



*Le Président*

Nantes, le 22 octobre 2014

**Référence à rappeler : GD141766KJF  
2014-232**

Monsieur le Président,

Je vous ai adressé par lettre du 18 septembre 2014, le rapport d'observations définitives pour les années 2008 et suivantes concernant la gestion de votre collectivité, que vous administrez. J'ai également adressé des extraits de ce rapport à votre prédécesseur.

Le délai d'un mois imparti par la loi pour répondre aux observations de la chambre étant expiré, la procédure est désormais close et vous trouverez ci-joint le rapport, complété des réponses.

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

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

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

François MONTI

Monsieur Christophe BECHU  
Président d'Angers Loire Métropole  
Hôtel d'agglomération  
83, rue du Mail - CS 80011  
49020 ANGERS CEDEX 2



Nantes, le 18 septembre 2014

Référence à rappeler – 2014-120  
L1418/CG

## **Observations définitives concernant la gestion de ANGERS LOIRE METROPOLE**

**Années 2008 et suivantes**

### **Principales observations du rapport**

La situation financière de la communauté d'agglomération « Angers Loire Métropole » (ALM) peut être qualifiée aujourd'hui, de satisfaisante au regard des investissements réalisés sur la période 2008-2013.

Toutefois, des points de faiblesses, en particulier sur la dette, doivent engager la collectivité à une plus grande maîtrise de ses dépenses de fonctionnement et à une programmation particulièrement fine de ses investissements, notamment dans la perspective du projet d'une seconde ligne de tramway.

La communauté d'agglomération avait engagé, en début de mandat, une réflexion sur l'évolution de sa fiscalité pour répondre au besoin de financement des importants investissements programmés, en particulier le tramway et le centre de traitement des déchets. Cette anticipation lui a permis d'accroître sensiblement ses ressources fiscales pour financer l'amélioration du réseau de transport urbain et les charges de fonctionnement des nouveaux équipements de l'agglomération.

Entre 2008 et 2012, des investissements de grande ampleur ont été réalisés pour un total de 625 M€. Pour financer ces équipements, la collectivité a, en complément de son autofinancement, mobilisé 366 M€ d'emprunts nouveaux sur la période, soit 58,6 % des dépenses. En conséquence, le service de la dette a été multiplié par trois sur la période, passant de 8,9 M€ à 26,2 M€, et la capacité d'autofinancement nette disponible, qui s'élevait à 34 M€ en 2012, a régressé de 9 %.

Le besoin très important d'emprunts, justifié, en particulier, par la réalisation du tramway, a engagé la collectivité dans une démarche d'optimisation des charges financières en mobilisant en 2008-2009, 80 M€ d'emprunts à risque élevé, tout en sous estimant le contexte national qui alertait déjà fortement sur les conséquences de tels choix. Sur ce volume d'emprunts, 50 M€ ont été empruntés avec un usage abusif de la délégation de pouvoir du conseil communautaire à l'exécutif, qui se limitait à 30 M€.

L'information communiquée à l'assemblée ou au bureau a été incomplète sur la nature réelle des emprunts, même si les documents budgétaires comportaient des informations réglementaires sur le volume des emprunts à risque qui auraient dû alerter ces instances. Le conseil communautaire ne s'est pas approprié le débat concernant les risques relatifs à l'encours de dette, dont le retentissement national a été, pourtant, fort. Les emprunts à haut niveau de risque, représentaient au 1<sup>er</sup> janvier 2013, un encours de 112,7 M€, soit 29 % de l'encours total de la collectivité.

Une démarche active de mutualisation des services entre la ville d'Angers et Angers Loire Métropole a fait l'objet d'un premier bilan positif du comité de pilotage en termes d'efficacité et de développement de l'esprit «communautaire ». Les services mutualisés sont au nombre de 25 et les premières économies ont été chiffrées à 970 k€ par an. Cette démarche associe également d'autres communes de l'agglomération, en particulier pour mutualiser la commande publique.

Pour la réalisation du centre de traitement des déchets, Biopole, la chambre observe que les exigences normatives issues des directives européennes au début des années 2000 ont conduit la collectivité à s'engager dans un procédé de traitement que la publication tardive (2011-2012) de différents rapports d'experts ne permettait pas techniquement d'exclure en 2005, même si, *a posteriori*, les difficultés de fonctionnement apparaissent aujourd'hui manifestes. La procédure de commande publique choisie pour la réalisation et l'exploitation du projet a, toutefois, accentué les difficultés rencontrées pour le bon achèvement de celui-ci, comme en attestent les contentieux en cours entre le constructeur et l'exploitant. Dans l'attente des expertises liées à ces contentieux, la collectivité est dans l'obligation de faire fonctionner le centre de traitement et d'en supporter les coûts supplémentaires.

Pour l'aéroport, la chambre constate, une nouvelle fois, qu'en l'absence de comptabilité analytique permettant une répartition claire des coûts en fonction de la nature de l'activité, il semble que le contribuable d'Angers Loire Métropole finance lourdement une activité commerciale déficitaire, au profit d'un nombre limité d'usagers.

Concernant la construction du tramway, à l'examen des comptes, la chambre confirme le coût global annoncé de 330 M€ HT. Si, au regard des évolutions techniques choisies et des impondérables, le renchérissement du projet s'explique, la chambre constate que l'augmentation des coûts de maîtrise d'œuvre (+ 40 %) et de maîtrise d'ouvrage (+ 70 %) est largement supérieure à celle des travaux. Alors que le groupement d'entreprises en charge de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, puis du mandat, annonçait, à l'origine, sa capacité à réaliser sa prestation pour 1,4 % du montant du projet, sa rémunération réelle a représenté 3,5 % du montant final.

Actuellement, la soutenabilité financière du projet de seconde ligne de tramway n'est pas acquise, compte tenu du besoin estimé de ressources fiscales et d'emprunts.

L'offre de service du réseau de transports collectifs urbains, profondément remanié depuis l'arrivée du tramway, a progressé de près de 12 % entre 2008 et 2012.

Les enquêtes réalisées entre 2010 et 2013 auprès des usagers montrent que l'indice de satisfaction des transports en commun est relativement bas, à 61 %. Ainsi, critère le plus mal noté par les usagers, la ponctualité des transports urbains ne paraît pas très élevée. Pour autant, le niveau de fréquentation, qui atteint près de 33 millions de voyages en 2013, montre que l'arrivée du tramway et la réorganisation du réseau réalisée depuis 2011, ont eu un impact très important sur la fréquentation des transports en commun.

Mais l'ambitieux objectif de diminution de la place de la voiture dans l'agglomération angevine, énoncé au début des années 2000, reste à atteindre. La politique de développement des transports en commun serait, de fait, entravée par une relative facilité de circulation et de stationnement en voiture à Angers.

La répartition du financement des transports collectifs entre le contribuable et l'utilisateur est restée stable sur la période 2008-2012 : la fiscalité finance 80 % du coût des transports publics, alors que l'utilisateur participe à hauteur de 16 %.

## RECOMMANDATIONS

1. Formaliser, dans le règlement intérieur de l'assemblée, les procédures de prévention des conflits d'intérêt ;
2. Se donner les moyens de mettre en place un contrôle interne rigoureux ;
3. Revoir les sources de financement du budget annexe transport pour rétablir l'équilibre de l'exploitation ;
4. Veiller au respect des procédures comptables, dont l'ignorance affecte la pertinence des comptes ;
5. Elaborer un plan prévisionnel de convergence des taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères, en s'appuyant sur les dispositions de l'article 195 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 ;
6. Redéfinir le mode de financement de l'aéroport afin d'équilibrer plus équitablement les contributions respectives de la collectivité et des usagers ;
7. Affiner les études financières sur l'impact du projet de seconde ligne de tramway ;
8. Renforcer les exigences vis-à-vis de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, pour la seconde ligne de tramway, afin de limiter le recours aux avenants de régularisation.

## SOMMAIRE

Préambule	7
1 Présentation d'Angers Loire Métropole	7
1.1 Un territoire élargi	7
1.2 La collectivité	8
1.2.1 La gouvernance	8
1.2.2 Les compétences	9
1.2.3 Les plans locaux d'aménagement et d'orientation	9
2 La mutualisation	9
2.1 La mutualisation des services	9
2.1.1 Entre Angers et ALM	9
2.1.2 Entre ALM et les communes membres	10
2.2 La mutualisation des achats	10
2.3 Le suivi financier et qualitatif de la mutualisation	11
3 Le conseil en gestion, le contrôle interne et la fiabilité des comptes	12
3.1 Le conseil en gestion	12
3.2 Le contrôle interne	12
3.3 La fiabilité des comptes	13
3.4 La prévision budgétaire	14
4 La gestion de la dette	16
4.1 Une dette destinée à financer un programme d'investissement exceptionnel	16
4.2 La gouvernance et la gestion de la dette	16
4.2.1 Le débat autour de la dette des collectivités locales	17
4.2.2 La responsabilité de la gestion de la dette	17
4.2.3 L'information de l'assemblée délibérante	19
4.3 Les caractéristiques de la dette	19
5 La situation financière	21
5.1 Les produits de fonctionnement	21
5.1.1 Les recettes fiscales	21
5.1.2 Les dotations	23
5.2 Les dépenses de fonctionnement	24
5.3 L'autofinancement	25

5.4	Les investissements	25
5.5	Le service de la dette et la CAF nette	26
5.6	Les perspectives	26
6	BIOPOLE	27
7	La télévision locale	29
8	L'aéroport	30
9	Le développement économique	31
9.1	La création d'une direction du développement et de l'innovation économique	31
9.2	L'opération TECHNICOLOR	32
10	La construction du tramway	33
10.1	Le coût de la ligne A	33
10.1.1	Des dépenses plus élevées que prévues	33
10.1.2	Les coûts d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) et ceux du mandat	34
10.2	La future ligne B	36
11	L'enquête nationale sur les transports collectifs urbains	37
11.1	Les grandes caractéristiques du réseau et la fréquentation	37
11.2	Les objectifs de la politique de transport	38
11.2.1	Avant 2012	38
11.2.2	Depuis 2012	39
11.3	La fréquentation des transports en communs	40
11.3.1	L'offre de service	40
11.3.2	La qualité du service	40
11.3.3	L'évolution des parts modales jusqu'en 2012	43
11.3.4	La fréquentation des transports en commun	44
11.3.5	Le vélo et la marche	44
11.3.6	Le paradoxe	45
11.4	Les coûts	45
11.4.1	Le budget annexe transport	45
11.4.2	La délégation de service public	47
11.4.3	Les dépenses d'investissement	49
11.4.4	Les recettes	49
11.4.5	L'effet de ciseau	50
11.4.6	La globalisation des comptes	51
12	ANNEXES	52

## **Préambule**

L'examen de la gestion de la Communauté d'agglomération Angers Loire Métropole (ALM) (Maine-et-Loire) a été inscrit au programme 2014 de la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire. Il a porté, notamment, sur la mutualisation des services, la fiabilité budgétaire et comptable, la gestion de la dette, la situation financière ainsi que sur la gestion de l'aéroport et les développements récents en matière de transports urbains, en particulier le tramway, dans le cadre de l'enquête nationale réalisée par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes sur les transports urbains de voyageurs.

Deux points d'actualité ont été également instruits, le centre de traitement des déchets Biopole, qui représente un investissement majeur de la période, et la nouvelle télévision locale.

L'entretien de fin de contrôle, prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est déroulé le 21 janvier 2014 avec M. Antonini, alors ordonnateur.

La chambre a délibéré les observations provisoires lors de sa séance du 3 avril 2014, et les présentes observations définitives l'ont été lors de sa séance du 9 septembre 2014.

## **1 Présentation d'Angers Loire Métropole**

La communauté d'agglomération Angers Loire Métropole (ALM) s'est constituée au 1<sup>er</sup> janvier 2001. A l'origine, elle était composée de 29 communes ; en 2005, les communes de Soulaines et des Ponts de Cé ont été intégrées. Suite à l'adoption du schéma départemental de coopération intercommunale<sup>1</sup>, les communes d'Ecuillé et Soulaire-et-Bourg ont rejoint l'agglomération, qui compte donc désormais 33 communes, pour une population totale de 273 680 habitants<sup>2</sup>.

### **1.1 Un territoire élargi**

La communauté d'agglomération est en évolution constante sur son propre périmètre et ses compétences en matière d'aménagement de l'espace communautaire l'amènent à élargir sa réflexion au-delà de ses limites territoriales. Le 14 juin 2013, conformément au schéma précité, le syndicat mixte Pays Loire Angers « Pôle Métropolitain Loire Angers », constitué de la communauté d'agglomération Angers Loire Métropole et des communautés de communes du Loir, de la Vallée Loire Authion et de Loire-Aubance, s'est substitué au pays, en conservant ses missions, en particulier la mise en œuvre du schéma de cohérence territoriale (SCOT). Ce pôle métropolitain est présenté comme « *un espace d'animation et de coordination* ».

Même si le conseil en développement, qui représente la société civile, notait<sup>3</sup> qu'il faudrait aller vers un engagement plus volontariste d'ALM pour impulser des projets concertés voire collectifs, celle-ci s'associe pleinement aux objectifs du schéma de cohérence territoriale, quatre « polarités » définies par ledit schéma devant être constituées dans l'agglomération.

ALM porte également une stratégie de marque qui a pour mission d'accroître la visibilité et le rayonnement de la métropole angevine, en s'associant à la création de la marque « Angers Loire Valley ».

---

<sup>1</sup> En application de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, le SDCI du Maine et Loire a été adopté en décembre 2011.

<sup>2</sup> Données DGCL Population totale légale en vigueur en 2013 (millésimée 2010).

<sup>3</sup> « Le Nouveau Contrat Régional (NCR) du Pays Loire Angers et d'Angers Loire Métropole pour la période 2013/2016 ».

## 1.2 La collectivité

En 2013, la communauté d'agglomération emploie 684 agents en équivalent temps plein (ETP) et dispose d'un budget consolidé de 223 M€ en fonctionnement et de plus de 90 M€ en équipement.

### 1.2.1 La gouvernance

Le conseil de communauté comprend 91 délégués ; hors Angers, les 32 autres communes représentent 43 % de la population de la métropole et sont représentées par 53 % des délégués. Suite aux élections de 2014, le nombre de délégués a été porté à 93.

A partir de 2008, le bureau a été significativement élargi et le nombre de vice-présidents est passé de 13 à 23. Cette évolution n'a pas été neutre pour les finances de la collectivité, le surcoût étant évalué à 176 k€ par an.

En 2010, le bureau s'est encore élargi en devenant le « Bureau-Conférence des Maires ». Il est constitué, de 41 membres et comprend tous les maires des communes membres, ainsi que les vices présidents qui ne sont pas maires, en conformité à l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT), modifié par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 qui a élargi la participation au bureau à « *un ou plusieurs autres membres* ».

Il existe cinq commissions internes, en sus du bureau :

- développement et innovation économiques, emploi ;
- transports, déplacements, mobilités ;
- développement durable et environnement ;
- solidarités ;
- aménagement et développement durables des territoires.

Le conseil de communauté a délibéré, en mars 2013, sur la répartition à venir des nouveaux délégués et pris acte de la nouvelle limitation<sup>4</sup> du nombre de vice-présidents. Le nombre de vice-présidents est donc plafonné à 15 à partir de 2014.

Certains élus du conseil communautaire représentent ALM et sont, à ce titre, membres de plus de 150 instances, privées et publiques : associations, comités, commissions, sociétés d'économie mixte (SEM). On note, toutefois, que cette représentation d'ALM repose sur un nombre restreint d'élus, prioritairement les présidents et vice-présidents des commissions thématiques. Ces représentations et participations s'ajoutent à celles que ces délégués communautaires détiennent dans le cadre de leur mandat municipal.

