaire d'intéressement de l'aménageur à la maîtrise des coûts de construction, dans le cadre d'un avenant à la convention publique d'aménagement de la ZAC des Montgorges. Cette clause ne remet pas en cause la majoration mécanique de la rémunération de l'aménageur résultant de l'évolution des prix (foncier, construction, ingénierie), alors que sa structure de coût est plus d'ordre salariale. En revanche, elle vise à mettre un terme à l'intérêt que peut avoir l'aménageur au dérapage des coûts d'opération en prévoyant qu'en dehors des évolutions de prix, l'aménageur sera amené à rembourser l'évolution mécanique de sa rémunération qui découlerait d'un coût final de l'opération supérieur à celui qui a été défini initialement. Inversement, si l'aménageur obtient une minoration du coût de construction et d'études, par rapport au prévisionnel initial, il se voit assuré du maintien de la rémunération initialement prévue.

Or, des écarts dans les bases utilisées, des insuffisances de précision quant aux indices de départ et aux données initiales de référence, le risque de report dans le temps de la clôture de l'opération (*qui sert à priori de date de liquidation de l'intéressement alors que les déclarations générales définitives des travaux, études et acquisitions auront été réalisées parfois plusieurs années auparavant*), conduisent cependant à amoindrir la portée de la clause. Par ailleurs une simulation de l'application de cette clause pour les quatre contrats dont le périmètre d'aménagement n'a pas connu d'évolution montre qu'elle aurait systématiquement joué en faveur d'une majoration de la rémunération de l'aménageur.

La chambre note par suite la portée limitée des deux nouvelles clauses visant à responsabiliser l'aménageur.

17.1.2. Le contrôle au niveau du suivi des contrats

17.1.2.1. L'élaboration des avenants

L'examen des documents laisse apparaître une insuffisante célérité dans la signature et l'application des avenants comme l'illustrent les remboursements des participations excédentaires de la Zone « République III » et de la zone « Actiparc ».

La Zone « République III »

Le compte rendu annuel à la collectivité locale (CRACL) 2004, produit au 15 juin 2005 mentionne une diminution de la participation financière du Grand Poitiers et donc un remboursement de 222 K€ Le CRACL 2005 examiné par le conseil communautaire le 7 juillet 2006 confirme la diminution de la participation, et prévoit un remboursement à la collectivité

de 1 100 K€ en deux versements (400 K€ en 2006 et 700 K€ en 2007). La signature d'un avenant n°5 pour acter ces versements n'intervient que le 21 septembre 2006, soit plus de deux mois plus tard. L'encaissement prévu en 2006 n'intervient qu'en début 2007 et celui de 2007 n'est réalisé qu'en toute fin d'année, alors même que le CRACL au 31 décembre 2006 produit au 15 mai 2007 confirme la prévision d'un excédent global de trésorerie de l'opération en 2007 de 767 K€ étant tenu compte du remboursement des participations de la collectivité.

Le Grand Poitiers justifie l'absence de diligence dans l'encaissement des recettes par l'attente de la signature de l'avenant n°5 intervenue le 21 septembre 2006 pour l'émission du premier titre et la présence de litiges sur des prestations techniques en fin de travaux. Le versement a été fait, une fois les litiges réglés. Toutefois le CRACL 2006 du 15 mai 2007 ne fait aucunement mention de litiges ; il évoque en revanche la possibilité d'un remboursement supplémentaire de la participation.

Un suivi technico-financier plus attentif de l'opération aurait permis d'alerter sur la présence de risques pour la collectivité et d'éviter de reporter dans le temps les rééquilibrages contractuels en sa faveur. Ces délais, cumulés aux délais de signature des documents, et d'émission et de prise en charge des mandats, contribuent au maintien d'un excédent de trésorerie de l'opération au bénéfice de l'opérateur. Le délai pris pour l'émission du titre de remboursement de la participation, alors même que l'opération présente une situation de trésorerie largement excédentaire, se traduit par le gonflement de 700 K€ de la situation de trésorerie de l'opérateur, portant le niveau d'excédent de trésorerie de l'opération au 31 décembre 2007 à 1 699 K€

La Zone Actiparc :

Le CRACL 2007 d'Actiparc indique que « *La nette amélioration du bilan de la trésorerie a permis de ramener la participation HT de la collectivité de 571 684 euros à 420 000 euros en mai 2003, puis à 290 000 euros à fin 2003, puis à 150 000 euros en 2006. Le nouveau bilan établi en prenant compte les projets de viabilisation et ceux des constructeurs, permet d'envisager, après la cession de l'ensemble des terrains de la ZAE, de ramener la participation à 0 euros en fin d'opération.* »

Trois avenants sont intervenus pour modifier le niveau de la participation, dont le remboursement était prévu de manière décalée selon l'état prévisionnel transmis ; avenant n°1 du 18 juillet 2002 : diminution de la participation qui est ramenée à 420 K€ HT avec un remboursement de 151,7 K€ prévu en 2002 ; avenant n°3 du 10 septembre 2004 : diminution de la participation qui est ramenée à 290 K€ HT, avec un remboursement prévisionnel de 130 K€ en 2006 ; avenant n°4 du 27 octobre 2006 : diminution de la participation dont le montant maximal est fixé à 150 K€, avec un remboursement prévisionnel de 270 K€ en 2006 et de 150 K€ en 2008.

Bien que l'opérateur n'ait pas respecté ses engagements, l'établissement n'a rien fait pour obtenir les remboursements contractuellement prévus. En 2006, aucun encaissement n'est intervenu, alors qu'un titre de 270 K€ pouvait être émis en application de l'avenant n°4. En 2007, l'opérateur n'a remboursé que 150 K€ le 12 février 2007, sachant que la collectivité n'a émis un titre que le 5 décembre 2006. En 2008, l'opérateur a remboursé 120 K€ le 1^{er} février 2008, au vu d'un titre émis le 4 décembre 2007 mais pris en charge par le comptable le 30 janvier 2008, aucun titre n'ayant été émis pour le remboursement des 150 K€ prévu dans le prévisionnel de l'avenant n°4.

Si le niveau de trésorerie peut être estimé avec la prudence qui assure un bon fonctionnement ; celui de cette opération apparaît excessif du fait des états produits par l'aménageur qui tendent systématiquement à minorer les encaissements et à majorer les décaissements de l'année n+1.

Tableau 12. Exemple de décalage entre prévisionnel et situation de trésorerie

En K€ HT

Prévisionnel n+1 de trésorerie au 31/12/n - en K€					
31/12/2003	31/12/2004	31/12/2005	31/12/2006	31/12/2007	31/12/2008
-108,312	-297,34	-143,563	-202,25	-189,821	-78,2
Situation de trésorerie au 31/12/n-en K€					
31/12/2003	31/12/2004	31/12/2005	31/12/2006	31/12/2007	31/12/2008
112	-1	297	332	263	233
Situation de trésorerie retraitée des décaissements contractuels non intervenus					
			31/12/2006	31/12/2007	31/12/2008
Situation retraitée			62	143	83
Explications			270 K€ avenant 4	120 K€ non remboursé	150 K€ avenant 4

Source : CRACL et avenants.

Cette présentation conduit à remettre en cause les équilibres actés contractuellement, au bénéfice de la situation de trésorerie de l'aménageur. Le décalage systématique entre la situation prévisionnelle et la réalisation de la trésorerie et le défaut d'analyse critique de ce décalage par l'établissement conduisent à ne pas contraindre l'aménageur à respecter ses engagements contractuels.

Grand Poitiers fait valoir d'une part que les retards de versement sont liés au niveau d'incertitude des bilans provisionnels et, d'autre part que les retards d'investissement ne bénéficient aucunement à l'aménageur puisque l'excédent de trésorerie revient finalement au Grand Poitiers.

La chambre estime cependant que le suivi par les services de l'établissement des besoins réels de trésorerie de chacune des opérations confiées à la SEP aurait pu être plus étroit et plus efficient. Elle observe que le taux de rémunération de l'excédent de trésorerie reversé par la SEP est fixé par la convention d'opération alors que la SEP en gérant sa trésorerie au plus près peut obtenir des taux supérieurs sur le marché financier.

Cela renvoie plus généralement au contrôle du suivi des contrats jusqu'à leur terme.

17.1.2.2. Le contrôle du suivi des contrats

Le CGCT prévoit la production annuelle du CRACL pour les opérations d'aménagement. C'est un document d'information et de suivi réalisé à la clôture de chaque exercice. Il faut constater que ces documents ne sont pas tous produits dans les délais. Les éléments justificatifs des CRACL ne sont pas demandés. Aucune vérification n'est effectuée. Les documents justificatifs des besoins de trésorerie prévus au contrat ne sont pas demandés, de même que les justificatifs des frais et produits financiers. Les montants de rémunération imputés ne sont pas vérifiés. Grand Poitiers fait valoir que ce n'est désormais plus le cas mais sans toutefois produire à l'appui des justifications à la chambre.

Or il apparaît notamment que la situation excédentaire de trésorerie des opérations du Grand Poitiers, telle qu'elle ressort du tableau ci-dessous, s'est fortement accrue entre 2006 et 2008 (entre 7 et 9,2 M€selon les années). Le financement de cette situation a été réalisé soit par le biais des avances consenties, soit par un niveau de participation trop élevé, soit par une

situation de clôture en attente excédentaire. Le solde des « avances et participations » de Grand Poitiers, qui représente l'effort de financement constaté au 31 décembre de l'année n des opérations d'aménagement confiées à la SEP, se situe sur la période entre 6,7 M€ et 34,4 M€; l'octroi des avances de l'année n+1 n'est pas réalisé sur la base d'un budget prévisionnel actualisé au 31 octobre de l'année n, comme prévu dans le contrat mais sur celui établi pour le CRACL, soit en mai n.