Ce foisonnement des représentations et participations accroît le risque de voir l'un des vice-présidents ou délégués présenter et/ou voter des délibérations accordant des financements à des organismes auxquels ils sont directement liés. Pour autant, le règlement intérieur du conseil communautaire d'ALM ne prévoit aucune procédure permettant de prévenir les conflits d'intérêt<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> L'article L. 5211-10 du CGCT, modifié par la loi du 16 décembre 2010 puis la loi n° 2012-1561 du 31 décembre 2012 relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération, définit pour l'avenir un changement dans la désignation des suppléants et sur le nombre de vice-présidents.

<sup>5</sup> L'article L. 2131-11 du CGCT dispose que « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ».

et, sur la période de contrôle, plusieurs délibérations montrent que ce risque juridique n'a, effectivement, pas été pris en compte.

La collectivité indique envisager d'adapter ses procédures, à la suite de la réflexion qu'elle devrait prochainement engager sur ce point.

**Recommandation n° 1 : la chambre recommande de formaliser, dans le règlement intérieur de l'assemblée délibérante, les procédures de prévention des conflits d'intérêt.**

### 1.2.2 Les compétences

Les compétences de l'agglomération sont conformes aux obligations prévues à l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales. Elles concernent, notamment, le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire dont l'organisation des transports urbains, l'équilibre social de l'habitat, l'assainissement collectif et non collectif, la protection et mise en valeur de l'environnement. Elles ont été élargies en 2012 à l'archéologie préventive.

Deux opérations d'aménagements ont été reconnues d'intérêt communautaire entre 2008 et 2013 : la ZAC des Buissons sur la commune de Beaucouzé pour la réalisation du centre commercial ATOLL et la réalisation d'une voie structurante d'agglomération dite la « liaison sud ». Le transfert du site d'Angers de l'Ecole Supérieure des Beaux-Arts Tours Angers Le Mans, est intervenu en 2011, dans le cadre de la compétence « mission d'enseignement supérieur ».

### 1.2.3 Les plans locaux d'aménagement et d'orientation

En novembre 2010, Angers Loire Métropole a engagé la révision de ses plans locaux d'urbanisme (PLU) pour aboutir à un document commun aux 33 communes de l'agglomération. En 2011 et 2012, une phase de diagnostic a précédé l'élaboration du projet de PLU communautaire.

Le PLU communautaire aura vocation à organiser le territoire conformément aux objectifs du SCOT. Il encadrera l'instruction des permis de construire et déterminera l'usage des sols, les espaces d'aménagement, les conditions de construction, de stationnement.

Le programme local de habitat (PLH) et le plan de déplacements urbains (PDU) deviennent des volets du PLU communautaire pour assurer la cohérence des politiques publiques. L'approbation de celui-ci est envisagée pour le courant de l'année 2014.

La chambre relève, au final, une réelle avancée des projets structurants (SCOT, PLU, PDU, PLH...) pour l'agglomération.

## **2 La mutualisation**

### **2.1 La mutualisation des services**

#### 2.1.1 Entre Angers et ALM

La mutualisation des services amorcée dès 2007, sous la forme d'une convention de mise à disposition de plusieurs services, a été largement développée depuis. En décembre 2008, le conseil d'agglomération a approuvé le principe de la mutualisation considérant nécessaire de renforcer la coopération entre les administrations, d'ajuster l'organisation des services au projet politique, tout en optimisant les moyens.

Dans les faits, la structure de l'organigramme a profondément évolué sur la période. En février 2009, celui-ci comprend cinq directions générales adjointes mutualisées et six services mutualisés. En janvier 2013, les services mutualisés sont au nombre de 25, ALM conservant six services en propre et la ville 11 services.

La démarche de mutualisation a donné lieu à de nombreuses réunions ; elle s'est appuyée sur l'accompagnement de prestataires ; des actions de communication interne et des déménagements de services ont été nécessaires.

Le coût global de la démarche<sup>6</sup> évalué en 2012 par la direction du conseil en gestion, est de l'ordre de 735 k€, dont 463 k€ pour la ville d'Angers et 272 k€ pour ALM. Les premières économies enregistrées ont, pour leur part, été chiffrées à 970 k€ par an et proviennent pour l'essentiel de la fusion des postes de direction et de chef de services (10,5 ETP), soit 0,19 % des budgets de fonctionnement des deux collectivités.

La mutualisation des services n'a pas, pour autant, permis de réduire globalement les effectifs, qui ont augmenté sur la période 2008-2012 de 3,3 % pour la ville d'Angers et de 10,6 % pour ALM.

### 2.1.2 Entre ALM et les communes membres

La démarche de mutualisation concerne également les autres communes de l'agglomération. Le conseil d'agglomération a approuvé, en novembre 2012, la mutualisation de services entre les communes d'une part, et entre les communes membres et la communauté d'agglomération d'autre part. On note à compter de 2013, la création d'un service commun<sup>7</sup> de techniciens de secteur, géré par la communauté d'agglomération Angers Loire Métropole, pour les différentes étapes liées aux dossiers techniques relatifs aux bâtiments, à la voirie et aux espaces verts de cinq collectivités, et d'un service commun de conseil en prévention des risques professionnels, composé de deux agents et regroupant 16 communes. La mutualisation du service commun d'instruction du droit du sol est également en bonne voie.

Sur le plan technique, les directeurs et secrétaires généraux des communes-membres d'Angers Loire Métropole, participent à des réunions mensuelles proposées par ALM et, à titre expérimental, un extranet collaboratif a été mis en place dans l'objectif de mutualiser les pratiques et les savoir-faire.

## 2.2 La mutualisation des achats

La même dynamique de mutualisation a été mise en œuvre pour la commande publique. Plusieurs marchés, tels que les vérifications périodiques d'équipements des bâtiments et de sécurité, les licences d'utilisation de logiciels ou le marché d'impression des supports d'information et de communication ont été mutualisés au travers d'accords cadre ou de groupements de commandes entre la ville d'Angers, le centre communal d'action sociale (CCAS) et ALM.

Selon la direction de la commande publique, les gains financiers liés aux groupements de commande et aux renégociations de contrats sont estimés à 2 M€ sur quatre ans, notamment pour les contrats de fluides bâtiments, le mobilier et la maintenance informatique.

---

<sup>6</sup> L'Observatoire national de l'innovation publique a attribué à Angers et Angers Loire Métropole le premier prix Territoria « Optimisation des ressources » pour leur travail visant à « mesurer l'impact financier lié à la mutualisation ».

<sup>7</sup> Article L. 5211-4-2 modifié par la loi n° 2012-281 du 29 février 2012 - art. 7.

Cette démarche est également proposée aux collectivités de l'agglomération qui, progressivement, se sont associées en fonction de leurs propres échéances et de leurs besoins dans les différentes catégories d'achats (vérifications périodiques d'équipements des bâtiments et de sécurité, licences d'utilisation de logiciels, marché d'impression des supports d'information et de communication, etc.). La mutualisation des achats est attendue avec intérêt par certaines communes membres, dans le double objectif de maîtrise des dépenses et, à terme, de mutualisation des services. En 2012, les groupements de commande mutualisés concernent pour 62 % la ville d'Angers, 23 % ALM, 10 % le CCAS et 5 % plusieurs communes membres.

### **2.3 Le suivi financier et qualitatif de la mutualisation**

La mutualisation des services entre la ville d'Angers et ALM a été encadrée par des conventions établies par service, qui prévoyaient généralement une répartition des charges en fonction de l'assiette des charges de personnel des agents mis à disposition, majorées d'une évaluation forfaitaire des prestations internes (20 %), et de l'activité de la direction répartie au prorata, selon les services.

Dans les faits, les écritures comptables liées aux flux croisés des services mutualisés n'ont pas été réalisées conformément à la réglementation, mais passées en 2011 en rattrapage des années 2008, 2009 et 2010. Ce rattrapage a représenté 600 k€ de dépenses supplémentaires pour ALM sur le budget 2011.

Ce dispositif, jugé insatisfaisant au regard du nouveau cadre réglementaire<sup>8</sup>, a été remis en cause par la collectivité et un nouveau cadre conventionnel élaboré en 2012 précise les modalités de répartition des charges entre les collectivités, en prenant en compte l'activité de chaque service à partir d'indicateurs *ad hoc*. La qualité de l'information financière relative à la juste répartition des charges est en bonne voie méthodologique, mais dépendra surtout de la mise en œuvre d'une réelle comptabilité analytique et du respect du principe de rattachement des charges et des produits à l'exercice.

La chambre recommande à la collectivité de poursuivre les travaux en vue d'une juste affectation des charges en gestion mutualisée.

La mise en œuvre de la mutualisation a fait l'objet d'un bilan positif en termes d'efficacité et de développement de l'esprit «communautaire » par le comité de pilotage installé en 2009. La mise en place d'un schéma de mutualisation<sup>9</sup>, envisagée à compter de 2014, sera précédée, avant d'aborder de nouvelles étapes, d'un bilan en cours de réalisation.

---

<sup>8</sup> Décret du 10 mai 2011 relatif au calcul des modalités de remboursement des frais de fonctionnement des services mis à disposition dans le cadre de l'article L. 5211-4-1 CGCT qui stipule dans son article D. 5211-16 « *Le remboursement des frais de fonctionnement du service mis à disposition en application du II de l'article L. 5211-4-1 s'effectue sur la base d'un coût unitaire de fonctionnement du service, multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement constatées par l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune bénéficiaire de la mise à disposition.* »

<sup>9</sup> Article L. 5211-39-1 du CGCT résultant de la loi du 16 décembre 2010.

### **3 Le conseil en gestion, le contrôle interne et la fiabilité des comptes**

#### **3.1 Le conseil en gestion**

Le contrôle de gestion ou « conseil en gestion », selon la sémantique angevine, est une fonction déjà bien implantée à la ville d'Angers, mais en développement sur ALM.

Il a produit des études sur différents thèmes, en particulier sur le bilan de la mutualisation des services et les nouvelles modalités de répartition des charges. Il contribue dès à présent, à la prochaine mise en place d'une comptabilité analytique permettant d'identifier des centres de coût et une approche par politique publique consolidée (ville, ALM).

Il intervient sur la cartographie des risques pour le contrôle des satellites et le suivi des délégations de service public. Son rôle d'alerte sur les risques financiers est un des objectifs majeurs qui lui a été confié par les collectivités membres.

La chambre a pu constater la pertinence de ses travaux et recommande à ALM d'accorder toute l'attention nécessaire à ses préconisations.

#### **3.2 Le contrôle interne**

Pour la gestion financière, ALM a fait le choix d'une organisation déconcentrée. Les services gestionnaires sont responsables, pour une enveloppe budgétaire donnée, de l'engagement et de la liquidation des dépenses. Le service financier mutualisé, d'un effectif relativement limité, a pour sa part, la charge du mandatement.

La collectivité ne dispose pas de fonction de contrôle interne de la qualité de la gestion financière. Il n'existe ni cartographie, ni analyse des risques, même si pour certains dossiers, la collectivité peut avoir recours ponctuellement à des conseils externes.

La mise en œuvre de la dématérialisation des données échangées entre la collectivité et le comptable public exige de renforcer la qualité des échanges entre les services pour garantir la fiabilité des comptes. Or, comme cela avait déjà été relevé lors du dernier contrôle de la chambre, les services gestionnaires d'ALM ne semblent pas suffisamment vigilants sur l'application de plusieurs règles de gestion financière, ce qui aboutit à de nombreux rejets de dossiers par l'agence comptable (7 % en 2012) et allonge ainsi la durée de paiement aux fournisseurs, même si, selon l'ordonnateur en fonction, la situation s'est améliorée depuis 2013.

En outre, ALM a engagé une certification qualité dans la gestion de l'eau et l'assainissement, avec notamment des objectifs en termes de délais de paiement. Ces ambitions pourraient être étendues à l'ensemble de la gestion financière puisqu'un quart des mandats étaient mandatés hors délais en 2012, d'autant que les nouvelles obligations réglementaires<sup>10</sup> de mars 2013 renforcent les sanctions relatives au dépassement du délai de paiement, limité à 30 jours.

La chambre rappelle à la collectivité qu'il est nécessaire de veiller à la bonne utilisation des délégations données aux services dans le domaine financier. Ces délégations doivent s'accompagner d'une exigence de sérieux dans l'application des règles financières et comptables, pour éviter de compromettre la sincérité et la fiabilité des opérations budgétaires et comptables.

---

<sup>10</sup> Décret du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique.

**Recommandation n° 2 : se donner les moyens de mettre en place un contrôle interne rigoureux.**

### 3.3 La fiabilité des comptes

Depuis le dernier contrôle de la chambre, des progrès ont été réalisés par ALM sur le suivi de son patrimoine au titre du budget principal. Toutefois des insuffisances persistent pour les budgets annexes (BA) « transport » et « gestion des déchets », pour lesquels l'absence d'intégration des immobilisations relatives à ces investissements, respectivement pour 246 M€ et 57 M€, fausse notablement l'information sur le patrimoine de la collectivité.

La chambre relève, également, qu'en l'absence d'amortissement de ces immobilisations au moment de la mise en service du tramway, la collectivité n'a pas respecté les obligations comptables<sup>11</sup>. L'essentiel des immobilisations en cours du BA « transport », concerne la première ligne du tramway, inaugurée en juin 2011.

L'état des immobilisations au 31 décembre 2012, transmis par ALM, indique que les biens non amortis relevant du BA « transports », se montent à 280 M€ (sur un actif de près de 322 M€).

Les dotations aux amortissements (DAP) théoriques seraient donc de l'ordre de 6 M€, comme le détaille le tableau suivant :

	Valeur actif	Durée amort.	DAP théoriques
Ligne tramway	173 154 052	50	3 463 081
Pont	31 713 330	50	634 267
Centre de Maintenance	27 447 072	35	784 202
Matériel roulant	47 883 422	35	1 368 098
<b>Total non amorti</b>	<b>280 197 876</b>		<b>6 249 647</b>

Source : état des immobilisations tramway au 31 décembre 2012, hors biens acquis en 2012.

En retardant l'amortissement des investissements, ALM a affecté la sincérité du résultat du budget annexe des transports, notamment celui de l'exercice 2012, qui aurait été déficitaire si les règles comptables avaient été respectées.

Soldes intermédiaires - En k€	2010	2011	2012	BP 2013
<b>CAF NETTE</b>	6 218	6 507	2 445	3 298
DAP comptabilisés sur l'exercice	3 871	4 665	5 386	6 057
<b>RESULTAT</b>	<b>6 189</b>	<b>7 343</b>	<b>2 924</b>	<b>2 874</b>
DAP retraités (avec DAP tramway)		7 790*	11 636	12 306
<b>RESULTAT retraité</b>	<b>6 189</b>	<b>4 218</b>	<b>- 3 326</b>	<b>- 3 375</b>

\* DAP comptabilisés + DAP théorique 2012 divisé par 2 (prorata temporis à compter de la mise en service du tram en juin 2011).

<sup>11</sup> Pour le budget annexe transport, la nomenclature comptable M49, indique (titre 2 – p.36) : « l'amortissement d'un actif commence à la date de début de consommation des avantages économiques qui lui sont attachés (application du prorata temporis) ». Le Plan comptable général ajoute : « Cette date correspond généralement à la date de mise en service de l'actif » (PCG art. 322-4-2).

La collectivité s'est engagée à régulariser la situation et à intégrer les amortissements des investissements concernés sur l'exercice 2014.

**Recommandation n° 3 : compte tenu du résultat déficitaire estimé à plus de 3 M€ par an, la chambre recommande à la collectivité de revoir les sources de financement de ce budget annexe, pour rétablir l'équilibre de l'exploitation.**

D'autres règles comptables n'ont pas été correctement appliquées par la collectivité, parmi lesquelles l'engagement préalable de la dépense : ainsi, plus de trois quarts des dépenses échappent à cette procédure.

De même, la procédure de rattachement des charges et produits à l'exercice n'est pas respectée, alors que cette absence de rattachement a faussé la sincérité des résultats. L'examen des conditions financières de la mutualisation des personnels a aussi montré que les flux financiers n'avaient pas été comptabilisés annuellement, mais avaient fait l'objet d'une régularisation en 2011 pour les exercices 2008, 2009, et 2010.

L'ordonnateur actuel de la collectivité, en réponse aux observations provisoires de la chambre, s'est engagé à procéder au rattachement des charges et des produits dès l'exercice 2015.

Ces différents manquements ne participent pas d'une présentation fiable de la situation financière de la collectivité.

En octobre 2012, le comité de suivi de la gestion de l'eau et de l'assainissement notait également que l'absence de rattachement des factures d'achat d'eau pouvait avoir une incidence sur le résultat.

A l'occasion, cette fois-ci, de l'examen de la gestion de l'aéroport, il a été observé que la subvention 2012 du budget principal au budget annexe « aéroport » n'avait pas été prise en compte, suite au rejet de mandats par l'agence comptable, pour imputation comptable erronée. Cette subvention a été versée en 2013, mais sans rattachement comptable. En conséquence, le résultat 2012 du BA « aéroport » n'est pas sincère au sens de la réglementation financière, puisque déficitaire de 1,1 M€ alors qu'il aurait dû être légèrement positif, et le compte 2013 ne sera pas non plus exact, car son résultat sera artificiellement augmenté de 1,2 M€.

Enfin, la réglementation financière engage les collectivités à constituer des provisions pour risques et charges lorsque des risques contentieux ou financiers peuvent impacter les équilibres financiers, ce qu'ALM n'a pas réalisé, malgré la construction de Biopole et la souscription d'emprunts à risques.

A la suite des observations de la chambre recommandant à la collectivité de constituer des provisions pour risques, particulièrement pour la dette, l'ordonnateur actuel s'est engagé à constituer des provisions budgétaires dès le budget supplémentaire de l'exercice 2014.

### **3.4 La prévision budgétaire**

Ce manque de rigueur dans l'application de la réglementation financière a été particulièrement relevé à l'occasion de la réalisation des travaux de construction du tramway. Cette opération d'investissement, par nature pluriannuelle, n'a pas été suivie correctement par la collectivité sur le plan budgétaire.

En effet, ALM n'a pas inscrit les crédits budgétaires à hauteur des besoins liés à l'avancée des travaux ; les crédits votés ont été insuffisants en 2008 et 2010 ou trop importants en 2009, puisque 42 M€ de crédits ont été annulés. L'absence de gestion pluriannuelle n'a pas favorisé la correcte budgétisation des dépenses d'investissement de l'exercice budgétaire. L'ordonnateur actuel de la collectivité indique, toutefois, en réponse aux observations provisoires de la chambre, envisager dès le budget primitif 2015, de mettre en place une gestion en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) sur les principaux projets d'investissement.

Ainsi, plusieurs factures d'avances au mandataire, parvenues en fin d'année, n'ont pas été prises en compte sur l'exercice budgétaire correspondant : pour l'année 2008, 14,3 M€ ont été mandatés en 2009 ; pour l'année 2009, 9,6 M€ ont été mandatés en 2010 et 14,8 M€ de factures 2010 ont été mandatés en 2011.

Ces factures, datées de l'exercice n-1, auraient dû être comptabilisées comme « restes à réaliser ». Or, l'insuffisance de crédits ouverts en 2008 et 2010 et l'absence d'engagement en 2009, ne permettaient pas la prise en compte des restes à réaliser. En investissement, on constate au regard des annulations de crédits, une insuffisance manifeste de crédits ouverts en 2008, mais surtout en 2010.

		2008	2009	2010
<b>Compte 238</b>	Crédits votés	50 087 000	135 439 752	115 226 872
	Crédits consommés	50 085 896	96 211 367	115 221 013
	Crédits annulés	1 104	39 228 385	5 859
	Restes à réaliser	0	0	0
	<i>Factures reçues en fin d'année et mandatées en N+1</i>	<b>14 338 577</b>	<b>9 641 879</b>	<b>14 837 674</b>
<b>Total Section d'investissement</b>	Crédits votés	64 438 412	166 160 901	139 247 066
	Crédits consommés	55 348 767	122 529 705	132 1538 55
	Crédits annulés	7 619 845	41 942 795	2 394 503

Source : fichier des mandats et comptes administratifs

Angers Loire Métropole avait mandaté un groupement d'entreprises pour la réalisation de ce projet, dans lequel la SARA, société d'aménagement de la région angevine, était plus particulièrement chargée du suivi des marchés et de la gestion financière de l'opération. Force est de constater que les relations entre le mandataire et ALM n'ont pas permis à la collectivité d'ajuster ses prévisions budgétaires à hauteur de l'avancement des travaux, même si, comme le précise l'ordonnateur actuel de la collectivité en réponse aux observations provisoires de la chambre, les entreprises engagées dans la réalisation du tramway ont été payées en temps et en heure.

La proximité institutionnelle de ces deux entités, ALM et SARA, la première étant actionnaire de la seconde, n'a pas pour autant permis d'aboutir à une présentation correcte des comptes administratifs du BA transport.

**Recommandation n° 4 : la chambre invite la collectivité à se donner les moyens de respecter les procédures comptables, dont l'ignorance affecte la pertinence des comptes.**

## 4 La gestion de la dette

### 4.1 Une dette destinée à financer un programme d'investissement exceptionnel

La dette globale d'ALM, au 31 décembre 2012, s'élève à 387 M€, soit 1 419 € par habitant, contre 325 € par habitant en moyenne pour les agglomérations. L'encours de la dette a progressé de 240 % entre 2008 et 2013. Cette situation s'explique par le programme d'investissement exceptionnel réalisé sur la période.

Les investissements effectués, en particulier la première ligne de tramway et le centre de traitement des déchets Biopole, ont modifié la répartition de l'encours de dette au sein des différents budgets de la collectivité. Ainsi, la dette du budget « transports » représente, en 2012, plus de 54 % de l'encours total, alors que celle du budget principal n'en constitue que 19 %.

#### Répartition de la dette financière au 31 décembre des années 2008 à 2012 entre le budget principal et les budgets annexes

Données en M€	2008	2009	2010	2011	2012
Encours global	113 772	244 244	346 390	382 224	386 948
dont budget principal	47 383	41 459	55 790	61 548	71 901
dont budget transports	0	139 306	195 361	209 907	208 952
dont budget déchet	10 346	9 264	38 124	55 875	53 216
dont budget eau	25 484	24 524	28 555	27 414	26 260
dont budget assainissement	30 559	29 691	28 560	27 479	26 619

Source : comptes de gestion.

Ce haut niveau d'endettement conditionne fortement les perspectives financières de l'agglomération, d'abord à court terme, compte tenu du service de la dette qui s'élève à 26,2 M€ en 2012, soit 12 % des produits de fonctionnement, mais également à long terme, en limitant la capacité d'autofinancement de la collectivité.

A cette contrainte s'ajoutent les risques liés aux contrats de prêts qui peuvent peser sensiblement sur les futures marges de manœuvre de la collectivité.

### 4.2 La gouvernance et la gestion de la dette

Dans un contexte de crise financière, et pour faire face à son besoin important de financement lié à la construction du tramway, la collectivité a opté pour une procédure présentée par elle comme « originale ».

Dans un premier temps, elle a choisi une stratégie qualifiée d'« optimisée », qui correspond à la phase de mobilisation des emprunts structurés ou en devises explicitement sollicités auprès des banques pour réduire la charge de la dette, pour ensuite s'orienter vers une stratégie qualifiée de « sécurisée », qui s'est traduite par un repli sur des emprunts à taux fixe ou simplement révisables.

#### 4.2.1 Le débat autour de la dette des collectivités locales

Les années 2008 et 2009 ont été marquées par les effets de la crise financière qui ont, entre autres conséquences, révélé les risques élevés de certains emprunts structurés contractés par les collectivités locales. Une « charte<sup>12</sup> de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales » a été signée au plan national le 7 décembre 2009, entre les représentants des associations d'élus et d'établissements bancaires. Cette charte a été annexée à une circulaire<sup>13</sup> de juin 2010 qui affirme, notamment, « *la nécessité d'une bonne information de l'assemblée délibérante* ».

Ce contexte particulier et les prescriptions de cette circulaire n'ont pas eu réellement d'impact sur les pratiques d'ALM en matière de gestion de la dette. Les délégations de pouvoirs et de signature n'ont pas été modifiées, la qualité de l'information donnée à l'assemblée délibérante n'a pas été renforcée, et la constitution d'éventuelles provisions permettant de faire face aux risques n'a pas été envisagée.

#### 4.2.2 La responsabilité de la gestion de la dette

Angers Loire Métropole, comme la ville d'Angers, ont, jusqu'à ces dernières années, été peu ou pas endettées, et ont bénéficié d'un capital de confiance auprès des établissements bancaires, qui ont considéré ces collectivités comme de « bonnes signatures ».

L'une comme l'autre avaient également une réputation d'expertise et de capacité d'innovation en matière de gestion de dette, acquise de longue date, liée en particulier au choix de mobiliser des emprunts en devises dans les années 90.

Toutefois, depuis cette période, les produits financiers se sont largement complexifiés. Pour autant, la collectivité a décidé d'engager une stratégie audacieuse pour faire face à son besoin de financement en limitant la charge de la dette, mais sans, pour autant, se faire accompagner par un prestataire extérieur, à l'exception d'une étude ponctuelle commandée en 2010.

Ce capital de confiance, ainsi que la technicité du sujet, explique, sans doute, le fait que l'assemblée délibérante ait délégué une large partie de ses pouvoirs à l'exécutif.

Dans un premier temps, la délibération n° DEL-2008-157 du 10 avril 2008, prévoit que le président d'ALM reçoit délégation, au titre de l'article L. 5211-10 du CGCT, pour : « *procéder dans la limite de 10 M€, à la réalisation d'emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couvertures des risques de taux et de change* ». La délibération n° DEL-2008-156 du même jour, relative aux délégations de l'assemblée au bureau permanent, ne prévoit en revanche aucune délégation dans ce domaine.

Le dispositif est complété par un arrêté du président du 11 avril 2008, qui délègue « fonctions et signature » au vice-président « *dans le domaine des finances* ». L'article 2 de l'arrêté indique que la délégation est donnée pour « *signer les pièces administratives courantes et pour ordonnancer les mandats de dépenses et la mise en recouvrement des recettes dans tous les domaines de compétences* ».

Cette formulation large, relative « aux pièces administratives courantes », aux « dépenses » et « recettes », est utilisée pour l'ensemble des arrêtés des différents vice-présidents dans leur domaine respectif de compétence.

---

<sup>12</sup> Dite « Charte Gissler ».

<sup>13</sup> La circulaire IOCB1015077C du 25 juin 2010.

Dans un second temps, lors de sa séance du 10 juillet 2008, au motif d'adaptations nécessaires, le conseil élargit sa délégation au bureau par délibération n° DEL-2008-276, en ajoutant notamment « *procéder à la réalisation des emprunts supérieurs à 30 millions d'euros destinés au financement des investissements prévus au budget et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couverture des risques de taux de change* ».

Le président voit, concomitamment, sa délégation dans ce domaine s'élargir, par délibération n° DEL-2008-275 qui stipule que le président peut « *procéder, dans la limite de 30 millions d'euros, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couverture des risques de taux et de change* ».

Ces délibérations ont été, tant en avril qu'en juillet 2008, adoptées à l'unanimité. Ce cadre réglementaire est particulièrement large et le conseil de communauté s'est dessaisi, sans cadre précis, d'un champ de compétence qui était déjà, à cette période, considéré comme générateur de risques financiers.

En outre, depuis cette date, les risques liés aux emprunts dits « toxiques » ont fait l'objet d'un large écho et les textes, comme l'instruction budgétaire M14 et plus particulièrement la circulaire du 25 juin 2010 précitée, ont signalé l'intérêt de préciser la nature des emprunts et le contenu des délégations, pour garantir un meilleur contrôle démocratique des opérations relatives à la gestion de dette d'une collectivité. Le conseil communautaire d'ALM n'a pas, pour autant, modifié ses délégations sur ce point.

Pour l'avenir, le nouvel ordonnateur envisage de revoir les seuils de délégation pour garantir une meilleure information des élus communautaires.

A l'occasion de son contrôle, la chambre a constaté que plusieurs opérations de gestion de dette réalisées sur la période 2008-2011 l'ont été à partir d'une interprétation plus qu'extensive des délégations de pouvoir et de signatures données.

Alors qu'aucun besoin de trésorerie ne le justifiait, le 8 avril 2008, le vice-président en charge des finances signalait, au titre d'une délégation obtenue par arrêté du 25 avril 2001, un arrêté dans lequel il engageait la collectivité pour un emprunt de 20 M€, considéré depuis comme très risqué (classé « hors charte Gissler F6 »), destiné à financer une opération du budget d'assainissement. Le contrat était signé le jour même. Le conseil d'agglomération se réunissait dans sa nouvelle configuration le 10 avril 2008 et une délégation relative aux emprunts était donnée au président pour un montant limité à 10 M€. La première tranche de 10 M€ n'a été mobilisée que le 26 juin 2008.

De même, le 7 janvier 2009, le vice-président en charge des finances signalait trois arrêtés par lesquels il s'autorisait à signer un contrat de prêt, à hauteur de deux fois 20 M€ et d'une fois 10 M€, auprès du même établissement financier, la Caisse régionale de crédit agricole de l'Anjou et du Maine, à des conditions similaires<sup>14</sup>.

Cette opération, que postérieurement, la collectivité présentera<sup>15</sup> comme une opération unique « un prêt multidevises de 50 M€ », a été formalisée par trois contrats signés simultanément le 9 janvier 2009. La collectivité explique que son approche juridique était celle d'un seuil par contrat de prêt. Cette formalisation en trois contrats différents, réalisée selon la collectivité à l'initiative de la banque, a permis de dépasser les seuils de 30 M€ de délégation de pouvoir donnée

---

<sup>14</sup> Durée 30 ans, périodicité mensuelle, 1<sup>ère</sup> devise pour l'un des prêts de 20 M€ le Franc Suisse, Yen pour les deux autres, taux Libor un mois + 0,40 % ou Euribor trois mois + 0,90 % si retour en euros, amortissement mensuel.

<sup>15</sup> Délibération du 7 mai 2009.

au président, subdéléguée au vice-président des finances, pour un acte qui dépasse largement le statut de « pièce administrative courante ».

Il en ressort que dans un contexte de crise financière très marqué par le risque des emprunts dit « toxiques », qui appelait à la prudence, le vice-président en charge des finances a fait un usage abusif de sa délégation, pour engager la collectivité sur 50 M€ d'emprunts, à très haut niveau de risque, puisque recensés depuis dans les produits hors charte.