Tableau 13. Les incidences du financement du besoin de trésorerie des opérations

En K€ HT

Nature du solde au		31/12/03	31/12/04	31/12/05	31/12/06	31/12/07	31/12/08
Gibauderie	Trésorerie (1)	118	197	1 463	1 396	1 530	1 373
	Avance (2)	1 300	1 500	2 500	2 500	2 500	1 800
	Participation GP (3)	0	0	0	0	0	747
Montgorges	Trésorerie (1)	0	0	0	0	28	603
	Avance (2)	0	0	0	0	200	960
	Participation GP (3)	0	0	0	0	0	0
Pôle multimodal	Trésorerie (1)	-1	273	-826	5 416	1 528	2 983
	Avance (2)	448	1 758	2 900	14 615	27 500	13 600
	Participation GP (3)	414	414	414	414	414	414
République III	Trésorerie (1)	567	986	878	883	1 699	844
	Avance (2)	320	320	320	0	0	0
	Participation GP (3)	2 123	2 123	2 123	2 123	1 723	1 023
Actiparc	Trésorerie (1)	112	-1	297	332	263	233
	Avance (2)	0	0	0	0	0	0
	Participation GP (3)	420	420	420	420	270	150
Saint Nicolas	Trésorerie (1)	316	249	119	2	1 227	1 573
	Avance (2)	175	175	176	250	1 500	550
	Participation GP (3)	0	0	0	0	0	0
Philambin	Trésorerie (1)	118	73	115	279	62	43
	Avance (2)	280	280	366	0	0	0
	Participation GP (3)	0	0	0	0	0	0
Chaumont	Trésorerie (1)	0	0	0	0	16	438
	Avance (2)	0	0	0	0	270	860
	Participation GP (3)	0	0	0	0	0	0
Pré-médard	Trésorerie (1)	470	636	195	940	747	0
	Avance (2)	1 182	800	0	0	0	0
	Participation GP (3)	0	0	0	0	0	0
Trésorerie SEP des opérations Grand Poitiers [Σ des (1)]		1 700	2 413	2 241	9 247	7 099	8 091
Solde Avances Grand Poitiers sur opérations SEP [(4)= Σ des (2)]		3 705	4 833	6 262	17 365	31 970	17 770
Solde Participations Grand Poitiers sur opérations SEP [(5) = Σ des (3)]		2 957	2 957	2 957	2 957	2 407	2 334
Solde avances-participations Grand Poitiers (6=4+5)		6 662	7 790	9 219	20 322	34 377	20 104

Source : CRACL.

* GP = Grand Poitiers

Afin de mettre un terme à la facturation par l'aménageur de frais financiers de portage des opérations qui ont pu représenter plus de 25 % des charges prévisionnelles d'une opération (le CRACL 2003 de la ZAC Gibauderie présentait en charges prévisionnelles 2 738 K€ de frais financier pour 11 095K€ de charges totales), sur lesquels la collectivité n'exerçait aucun contrôle malgré les clauses contractuelles lui permettant de le faire, il a été décidé la mise en place d'un système de financement des opérations par avances. Mais aucun processus de contrôle des besoins de trésorerie de l'opérateur et de son suivi infra-annuel n'a été instauré alors que la seule remontée d'information sur les évolutions des différentes opérations d'aménagement, croisée avec les situations du CRACL, permet de déterminer les niveaux excédentaires des avances par opération. Mais pour l'opération Saint Nicolas, compte tenu du décalage entre le budget prévisionnel 2008 et sa réalisation, le Grand Poitiers a dû maintenir une avance de 550 K€ alors que le bilan de trésorerie au 31 décembre 2008 s'est établi finalement à 1 572 K€

Sur les six exercices examinés, le Grand Poitiers a fourni entre 28 % et 73 % de l'excédent de trésorerie de la SEP. Cela n'est pas négligeable quand on tient compte du fait que les modalités d'imputation des produits financiers s'effectuent en fonction d'un taux de référence bancaire (ex : Euribor 1 mois), alors que la SEP effectue des placements à des taux de rémunération supérieurs (sicav/FCP). L'écart de rémunération sur intérêts financiers, qui n'apparaît pas dans le bilan des opérations alors qu'il s'apparente à une rémunération sur placement financier pour le rôle d'intermédiaire de la SEP, bénéficie donc à la SEP au détriment du Grand Poitiers. Ce gain s'ajoute, le cas échéant, au taux de 5 % de rémunération contractuelle sur produits divers.

Grand Poitiers fait valoir que l'existence de financements de trésoreries excédentaires au regard des besoins de trésorerie de la société partenaire, résultant du manque de réactivité du système de management des avances et remboursement de trésorerie et des participations, l'a conduit à mettre en place une instance de pilotage du dispositif associant le service urbanisme, le service budgétaire et financier, le contrôle de gestion et la SEP.

La chambre note le caractère positif de la mise en place de cette instance qui a pour mission de réévaluer tous les trois mois les échanges financiers à mettre en œuvre pour être au plus près de la réalité des opérations.

17.2. Le suivi de la réalisation du pôle multimodal

La principale opération financée par avance sur la période sous contrôle est l'aménagement du pôle multimodal.

Cette opération s'est inscrite dans le cadre d'un contrat de partenariat Etat-Région (CPER) en 1998 pour l'étude de la réalisation d'une halte routière composée de 13 quais dynamiques, d'aires de circulation, d'arrêts urbains, d'une station de taxis, de stationnements (320 places) nécessaires aux besoins du pôle multimodal de l'agglomération et du centre ville de la commune de Poitiers dans la perspective de l'opération « Cœur d'agglo »,...); elle était aussi composée de cheminements piétons et cyclistes améliorés, d'aménagements d'espaces publics (circulation, cheminements, parvis,...), d'une dépose et reprise minute, d'un hall multimodal de liaison intégrant tous les éléments d'accueil d'information et de services multimodaux, de services connexes liés aux transports (commerces, services, structure de location de vélos,...) et d'une opération immobilière non liée aux transports.

Elle a fait l'objet d'une convention publique d'aménagement (CPA) du 8 novembre 2001 entre la SEP et le Grand Poitiers⁵⁶. Le Grand Poitiers a assumé le portage juridique et financier de l'opération et l'ensemble des risques financiers associés au titre de la compétence « Aménagement de l'espace... ».

17.2.1. L'élargissement du projet et l'extension de la mission de la société

Dans le cadre du contrat partenarial Etat-Région (CPER), l'opération comprenant la libération du site Fret (ex. SERNAM), les transferts et acquisitions nécessaires, le coût du terrain nu libéré, le pôle multimodal et ses équipements (travaux et maîtrise d'œuvre), a été évaluée initialement (et sur la base d'un parking de 320 places) en juillet 1998 à 13 148 K€ dont 8 385 K€ contribuant à l'assiette du programme cofinancé par les partenaires. Dans le cadre du protocole financier signé le 18 janvier 2002 entre les différents partenaires, le coût a été révisé pour tenir compte des travaux déjà réalisés par la commune de Poitiers et la SNCF. Le nouveau montant du projet était évalué à 13 052 K€, dont 1 270 K€ réalisés en maîtrise d'ouvrage directe par la SNCF, soit 11 782 K€ d'aménagement à réaliser par le Grand Poitiers et Poitiers, l'EPCI devant bénéficier de 4 650 K€ de subventions.

Rapporté au montant du bilan d'opération au 31 décembre 2009 établi par l'aménageur, ce coût du projet aura augmenté de plus de 198 %, compte non tenu des travaux réalisés en direct par la commune de Poitiers et par la SNCF et donc non comptabilisés dans le bilan de l'opérateur. Le Grand Poitiers, avec la commune de Poitiers, a dû supporter la totalité de cette augmentation car les autres financeurs ne s'étaient engagés dans le protocole initial que sur des participations fermes et définitives. Une grande partie de cette hausse résulte de l'évolution du périmètre de l'opération (adjonction du Centre de conférences et de l'immeuble des bureaux) et de l'évolution du programme des équipements à la demande de Grand Poitiers et de Poitiers, avec notamment l'augmentation de la capacité de l'arrêt minute et la mise aux normes des gabarits européens de la gare routière.

Initialement, seule une partie de l'aménagement devait être réalisée par la SEP, mais au fil des avenants le périmètre d'intervention de l'aménageur s'est largement étendu. L'avenant n°1 évoque une évolution « substantielle » du programme qui « intègre dorénavant un parc de stationnement de 800 places ». L'avenant n°2 lui a confié la réalisation et la vente d'un centre de conférences et des locaux d'activités. L'avenant n°3 lui a confié la construction et la vente d'un immeuble de bureau.

⁵⁶ Les différents partenaires initiaux du projet d'aménagement étaient Poitiers, le Conseil général de la Vienne et la SNCF.

Grand Poitiers fait valoir que le choix d'étendre la mission de l'aménageur pour la réalisation de nouveaux ouvrages a été retenu du fait de la forte imbrication des différentes parties de cet équipement. Compte tenu de l'exiguïté du site et de la proximité immédiate du domaine ferroviaire, d'importants problèmes de sécurité ont ainsi nécessité d'avoir une approche intégrée de la réalisation des travaux. Ce choix a par ailleurs permis de respecter les délais de réalisation et donc de faire des économies substantielles.

La chambre constate que l'extension de la mission de la SEP s'est traduite par une multiplication par six du bilan financier de l'opération qui est passé de 5 568 K€ en 2001 (bilan prévisionnel) à 35 078 K€ en 2009 (bilan provisoire).

17.2.2. Le bilan de l'opération

17.2.2.1. Les compte rendus de l'opérateur

En vue d'apprécier les coûts et pour compléter les informations contenues dans les différents documents contractuels, il a été demandé aux services de l'établissement de compléter un tableau synthétique d'affectation des coûts opérationnels par ouvrages. Mais il n'a pas été en mesure d'y répondre, eu égard à la complexité de l'opération et aux difficultés à les établir et les obtenir. D'un point de vue méthodologique, il paraît toutefois difficile d'effectuer un contrôle sur les prix de cession et le résultat sans examen du détail analytique des coûts.

Au fil des avenants et des CRACL, le poste principal des travaux de l'opération est devenu de moins en moins précis, pour n'être plus qu'une ligne globalisant la totalité du projet. L'avenant n°3 ne détaille même pas le coût de l'opération « bureaux », alors que c'est l'objet principal de l'avenant, sachant qu'il ne peut être déduit à priori par différence puisque l'avenant intègre aussi des évolutions de prix faisant suite aux résultats d'appel d'offres. De sorte que toute analyse de l'évolution du projet et toute tentative de rapprochement entre le coût par équipement et le prix de cession devient impossible. Aucun tableau analytique n'a par suite pu être produit à la chambre.

La chambre souligne le choix fait par Grand Poitiers, en n'exigeant que le suivi annuel des CRACL qui présente une information financière globale mais peu précise, de n'exercer aucun contrôle précis des coûts analytiques de l'opération.

17.2.2.2. Le coût de l'opération pour le Grand Poitiers

En application de la convention signée avec la SEP, le Grand Poitiers devait prendre en charge tout déséquilibre financier de l'opération en le compensant soit par des participations financières soit par des majorations des prix de cession. Avec l'extension de la mission de la SEP, l'engagement financier direct du Grand Poitiers a été multiplié par trois, passant de 4 302 K€ à 15 151 K€ entre la contractualisation initiale et le bilan au 31 décembre 2009.

Si l'on considère l'évolution du prix de cession équipement par équipement à partir de leur première intégration dans la convention publique d'aménagement (CPA) ou de l'avenant n°1, le prix d'acquisition par le Grand Poitiers du pôle multimodal (hors arrêt minute) a été majoré de 3 006 K€ (+ 40,61 %) pour atteindre 10 407 K€; le prix de cession du parc de stationnement (y compris arrêt minute) a augmenté de 1 127 K€ (+ 10,06 %) pour atteindre 12 327 K€ (coût

moyen de la place de 16,39 K€ contre 14 K€ prévu dans la CPA initiale et 9,9 K€ HT dans l'étude initiale « SCETA voyageurs », dont 930 K€ portés par le Grand Poitiers pour le financement des 120 places de l'arrêt minute ; les cessions à la SNCF n'ont pas évolué ; le prix de cession du centre de conférences a été majoré de 712 K€ (26,48 %) et le prix de cession de l'ensemble de bureaux de 5 % (+ 338 K€).

A la lecture des CRACL, ces évolutions seraient liées à la révision des prix des marchés, à la prise en compte de demandes supplémentaires du maître d'ouvrage, à des adaptations techniques et à des insuffisances du maître d'œuvre.

L'évolution de l'engagement du Grand Poitiers, depuis le recalage des prix lors de l'avenant n°1 en fonction des études de définition et compte non tenu du fait que le projet du centre de conférences devait être initialement porté par un opérateur privé, peut être estimé à 4 648 K€ (évolutions des prix de cessions constatées des pôles multimodal, centre de conférences et arrêt minute), ce qui représente 90 % des évolutions des produits de cessions déterminés au regard de l'évolution du coût de l'opération. L'engagement en termes de prix de cession du Grand Poitiers a donc évolué de 44,2 % alors que l'évolution des autres cessions au global n'aura été que de 2,7 %.

En l'absence de révision des participations financières des autres partenaires dans le cadre du contrat de plan Etat Région, l'ensemble des évolutions de l'opération a donc été supporté par le Grand Poitiers et Poitiers. Le coût final pour ces deux collectivités publiques (sous réserve que la commune n'ait pas obtenu de subvention pour le Parking) aura été de 21 897 K€, dont 10 501 K€ pour Grand Poitiers, compte non tenu des coûts supportés directement par ces deux entités (ex : 4 906 K€ TTC comptabilisés entre 2003 et 2008 au niveau des fichiers de mandats du Grand Poitiers pour les aménagements extérieurs), à comparer aux 7 132 K€ de restes à charge évalués lors de la signature du protocole financier en date du 18 janvier 2002 relatif au financement des études et de la réalisation du pôle multimodal.

ANNEXE 1 – RAPPEL DE LA PROCEDURE

Le contrôle a été effectué dans le cadre du programme 2009 de la chambre.

L'ouverture du contrôle a été notifiée à l'ordonnateur, Alain CLAEYS, et à son prédécesseur, Jacques SANTROT, par lettres du 21 juillet 2009.

L'entretien préalable prévu par le code des juridictions financières a eu lieu le 15 novembre 2010 avec l'ordonnateur et le 29 novembre 2010 avec son prédécesseur.

Lors de sa séance du 10 décembre 2010, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées à l'ordonnateur et à l'ancien ordonnateur. Un extrait des observations les concernant a été adressé, à la même date, au directeur de VITALIS, au président de l'association CAP EXPO et au président de la Société d'Equipeement du Poitou (SEP).

L'ordonnateur a adressé une réponse à la chambre le 20 juillet 2011. L'ancien ordonnateur n'a pas adressé de réponse à la chambre. Le président de CAP EXPO, tiers mis en cause, a adressé une réponse à la chambre le 18 juillet 2011. Aucune réponse des deux autres tiers mis en cause n'est parvenue à la chambre à la date de la séance.

Lors de sa séance du 24 novembre 2012, la chambre a arrêté les observations définitives qui figurent dans le présent rapport.

ANNEXE 2 – LA COMPETENCE « SPORT »

Tableau 14. Comparatif entre l'évaluation CLECT et le coût complet

En €

	Bellejouane	Ganterie
A : Coût de fonctionnement 2003 - CLECT	352 045,82	1 092 114,29
B : Coût complet de fonctionnement 2002 "méthode BAPA"	398 709,00	1 143 443,02
<i>dont charges indirectes calculées</i>	43 546,98	137 192,00
Ecart A -B	-46 663,18	-51 328,73

Source : Rapport CLECT, méthode BAPA appliquée aux piscines service des sports.

Tableau 15. Valorisation financière des aides directes et indirectes aux huit clubs les plus aidés (hors mise à disposition personnel)

En K€ HT et %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Var. 08/03
Total aides en espèces aux associations sportives par la Ville et GP (1)	1 256,0	1 864,0	1 921,4	1 725,3	1 774,5	1 852,8	48 %
Total valorisation financière des équipements mis à disposition des associations sportives par la Ville et GP (2)	2 952,1	3 061,1	3 577,8	5 551,6	4 198,5	5 213,0	77 %
Total aide en espèce et mise à disposition des équipements sportifs par la Ville et GP (3 =1 +2)	4 208,1	4 925,1	5 499,2	7 276,9	5 973	7 065,8	68%
Montant des aides directes et indirectes à destination des huit clubs les plus aidés (4)	1 778,6	2 246,8	2 195,2	2 449,9	2 653,4	2 704,5	52%
Total en % du total des aides directes et indirectes aux associations sportives Grand-Poitiers et Poitiers (5 = 4/3)	42%	46%	40%	34%	44%	38%	-9%

Source : Fichiers de valorisation financière du Grand Poitiers et fichiers de mandats.

Tableau 16. Evolution des dépenses de fonctionnement de la compétence « Sport »

En K€

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Var. 08/05
Fonction 40 - services communs	803	928	1160	1176	1302	1261	9%
Fonction 411- gymnases	562	547	469	465	472	516	10%
Fonction 412 – stades	1 570	2 622	2 436	2 590	2 563	2 647	9%
Fonction 413- Piscines	555	2 584	3 288	3 672	3 837	3 970	21%
Fonction 414 - autres équipements	83	607	712	810	820	814	14%
Fonction 415 - centre équestre	0	414	529	561	597	613	16%
Total des dépenses "sport"	3 574	7 702	8 594	9 273	9 592	9 821	14%
Variation en %		115%	12%	8%	3%	2%	

Source : Fichier des mandats du Grand Poitiers.

Tableau 17. Evolution du besoin de financement de la section d'exploitation de la fonction « sport »

En K€TTC

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Variation 2008 /2005
Total dépenses fonction "sport"	3 574	7 702	8 594	9 273	9 592	9 821	14%
Total recettes fonction "sport"	366	1 523	1 497	1 576	2 033	1 985	33%
Besoin de financement de la fonction "sport"	3 208	6 179	7 098	7 698	7 559	7 837	10%
Variation annuelle		93%	15%	8%	-2%	4%	6%

Source : Fichier des mandats du Grand Poitiers.

NOTA : Le besoin est calculé à partir des dépenses et recettes de la fonction 4. Il est en conséquence minoré puisqu'il ne prend pas notamment pas en compte l'ensemble des charges des fonctions support susceptibles d'être imputées, ni les frais financiers des emprunts contractés aux fins de financement des équipements sportifs. L'impact de la mise en exploitation de la Salle de Saint-Eloi n'apparaîtra qu'en 2009.

Tableau 18. Compétence « Sport » : évolution des dépenses de personnel imputées

En K€

Dépenses de personnel - en K€	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Var. 08/05
Fonction 40 - services communs	495	590	664	715	714	655	-1%
Fonction 411- salle de sport et gymnase	103	123	99	89	73	69	-30%
Fonction 412 - stades	1307	2142	1958	2070	2072	2056	5%
Fonction 413- Piscines	370	1750	2263	2433	2629	2762	22%
Fonction 414 - autres équipements sportifs	75	361	493	565	542	535	9%
Fonction 415 - centre équestre	0	413	527	560	597	612	16%
Total fonction dépenses de personnel "sport" - Grand Poitiers	2 350	5 380	6 004	6 432	6 627	6 690	11%
Variation en %		129%	12%	7%	3%	1%	
Dépenses de personnel en % du total des dépenses imputées à la fonction sport	66%	70%	70%	69%	69%	68%	

Source : Fichier des mandats du Grand Poitiers.

NOTA : Les dépenses de fonctionnement imputées à la sous-fonction 415 ne comprennent que les dépenses de personnel.

NOTA : Depuis 2006, les recettes de remboursement du personnel mis à disposition de la commune sont comptabilisées en recettes. Elles ne sont pas prises en compte dans ce tableau.