#### 4.2.3 L'information de l'assemblée délibérante

Durant la période pendant laquelle la collectivité a mobilisé un montant important d'emprunts, l'information de l'assemblée délibérante n'a pas été assurée conformément aux textes. Certains états annexés au compte administratif, comme celui relatif à l'encours de la dette ou celui indiquant pour les emprunts à risque les coûts de sortie<sup>16</sup>, présentent des erreurs ou omissions, dont certaines sont anciennes et auraient dû être, depuis, corrigées.

En mars 2009, la commission des finances et en mai 2009, le bureau permanent étaient saisis de la stratégie de la collectivité sur la mobilisation des emprunts pour la période 2010-2012. L'information communiquée à cette occasion était postérieure à la mobilisation des emprunts à risque, mais surtout incomplète quant à la nature réelle des emprunts déjà mobilisés, assimilant notamment certains emprunts structurés à des emprunts à taux fixe<sup>17</sup>.

Depuis 2011, le compte administratif contient bien l'annexe relative au classement des emprunts selon la charte précitée Gissler, qui informe explicitement sur un niveau de risque très élevé, ce qui selon l'ancien ordonnateur, confirme la volonté de l'exécutif de ne pas soustraire l'information au conseil communautaire. Cette situation n'a, pour autant, alerté ni le conseil communautaire, ni le bureau qui, à la lecture des comptes rendus des différentes instances, ne se sont pas saisis de ces thèmes. La chambre regrette que le débat concernant les risques relatifs à l'encours de dette, dont le retentissement national a été pourtant fort, ait échappé au conseil communautaire.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président actuel d'ALM s'est engagé à présenter un rapport spécifique sur la dette à l'occasion du débat d'orientation budgétaire 2015.

### **4.3 Les caractéristiques de la dette**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2013, la durée résiduelle de la dette était de 23 ans et 7 mois. L'encours se répartit en 47 % d'emprunts à taux fixe, 23 % d'emprunts indexés et 30 % d'emprunts structurés. La mobilisation de prêts à taux fixe sur la dernière période a permis de réduire la part d'emprunts hors charte (F6) dans l'encours. Toutefois, elle est toujours très élevée et représente 29 % de l'encours, contre 3,9 % en moyenne nationale<sup>18</sup>.

Les emprunts à haut niveau de risque, classés F6, donc hors charte Gissler, au 1<sup>er</sup> janvier 2013, représentent un encours de 112,7 M€ et se répartissent comme suit, dans les différents budgets d'ALM :

---

<sup>16</sup> Les « coûts de sortie » représentent le montant contractuel qui s'ajoute au capital restant dû exigé par la banque en cas de rupture du contrat à la demande de l'emprunteur.

<sup>17</sup> Compte rendu du 12 mars 2009 au titre de la commission des finances, du bureau permanent saisi de la stratégie de mobilisation des emprunts pour la période 2010-2012 et dossier n° 53 du bureau permanent du 7 mai 2009 présente les emprunts récemment mobilisés.

<sup>18</sup> Etude de Finance Active 2012.

en k€	Encours	répartition	emprunts F6	% d'emprunts F6
Encours global	386 948	100 %	112 703	29,13 %
Budget principal	71 901	19 %	152	0,21 %
Budget transports	208 952	54 %	71 639	<b>34,28 %</b>
Budget déchets	53 216	14 %	0	0,00 %
Budget eau	26 260	7 %	14 544	<b>55,38 %</b>
Budget assainissement	26 619	7 %	26 368	<b>99,06 %</b>

En 2010, l'exécutif a commandé à un prestataire spécialisé une étude approfondie, mais restée confidentielle, sur l'appréciation du risque relatif à l'encours de dette.

Cette étude, communiquée à la chambre lors de l'instruction, notait plusieurs caractéristiques, qui demeurent pertinentes. La période de crise financière a été considérée comme peu propice par la collectivité pour opérer des retournements de ces prêts structurés, dans la mesure où les prix de sortie sont encore très élevés.

La dette de la collectivité est jeune, car constituée pour l'essentiel depuis 2007 et plus particulièrement à l'occasion de la construction du tramway. La capacité de désendettement est favorisée par des amortissements d'emprunt linéaires : toutefois, le risque de taux est réel puisque près de 20 % de l'encours est indexé sur des produits basés sur des parités de change et près de 11,6 % ont un risque de change des pertes ayant d'ailleurs déjà été enregistrées sur certains contrats.

En 2013, l'encours à risque représentait donc globalement 112,7 M€. En outre, le budget annexe d'assainissement est particulièrement exposé puisque son encours de dette est en totalité constitué d'emprunts à risque. C'est, dans une moindre mesure, le même type de constat pour les budgets annexes de l'eau et du transport.

La jeunesse relative de la dette explique qu'aujourd'hui la collectivité bénéficie encore de taux dits « bonifiés ». Plusieurs emprunts contractés sur 30 ans proposent des phases de taux bonifiés sur trois, dix voire vingt ans, reportant ainsi la phase de risque au long terme. Les premières périodes d'exposition aux risques de taux pourraient donc intervenir en 2014, mais plus significativement en 2017 et 2019.

La dette en devises, vivement déconseillée par la charte, est également conséquente. Elle représente 44,3 M€ de capital restant dû, sur le budget annexe transport, pour les emprunts contractés en 2009.

Les pertes de changes constatées sur le capital (perte de 915 k€ sur l'annuité 2012) sont, aujourd'hui encore, compensées par un niveau bas des taux d'intérêts (2 131 k€ calculés sur les taux fixes de référence). Pour autant, le risque de change est toujours élevé, notamment sur le franc suisse, aussi en cas de parité défavorable, un retour à l'euro aurait pour conséquence une augmentation importante du capital restant dû.

Les conditions contractuelles de certains prêts aboutissent à des indemnités qui représentent près du double du capital emprunté, pour compenser notamment la période de bonification des intérêts. Ce calcul illustre assez clairement la contrainte qui pèse sur la collectivité. Ainsi, au 31 décembre 2012, pour les contrats classés F6, le total des coûts de sortie s'élève à 162,8 M€, pour un montant de capital restant dû de 94,9 M€, soit 171 % d'indemnités.

Le service financier suit précisément chaque contrat de prêts « à risques » pour évaluer les gains et pertes éventuels au regard d'un taux fixe théorique. Quelques réaménagements ont été réalisés depuis 2008, notamment par des opérations de sécurisation, avec des modifications de structure de taux, moins risquée, mais ces opérations restent marginales. La collectivité, consciente du risque potentiel à venir, veille à saisir les opportunités éventuelles de renégociation de prêts auprès des prêteurs habituels et envisage de se faire accompagner par un cabinet spécialisé pour conduire les opérations de « désensibilisation » de sa dette.

La rigidité de certains contrats de prêts, leur jeunesse, voire l'originalité de certains d'entre eux, comme celui réalisé avec une banque britannique qui ne permet qu'une renégociation avec cet établissement bancaire, laissent penser que la collectivité ne pourra pas nécessairement se prémunir des turbulences éventuelles sur les marchés financiers.

Le besoin très important d'emprunts, justifié en particulier par la réalisation du tramway, a engagé ALM dans une démarche d'optimisation des charges financières (limiter l'annuité à 10 M€) en mobilisant sur 2008/2009, notamment 30 M€ d'emprunts structurés avec un risque très élevé et 50 M€ d'emprunts en devises, sans tenir compte du contexte national qui alertait déjà fortement sur les conséquences de tels choix.

## 5 La situation financière

ALM dispose d'un budget principal et de cinq budgets annexes, eau, assainissement, gestion des déchets, transports et aéroport. La part importante des budgets annexes, qui représentent 64 % du total des recettes de fonctionnement, justifie une approche consolidée de la situation financière. Le budget principal représente 36 % de l'ensemble et le budget annexe « transports » 29 %.

### 5.1 Les produits de fonctionnement

Les produits de fonctionnement s'établissent à 217 M€ en 2012, ils ont progressé en moyenne de 4,6 % par an. La part des produits de la fiscalité a fortement augmenté, puisqu'elle représente en 2012 35 % des ressources du budget principal, contre 15 % en 2008.

(k€) réel	2008	2009	2010	2011	2012	Var. moyenne / an
<b>recettes de fonctionnement</b>	<b>180 858</b>	<b>185 639</b>	<b>188 390</b>	<b>209 268</b>	<b>216 842</b>	<b>4,6 %</b>
BP*	63 812	65 742	60 748	<b>74 604</b>	79 501	5,6 %
BA Eau	21 935	22 557	24 197	24 202	23 882	2,1 %
BA Assainissement	16 004	16 283	18 086	19 320	20 358	6,2 %
BA déchets	27 524	29 616	33 210	32 613	32 682	4,4 %
BA Transports**	49 674	49 107	50 667	<b>57 167</b>	60 414	5,0 %
BA Aéroport**	1 909	2 335	1 480	1 361	6	- 76,1 %

\*hors remboursement de frais des budgets annexes et compte 739 déduit.

\*\* y compris la subvention du budget principal.

#### 5.1.1 Les recettes fiscales

La communauté d'agglomération avait engagé, en début de mandat, une réflexion sur l'évolution de sa fiscalité pour répondre aux besoins de financement des importants investissements programmés, en particulier le tramway et le centre de traitement des déchets.

En 2010, un « pacte financier et fiscal » élaboré avec l'ensemble des élus a abouti à la mise en place d'une fiscalité additionnelle pour obtenir des produits fiscaux plus importants, en arbitr

selon les hypothèses envisagées, sur un gain de 10 M€. Au niveau national, la réforme de la fiscalité locale a, dans le même temps, supprimé la taxe professionnelle (TP) et généralisé cette fiscalité additionnelle sur les ménages au profit des communautés relevant du régime de la fiscalité professionnelle unique.

Ainsi, en 2011, la structure des ressources fiscales de la collectivité a été modifiée et les effets cumulés de la réforme nationale, dont l'effet était fiscalement neutre pour le contribuable communautaire, et de la création d'une fiscalité additionnelle décidée au niveau local, ont abouti, pour ALM, aux taux d'imposition suivants qui sont restés stables depuis :

- Taxe d'habitation : 9,74 % ;
- Taxe foncier bâti : 2,18 % ;
- Taxe foncier non bâti : 5,48 %.

L'évolution des recettes fiscales comparée aux montants reçus au titre de l'ensemble des nouvelles impositions et dotations, montre qu'indépendamment des décisions locales, ALM a bénéficié d'une augmentation des ressources liée au transfert optionnel de la taxe sur les surfaces commerciales et de la taxe additionnelle au foncier non-bâti.

Le solde de fiscalité perçu au profit de la seule agglomération, après reversement aux communes membres de la dotation de solidarité communautaire (DSC), de la dotation de compensation et du fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR)<sup>19</sup>, montre qu'ALM a dégagé des marges significatives. Ainsi, le solde est passé de 9,5 M€ en 2008 à 33,3 M€ en 2013, comme le montre le tableau ci-dessous :

	2008	2009	2010	2011	2012	Etats fiscaux 2013
<b>Reversement aux communes</b>	<b>48 646 631</b>	<b>48 831 273</b>	<b>48 368 142</b>	<b>53 266 210</b>	<b>51 203 546</b>	<b>51 460 066</b>
Dégrèvement TP/ VA		144 903	144 903			
attribution de compensation	38 652 756	38 652 723	38 137 766	38 137 766	35 866 143	36 000 000
DSC	9 993 875	10 003 448	10 040 139	10 361 005	10 447 126	10 500 000
FNGIR				4 720 730	4 837 084	4 960 066
majoration SRU		30 199	45 334	46 709	53 193	
<b>Recettes ALM</b>	<b>58 148 540</b>	<b>59 268 692</b>	<b>62 413 703</b>	<b>76 433 802</b>	<b>79 104 572</b>	<b>84 729 687</b>
CFE				19 793 581	20 131 574	20 984 553
CVAE				15 296 562	15 201 777	19 393 879
AC négative	455 868	455 336	455 859	455 859	455 859	511 588
FPIC					549 491	977 744
IFER				810 285	810 519	810 522
majoration SRU	40 704	55 101	65 474	94 954	13 494	
TASCOM				2 946 852	3 025 489	3 062 342
TPU	57 651 968	58 758 255	1 327 035			
Compensat° relais TP			60 565 335	109 354		
rôles supplémentaires				579 158	1 079 578	152 262
Taxe Foncière taxe d'habitation				36 347 197	37 836 790	38 836 797
<b>Solde ALM</b>	<b>9 501 909</b>	<b>10 437 419</b>	<b>14 045 561</b>	<b>23 167 592</b>	<b>27 901 026</b>	<b>33 269 621</b>

Source : ALM.

<sup>19</sup> L'article 78 de la loi de finances pour 2010 instaure, à compter de 2011, trois fonds nationaux de garantie individuelle des ressources pour chaque niveau de collectivités, celui relatif aux communes et intercommunalités étant prévu par le 2.1. Si la somme des nouvelles recettes fiscales augmentée de la CRTP attribuée au titre de 2011 est inférieure aux anciennes recettes fiscales, la commune ou l'EPCI a droit à un reversement du FNGIR d'un montant égal au déficit multiplié par un coefficient d'équilibrage.

Si la collectivité n'a pas eu de mauvaise surprise au moment de la notification des bases et des dotations, elle relève que la fixation, au niveau local, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), n'est encore ni explicite, ni stabilisée. En effet, elle s'est vu notifier, pour 2013, un montant de CVAE de 19,4 M€, alors qu'il était de 15,2 M€ en 2012. Ce produit augmente de 27,6 % au motif « d'un réajustement ». ALM ne dispose pas d'explication objective de cette différence, ne sachant pas si ce montant constitue la base de la fiscalité future ou s'il s'agit d'un « effet rattrapage », qui ne se reproduira plus en 2014. Ces variations inexplicables créent pour la collectivité, une insécurité financière préjudiciable à la fiabilité de ses perspectives.

En structure, les ressources d'ALM ont profondément évolué, passant d'une fiscalité essentiellement économique à une fiscalité basée pour plus de 50 % sur la fiscalité ménage (taxe foncière et taxe d'habitation).

Cette évolution de structure représente pour la collectivité, ce qu'elle considère comme une situation plus stable en termes de bases fiscales, puisque les bases ménages sont moins susceptibles de fortes variations, mais sont également moins dynamiques et présentent des marges de manœuvre plus limitées.

### 5.1.2 Les dotations

La dotation globale de fonctionnement (DGF) a progressé de 2,7 % entre 2008 et 2013. Le rattachement de deux nouvelles communes à l'agglomération et les nouvelles modalités de répartitions de la dotation d'intercommunalité<sup>20</sup> et de compensation ont permis aux dotations de progresser.

En outre, le choix de la fiscalité additionnelle et la réforme de la fiscalité locale ont amélioré l'un des indicateurs retenus pour le calcul des dotations. Ainsi, le coefficient d'intégration fiscale (CIF) atteint 0,331960 en 2013, pour se situer au niveau de la moyenne nationale (0,336536), alors qu'il était en deçà en 2008.

Le fonds de péréquation communale et intercommunale (FPIC), créé dans le cadre de la réforme de la fiscalité directe locale<sup>21</sup> a été mis en œuvre en 2012, et ALM en a bénéficié depuis sa création, en 2012, pour 549 491 €, porté à 997 744 € en 2013.

La péréquation au sein de l'agglomération est une problématique qui a également été débattue par les conseillers communautaires à l'occasion du « pacte financier et fiscal ». Concomitamment à la mise en place de la fiscalité additionnelle, une amélioration des clés de répartition de la dotation de solidarité communautaire (DSC) a été négociée avec les élus. Ainsi, ALM a augmenté sa propre contribution aux communes de 320 000 € en 2011, ce qui représentait 7,5 % de la dotation de solidarité variable. Sur les 31 communes membres en 2011, 14 d'entre elles ont bénéficié d'une hausse de leur dotation de solidarité, avec une progression de 14 euros par habitant en moyenne.

---

<sup>20</sup> Soit la dotation globale de fonctionnement des groupements de communes.

<sup>21</sup> Article 125 de la loi de finances pour 2011, modifié par les dispositions de la loi de finances pour 2013, et une circulaire du 13 mai 2013 qui précise les ajustements apportés au dispositif, comme la prise en compte du revenu par habitant pour les contributeurs, le relèvement du seuil de l'effort fiscal de 0,5 à 0,75 pour les bénéficiaires et la modification des modalités de répartition au sein des ensembles intercommunaux.

## 5.2 Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses globales de fonctionnement (hors compte 739 mais subventions aux BA comprises) représentent 165 M€ et ont progressé en moyenne de 6 % par an.

(k€) réel	2008	2009	2010	2011	2012	var moyenne / an
dépenses de fonctionnement	129 363	133 465	135 418	152 930	163 592	6,0 %
BP*	41 414	43 368	45 568	53 435	56 283	8,0 %
BA Eau	18 489	16 902	16 583	17 679	17 871	- 0,8 %
BA Assainissement	11 641	12 067	12 591	11 851	12 408	1,6 %
BA déchets	20 199	20 719	20 173	24 244	24 851	5,3 %
BA Transports	35 525	38 341	39 501	44 833	51 198	9,6 %
BA Aéroport	2 096	2 068	1 002	887	981	- 17,3 %

\*hors compte 739 et subventions aux BA comprises.

Le budget principal, qui représente en 2012 34 % des dépenses de fonctionnement globalisées, voit ses dépenses fortement augmenter, sous l'effet combiné de l'augmentation des subventions aux budgets annexes, qui passent de 3,5 M€ à 9,9 M€, de l'évolution de la masse salariale et d'une augmentation régulière de ses charges à caractère général.

L'augmentation de dépenses de fonctionnement du budget « transport » qui représente 31 % des dépenses, est liée à la mise en service du tramway et aux ajustements induits sur la participation financière à la délégation de service publique (DSP). Quant au budget « gestion des déchets », l'augmentation s'explique par le démarrage de la délégation de service public (DSP) Biopole pour 6 M€ par an, depuis 2011.

L'évolution des charges des budgets d'eau et assainissement est maîtrisée. La situation financière de l'aéroport sera examinée dans la partie 8 du présent rapport, mais son impact est relativement marginal au regard des autres budgets.

Les dépenses de personnel s'élèvent à 29,8 M€ en 2012 et ont augmenté de 3 % en moyenne annuelle sur la période. Elles ne représentent que 18 % des charges consolidées, compte tenu de la gestion déléguée des transports et du traitement des déchets.

Les effectifs ont crû dans les secteurs opérationnels de l'assainissement et de l'aménagement, mais surtout dans le domaine de l'action économique, qui émerge au budget principal. Ainsi, la masse salariale du budget principal a augmenté fortement, en moyenne de 4,95 % par an, du fait de l'augmentation des effectifs.

Evolution des ETP base bilan social	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Permanents</b>	645	658	665	678	692
<b>Temporaires et saisonniers</b>	45	46	50	57	64
<b>Emplois Aidés</b>	6	8	19	18	13
<b>Total</b>	<b>696</b>	<b>712</b>	<b>734</b>	<b>753</b>	<b>770</b>

Source : ALM.

La chambre note également, un recours excessif aux recrutements d'agents contractuels de catégorie A, qui représentent plus de 50 % des agents de cette catégorie pour la filière administrative, comme le montre le tableau suivant.

<b>Administratif</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Contractuel (CDD + CDI)	19,9 %	19,6 %	22,4 %	24,9 %	34,9 %
Stagiaires + titulaires	27,9%	29,1 %	29,2 %	32,2 %	33,4 %
Total	47,7 %	48,7 %	51,6 %	57,1 %	68,4 %
<b>Non-titulaires / total</b>	<b>42 %</b>	<b>40 %</b>	<b>43 %</b>	<b>44 %</b>	<b>51 %</b>

### 5.3 L'autofinancement

Les marges de manœuvre de la collectivité proviennent pour l'essentiel du budget principal, qui finance l'équilibre de plusieurs budgets annexes. Sur la période, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) du budget principal s'est significativement amélioré, passant de 21,6 M€ en 2008 à 32,64 M€ soit une augmentation de 51 %, compte tenu notamment de l'augmentation du produit fiscal.

Les décisions prises en matière de fiscalité, ont permis d'améliorer les marges de manœuvre de la collectivité entre 2008 et 2011, pour notamment faire face à partir de 2012, à l'accroissement des charges financières.

(k€) réel	2008	2009	2010	2011	2012	2008/2012
CAF Brute	43 871	45 137	51 361	53 138	49 615	13,1 %
BP*	14 819	15 416	14 331	18 233	20 365	37,4 %
BA Eau	3 440	5 652	7 613	6 501	5 998	74,4 %
BA Assainissement	4 363	4 215	5 478	7 459	7 708	76,7 %
BA déchets	7 301	8 835	12 972	8 325	7 794	6,7 %
BA Transports	14 135	10 753	10 488	12 286	8 725	- 38,3 %
BA Aéroport	- 187	266	478	334	- 975	420,7 %

\*hors compte 739 et subventions aux BA comprises.

### 5.4 Les investissements

La période 2008-2012 est marquée par des investissements de grande ampleur pour un montant total de 625 M€. Trois grands équipements ont été réalisés : la nouvelle station de traitement des eaux de la Baumette, dont le coût de 66,5 M€ a été pris en charge par Angers Loire Métropole à hauteur de 40 M€<sup>22</sup>, le centre de valorisation des déchets Biopole (60 M€) et la première ligne de tramway (335 M€).

Ces deux derniers équipements sont plus particulièrement traités aux parties 6 et 10 du présent rapport.

<sup>22</sup> Le solde comprend les subventions de l'agence de l'eau Loire Bretagne pour 21,35 M€, de 2 M€ du conseil régional, de 1,82 M€ du conseil général et de 1 M€ du FEDER.

## 5.5 Le service de la dette et la CAF nette

Pour financer ces équipements, la collectivité a mobilisé 366 M€ d'emprunts nouveaux sur la période, soit un financement par emprunts à hauteur de 58,6 % des dépenses. En conséquence, le service de la dette a été multiplié par trois sur la période, passant de 8,9 M€ à 26,2 M€, soit une augmentation de 193 %.

Toutefois, la capacité de désendettement globale de la collectivité, qui s'exprime par le nombre d'années théorique qu'elle mettrait à rembourser sa dette si elle arrêta toute autre opération d'investissement, a évolué de 2,6 ans en 2008 à 7,8 ans en 2012, ce qui semble raisonnable au regard des investissements réalisés.

La capacité d'autofinancement (CAF) nette disponible après remboursement en capital des annuités de la dette s'élève à 34 M€ en 2012, soit une régression de 9 % sur la période.

L'accroissement des charges financières contraint la capacité d'autofinancement de l'investissement d'ALM, d'autant que les marges de manœuvre éventuelles dégagées sur les BA de l'eau et l'assainissement ne sont pas fongibles<sup>23</sup>.

## 5.6 Les perspectives

Aujourd'hui, la situation financière de la collectivité peut être qualifiée de satisfaisante au regard des lourds investissements réalisés. Ce résultat a été obtenu, selon l'ancien ordonnateur, grâce à la mise en œuvre du pacte financier et fiscal négocié avec les maires de l'agglomération, dont l'objectif était d'obtenir un consensus sur la stratégie financière.

Mais les ambitions d'investissements futurs de la collectivité et les points de faiblesses identifiés ci-dessous doivent l'engager à une plus grande maîtrise de ses dépenses de fonctionnement et à un ajustement fin de la programmation des investissements.

En 2013, le rythme d'augmentation des dépenses est toujours soutenu, et l'autofinancement continue de décroître, selon les propres estimations de la collectivité.

Néanmoins, ALM envisage un programme pluriannuel d'investissement (PPI) 2013-2016 toujours ambitieux, puisque l'investissement du budget principal est porté à 60 M€ par an, alors qu'il était de l'ordre de 35 M€ par an, en moyenne, sur les cinq derniers exercices.

Si, toutes choses égales par ailleurs, ces prévisions semblent soutenables, des incertitudes persistent sur plusieurs points et seraient susceptibles de dégrader significativement la situation financière d'ALM :

- le dynamisme des ressources constaté sur 2010-2013 ne perdurera pas, en particulier pour les dotations de l'Etat. Les marges de manœuvre fiscales, même si elles existent, sont limitées eu égard à la part prédominante de la fiscalité ménage dans le nouveau « panier fiscal » de la collectivité et au plafonnement du versement transport ;
- la maîtrise des dépenses est un objectif annoncé mais loin d'être mis en œuvre, ce qui renforcera l'effet de ciseau déjà observé sur la période antérieure ;

---

<sup>23</sup> Les articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT et l'instruction comptable M4, indique qu'un budget annexe gérant un Service Public Industriel et Commercial ne peut pas reverser ses excédents au budget principal sauf cas exceptionnels.

- l'encours de la dette présente un facteur de risque élevé, dont les effets sont à venir, aussi les provisions prudentielles ou les surcoûts auront un impact sur l'autofinancement de la collectivité ;
- le dossier Biopole pourrait générer des coûts supplémentaires importants pour atteindre une qualité de production et une performance conformes aux attentes. Les différents contentieux en cours ne permettent pas aujourd'hui d'anticiper sur la part financière qui reviendra à la charge de la collectivité ;
- le budget « transports » présentera un résultat déficitaire qui devra être compensé dès que les amortissements de la première ligne de tramway auront été pris en compte ;
- la construction de la ligne B du tramway, dont les études sont engagées et l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) attribuée (février 2013), nécessiterait d'accroître l'endettement de la collectivité au-delà des seuils acceptables. Ce projet initialement prévu pour 2015 n'est, à ce jour, pas remis en cause mais les modalités de sa réalisation seront à revoir.

## 6 BIPOLE

En 2005, la collectivité a lancé un projet de réalisation d'une usine de traitement de déchets d'une capacité de 90 000 tonnes/an pour un coût prévisionnel de 60 M€, en optant pour un procédé innovant, le traitement mécano-biologique<sup>24</sup> (TMB), accompagné de la méthanisation.

ALM a été parmi les premières collectivités en France à s'engager sur ce procédé. Son projet était déjà bien engagé quand la controverse au sujet de cette technique s'est amplifiée, notamment en 2008 à propos de l'expérience de la communauté d'agglomération de Montpellier<sup>25</sup>.

Ce procédé de TMB a été rapidement controversé ; le débat technique et politique est toujours vif, mais les alternatives crédibles restent peu nombreuses. Ainsi, la pression du contexte liée aux directives européennes<sup>26</sup> a engagé la collectivité dans un choix technique que la publication tardive (2011-2012) des différents rapports d'experts<sup>27</sup>, à son sujet ne permettait pas d'exclure en 2005.

En revanche, la procédure de commande publique choisie pour la réalisation et l'exploitation du projet a accentué les difficultés rencontrées pour le bon achèvement de celui-ci.

---

<sup>24</sup> Le traitement mécano-biologique (TMB) tel que défini par l'ADEME, s'applique aux ordures ménagères résiduelles. Il consiste en l'imbrication étroite de plusieurs opérations :

- des opérations de traitement et de tri mécaniques qui visent à fractionner les déchets et à isoler progressivement certains éléments valorisables en tant que matériaux (métaux, plastiques, verre ...), déchets fermentescibles ou déchets incinérables à fort pouvoir calorifique (PCI). Toutes les fractions issues de ces opérations conservent un statut réglementaire de « déchet » ;
- des opérations biologiques telles que le compostage ou la méthanisation qui transforment la fraction fermentescible isolée en produits valorisables (compost, biogaz) ou en produits « stabilisés » (dont le pouvoir fermentescible est diminué) pouvant être stockés en centre d'enfouissement. Processus destiné à permettre la méthanisation de la part fermentescible des déchets à éliminer.

<sup>25</sup> Les éléments techniques sont précisément développés dans le rapport d'observations définitives de la communauté d'agglomération de Montpellier réalisé par la CRC Languedoc-Roussillon, en 2011 dans le cadre de l'enquête sur la gestion des déchets.

<sup>26</sup> La Directive européenne du 4 décembre 2000 impose aux pouvoirs publics des mesures visant à une réduction des émissions en polluants acides, en dioxyde de soufre, en oxydes d'azote, en métaux et en dioxines et un calendrier contraignant.

<sup>27</sup> Juin 2010 rapport du Sénat sur « les modes de traitement des déchets ménagers ». ADEME, en 2010, « les Avis de l'ADEME » confirmé en 2012. Septembre 2011, Cour des comptes « les collectivités locales et la gestion des déchets ».

Compte tenu de la complexité technique de ce projet, un cabinet juridique avait été mandaté par ALM pour déterminer la procédure la plus adaptée. Ce cabinet note à plusieurs reprises, dans son rapport, que le fractionnement des marchés est une source de difficultés au regard du partage de responsabilités. Il retient cet argument pour associer « conception et réalisation » mais, en revanche, ne le juge pas suffisant pour justifier un marché global. Les marchés de « conception, de réalisation et d'exploitation »<sup>28</sup> existent en tant que tels explicitement depuis 2011, mais il était possible de globaliser la procédure dès 2005.

Ainsi, la collectivité a été orientée vers un marché de « conception réalisation » qui a été attribué à l'entreprise Vinci-Sogea-Roland en 2007 et la procédure relative à la délégation de service public (DSP) pour l'exploitation a abouti à l'attribution, en février 2010, de la DSP à la société Geval, filiale de Veolia, qui était auparavant le prestataire d'ALM pour le traitement des déchets.

Ces deux entreprises devaient donc, pour le bon fonctionnement de Biopole, collaborer notamment pour la phase de mise en service industrielle, sous la responsabilité du constructeur, pendant laquelle celui-ci se chargeait de l'exploitation avec le personnel de l'exploitant, puis pour la « phase probatoire » d'une durée d'un an, avant le démarrage effectif de la DSP, « aux risques et périls » du délégataire.

Or, la finalisation du projet connaît de nombreuses difficultés. Les objectifs de production et de taux de valorisation des déchets ne sont pas respectés, les conditions d'exploitation sont jugées difficiles par le personnel et des nuisances externes, notamment olfactives, persistent. Face à ces constats, plusieurs contentieux ont été engagés.

En 2012, Veolia a engagé un référé expertise, pour clarifier les responsabilités des dysfonctionnements entre le constructeur et l'exploitant. En juin 2013, ALM refuse de réceptionner la construction du centre de traitement et met en demeure le constructeur de réaliser les travaux complémentaires, notamment ceux relatifs à l'étanchéité des bâtiments.

Les expertises des contentieux, liés notamment au partage des responsabilités entre constructeur et exploitant, sont en cours. Dans cette attente, la collectivité est dans l'obligation de faire fonctionner le centre de traitement et d'en supporter les coûts supplémentaires. Elle a, d'ores et déjà, pris à sa charge la réalisation de travaux de conformité, via son mandataire, la SODEMEL, aux frais et risques de l'entreprise Vinci Environnement et pris des mesures pour améliorer les conditions d'exploitation. Elle a prévu une enveloppe budgétaire de 2,5 M€ en 2013 pour financer ces surcoûts. Ces difficultés liées à l'exploitation, comme la moindre valorisation du compost, ne seront pas sans conséquences, et l'impact à venir sur l'équilibre économique de la DSP devra probablement être pris en compte.