Tableau 19. Evolution 2003-2008 des recettes d'entrée des piscines au regard des dépenses de personnel qu'impliquent leur utilisation

En K€

Recettes d'entrée des piscines - cpt 70631	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Var. 08/05
Non affecté	0,0	0,9	1,0	1,4	2,5	1,7	77%
Blaiserie	62,7	63,4	61,8	57,2	58,3	58,1	-6%
Bellejouane	0,0	49,6	49,0	48,6	44,9	43,0	-12%
Ganterie	0,0	129,8	115,0	109,0	95,7	101,0	-12%
Pépinière	0,0	456,7	641,4	628,7	693,0	692,3	8%

Pt Achart	4,1	4,1	4,7	4,6	5,6	2,6	-45%
Total	66,76	704,39	872,87	849,44	900,03	898,66	3%
Recettes d'entrée en % des dépenses de personnel imputées à la sous-fonction 413	18%	40%	39%	35%	34%	33%	-16%
Recettes d'entrée en % des dépenses total imputées à la sous-fonction 413	12%	27%	27%	23%	23%	23%	-15%

Source : fichiers de mandats et titres du Grand Poitiers

Tableau 20. Tarifs de mise à disposition des équipements

(En €/ heures)

TARIFS	Délibération GP du 11/05/2000	Délibération GP du 30/05/2008	Participation effective (subv/nb d'heure)		Coût réel	
	Pour les collègues et lycées et publics	Pour les collègues et lycées privés ou sous conventions	Lycées	Collèges	Lycées	Collèges
Gymnase	12,04	11,1	3,43	3,07	22,67	20,17
Stades	31,04	non prévu	0	0	16,94	17,99
Piscines	13,11	8,7	1,71	1,47	20,02	17,4
Patinoire	non prévu	12,3	sans objet	14,15	sans objet	195,65

Source : Délibérations citées, données du Grands Poitiers pour la valorisation financière et les calculs de recettes de subvention/heure.

Tableau 21. Evolution 2003-2008 des subventions d'investissement de la compétence sport

En K€

Subventions d'investissement	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total 03/208
Etat	218	117	8	0	90	472	906
Région	226	976	931	0	556	107	2 797
Département	8	1 625	696	72	35	700	3 136
Poitiers	0	300	300	300	300	0	1 200
Total	452	3 019	1 935	372	981	1 278	8 038
% de l'effort d'investissement	7,2%	68,8%	75,1%	12,6%	17,6%	75,0%	34,2%

Source : Fichiers de mandats du Grand Poitiers.

Tableau 22. Répartition des dépenses d'investissement de la compétence « Sport »

En K€ TTC

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total	Moyenne 03-08
Pépinière et saint Eloi	4 597	3 323	436	1 258	4 375	926	14 916	2 064
Equipements transférés	0	29	700	941	450	123	2 243	449
Autres équipements	1 708	1 034	1 442	745	761	656	6 346	928
Total	6 305	4 386	2 578	2 945	5 585	1 705	23 505	3 440

Source : Fichiers de mandats du Grand Poitiers.

Tableau 23. Bilan de l'Opération Saint Eloi au 31/12/2009

	Montant Prévisionnel (délibération du 15/10/2004)	Réalisé au 31/12/2009 (y compris report)	Ecart en montant	Ecart en %
Maîtrise d'œuvre	425,7	468,2	42,5	10%
Travaux	3 400,0	5 796,5	2 396,5	70%
Totaux	3 825,7	6 264,7	2 439,0	64%
Subvention	non chiffré	1 605,2	(Hors RAR)	
Coût net au 31/12/2009 pour le Grand Poitiers		4 659,50		

Source : Etabli à partir des données du Grand Poitiers.

ANNEXE 3 – LA FIABILITE DES COMPTES

Tableau 24. Taux de réalisation des dépenses de Fonctionnement des principaux budgets de Grand Poitiers
En %

Taux de réalisation retraité des chapitres 022 et 023	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	moyenne 2003-2009
Budget principal	96%	96%	95%	97%	97%	97%	97%	96%
Budget CTVD	94%	95%	95%	95%	98%	93%	96%	95%
Budget Transport	81%	72%	83%	86%	82%	88%	94%	83%
Budget Eau	86%	85%	83%	64%	81%	85%	70%	79%
Budget Assainissement	83%	85%	93%	82%	84%	87%	92%	87%

Source : Comptes de gestion.

Tableau 25. Taux de réalisation des recettes de fonctionnement des principaux budgets du Grand Poitiers

En %

Taux de réalisation retraité de l'excédent de fonctionnement reporté (002)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	moyenne 2003-2009
Budget principal	99%	100%	99%	101%	99%	99%	101%	100%
Budget CTVD	94%	99%	110%	81%	91%	99%	99%	99%
Budget Transport	102%	98%	103%	98%	94%	93%	101%	98%
Budget Eau	100%	94%	91%	96%	93%	99%	90%	95%
Budget Assainissement	104%	109%	114%	113%	111%	99%	105%	108%

Source : Comptes de gestion.

Tableau 26. Evolution du taux de réalisation des dépenses d'équipement prévisionnelles du Grand Poitiers

En %

Taux de réalisation des dépenses d'équipement *	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Moyenne 03-09
Budget principal	53%	56%	32%	54%	51%	66%	57%	53%
Budget annexe transport	66%	27%	37%	28%	18%	88%	39%	43%
Budget annexe eau	33%	30%	33%	40%	37%	22%	50%	35%
Budget annexe assainissement	62%	24%	36%	33%	53%	29%	29%	38%
Budget annexe déchets	92%	87%	4%	87%	89%	65%	90%	73%
Taux de réalisation global des dépenses d'équipement	60%	38%	31%	47%	43%	53%	47%	46%

Source: Comptes administratifs.

* Dépenses réelles, hors écritures d'ordre./ -(C/20+21+22+23 réel - hors 204)

Tableau 27. Evolution des restes à réaliser au 31/12/n en dépenses d'équipement du budget principal et des principaux budgets annexes

En K€

RAR n - Dépenses réelles d'équipement - (C/20+21+22+23 - hors 204)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Budget principal	6 299	5 283	9 894	7 189	10 452	2 742	2 776
Budget annexe transport	1005	3 152	3 428	8 206	10 904	585	601
Budget annexe eau	3 087	2 133	3 428	5 918	8 730	3 153	1 005
Budget annexe assainissement	3 503	9 739	6 339	9 313	7 711	1 268	1 268
Budget annexe déchets	591	215	579	1 283	161	143	186
Total des restes à réaliser	14 484	20 523	23 667	31 909	37 956	7 891	5 836

Source : comptes administratifs

Tableau 28. Evolution des crédits d'équipement annulés

En K€

Crédits annulés	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Budget principal	460	369	684	286	428	2 663	1 963
Budget annexe transport	307	187	368	165	71	1 206	1 974
Budget annexe eau	1 954	3 283	1 746	219	111	7 351	4 955
Budget annexe assainissement	2 373	310	2 633	280	217	8 323	8 348
Budget annexe déchets	3	7	4 615	33	20	60	151
Totaux	5 097	4 155	10 046	982	846	19 604	17 390

Source : Comptes administratifs.

Tableau 29. Evolution des comptes d'attente

En K€

Comptes 23 débiteurs	Balance d'entrée 2003 (solde débiteur)	Balance de sortie 2009 (solde débiteur)
Total ensemble des budgets du Grand Poitiers	47 766	107 370
<i>dont budget principal</i>	9 306	30 371
<i>dont budget assainissement</i>	27 074	35 179
<i>dont budget eau</i>	6 271	26 033

Source : Comptes de gestion

ANNEXE 4 – LA SITUATION FINANCIERE

Tableau 30. Evolution des résultats comptables 2003 à 2009

En K€

Budget principal	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Résultat de fonctionnement de l'exercice	4 521	3 455	3 176	3 785	1 648	322	3 358
Résultat d'investissement de l'exercice	-5 494	2 588	2 742	-1 605	-1 354	-2 450	-2 788
Résultat de fonctionnement reporté	755	1 415	1 481	2 918	1 367	2 008	1 204
Solde d'investissement n-1	984	-4 511	-1 922	586	-1 019	-2 373	-4 823
Résultat	766	2 948	5 477	5 683	642	-2 493	-3 049
RAR	2 417	644	-1 978	-3 449	1 365	3 744	10 252
Résultat de clôture	3 182	3 592	3 500	2 235	2 008	1 251	7 203
Budgets annexes							
Résultat de fonctionnement de l'exercice	14 015	7 021	5 617	12 122	9 540	9 338	8 409
Résultat d'investissement de l'exercice	-9 678	9 857	-2 182	-3 431	-8 605	18 689	-5 155
Résultat de fonctionnement reporté	6 399	8 577	9 460	6 209	1 372	1 069	7 507
Solde d'investissement n-1	5 937	-3 684	6 228	3 490	-15	-8 634	10 065
Résultat	16 673	21 771	19 123	18 390	2 293	20 461	20 827
RAR	-3 592	-9 541	-5 604	-6 764	3 388	748	-2 818
Résultat de clôture	13 081	12 230	13 519	11 626	5 681	21 210	18 009
Résultat comptable agrégé							
Résultat de fonctionnement de l'exercice	18 536	10 476	8 793	15 907	11 188	9 660	11 767
Résultat d'investissement de l'exercice	-15 172	12 445	559	-5 036	-9 959	16 238	-7 942
Résultat de fonctionnement reporté	7 154	9 993	10 942	9 126	2 739	3 077	8 711
Solde d'investissement n-1	6 920	-8 195	4 305	4 075	-1 034	-11 007	5 242
Résultat	17 438	24 719	24 600	24 073	2 935	17 968	17 778
RAR	-1 175	-8 897	-7 581	-10 213	4 754	4 492	7 434
Résultat de clôture	16 263	15 822	17 018	13 860	7 689	22 460	25 212

Source : Comptes administratifs et de gestion.

NOTA : Ecart avec la présentation des comptes administratifs 2009 faite par le Grand Poitiers en lien avec la reprise de provision sur les budgets annexes eau et assainissement comptabilisés en 2010 sur les comptes de gestion.