Sur le plan financier, ALM a préparé la réalisation de cette opération en relevant sensiblement les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) en début de période. Ainsi, en 2010, son augmentation était supérieure à 7 % ; une politique de mise en réserve, étalée sur six ans, a permis d'anticiper le coût des travaux de construction de Biopole et d'amener progressivement le taux de TEOM au niveau du produit nécessaire à l'équilibre du budget gestion des déchets.

---

<sup>28</sup> Article 73 du code des marchés publics.

ALM n'a pas, pour autant, modifié la structure de la fiscalité puisque le délai de convergence offert par le législateur<sup>29</sup> est utilisé à plein par ALM, qui a maintenu les 33 taux préexistants, qui s'échelonnent de 6,75 % pour Bouchemaine à 15 % pour Sarrigné. Les difficultés de Biopole n'ont pas permis à la collectivité de progresser sur le dossier de la convergence des taux.

**Recommandation n° 5 : la chambre recommande à ALM d'élaborer un plan prévisionnel de convergence des taux de TEOM**, en s'appuyant sur les dispositions de l'article 195 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, qui prévoit la possibilité d'instaurer une TEOM composée, notamment, d'une part variable calculée en fonction du poids ou du volume des déchets, et dont l'objectif est de valoriser les comportements vertueux.

## **7 La télévision locale**

Pendant la période sous-revue, deux chaînes de télévision locale ont diffusé leur programme sur le territoire d'ALM : Angers 7 de 2007 à 2010 et, depuis 2013, Angers Télé. Ces deux chaînes ont bénéficié de financements publics. La société Angers 7, qui employait 15 salariés, a été rapidement en difficulté. En moins de trois ans, les pertes cumulées d'Angers 7 ont été de plus de 2 M€. ALM n'a pas participé à cette première tentative, mais s'est impliquée très directement dans le dernier projet.

La création d'Angers Télé fait suite à un appel d'offres du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) pour des télévisions locales du 24 juillet 2012. La candidature d'Angers Télé a été sélectionnée en décembre 2012. Angers Télé est géré via une société d'économie mixte (SEM), «Angers Loire Télévisions SAEML », au capital de 400 000 €, dont les statuts ont été adoptés au conseil communautaire du 12 juillet 2012. Les deux principaux actionnaires sont la ville d'Angers et ALM, qui possèdent chacune 28,5 % du capital.

Le directeur général de la société est également administrateur d'Angers Loire Télévisions au titre d'une société actionnaire, VO Productions qu'il dirige, mais il a, à ce titre, été également prestataire d'un contrat de maîtrise d'œuvre pour l'installation technique et administrative de la chaîne de télévision Angers Télé pour un montant de 21 200 € HT. Ce contrat a été signé avant le vote des statuts de la SEM.

La chambre invite ALM à veiller particulièrement au risque de conflit d'intérêt quand la fonction du dirigeant est concomitante à celle de prestataire de service.

En juillet 2012, lors de l'adoption des statuts, le budget 2013 avait été estimé à 1,1 M€ et la participation d'ALM au fonctionnement à 200 000 €/an. En février 2013, ce budget prévisionnel a été ramené à 854 203 €, mais la participation d'ALM a été portée à 300 000 €. Ces subventions sont autorisées par la réglementation, qui prévoit l'établissement d'un contrat d'objectifs et de moyens<sup>30</sup> définissant les missions de service public et leurs conditions de mise en œuvre, pour une durée comprise entre trois et cinq ans. Le contrat d'objectifs et de moyens entre ALM et la SEM a été signé le 4 mars 2013 et s'accompagne, comme pour d'autres satellites angevins, de la mise en place d'un comité de suivi annuel et de réunions techniques associant élus, techniciens et représentants de la SEM, ce que la chambre encourage, compte tenu du niveau d'engagement des financements publics.

---

<sup>29</sup> L'article 1636 B undecies du code général des impôts prévoit que le lissage des taux ne peut être exercé sur une période qui excède dix ans, soit à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005 et quelle que soit la date à laquelle la TEOM a été instituée.

<sup>30</sup> L'article L. 1426-1 du CGCT autorise les collectivités locales ou les EPCI à financer les chaînes de télé locales, en contrepartie d'un contrat d'objectifs et de moyens.

## 8 L'aéroport

Bien que la participation des financements publics au fonctionnement de l'aéroport soit importante, ALM a fait le choix de maintenir les services proposés, car elle estime que cet équipement est un atout en termes d'image et de développement économique.

La situation financière de l'aéroport n'a pas, pour autant, connu d'amélioration et son activité reste toujours en deçà des objectifs.

Des données fournies par la collectivité, il ressort sur la période que la grande majorité des mouvements sont locaux (planeurs, aéroclub) : 89 % des mouvements en 2008 et 75 % en 2012. L'activité loisirs et sportive représente 75 % des mouvements et 63 % des passagers en 2013.

Les mouvements commerciaux sont, pour leur part, soumis à de fortes variations, du fait des fluctuations de l'aviation d'affaire, dont les affrètements privés et ponctuels représentent, selon les années, entre 54 et 93 % de ces mouvements. L'activité commerciale et générale représente, selon les données actualisées par la collectivité, 20 000 passagers en 2013.

Activité par mouvements	2008	2009	2010	2011	2012*
<b>MOUVEMENTS COMMERCIAUX</b>	2 554	2 069	759	1 183	1 557
Lignes régulières et charters	311	3	89	333	286
Vols affrétés, autres commerciaux	216	140	99	142	123
Aviation affaires	2 027	1926	518	638	955
Evacuations sanitaires, SAMU			53	70	193
<b>MOUVEMENTS AVIATION GENERALE*</b>	0	0	0	0	4 700
<b>MOUVEMENTS Loisirs, aéroclub, planeurs</b>	19 873	20 329	26 572	25 203	17 801
<b>TOTAL MOUVEMENTS</b>	<b>22 427</b>	<b>22 398</b>	<b>27 331</b>	<b>26 386</b>	<b>24 058</b>

\*Sur l'exercice 2012, la rubrique « aviation générale » jusqu'alors intégrée à l'aviation de loisirs, comprend les entraînements, militaires, le travail aérien et Airwest assistance.

Le nombre de passagers, quant à lui, est très dépendant des ouvertures et fermetures de lignes régulières, même si le taux de remplissage de celles-ci est structurellement bas, en moyenne 36 % pour les lignes vers Nice et Londres, jusqu'en 2012. L'activité tourisme avec les vols sur Londres, Nice et des charters atteindrait, selon la collectivité, un taux de remplissage des avions proche de 65 % en 2013.

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>PASSAGERS COMMERCIAUX</b>	11 326	7 317	3 543	6 762	11 624*
Lignes régulières & charters	3 675	14	1592	3 412	7 547
Aviation d'affaires	6 513	6331	1144	1 628	2 486
Autres commerciaux, vols affrétés	1 138	972	807	1 722	1 219
Evacuations sanitaires, SAMU	0	0	0	0	372
<b>PASSAGERS AVIATION GENERALE*</b>	0	0	0	0	9 390
Aviation de Loisirs et sportive : associations, aéroclub, planeurs	49 683	50 823	60 115	59 006	36 255
<b>TOTAL PASSAGERS</b>	<b>61 009</b>	<b>58 140</b>	<b>63 658</b>	<b>65 768</b>	<b>57 269</b>

\* données 2012 non confirmées par la DGAC.

Depuis 2008, la participation du budget principal à l'équilibre du budget annexe est de l'ordre de 1,2 M€ par an, y compris les subventions ponctuelles aux ouvertures de lignes, de l'ordre de 280 k€ pour les deux lignes ouvertes en 2012, Londres et Nice. ALM finance, par la subvention annuelle, près de la moitié des ressources d'exploitation de l'aéroport.

Dans ces circonstances, compte tenu de la fréquentation des vols, le financement du billet par le contribuable de l'agglomération a pu, parfois, atteindre 30 % du prix de billet, pour certains vols à bas coût.

En l'absence de comptabilité analytique permettant une répartition claire des coûts en fonction de la nature de l'activité, il semble qu'aujourd'hui, le contribuable angevin finance lourdement une activité commerciale déficitaire, au profit de quelques usagers.

Enfin, il est probable qu'à terme, l'insuffisance de l'activité génèrera des surcoûts, liés en particulier au désengagement de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), qui envisage de revoir ses seuils d'intervention pour la mise à disposition de contrôleurs aériens. Aussi, la collectivité doit envisager une réflexion sur le partage des coûts d'exploitation et la diversification de l'activité aéroportuaire.

Dans la perspective d'un maintien de cette activité, la collectivité doit se donner les moyens d'une meilleure connaissance des bénéficiaires des financements publics. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le nouvel ordonnateur de la collectivité indique envisager de réaliser une étude stratégique sur le positionnement à retenir pour l'aéroport, en termes notamment d'aviation commerciale et d'affaires.

**Recommandation n° 6 : la chambre recommande à ALM, comme elle l'avait relevé à l'occasion de ses précédents contrôles, de redéfinir le mode de financement de l'aéroport afin d'équilibrer plus équitablement les contributions respectives de la collectivité et des usagers.**

## **9 Le développement économique**

### **9.1 La création d'une direction du développement et de l'innovation économique**

Sur la période 2008-2012, ALM a souhaité développer son action en matière de développement économique. Cette volonté s'est traduite par la création d'une direction dédiée comprenant 14 emplois, et par l'augmentation des financements en fonctionnement et en investissement.

Cette structure augmente le nombre de développeurs déjà présents sur le territoire, tels qu'Angers Loire Développement, Angers Technopole, la SODEMEL, les services du conseil général de Maine et Loire, le comité d'expansion économique de Maine et Loire, les chambres consulaires et l'Agence régionale, financée par la région des Pays de la Loire.

Plusieurs de ces organismes sont financés par ALM. Ainsi, Angers Loire Développement, à qui ALM a confié « l'ingénierie d'implantation des entreprises », perçoit d'elle une subvention annuelle de 235 k€, Angers Technopole, chargée de l'ingénierie de projets et de l'innovation, est hébergée dans un bâtiment communautaire dont les frais de gestion à la charge d'ALM se sont élevés à plus de 400 k€ de 2008 à 2012 et le Comité d'expansion économique de Maine et Loire, chargé de la promotion économique du territoire départemental, reçoit d'ALM une subvention annuelle de 60 000 €.

Les missions respectives de la direction du développement et de l'innovation économique d'ALM et des opérateurs angevins, tels qu'Angers Loire Développement et Angers technopole, ont été reprécisées en mars 2011 et la convention liant ALM à Angers Loire Développement a été renégociée pour financer une partie des postes créés au sein des services de l'agglomération. Pour autant, ces missions n'évitent toujours pas des redondances, comme le montre le tableau suivant :

<b>Angers technopole</b>	<b>ALM</b>	<b>ALD</b>
Recherche/ enseignement sup	enseignement sup / recherche	
Détection de projets / incubation		
Innovation santé	filières économiques (santé, TIC, végétal...)	veille et développement de filières
Projets collaboratifs		
Accompagnement jeunes entreprises innovantes	suivi des filières économiques émergentes (éco-activités, économie créative, innovation...)	Développement des entreprises
Programme SélanC (innovation métallurgie)		
Conseil innovation / partenariats technologiques		
Projets collaboratifs innovants		
Développement filière numérique à Angers		
Communication / animation	attractivité économique (marketing territorial, promotion et communication économique)	marketing et communication
	animation de proximité	
		développement des entreprises
		développement tertiaire

Sites internet ALD et Angers Technopole.

Cette situation mérite de réinterroger la pertinence du nombre de développeurs sur ce territoire, même si cette organisation est, selon l'ancien ordonnateur, conforme à l'organisation territoriale. La chambre engage ALM et ses partenaires à rechercher une rationalisation des moyens financiers et humains consacrés au développement économique. La collectivité a récemment engagé une évolution de son organigramme et un regroupement de certains opérateurs, qui pourraient répondre à cet objectif de rationalisation.

## **9.2 L'opération TECHNICOLOR**

La société Technicolor, filiale de Thomson et située à Angers, a été mise en liquidation judiciaire le 11 octobre 2012 alors que le site comptait encore 350 salariés.

Le soir même du jugement, ALM, dans sa séance du 11 octobre, émettait le vœu d'acquérir l'immobilier et l'outil de production.

Le liquidateur a décidé la vente aux enchères de l'outil industriel pour le 19 décembre 2012, dans des conditions qui n'avaient pas été anticipées par ALM, celle-ci ayant, depuis, précisé à la chambre que l'information sur cette vente ne lui était parvenue que le 8 décembre. Ceci a conduit ALM à solliciter oralement ALD, pour que cette agence participe elle-même aux enchères. ALD a acquis le 19 décembre 2012, les matériels pour un montant de

1,23 M€ TTC et ALM a, par la suite, délibéré le 14 février 2013 pour autoriser le rachat du matériel au prix d'acquisition, et rembourser par là-même ALD.

En mars 2013, le conseil communautaire d'ALM a voté un budget de 7,3 M€ pour le rachat du site (13 ha), et a acquis finalement ce terrain pour 6,5 M€, par délibération de juin 2013. ALM a indiqué qu'elle prendrait à sa charge les missions du propriétaire, soit les études de restructuration et de réindustrialisation du site, ALD intervenant, pour sa part, au titre de ses missions de commercialisation d'immobilier public.

## **10 La construction du tramway**

Le projet de tramway est né au début des années 2000, et la première ligne (ligne A) est entrée en service en juin 2011. Son tracé de 12,3 kilomètres, jalonné de 25 stations, irrigue Angers du nord au sud, en desservant la gare, le CHU, le centre-ville. Au sud, elle dessert le quartier de la Roseraie et, au nord, la commune d'Avrillé. Dès son origine, le projet intègre la création d'une seconde ligne (ligne B), d'est en ouest.

### **10.1 Le coût de la ligne A**

Le projet initial a subi quelques retards et évolutions, liés aux contraintes techniques engendrées par la traversée de la Maine, la découverte de sarcophages mérovingiens et au choix de réseaux électriques enterrés au centre-ville d'Angers et à Avrillé. En conséquence, le calendrier a été décalé de 18 mois par rapport aux études initiales.

A l'examen des comptes, la chambre confirme que le coût global du tramway s'est élevé à 330 M€ HT, soit un coût au kilomètre de 27 M€ HT, dont 1/6<sup>ème</sup> est consacré aux rames. Le projet a été subventionné à hauteur de 51 M€, soit 15,5 % du coût global.

#### 10.1.1 Des dépenses plus élevées que prévues

En 2005, le coût prévisionnel global était estimé à 238 M€ HT. Le coût définitif est donc supérieur de 38 % en euros courants<sup>31</sup> par rapport aux prévisions, et représente 20 % d'augmentation, en euro constant (soit hors inflation).

Pour la collectivité, le coût initial n'avait pas pris en compte la part du centre de maintenance consacré à l'entretien des bus, qui ne peut, selon elle, être comptabilisée strictement dans les coûts de construction du tramway. Elle tient le même raisonnement pour les coûts liés à la billetterie. *Stricto sensu*, l'augmentation du coût définitif se rapportant à la seule construction du tramway serait donc, selon ALM, de 32 % et de 15 % hors inflation.

Si, au regard des évolutions techniques choisies et des impondérables, le renchérissement du projet s'explique factuellement, la chambre constate que l'augmentation de la maîtrise d'œuvre et de la maîtrise d'ouvrage est largement supérieure à celle des travaux.

Le tableau ci-après indique, en effet, que les frais de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre ont, respectivement, augmenté de 70 % et de 40 %.

---

<sup>31</sup> Les euros courants sont les euros constants auxquels on a appliqué le coefficient de l'inflation.

Postes de dépenses par catégorie de la déclaration d'utilité publique DUP	Appel à projets TCSP 2009 En M€	Dépenses 2012 en M€ Valeur 2005	% de hausse (constant)	Dépenses 2012 en M€ Valeur courante	% de hausse (courant)
Frais de maîtrise d'ouvrage	18,9	29,8	58 %	32,2	70 %
Maîtrise d'œuvre	16,3	21,1	29 %	22,8	40 %
Pont*	20,4	23,2	14 %	27,5	35 %
Ligne*	122,2	135,9	11 %	159,9	31 %
Rame*	42,6	46,7	10 %	52,5	23 %
centre de maintenance*	21	21,9	4 %	25,6	22 %
Acquisitions foncières	6,6	7,7	17 %	7,7	17 %
	248	286,3	15 %	328,2	32 %

\* hors maîtrise d'œuvre et frais de maîtrise d'ouvrage.

Ainsi, alors que les frais de maîtrise d'ouvrage représentaient moins de 8 % des dépenses prévues, ils ont représenté au final 28 % de la hausse des coûts et 10,41 % du coût total, comme le montre le tableau ci-dessous :

Postes de dépenses par catégorie de la DUP	Hausse en %	Hausse en absolu (M€ val 2005)	Part dans la hausse totale	Part dans le montant des travaux à l'origine	Part dans les travaux (in fine)
Frais de maîtrise d'ouvrage	58 %	10,9	28 %	7,62 %	10,41 %
Maîtrise d'œuvre	29 %	4,8	13 %	6,57 %	7,37 %
Pont	14 %	2,8	7 %	8,23 %	8,10 %
Ligne	11 %	13,7	36 %	49,27 %	47,47 %
Rame	10 %	4,1	11 %	17,18 %	16,31 %
Centre de maintenance	4 %	0,9	2 %	8,47 %	7,65 %
Acquisitions foncières	17 %	1,1	3 %	2,66 %	2,69 %
	15 %	38,3	100 %	100 %	100 %

### 10.1.2 Les coûts d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) et ceux du mandat

Le projet de tramway a, dans un premier temps, été conduit par le groupement d'entreprises TSP - composé de TRANSAMO (TRANSDEV), d'IM Project et de la SARA -, qui a bénéficié d'un marché principal d'AMO pour 3,2 M€ HT et d'un marché complémentaire pour l'acquisition des rames de 163 k€. Deux autres marchés d'AMO traitaient spécifiquement de l'insertion et de l'aménagement urbain pour 1,5 M€ et de l'assistance technique aux opérations de réseaux pour 163 k€ HT.

Assez rapidement, ALM a choisi d'externaliser, par un mandat, la mission du suivi de l'opération et la gestion administrative des marchés, plutôt que de recruter des agents en interne, comme elle l'envisageait initialement. Le premier marché d'AMO, notifié en février 2003 au groupement TSP, a donc évolué vers un marché de mandat, notifié en janvier 2007, au même groupement, pour un montant de 5 498 868 € HT et pour une durée de 54 mois<sup>32</sup>. Selon l'article 5.3 de la convention, le mandat a repris expressément les missions de l'AMO précédente.

<sup>32</sup> En cas de retard, la rémunération prévue était de 96 000 € par mois supplémentaire.

La société TRANSAMO indique, en réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'elle s'est trouvée « *dans une situation inédite par les évolutions incessantes du programme et de l'enveloppe financière prévisionnelle* ».

A l'origine du projet, ALM avait évalué le marché d'AMO à 4,5 M€. Le candidat retenu en 2003 avait proposé une offre de 3,2 M€, significativement moins élevée que cette estimation. Or, le montant global des deux marchés successifs montre que les coûts réels ont été bien supérieurs.

Ainsi, pour le premier marché d'AMO, à la clôture du marché, fin 2006, les missions « *dossiers préparatoires et mise en place de la MOE* » du marché initial étaient réalisées. La mission « *projet de consultation des entreprises* » était achevée à 57,7 %. Il restait donc, selon le marché initial, 1 705 711 € à financer pour terminer la mission de l'AMO, soit l'achèvement de la consultation des entreprises, le suivi de l'exécution des travaux et la phase de garantie. Ce marché a fait l'objet de deux avenants<sup>33</sup> postérieurs à la mise en place du mandat, pour un total de 335 k€, dont les justifications telles que « *la nécessité de renforcer les équipes en 2006* » pour le premier et « *l'allongement des études préliminaires et des principaux dossiers administratifs* » pour le second, relèvent plutôt d'une régularisation tardive.

Les coûts du marché de mandat attribué à TSP ont également dérivé, comme le montre le tableau ci-dessous :

Exercice réel avec rattachement	Montants HT réels (avec actualisations)	Montants HT prévus dans la convention de mandat	Différences	Col différence / Col montant prévu %
2007	1 476 013	1 450 167	25 845	1,78 %
2008	1 599 630	1 538 846	60 783	3,95 %
2009	3 256 738	1 519 877	1 736 861	114,28 %
2010	1 650 224	859 176	791 048	92,07 %
2011	1 596 767	130 801	1 465 966	1120,76 %
2012	307 155	0	307 155	
	<b>9 886 527</b>	<b>5 498 868</b>	<b>4 387 659</b>	<b>79,79 %</b>

Source : fichier des mandats sur excel fournis par ALM, convention de mandat TSP et quitus TSP.

Ces augmentations ont été justifiées par le retard pris dans la mise en service du tramway et la « complexification » du projet. Le titulaire du marché, TSP, a obtenu de la collectivité, un premier avenant en avril 2009, qui introduit une clause d'indexation permettant d'éviter les pénalités dues par le mandataire en cas de dépassement d'enveloppe. Il a également bénéficié, en août 2009, d'un protocole transactionnel portant sur une indemnisation pour des travaux et études menés antérieurement, à hauteur de 1,6 M€, ainsi que d'un avenant portant sur une revalorisation de la rémunération à venir.

Ainsi, le coût réel de l'assistance à maîtrise d'ouvrage s'établit pour l'ensemble - les deux marchés précités (AMO et mandat) et le marché complémentaire d'AMO lié à l'acquisition de matériel roulant - à près de 12 M€, selon le total des factures figurant au décompte général définitif au 31 décembre 2012 :

<sup>33</sup> Signés en mars et octobre 2007.

Le coût du marché AMO réalisé au 31 décembre 2006 :	1 561 128 €
Les deux avenants au marché :	345 467 €
L'AMO complémentaire matériel roulant :	163 050 €
La convention de mandat :	<u>9 886 527 €</u>
- dont 452 198€ d'actualisation	
Soit au total <sup>34</sup> (HT) :	11 956 172 € <sup>35</sup>

S'il est indéniable que le projet s'est avéré plus complexe et plus long que prévu, les différents avenants de l'AMO et du mandat d'AMO témoignent donc d'un projet qui a beaucoup évolué.

Ainsi, alors que le groupement d'entreprises TSP, en charge de l'AMO, annonçait à l'origine sa capacité à réaliser sa prestation pour 1,4 % du montant du projet, sa rémunération réelle a représenté 3,5 % du montant final, taux conforme cependant aux pourcentages généralement indiqués pour des opérations de même nature.

Le recours important aux protocoles transactionnels, certes souvent préférable aux procédures contentieuses pour régler les conflits entre la personne publique et le créancier<sup>36</sup> traduit néanmoins une relative impréparation dans les procédures de marchés, et il est justifié par la société TRANSAMO, membre du groupement TSP, par son souci constant de ne pas retarder le déroulement des travaux, tout en répondant aux demandes du maître d'ouvrage.

Les marchés de maîtrise d'œuvre et de travaux ont également fait l'objet d'avenants pour prendre en compte les évolutions du projet et les indemnités de retard. Pour ces marchés, le mandataire a également eu recours aux protocoles transactionnels pour des montants significatifs, de l'ordre de 1,2 M€ pour le marché de maîtrise d'œuvre dont le coût initial était de 7,4 M€, et de 6,2 M€ pour les six marchés de travaux.

A l'ensemble de ces dépenses se sont ajoutés les frais d'acquisitions foncières, de communication et d'indemnités diverses pour compenser les conséquences néfastes des travaux ou adapter certains bâtiments au passage du tramway. Si ces dernières dépenses se sont avérées être indispensables à la réalisation et à la bonne acceptation du tramway par les riverains et par les angevins en général, elles ont été, cependant, largement sous-estimées dans le chiffrage initial du projet.

## 10.2 La future ligne B

Une pré-étude sur la réalisation de cette seconde ligne a été réalisée en 2010, et la consultation pour le choix de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMO) a été lancée en 2012.

Le 17 janvier 2013, le marché d'AMO a été attribué, comme pour la ligne A, au groupement d'entreprises TSP, seul candidat à présenter une offre.

<sup>34</sup> Hors prime de 437 220 €. En juin 2009, suite à la prise en compte de la hausse de l'enveloppe prévisionnelle du mandat passant de 226,1 à 267,6 millions d'euros HT, ALM a décidé d'accorder au mandataire une prime de 2 % « sur les économies réalisées sur ce nouveau montant de l'enveloppe financière prévisionnelle du mandat actualisée à juillet 2008 » afin de « limiter au maximum l'augmentation de l'enveloppe financière de l'opération » (article 1 de l'avenant n° 2 à la convention de mandat).

<sup>35</sup> Après application de la formule de révision.

<sup>36</sup> Circulaire du 6 avril 2011 relative au développement du recours à la transaction pour régler amiablement les conflits.

Initialement, le projet de cette seconde ligne prévoyait un tracé de 16 km d'est en ouest et a été chiffré à 357,7 M€ HT<sup>37</sup>. ALM a établi plusieurs hypothèses sur les modalités de financement de ce projet, qui nécessitent un recours important à l'emprunt et une hausse significative de la fiscalité.

La chambre rappelle, à cette occasion, que les études prospectives sur la capacité d'autofinancement doivent veiller à ne pas agréger l'ensemble des budgets de la collectivité<sup>38</sup>. Actuellement, la soutenabilité financière du projet n'est pas acquise, compte tenu du besoin estimé de ressources fiscales et d'emprunts. Ainsi, l'encours de dette consolidé du budget principal et du budget annexe transport, qui était de 271,45 M€ en 2012, pour une durée de désendettement de 9,33 années, pourrait atteindre 500 M€ en 2022 et la durée de désendettement serait de l'ordre de 17 ans.

Bien que l'assistance à maîtrise d'ouvrage ait déjà été engagée pour le projet initial, ALM reconnaît ne pas disposer, à ce jour, de la capacité de financer une ligne complète, et envisagerait un phasage ou une réduction du tracé. Un tracé de l'ordre de 10 km réduirait ainsi pour partie, la contribution du budget principal à l'équilibre du budget annexe transport et le niveau d'emprunts serait ramené, à l'horizon 2022, à 350 M€ pour une durée de désendettement de l'ordre de 14 ans.

En tout état de cause, quelles que soient les options finalement retenues, le financement de la politique des transports angevins exercera une contrainte majeure sur les marges de manœuvre financières de l'agglomération.

**Recommandations n° 7 et 8 : la chambre recommande à la collectivité d'affiner les études financières sur l'impact de ce projet et l'engage à plus d'exigences vis-à-vis de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, pour éviter de devoir recourir à des protocoles transactionnels, comme cela s'est produit pour la première ligne.**

## **11 L'enquête nationale sur les transports collectifs urbains**

La politique des transports menée par Angers Loire Métropole a été examinée selon les préconisations de l'enquête nationale de la Cour des comptes sur les transports urbains de voyageurs. Les tableaux de données chiffrées sont pour la plupart renvoyés en annexe du présent rapport.

### **11.1 Les grandes caractéristiques du réseau et la fréquentation**

Le périmètre de transport urbain (PTU) concerne une population de 270 000 habitants pour une superficie de 540 km<sup>2</sup>. Ce réseau comprend 27 lignes de bus et une ligne de tramway depuis juin 2011. Il est exploité dans le cadre d'une délégation de service public (DSP) attribuée à Keolis pour les années 2005 à 2013, et récemment renouvelé auprès du même délégataire, en juin 2013.

La particularité du réseau angevin réside dans l'importance de la superficie couverte et dans la longueur des lignes proposées. La longueur de ligne est de 1 278,8 km, ce qui représente environ le double de celle des collectivités de même taille démographique, alors que l'activité y est semblable. A l'exception des transports scolaires, les lignes suburbaines sont globalement peu fréquentées.

En 2013, près de 33 millions de voyages ont été réalisés sur le réseau, pour 10 669 527 kilomètres effectués.

---

<sup>37</sup> Montant figurant au dossier de candidature à l'appel à projet de l'Etat « transports collectifs 2013 ».

<sup>38</sup> Les articles L. 2224-1 et L. 2224-2 et CGCT et l'instruction comptable M4, indiquent qu'un budget annexe gérant un Service Public Industriel et Commercial ne peut pas reverser ses excédents au budget principal sauf cas exceptionnels.

## 11.2 Les objectifs de la politique de transport

### 11.2.1 Avant 2012

Le dernier plan de déplacement urbain (PDU) a été approuvé en 2005 pour la période 2004-2015. Il établissait un diagnostic basé sur de nombreuses données chiffrées et retenait les axes suivants :

- le développement urbain et l'aménagement de l'espace basés sur l'organisation multipolaire du territoire, une politique de l'habitat équilibrée et une répartition des équipements, des emplois et des activités ;
- l'incitation à un usage modéré de l'automobile grâce à la hiérarchisation des flux, le partage modal de la voirie, et des stationnements cohérents ;
- le développement d'une offre alternative à l'automobile pour le transport des personnes, des sites dédiés au transport en commun, des modes doux de déplacement.

Ces axes étaient déclinés en fiche-actions qui présentaient des objectifs non quantifiés, parmi lesquels figurait la création du tramway. Ainsi, cette action phare du PDU se voyait assigné les objectifs suivants :

- inverser la tendance de progression de la part modale de déplacements en voiture particulière ;
- favoriser l'usage des transports en commun ;
- inciter au report modal des déplacements en véhicules particuliers vers les transports en commun ;
- améliorer l'accessibilité globale de tous les secteurs de l'agglomération.

Pour ce faire, plusieurs orientations ont été déterminées, notamment :

- l'amélioration de l'attractivité du mode : image, performance et confort ;
- l'amélioration du fonctionnement du réseau : la fiabilité, les fréquences, la régularité et la rapidité ;
- un meilleur rabattement des voitures sur le réseau ;
- une politique de stationnement cohérente et adaptée ;
- l'amélioration de l'information sur le réseau des transports en commun ;
- l'encouragement des plans de déplacements d'entreprise au profit des transports en commun.

Les objectifs attendus de la mise en service du tramway étaient très ambitieux. L'évolution en volume et par nature des déplacements motorisés était envisagée selon l'hypothèse suivante :

	2002		2010 (avec tramway)		2015
Transports en commun	110 000	+ 30 %	143 000	+ 9,8 %	157 000
<i>Part modale</i>	<i>15,5 %</i>		<i>18,3 %</i>		<i>19 %</i>
Auto	600 000*	+ 7 %	641 550	+ 5 %	673 770
<i>Part modale</i>	<i>84,5 %</i>		<i>81,7 %</i>		<i>81 %</i>
<b>Total</b>	<b>710 000</b>	<b>+ 10,5 %</b>	<b>784 550</b>	<b>+ 5,9 %</b>	<b>830 700</b>

Source : PDU \* Dont 20 000 de transit.