Tableau 31. Les ratios financiers d'équilibre financier

En %

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Autofinancement brut	7,98 %	7,43 %	7,86 %	5,11 %	3,40 %	7,50 %
Autofinancement net	2,12 %	1,86 %	2,34 %	-0,30 %	-2,45 %	1,42 %
Coefficient de rigidité	29,45 %	29,71 %	30,36 %	32,98 %	40,04 %	37,23 %
Capacité de désendettement (en années)	6,43	8,24	6,00	9,81	17,08	7,17
Coefficient d'intégration fiscale (CIF)	43,0584	39,5136	38,2397	38,2397		

Source : DELPHI/DGFIP.

Tableau 32. Evolution des bases et taux moyens de Taxe Professionnelle (TP)

En K€

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bases	201 851	201 985	208 542	210 087	205 711	214 953
Taux moyen	16,39%	17,49%	17,84%	17,84%	18,20%	18,69%
Bases nettes	33 083	35 327	37 204	37 480	37 771	40 175
Variation du Taux de Taxe Professionnelle		6,71%	2,00%	0,00%	2,02%	2,69%

Source : Bases DGFIP.

Tableau 33. Evolution 2003 à 2009 des produits de TEOM

En K€ et %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variation 09/03
7331 - TEOM	5 658	5 791	6 203	6 410	6 856	7 803	8 953	
Variation annuelle		2,36%	7,11%	3,34%	6,96%	13,81%	14,73%	58,23%

Source : Comptes de gestion 2004 à 2009 et fichiers de mandats (2003).

Tableau 34. Budget principal : Evolution 2003-2009 des dépenses de fonctionnement

En K€

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var. 09/03
Dépenses totales de fonctionnement	54 966	57 378	61 759	67 059	71 137	63 548	67 233	22%
<i>dépenses réelles</i>	<i>52 033</i>	<i>54 351</i>	<i>59 698</i>	<i>64 228</i>	<i>67 803</i>	<i>60 631</i>	<i>60 209</i>	<i>16%</i>
<i>dépenses d'ordre CA (ICNE, 675, 676, 68)</i>	<i>2 934</i>	<i>3 027</i>	<i>2 061</i>	<i>2 832</i>	<i>3 334</i>	<i>2 917</i>	<i>7 024</i>	<i>139%</i>
Charges à caractère général (Chapitre 011)	9 414	10 356	12 111	15 224	15 803	5 851	5 251	-44%
Charges de personnel (Chapitre 012)	6 953	10 112	11 294	13 097	15 249	16 414	17 190	147%
Subventions	5 440	5 873	7 186	5 334	5 674	6 297	6 792	25%
Autres charges de gestion	7 016	7 497	7 758	8 055	8 246	8 801	8 609	23%
dont déficit des budgets annexes	0	55	0	22	148	499	0	
Total atténuation de produits (Chapitre 014)	22 005	19 613	20 471	21 040	20 896	20 896	20 896	-5%
Charges financières hors intérêts	190	73	26	244	365	201	106	
Intérêts des emprunts	1 019	985	937	867	1 140	1 365	982	-4%
Intérêts sur prêt contrepassés	0	0	0	0	0	0	0	
Charges exceptionnelles	907	1 414	271	1 357	1 634	1 812	5 413	497%
dont subventions en nature	0	0	0	0	0	0	0	
dont cession d'immobilisations	687	1 362	185	990	1 205	1 005	5 029	
dont subvention exceptionnelle aux SPIC	0	0	0	0	0	0	0	
Dotations aux amortissements et aux provisions	2 022	1 454	1 705	1 842	2 129	1 911	1 995	-1%

Source : DGFIP/Delphi.

Tableau 35. Grand Poitiers : Evolution des charges nettes de personnel – tous budgets confondus

En K€

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var. 09/04
Charges de personnel tous budgets -nettes des atténuations de charges	16 089	17 342	19 548	22 136	24 508	24 972	8 883
<i>dont budget principal</i>	9 979	11 023	12 949	15 086	15 400	15 171	5 192
<i>dont BA assainissement</i>	2 909	3 132	3 187	3 322	4 090	4 485	1 576
<i>dont BA Eau</i>	3 173	3 158	3 328	3 561	4 120	4 218	1 045
<i>dont BA transport</i>	0	0	43	60	378	503	503
<i>dont BA CTVD</i>	0	0	0	0	472	472	472

Source : Etabli à partir des fichiers DGFIP.

NOTA : Le montant, comptabilisé en recettes de fonctionnement, n'est pas pris en compte dans le ratio financier défini au CGCT.

Tableau 36. Dépenses mutualisées non facturées : Retraitement de la CAF consolidée (budget principal et budgets annexes SPA et petits spic)

En K€

	2005	2006	2007	2008	total 05-08
Montant dépenses personnel à rembourser à la ville budget principal et budget CTVD	2 707	2 707	2 707	2 707	10 829
Montant facturé	219	899	1 976	2 639	5 734
Dépenses mutualisées non facturées	2 488	1 808	731	68	5 095
Caf nette retraitée (budget principal, SPA et "petits budgets spic")	-1 321	-763	-839	-343	-3 267

Source : Compte de gestion et Grand Poitiers.

Tableau 37. Budget principal et CTVD : Evolution des dépenses de sous-traitance

En K€ et %

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variation 09/04
611- Budget CTVD	2 754	2 798	2 606	2 859	12 730	14 157	414%
611 - Budget principal	6 167	7 092	9 967	10 419	824	128	-98%
Total	8 921	9 890	12 573	13 278	13 553	14 285	60%

Source : Comptes de gestion (données DGFIP).

Tableau 38. Evolution 2003-2008 des rémunérations des principaux prestataires de la compétence « déchets ménagers »

En K€ et %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Variation 08/03
Total des principaux marchés de la compétence "déchets" (articles 611 et 6156)	8 968	9 277	9 907	12 816	13 396	14 462	61%
<i>dont SITA CENTRE OUEST (collecte des OM et transport de cendres et centre de tri)</i>	<i>5 468</i>	<i>4 667</i>	<i>5 294</i>	<i>8 069</i>	<i>8 268</i>	<i>8 388</i>	53%
<i>dont SETRAD (exploitation usine de valorisation énergétique)</i>	<i>2 115</i>	<i>2 641</i>	<i>2 389</i>	<i>2 476</i>	<i>2 477</i>	<i>2 914</i>	38%

Source : Fichiers de mandats – Grand Poitiers.

NOTA : Hormis pour le marché d'enlèvement et de traitement des résidus des fumées (refiom), les entreprises sont demeurées les mêmes attributaires sur toute la période.

Tableau 39. Evolution des subventions aux associations et organismes de droit privé

En K€

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Var. 08/03
Associations à destination des agents	26,2	21,9	24,3	27,6	26,1	20,5	-21,7%
Aides aux associations	69,4	73,0	75,6	101,8	79,5	91,6	31,9%
Enseignement du 2nd degré	33,3	16,0	15,0	12,9	19,3	19,4	-41,7%
Formation continue	103,2	105,8	92,0	110,0	112,0	115,0	11,4%
Patrimoine culturel	0,0	61,5	76,2	56,2	42,0	10,0	-
Sport	147,9	151,5	163,2	231,2	284,2	314,5	112,7%
Personnes en difficultés	31,2	35,6	71,5	87,4	95,1	102,0	226,9%
Gens du voyage	97,4	102,2	122,9	128,7	140,7	140,0	43,7%
Logement	111,5	113,2	121,4	131,3	132,3	141,2	26,7%
Préservation du milieu	29,3	8,2	6,2	2,7	6,6	1,6	-94,4%
Aides au tourisme	91,9	10,6	35,5	40,0	20,0	20,0	-78,2%
Interventions économiques	1 875,0	1 467,3	1 903,0	1 901,4	1 898,1	1 678,9	-10,5%
divers	102,5	0,0	0,0	32,0	31,4	15,9	-84,5%
Total subvention du Budget général	2 718,9	2 166,9	2 706,7	2 863,0	2 887,2	2 670,7	-1,8%

Source : Fichier de mandats – Grand Poitiers.

NOTA : La baisse constatée est liée à l'imputation de la subvention pour l'aéroport au compte subvention aux autres organismes publics et comptabilisé au 6574 avant 2007 (58 K€ en 2003, 98 K€ en 2004, 183,4 K€ en 2005 et 302,96 en 2006).

Tableau 40. La capacité d'autofinancement du Budget Principal

En K€

Budget Principal	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var. 09/04
Résultat de fonctionnement	3 455	3 176	3 785	1 648	322	3 358	-2,80%
Capacité d'autofinancement brute	4 847	4 819	5 561	3 715	2 171	5 290	9,16%
Amort. du capital de la dette	3 560	3 612	3 908	3 931	3 736	4 287	20,43%
Capacité d'autofinancement disponible	1 287	1 207	1 653	-216	-1 565	1 003	-22,05%

Source : Données DGFIP.

Tableau 41. La capacité d'autofinancement consolidé du budget principal et du budget annexe administratif CTVD

En K€

Budget principal et Déchets consolidés	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variation 09/04
Produits de gestion	41 989	44 546	49 596	51 235	53 997	56 896	36%
Charges de gestion	35 543	39 907	43 743	46 004	47 162	47 849	35%
Excédent brut de fonctionnement	6 446	4 639	5 853	5 231	6 835	9 047	40%
Résultat de fonctionnement	2 949	1 927	3 749	2 966	1 232	4 626	57%
Capacité d'autofinancement brute	4 978	3 639	5 036	5 095	3 497	7 714	55%
Amort. du capital de la dette	4 186	4 330	4 672	4 969	5 262	5 991	43%
Capacité d'autofinancement disponible	792	-692	363	126	-1 764	1 723	118%
Encours consolidé/ CAF Brute consolidée	8	12	9	11	16	7	ns

Source : Données DGFIP.

Tableau 42. La capacité d'autofinancement consolidé du budget principal et des budgets annexes administratifs (y compris CTVD) et « petits » budgets SPIC. (tous budgets sauf eau, assainissement et transport)

En K€

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Résultat de fonctionnement	5 073,83	4 285,50	4 682,21	2 776,13	2 835,46	4 529,64
Capacité d'autofinancement brute	7 040,68	5 934,87	5 921,72	4 872,29	5 053,97	7 575,71
Amort. du capital de la dette	4 186,14	4 767,53	4 876,95	4 980,55	5 328,86	6 441,65
Capacité d'autofinancement disponible	2 854,53	1 167,34	1 044,77	-108,27	-274,88	1 134,06

Source : Données DGFIP.

Tableau 43. Comptes consolidés (hors budgets eau, assainissement et transport) - Evolution 2004-2009 du financement propre disponible

En K€

	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009	Var. 09/04
Capacité d'autofinancement disponible	2 855	1 167	1 092	-108	-275	1 134	-60%
FCTVA et subventions (réel)	4 921	3 275	3 755	4 574	6 539	1 528	-69%
Subventions (ordre)	0	0	0	0	0	0	-
Prod. des cessions et remb. créances (réel)	2 844	3 261	3 217	3 136	3 909	6 015	111%
Produit des cessions (ordre)	1 584	614	1 340	1 457	586	5 766	264%
Variation de stocks (ordre)	0	1 111	1 498	0	1 817	550	100%
Autres recettes (réel)	0	0	5	14	0	0	-
Autres recettes (ordre)	-12	11 977	0	0	0	0	-
ICNE	0	0	-188	139	-5	-19	-
Financement propre disponible (b)	12 192	21 405	10 719	9 212	12 570	14 973	23%

Source : Comptes de gestion - DGFIP

Tableau 44. Comptes consolidés (hors budgets eau, assainissement et transport) - Evolution 2004-2009 du besoin de financement de la section d'investissement

En K€ et %

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var. 09/04
Dépenses totales d'inv. (hors emp.) (a)	16 068	23 861	26 350	21 349	21 262	23 555	47%
Financement propre disponible (b)	12 192	21 405	10 719	9 212	12 570	14 973	23%
Taux d'autofinancement des dépenses d'investissement (b/a)	76%	90%	41%	43%	59%	64%	-16%
Besoin ou capacité. de fin. après rembt. de la dette (c)	3 876	2 456	15 631	12 136	8 691	8 582	120%

Source : Comptes de gestion - DGFIP.

Tableau 45. Comptes consolidés (hors budgets eau, assainissement et transport) - Evolution 2004-2009 de la composition des dépenses d'investissement hors emprunts

En K€

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total dépenses d'équipement	9 266	16 984	21 229	17 372	14 280	11 705
<i>Dont mouvements réels</i>	<i>8 619</i>	<i>5 766</i>	<i>20 749</i>	<i>17 059</i>	<i>14 128</i>	<i>10 881</i>
Total Immobilisations financières	3 201	3 235	2 814	3 974	4 326	11 300
Variations de stocks (mouvements d'ordre)	1 003	803	2 306	0	2 656	550
Total autres dépenses	2 672	2 904	66	75	482	63
Dépenses totales d'investissement hors emprunts et dettes	16 142	23 926	26 416	21 420	21 743	23 618

Source : Comptes de gestion - DGFIP.

Tableau 46. Evolution 2003-2009 de l'encours de la dette au 31 décembre n

En K€

BP & BA	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variation 2009/2003
Budget principal	30 616	32 320	33 675	36 456	37 160	34 008	35 286	15%
Budget annexe transport	2 529	2 638	3 926	4 281	4 668	5 639	5 261	108%
Budget annexe UIOM puis CTVD	10 505	11 307	10 589	19 824	18 786	21 490	22 837	117%
Budget annexe eau	8 543	8 334	8 105	10 384	11 653	12 518	12 977	52%
Budget annexe assainissement	19 481	20 074	19 440	18 923	18 140	16 049	16 335	-16%
Budget annexe lotissement	0	425	133	64	344	380	0	-
Budget annexe Grotte de la Norée	0	0	224	212	140	129	117	100%
Budget annexe location immobilières	0	0	0	0	1 577	1 521	1 464	100%
Total	71 674	75 099	76 091	90 145	92 468	91 736	94 277	32%

Source: Comptes de gestion.

NOTA: Transfert de la dette "collecte" du budget général au budget dédié CTVD en 2008 (3,9 M€).

Tableau 47. Encours de la dette au 31 décembre 2009 (1/2 - Montants)

En K€

Encours au 31/12/2009	Emprunts à Taux fixes	Emprunts à taux variables	Emprunts ⁵⁷ avec plusieurs tranches de taux/structurés	Totaux
Budget principal	16 305	18 348	658	35 312
Budget annexe transport	1 703	3 222	336	5 261
Budget annexe Eau	5 440	5 675	1 863	12 978
Budget annexe UIOM puis CTVD	8 020	13 407	1 385	22 811
Budget annexe assainissement	8 781	6 977	877	16 635
Budget annexe lotissement	0	0	0	0
Budget annexe location immobilières	1 464	0	0	1 464
Budget grottes de la Norée	0	117	0	117
Encours consolidé	41 713	47 746	5 118	94 578

Source : Comptes administratifs 2009.

Nota : Le principal attrait des produits structurés est d'offrir des conditions avantageuses sur les toutes premières années, généralement en dessous des conditions du marché, et de faire varier la charge financière sur les années suivantes en fonction de l'évolution des index retenus (dépassement des barrières prévues au contrat de prêt). L'emprunteur est cependant amené à assumer des risques croissants dans le temps, ce qui suppose qu'il ait anticipé, en liaison avec les autorités de tutelle, le niveau des risques qu'il entend assumer. La gestion des emprunts structurés suppose donc de se doter d'outils et de compétences nécessaires pour apprécier les risques intrinsèques à ce type de produits qui recourt à des index inhabituels par rapport à l'univers macroéconomique dans lequel évolue l'organisation qui a recours à ce type de prêt.

Tableau 48. Utilisation du tirage de remboursement temporaire de trésorerie*En K€*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Budget principal	0	9 501	8 551	9 815	7 335	0	3 500
Budget eau	260	236	213	709	0	0	0
Budget assainissement	911	828	745	3 558	1 255	0	0
Budget UVE (déchets urbains)	0	4 132	5 191	3 389	4 721	0	6 872
Total annuel	1 170	14 697	14 699	17 471	13 311	0	10 372

*Source : comptes de gestion.***Tableau 49. Solde au 31/12/n des comptes budgétaires en matière d'avances remboursables***En K€HT*

	D 2003	C 2003	D 2004	C 2004	D 2005	C 2005	D 2006	C 2006	D 2007	C 2007	D 2008	C 2008	D 2009	C 2009
2763	0	0	0	0	0	0	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
2763 5	0	0	0	0	133	0	64	133	279	0	0	0	0	0
2764	3 024	3 115	6 716	4 658	6 002	5 018	17 365	133 5 942	31 130	17 429	4 027	31 409	11 300	4 027
Tota ux	3 024	3 115	6 716	4 658	6 135	5 018	18429	7 075	32409	18429	5 027	32409	12300	5 027

Source : Comptes de gestion.

Tableau 50. Evolution des comptes de trésorerie en fin de mois : Budget principal et budgets annexes

EVOLUTION DES COMPTES DE LIAISON DES BUDGETS ANNEXES DE LA CAP DU 01/01/2008 AU 30/06/2009 et du 515 du BUDGET PRINCIPAL

En K€	comptes de trésorerie	31/01/2008	29/02/2008	31/03/2008	30/04/2008	31/05/2008	30/06/2008	31/07/2008	31/08/2008	30/09/2008	31/10/2008	30/11/2008	31/12/2008	31/01/2009	28/02/2009	31/03/2009	30/04/2009	31/05/2009	30/06/2009
EAU	C/451001	12 711	13 299	12 456	7 395	6 986	5 008	8 027	7 024	3 682	3 140	4 755	8 360	8 915	9 358	9 304	6 292	6 227	6 419
ASSAINISSEMENT	C/451002	-885	-1 540	-3 180	-231	598	1 485	2 380	2 826	3 478	3 604	2 567	1 354	2 847	1 827	2 659	4 401	4 433	4 868
TRANSPORTS	C/451003	-16 857	-17 576	-17 285	-13 554	-13 376	-2 688	-3 691	-2 926	-2 715	-2 604	-1 916	-2 037	-13 216	-683	-182	56	1 600	1 628
C.T.V.D.	C/451004	-1 424	-1 476	-3 270	-1 973	-3 379	-3 409	-2 757	198	-346	-1 578	-894	-1 670	-1 571	-3 267	-2 704	-5 010	-4 938	-9 670
CAMPING ST BENOIT	C/451005	-59	-56	-56	-55	-56	-56	-35	-36	-39	-36	-36	-36	-35	-35	-35	-35	-36	-35
LOCATIONS IMMOBILIERES	C/451007	629	803	796	919	943	1 038	1 149	1 023	1 014	1 006	1 007	157	158	158	132	148	169	139
LOTISSEMENT	C/451008	96	102	142	75	74	19	19	286	44	42	42	-29	-29	-29	-29	-29	-29	-29
GROTTE DE LA NOREE	C/451009	59	58	58	54	52	133	124	122	109	93	96	71	71	64	59	53	45	44
BUDGET PRINCIPAL	C/515	534	20	9	20	10	1 268	59	1 431	1 192	1 090	26	4 213	207	6 000	6 096	38	4 243	24

Source : DGFIP

NOTA : le budget assainissement présente en début de période une insuffisance de trésorerie en lien avec un retard dans le reversement des redevances assainissement encaissées sur le budget eau.

Tableau 51. Evolution de la dette garantie - Encours restant dû au 31/12

En K€ ou %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009		Variation 2009/2003
							En K€	Répartition en %	
Adapei 86	262	256	214	169	122	72	33	0,03%	-87%
APEP 86	284	271	221	240	224	203	2 627	2,70%	100%
Association Tremplin	0	0	36	29	24	37	26	0,03%	100%
Autisme France	0	1 167	1 151	1 170	1 136	1 106	1 082	1,11%	100%
CARPI	0	0	0	0	0	0	0	0,00%	-100%
HABITAT 86	157	119	3 391	3 637	7 357	9 486	17 883	18,36%	11306%
ICF Atlantique	0	0	0	0	0	0	3 949	4,05%	100%
La Mutualité Française Vienne	300	290	277	466	1 558	587	524	0,54%	75%
LOGIPARC	1 008	0	10 331	13 632	24 566	13 439	31 719	32,57%	3048%
SARHLM	0	0	0	3 230	6 195	0	9 226	9,47%	100%
SEP	66	17	0	0	0	0	0	0,00%	-100%
SIPEA	6 529	12 282	12 918	12 491	13 027	19 570	30 324	31,13%	364%
Société Foncière d'Habitat et Humanisme	0	0	0	0	0	4	4	0,00%	100%
Totaux	8 607	14 403	28 538	35 066	54 208	44 503	97 397	100%	1032%

Source : Annexes des comptes administratifs.

ANNEXE 5 – LES BUDGETS ANNEXES « EAU », « ASSAINISSEMENT » ET « EAUX PLUVIALES »

Le Budget « Eau »

Tableau 52. Budget eau : Evolution 2003-2009 du résultat comptable

En K€ HT

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Résultats de l'exercice							
Résultat de fonctionnement	1 582	1 216	1 093	4 472	1 586	1 769	2 880
Résultat d'investissement	1 075	240	-1 189	1 074	2 798	1 465	-3 751
Résultat reporté (n-1)							
section fonctionnement	221	1 286	2 131	1 474	590	187	1 955
section d'investissement	3 104	4 179	4 419	3 230	4 304	7 084	8 549
Résultat cumulé (avant RAR)	5 982	6 921	6 454	10 249	9 278	10 505	9 633
Restes à réaliser							
Restes à réaliser en recettes d'inv.					170	1 500	0
Restes à réaliser en dépenses d'inv.	3 087	3 283	3 428	5 977	8 730	3 153	1 005
Résultats de clôture							
section de fonctionnement	1 803	2 502	3 224	5 945	2 176	1 955	4 835
section d'investissement	1 092	1 136	-198	-1 674	-1 458	6 896	3 793
Résultat de clôture	2 896	3 638	3 026	4 271	718	8 852	8 628

Sources : Comptes de gestion et comptes administratifs.

Nota : Les restes à réaliser enregistrent une très forte diminution en 2008 consécutivement au « nettoyage » des crédits reportés au regard de la réalité des engagements juridiques.

Tableau 53. Budget eau : Evolution 2003-2009 des principaux soldes

En K€ HT

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Épargne de gestion (avant charges financières)	2 731	3 577	2 394	5 642	3 139	3 448	4 602
Remboursement annuités des emprunts	1 433	1 401	1 360	1 455	1 683	1 625	1 403
Épargne nette	1 298	2 176	1 035	4 187	1 456	1 823	3 199
Besoin de financement de la section d'investissement	2 370	2 137	2 343	3 817	4 963	2 586	5 582
Besoin de financement du budget annexe	1 072	-39	1 308	-369	3 507	763	2 383
Recours à l'emprunt	600	900	841	3 426	2 533	2 000	1 500
Solde de l'exercice	-472	939	-467	3 795	-973	1 237	-883
Solde de clôture cumulé	5 982	6 921	6 453	10 249	9 276	10 516	9 633

Source : Comptes administratifs.

103/111

Le budget « ASSAINISSEMENT » ET « EAUX PLUVIALES »

Tableau 54. Budget assainissement : évolution 2003-2009 du résultat comptable

En K€HT

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Résultats de l'exercice</i>							
Résultat de fonctionnement	11 201	3 454	3 506	5 596	4 077	2 631	2 577
Résultat d'investissement	-8 106	9 317	-228	2 350	-527	-181	-3 014
Résultat reporté (n-1)							
section fonctionnement	164	1 841	1 060	1 240	68	601	3 232
section d'investissement	2 449	-5 657	3 660	3 432	5 738	5 210	5 029
Résultat cumulé (avant RAR)	5 708	8 954	7 998	12 618	9 355	8 261	7 824
<i>Restes à réaliser</i>							
Restes à réaliser en recettes d'inv.	1 968	3 576	3 576	1 234	803	3 298	255
Restes à réaliser en dépenses d'inv.	3 503	9 788	6 394	9 400	7 711	1 268	1 280
<i>Résultats de clôture</i>							
section de fonctionnement	11 366	5 294	4 566	6 836	4 144	3 232	5 808
section d'investissement	-7 193	-2 552	615	-2 385	-1 698	7 060	991
Résultat de clôture	4 173	2 742	5 181	4 451	2 447	10 291	6 799

Source : Comptes administratifs et comptes de gestion.

NOTA : Les restes à réaliser enregistrent une très forte diminution en 2008 consécutivement au « nettoyage » des crédits reportés au regard de la réalité des engagements juridiques.

Tableau 55. Budget assainissement : principaux ratios financiers 2003-2009

En K€HT

	2003	2004	CA 2005	CA 2006	CA 2007	CA 2008	CA 2009
Epargne de gestion	5 335	5 154	5 804	7 945	6 439	5 160	4 733
Remboursement annuités des emprunts	2 536	2 770	2 878	2 910	2 813	2 657	2 447
Epargne nette	2 800	2 385	2 926	5 035	3 626	2 503	2 286
Besoin de financement de la section d'investissement	7 691	1 952	5 272	2 216	8 250	3 597	5 376
Besoin de financement du budget annexe	4 892	-432	2 345	-2 819	4 624	1 094	3 089
Recours à l'emprunt	4 291	2 814	1 389	1 801	1 362	0	2 650
Solde de l'exercice	-600	3 246	-956	4 619	-3 262	-1 094	-440
Solde de clôture cumulé (avant RAR)	5 708	8 954	7 998	12 617	9 355	8 261	7 824

Sources : Comptes administratifs et comptes de gestion.

NOTA : Situation particulière en 2004 liée à une reprise de provisions en section d'investissement.

Tableau 56. Trésorerie : Evolution 2003-2009 des comptes de liaison

En K€

CAP - en K€	comptes de trésorerie	31/12/2003	31/12/2004	31/12/2005	31/12/2006	31/12/2007	31/12/2008	31/12/2009
EAU	C/451001	4 985	3 565	4 782	5 231	11 674	8 360	5 996
ASSAINISSEMENT	C/451002	2 152	4 270	3 479	5 240	805	1 354	4 142
Sous-total eau & assainissement		7 137	7 835	8 261	10 471	12 479	9 714	10 137
TRANSPORTS	C/451003	4 694	5 759	3 937	-6 713	-17 848	-2 037	1 985
C.T.V.D.	C/451004	-1 417	-1 113	-1 967	325	-1 410	-1 670	-95
CAMPING ST BENOIT	C/451005	36	19	20	32	-59	-36	-45
LOCATIONS IMMOBILIERES	C/451007	162	81	87	568	653	157	82
LOTISSEMENT	C/451008	0	-141	-536	-248	160	-29	-66
GROTTE DE LA NOREE	C/451009	0	9	51	37	59	71	25
SPANC	C/451010	0	0	0	6	0	0	0
	C/451006	-55	0	0	0	0	0	0
Sous-total autres budgets annexes		3 420	4 614	1 592	-5 992	-18 445	-3 544	1 886
Créance (+) ou dette (-) des budgets annexes envers le budget principal		10 557	12 449	9 853	4 479	-5 966	6 171	12 023
BUDGET PRINCIPAL	C/515	12 890	16 442	16 531	12 230	893	4 213	11 263
Utilisation de ligne de trésorerie		31/12/2003	31/12/2004	31/12/2005	31/12/2006	31/12/2007	31/12/2008	31/12/2009
Solde du cpt/519		0	0	0	0	4 353	30	0

Source : Comptes de gestion.

ANNEXE 6 - LE RECOURS A LA SEP

Tableau 57. Contrats d'aménagement : exemples d'évolutions constatées

Mission objet de rémunération	ZAC gibauderie (traité de 1985)		Avenant ZAC gibauderie - 2001		ZAC des Montgorges 2007		Lotissement de Chaumont 2007	
	Dépenses ou recettes prises en compte	Taux de rémunération ou montant	Dépenses ou recettes prises en compte	Taux de rémunération ou montant	Dépenses ou recettes prises en compte	Taux de rémunération ou montant	Dépenses ou recettes prises en compte	Taux de rémunération ou montant
Acquisitions	50 % du montant TTC	3,57%	100 % du montant HT	5%	100 % du montant HT (exclusion des terrains cédés par ville ou concédant)	5%	100 % du montant HT (exclusion des terrains cédés par ville ou concédant)	5%
Réalisation –études- suivi techniques	50 % du montant TTC à l'exclusion des dépenses de maîtrise d'œuvre, des indemnités aux tiers, des frais financiers, des honoraires « SEP ».	3,57%	100 % du montant HT exclusion des frais financiers, des <u>participations</u> et des honoraires SEP. NB : forfait supplémentaire de 30,5 K€ par avenant n°6 pour reprise études préalables 2 ^{ème} tranche	5%	100 % du montant HT- exclusion des frais financiers et des honoraires SEP*	5%	100 % du montant HT- exclusion des frais financiers et des honoraires SEP	5%
Commercialisation	50 % des recettes TTC (exclusion des subventions, participations dépenses de maîtrise d'œuvre)	3,57%	100 % des montants HT des actes de cession	5%	100 % des montants HT des actes de cession <u>et des divers produits**</u>	5%	100 % des montants HT des actes de cession <u>et des divers produits**</u>	5%
liquidation	-		forfaitaire	7 622,45 €	forfaitaire	30 000 €	forfaitaire	30 000 €

Source : Contrats d'aménagement.

* Il y a donc prise en compte dans l'assiette des participations ; exemple 1.6.1 et 1.6.2 du CRACL 2008, 590 participations prévues.

** A ce niveau, les recettes diverses tels que les intérêts financiers imputés sont pris en compte.

Tableau 58. Evaluation de la rémunération SEP en % des charges prévisionnelles des contrats au 31/12/2008

En K€ HT et %

OPERATIONS	Rémunération SEP	Total Charges	Rémunération en % des charges prévisionnelles	Date du contrat	Risque financier
Gibauderie	1 555	23 502	6,62%	30/05/1985	non
Montgorges	1 386	15 007	9,24%	21/02/2007	oui
Pôle multimodal	1 439	35 350	4,07%	08/11/2001	non
République III	593	7 154	8,29%	08/06/1989	non
Actiparc	174	1 931	9,04%	04/06/1997	non
Saint Nicolas	444	4 492	9,88%	13/02/1995	non
Philambin	138	1 586	8,67%	22/12/1998	non
Chaumont	691	6 579	10,50%	22/01/2007	Oui (partiel)
Pré-médard	271	2 375	11,41%	13/11/2001	non
Totaux	6 690	97 977	6,83%		

Source : CRACL.

Tableau 59. Répartition des dépenses prévisionnelles des contrats d'aménagement au 31/12/2008

En K€ HT et %

Bilan prévisionnel final au 31/12/2008										
En K€HT	Pré-études et maîtrise d'œuvre		Travaux		Foncier		Frais financiers		divers	
	en K€HT	en %	en K€HT	en %	en K€HT	en %	en K€HT	en %	en K€HT	en %
Gibauderie	1 878	7,99%	13 394	56,99%	2 835	12,06%	2 944	12,52%	896	3,81%
République III	442	6,18%	4 067	56,85%	434	6,07%	1 328	18,56%	290	4,05%
Saint Nicolas	328	7,29%	2 599	57,85%	726	16,16%	167	3,71%	229	5,11%
Actiparc	116	6,00%	898	46,51%	607	31,45%	11	0,55%	125	6,45%
Philambin	159	10,01%	804	50,67%	208	13,13%	101	6,36%	177	11,16%
Pôle multimodal	3 491	9,88%	27 379	77,45%	1 733	4,90%	5	0,01%	1 303	3,68%
Pré-médard	142	5,97%	1 038	43,72%	570	24,01%	8	0,33%	345	14,55%
Chaumont	491	7,47%	3 278	49,82%	1 906	28,97%	20	0,30%	193	2,94%
Montgorges	1 264	8,43%	6 984	46,53%	4 500	29,99%	100	0,67%	773	5,15%
Totaux	8 312	8,48%	60 440	61,69%	13 520	13,80%	4 682	4,78%	4 332	4,42%

Source : CRACL.

Tableau 60. Evolution 2002-2008 du bilan prévisionnel des opérations toujours en cours

En K€HT et %

OPERATIONS	CRACL 2002	CRACL 2008	Variation en % 2008/2002
	31/12/2002	31/12/2008	
Gibauderie	22 272	23 502	6%
République III	7 924	7 154	-10%
Actiparc	1 885	1 931	2%
Saint Nicolas	791	4 492	468%
Philambin	1 398	1 586	13%
Pole multimodal	5 568	35 350	535%
Variation Indice TP 01 31/12/2008/31/12/2002			29%

Source : CRACL et moniteur pour indice TP.

Tableau 61. Bilan Prévisionnel des opérations en cours en 2002 et 2008 : Rémunérations prévisionnelles totales de l'aménageur

En K€HT

	CRACL 2002	CRACL 2008	Variation en % 2008/2002
	31/12/2002	31/12/2008	
Gibauderie	1 481	1 555	5%
République III	604	593	-2%
Actiparc	136	174	28%
Saint Nicolas	50	444	786%
Philambin	65	138	111%
Pole multimodal	539	1 439	167%
Variation Indice TP 01 31/12/2008/31/12/2002			29%

Source : CRACL et Moniteur pour l'indice TP.

Tableau 62. Bilan Prévisionnel des opérations en cours en 2002 et 2008 : Rémunérations prévisionnelles totales en % des charges prévisionnelles totales

En %

	CRACL 2002	CRACL 2008	Variation en % 2008/2002
	31/12/2002	31/12/2008	
Gibauderie	6,7%	6,6%	-1%
République III	7,6%	8,3%	9%
Actiparc	7,2%	9,0%	25%
Saint Nicolas	6,3%	9,9%	56%
Philambin	4,7%	8,7%	86%
Pole multimodal	9,7%	4,1%	-58%

Source : CRACL et Moniteur pour l'indice TP.

Tableau 63. Opérations d'aménagement du Grand Poitiers et situation de trésorerie de la SEP

En %

	31/12/2003	31/12/2004	31/12/2005	31/12/2006	31/12/2007	31/12/2008
Trésorerie SEP des opérations Grand Poitiers en % de l'effort financier de financement CAP	26%	31%	24%	46%	21%	40%
Trésorerie SEP des opérations du Grand Poitiers en % de la trésorerie de la SAEML	47%	28%	28%	59%	56%	73%

Source : comptes sociaux SEP et CRACL

Tableau 64. Situation de trésorerie de la SEP

En K€HT

Informations financières comptes sociaux SEP - en K€HT	31/12/2003	31/12/2004	31/12/2005	31/12/2006	31/12/2007	31/12/2008
Trésorerie	3 645	8 685	8 145	15 697	12 745	11 082
dont valeur mobilière de placement	1 593	5 964	5 764	9 440	4 566	3 495
Produits financiers	106	99	161	581	751	953

Source : comptes sociaux SEP.

Tableau 65. Pôle multimodal : comparaison entre l'évaluation du projet du protocole financier du 18/02/2002 et le bilan prévisionnel au 31/12/2009

En K€ et %

En K€	Engagements f	Modalités d'intervention	
Etat	1 372	Versement au Grand Poitiers	
Région	1 143	Versement au Grand Poitiers	
Département	2 134	Versement au Grand Poitiers	
SNCF (y compris solde SLT)	1 270	Maîtrise d'ouvrage directe	
Grand Poitiers et Ville	7 132		
Total Montant de l'opération au 18/01/2002	13 052	Bilan au 31/12/2009	Evolution du projet
Projet hors travaux SNCF	11 782	35 078	198%
Variation Indice TP 01 décembre 2009/ juillet 1998			53%

Source : Protocole du 18/02/2002 et CRACL 2009.

Tableau 66. De la CPA au CRACL 2009 : Evolution des coûts prévisionnels du programme et de leur imputation

En K€ HT

	CPA	avenant n°1	avenant n°2	avenant n°3	Bilan au 31/12/2009	
Charges						
Etudes préalables	0	332	332	363	353	
Foncier	1 403	1 403	1 403	1 711	1 733	
Travaux et études	3 105	16 993	19 724	28 217	30 242	
Gare routière (y compris voirie et réseaux)	1 357	2 589	16 850	25 002	27 039	
Hall multimodal	899	2 939				
Espaces publics	176	285				
Parc de stationnement		8 835				
Centre de conférences						2 403
Centre d'activité						471
Bureaux						
Etudes maîtrise d'œuvres, divers	673	2 345	inclus dans travaux	3 216	3 203	
Honoraires SEP	538	859	946	1 401	1 439	
Frais financiers	355	1	3	2	5	
Frais divers	167	37	525	817	1 305	
Total des charges prévisionnelles	5 568	19 625	22 933	32 512	35 078	

Sources : Contrat, avenants et CRACL.

Nota : CPA : convention publique d'aménagement

Tableau 67. Evolution des recettes de l'opération et des engagements du Grand Poitiers

En K€ HT

Recettes - en K€ HT	CPA (08/11/2001)	avenant n°1 (07/11/2003)	avenant n°2 (03/03/2005)	avenant n°3 (16/10/2006)	Bilan au 31/12/2009	Ecart bilan au 31/12/2009 / 1ère introduction dans la CPA ou avenant n°1(*)	Ecart en %
Participations	415	414	414	414	414	-1	-0,2%
Cessions	3 887	18 601	21 264	31 437	34 136	5 164	29,1%
<i>Pôle multimodal</i>	3 887	7 401	7 740	8 975	10 407	3 006	40,6%
<i>Arrêt minute</i>	Intégré dans pôle multimodal			930	930	930	-89,9%
<i>Parc de stationnement</i>		11 200	10 836	11 067	11 397	197	
<i>Centre de conférences</i>			2 688	3 398	3 400	712	20,9%
<i>Rotonde</i>				608	1 204	-19	-1,5%
<i>locaux d'activité</i>			604	616			
<i>Immeuble de bureaux</i>				6 459	6 797	338	5,2%
<i>Vente charges foncières</i>	1 265	600	458	intégrées dans prix de cession			
Autres produits	0	10	194	45	528	518	Non applicable (**)
<i>dont produits financiers</i>			10	39	437	427	
Total recettes prévisionnelles	4 302	19 025	21 872	31 896	35 078	5 681	
Evolution engagement CAP	4 302	7 815	10 842	13 717	15 151	4 647	44,2%
Engagement Grand Poitiers (1ère introduction CPA ou avenant n°1)						10 504	
Evolution autres cessions						516	2,7%
Engagements initiaux autres cessions 1(ère introduction CPA ou avenant n°1)						18 882	

Sources : Contrat, avenants et CRACL.

* Prise en compte des montants actualisés après les études de définition à l'avenant n°1 pour le pôle multimodal et le parc de stationnement prenant en compte notamment l'évolution du programme et l'acceptation des bus au gabarit européen.

** L'évolution des autres produits composés principalement des produits financiers, lesquels ne sont pas estimés, mais incrémentés.

Tableau 68. Répartition du coût de l'opération d'aménagement de l'opération pôle multimodal (hors dépenses directes d'aménagement du parvis et des voiries associées)

En K€ HT et %

Répartition du coût de l'opération multimodale au 31/12/2009		
	en K€ HT	en %
Charges nettes de subvention Grand Poitiers	10 501	29,94%
Acquisition Ville de Poitiers	11 397	32,49%
Acquisition Promoteur privé	6 797	19,38%
Acquisition SNCF	1 204	3,43%
Subvention ETAT	1 372	3,91%
Subvention région	1 143	3,26%
Subvention département	2 134	6,08%
Produits financiers (sur avances grand poitiers)	437	1,25%
Divers	91	0,26%
Totaux	35 078	100,00%

Source : Protocole financier CPER, CRACL 2009.

NOTA : Ce bilan ne tient pas compte des différents coûts annexes non répertoriés dans les comptes de l'aménageur et supportés directement par les différents partenaires.

Réponse du Président de la Communauté d'agglomération du Grand Poitiers *

(*) Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.