Force est de constater que l'objectif d'une inversion de tendance sur la part relative des déplacements en voiture particulière n'a pas été atteint. En effet, alors que la population est restée quasiment stable sur la période 2002-2012, la hausse de la circulation automobile prévue en 2015 a été atteinte dès 2012.

Pour les transports en commun, les données prospectives figurant dans la convention de délégation de service public établie en 2005, pour la période 2005-2012, montrent une moindre ambition que celle annoncée dans le PDU. La progression attendue est de l'ordre de 8 %. Jusqu'à l'arrivée du tramway, le délégataire ne prévoyait pas de hausse des déplacements ; en revanche, il était prévu une hausse de près de 10 % des déplacements à partir de la mise en service du tramway.

Une évaluation du PDU réalisée en 2010 par un cabinet extérieur, pointait une insuffisance d'instance de pilotage, et une absence d'appropriation de ce plan par les acteurs locaux du transport, qui s'expliquait pour partie par le caractère très généraliste et peu opérationnel de ce plan, et par leur mobilisation autour de la construction du tramway.

### 11.2.2 Depuis 2012

La politique des transports s'inscrit aujourd'hui dans le cadre plus large du plan local d'urbanisme (PLU) communautaire, qui est en cours d'élaboration et dont la finalisation est prévue pour 2015. La déclinaison plus opérationnelle du PLU communal en matière de déplacement a débuté en mars 2013, pour traduire les conditions d'une mobilité durable dont les objectifs sont les suivants :

- le renforcement et développement de la desserte en transports en commun du pôle urbain dense, notamment par la seconde ligne de tram ;
- la poursuite de la gestion du trafic automobile et la maîtrise de l'usage de ce mode ;
- la desserte de proximité des communes et des quartiers en complément du réseau structurant ;
- la valorisation de l'offre interurbaine de transports collectifs en lien avec les autres autorités organisatrices de transport (AOT) : transport ferroviaire avec la région ; réseau des bus départementaux ;
- le développement des modes doux (marche à pied, vélo) par le développement d'aménagements adaptés ;
- la hiérarchisation du réseau viaire pour dissuader le trafic de transit dans les zones urbaines denses et adaptation de l'offre de stationnement ;
- l'intermodalité, et l'information sur la pratique intermodale à partir de l'application « destiné ».

Les objectifs de la collectivité en matière de transport urbain ont été actualisés à l'occasion du renouvellement de la DSP en 2013. Ils figurent dans le document de programme sous la forme suivante :

- assurer le droit au transport, avec des sujétions de service public propres aux transports collectifs urbains et suburbains, notamment en termes de desserte des zones peu denses et d'amplitude de service ;
- conforter la vocation des lignes du nouveau réseau 2011 : Métropoles, Circulaire, Citadines, Suburbaines, transport à la demande ;
- répondre aux problèmes ponctuels de capacité, notamment en heure de pointe ;
- renforcer la fréquentation en heure creuse ;
- exploiter la ligne A de tramway en toute sécurité, son exploitation requérant, en tant que mode lourd en circulation dans l'espace urbain, une vigilance particulière, en raison des risques associés.

En termes de fréquentation, l'objectif de la DSP renouvelée est une augmentation de près de 5 % entre 2014 et 2018.

### **11.3 La fréquentation des transports en communs**

Pendant la période sous-revue, l'offre de transport a fortement augmenté, à la fois quantitativement, notamment avec le tramway, mais aussi qualitativement.

#### **11.3.1 L'offre de service**

L'offre de service a progressé de près de 12 % entre 2008 et 2012, et devrait se stabiliser jusqu'en 2019. Le réseau a été profondément remanié avec l'arrivée du tramway. Cette révision de l'offre a été également coordonnée avec l'offre de transports départementale.

L'intermodalité des déplacements est toutefois limitée, même si les lignes de transport du département qui pénètrent sur le territoire d'ALM sont utilisées pour assurer la desserte des communes de la deuxième couronne. Les charges sont ainsi partagées entre les deux collectivités, et les usagers des transports départementaux bénéficient d'un abonnement spécifique (Anjou-Pass) pour utiliser les transports urbains de la métropole.

Si cette organisation semble pertinente sur le plan financier, elle n'offre pas, pour autant, une desserte optimale de la deuxième couronne du territoire de l'agglomération et les cars départementaux sont peu fréquentés (1 500 voyages/jours), essentiellement par les scolaires.

La coordination avec la région des Pays de la Loire se réalise dans le cadre du schéma régional des infrastructures de transport, et plus ponctuellement à l'occasion de projets spécifiques.

Toutefois, ALM regrette l'absence d'un projet régional global sur l'harmonisation des horaires et la billettique. Elle note, à cet égard, la difficulté de s'adapter aux changements d'horaire des trains régionaux et a dû se doter de son propre système de billettique. La coordination est, en revanche, effective en ce qui concerne l'outil de calcul d'itinéraire mise en place par la région, Destinéo, auquel ALM apporte une contribution financière au prorata de sa population.

#### **11.3.2 La qualité du service**

##### **11.3.2.1 *Le contrôle de la délégation de service public (DSP)***

Pour la collectivité, la qualité du service passe au préalable par un contrôle poussé du délégataire, en l'occurrence Keolis. Celui-ci a un objectif de qualité de service qu'Angers Loire Métropole peut contrôler sur certaines composantes de l'exploitation (propreté, information ...). Dans le cadre du nouveau contrat de DSP, une attention particulière a été portée sur une meilleure formalisation du contrôle de la qualité du service.

La direction des finances, la direction des transports et le contrôle de gestion d'ALM participent au contrôle et au suivi de la délégation de service public dans le cadre d'un comité de suivi.

Le dialogue entre le délégataire et Angers Loire Métropole sur l'évolution du réseau et le niveau de service, la tarification (mise en œuvre de remise commerciale périodique), les actions commerciales ou marketing, le programme d'investissement, est permanent et jugé comme plutôt satisfaisant par la collectivité. Pour autant, ALM envisage, dès 2014, se faire accompagner par un prestataire indépendant pour l'aider à optimiser le contrôle de la DSP.

### 11.3.2.2 *L'association des usagers à la définition du service*

Si les associations d'usagers ont participé à l'élaboration du PDU, en revanche, la réalisation du tramway a donné plutôt lieu, à leur intention, à de l'information plutôt qu'à une active concertation.

### 11.3.2.3 *Les Plans de déplacement d'entreprise - PDE*

ALM participe au financement de certains PDE (CHU, Crédit agricole, France Télécom, CDC<sup>39</sup>). Au 3 janvier 2012, 45 établissements et/ou entreprises ont signé un PDE, soit environ 29 500 salariés et 27 000 étudiants concernés. Des PDIE (inter-établissements) existent également pour les entreprises et établissements situés sur le campus de Belle-Beille (université d'Angers, Agrocampus, INRA<sup>40</sup> et GEVES<sup>41</sup>).

### 11.3.2.4 *La mise en accessibilité du réseau*

La mise en accessibilité du réseau repose sur une DSP spécifique et sur un schéma directeur d'accessibilité. Le service de transports des personnes à mobilité réduite dessert l'intégralité du territoire d'Angers Loire Métropole.

Ce service est accessible exclusivement aux personnes présentant des handicaps moteurs ou visuels ne leur permettant pas d'utiliser le réseau de transports urbains sur le trajet demandé, et ceci à l'intérieur du Périmètre de Transports Urbains. Les conditions sont les suivantes : être titulaire de la carte d'invalidité avec un taux d'incapacité au moins égal à 80 %, sans considération de la nature du handicap. Il n'y a pas eu d'évolution des critères d'accès durant la période du contrôle.

Le programme annuel de mise en accessibilité est défini par ALM, conformément au schéma directeur. Les travaux sont exécutés par les communes à la demande d'Angers Loire Métropole qui rembourse ces dernières. A la fin 2013, la situation est la suivante :

- 52,3 % du parc de véhicules est équipé de rampes d'accès et d'un ou deux espaces pour fauteuils à l'intérieur des véhicules ;
- 35,5 % des arrêts urbains ont été mis en accessibilité ;
- 100 % du parc de bus est équipé d'annonces sonores et visuelles.

Le nombre de véhicules du réseau équipés de palette rétractable est passé de 8 à 35 % entre 2008 et 2011. La totalité des bus devrait être à plancher bas et le réseau accessible pour 80 % des voyages en 2015.

### 11.3.2.5 *Divers indicateurs de qualité de service*

- Les aspects environnementaux

Depuis 2013, un système de management environnemental (SME) a été intégré à la DSP, afin de d'assurer une démarche de progrès dans la mise en œuvre du service (engagement sur des économies de gasoil, réduction des déchets ...). Un suivi de ce plan est prévu. Le délégataire remet chaque année un tableau des indicateurs du SME accompagné d'un rapport expliquant les écarts constatés d'une année sur l'autre. ALM envisage également l'acquisition de bus hybrides.

---

<sup>39</sup> CDC : Caisse des dépôts et consignation.

<sup>40</sup> INRA : Institut national de la recherche agronomique.

<sup>41</sup> GEVES : Groupe d'étude et de contrôle des variétés et des semences.

- La gestion des incidents

Pour la gestion des incidents, il existe une procédure précise entre le délégataire et ALM. Un bilan mensuel est établi par le délégataire. Un bilan est également réalisé pour le rapport annuel d'activités et un suivi est assuré dans le cadre de l'observatoire des transports.

- Le taux de fraude

Le risque lié à la fraude est pris en charge par le délégataire.

Le taux de contrôle est de seulement 1,14 % en 2012, ce qui est un niveau relativement bas par rapport aux territoires semblables. En revanche, le taux de fraude, qui était auparavant nettement plus faible que sur des territoires similaires, a augmenté en 2012 et se trouve désormais à un niveau moyen (1,32 % en 2011 et 2,62 % en 2012). Selon ALM, cette augmentation serait liée à la phase de transition liée au passage à la billettique sans contact et à la mise en service du tramway avec montée par toutes les portes.

Le délégataire note un taux de recouvrement élevé de 66,5 %.

La nouvelle DSP fixe des objectifs chiffrés qui sont soumis à pénalités en cas de manquements :

- l'objectif contractuel de fraude apparente est de 2,5 % dans les bus urbains et de 4 % dans le tramway (résultat des contrôles, % d'irrégularités faisant l'objet d'amende par rapport au nombre de contrôles effectués) ;

- l'objectif contractuel de fraude réelle est de 7 % dans les bus urbains et de 12 % dans le tramway (% d'irrégularités qui devraient faire l'objet d'une amende et constatés par les enquêtes fraude) ;

- l'objectif de taux de contrôle est de 1,6 %.

- Les sites propres

La création du tramway s'est accompagnée de la suppression de couloirs de bus. On note, cependant, une légère remontée de la longueur de ces couloirs en 2013, qui atteint aujourd'hui 15,7 km en linéaire.

- La ponctualité

La ponctualité ne paraît pas très élevée, elle est, d'ailleurs, le critère le plus mal noté par les usagers, avec à peine 10/20.

En %	2011	2012	Décembre 2013
Bus à l'heure	63,14	69,81	68,8
Bus en avance (>1')	17,89	15,75	8,2
Bus en retard (>3')	18,96	14,43	23,0

Source : 2011 et 2012 : rapports d'activités annuels Kéolis –  
pour 2013 : rapport d'activités décembre 2013.

- La satisfaction des usagers et les réclamations

Les enquêtes de satisfaction réalisées entre 2010 et 2013 montrent que l'indice de satisfaction des transports en commun est relativement bas (61 %) et inférieur à l'indice moyen (63-65 %).

La satisfaction des usagers, analysée à travers le prisme des réclamations, a notamment fortement baissé entre 2011 et 2012. Selon le délégataire, les difficultés liées à la mise en place de la billetterie expliqueraient cette évolution.

### 11.3.3 L'évolution des parts modales jusqu'en 2012

Une évaluation réalisée en 2010, à mi-parcours du PDU, montrait que les angevins avaient une pratique de la voiture beaucoup plus prégnante que la moyenne, ainsi l'usage exclusif de la voiture représente 36 % en tissu urbain à Angers, et 62 % en tissu péri-urbain, alors qu'en moyenne cet usage est respectivement de 23 % et 55 %.

En 2012, une enquête « déplacements grand territoire »<sup>42</sup> montre que l'ensemble des déplacements a progressé de 15,7 % entre 1998 et 2012. Les déplacements en voiture ont augmenté, pour leur part, dans les mêmes proportions, 16 %, alors que les déplacements en transport en commun n'augmentaient que de 8,5 %.

En conséquence, la part totale de la voiture n'a pas diminué depuis 1998, à l'exception d'Angers intra-muros, qui a vu la part de la marche à pied augmenter, alors que celle des transports en commun est restée stable. Les habitants de la seconde couronne ont, quant à eux, clairement favorisé la voiture au détriment des transports en commun.

	1998	2012	1998	2012	1998	2012	1998	2012
	ALM total		Angers		1 <sup>ère</sup> couronne		2 <sup>ème</sup> couronne	
2 roues M	1.3	0.9	1.3	0.9	1.6	1.1	0.9	0.6
Vélo	3.7	3.1	3.9	3.9	3.6	2.6	3.1	1.3
TC	8.7	8.2	9.3	9.3	8.5	7.5	7.2	5.9
Marche	24.2	26.3	30.4	33.3	15.5	18.7	14.9	14.8
Autres	1.8	1.2	1.5	1.2	1.4	1.1	3.5	1.3
Voiture	60.2	60.3	53.5	51.1	69.4	68.9	70.3	76

Source : enquête déplacement 2011/12.

Cette enquête indique également que le trajet moyen d'un automobiliste est de 5,6 kilomètres pour une durée de 17 minutes et que celui d'un usager des transports en commun est de 6,1 kilomètres pour une durée de 31 minutes.

La collectivité a interprété ces résultats comme la réalisation de l'objectif de « stagnation de la part modale voiture », en considérant également que la baisse relative de la part des transports en commun, devait être regardée comme un progrès par rapport à la chute observée sur la période précédente (entre 1989 et 1998, les transports en commun étaient passés de 12,1 % à 8,7 %).

L'ambitieux objectif d'une inversion de tendance quant à la place relative de la voiture, énoncé en 2002, est quant à lui reporté.

<sup>42</sup> Enquête commandée par ALM selon les standards CERTU.

#### 11.3.4 La fréquentation des transports en commun

La situation des transports angevins a été très affectée par les travaux du tramway entre 2009 et 2011. Il est donc difficile de tirer un bilan de la fréquentation des transports pendant cette période, du fait de la baisse constatée entre 2008 et 2010.

Alors qu'entre 2008 et 2012, l'offre kilométrique a augmenté de 12 %, la fréquentation a baissé de 11 % entre 2008 et 2010 puis augmente fortement depuis 2011, de près de 19 %.

Le niveau de fréquentation, qui a atteint près de 33 millions de voyages en 2013, montre que l'arrivée du tramway et la réorganisation du réseau réalisée depuis 2011 ont eu un impact très important sur la fréquentation des transports en commun.

L'accroissement des voyages est notable chez les usagers « captifs » des transports en commun, comme les scolaires. Ainsi, sur la période, la part de chaque catégorie de voyage a évolué. Les voyages ponctuels liés aux tickets à l'unité n'ont progressé que de 3 %, alors que les abonnements salariés ont connu une forte augmentation de 24 %, liée à la mise en place de l'abonnement annuel.

L'évolution de la fréquentation du tramway est encore difficile à apprécier : en effet, une fois l'« effet curiosité » de l'année 2011 passé, sa fréquentation annuelle entre 2012 et 2013 progresse de 3,9 %, alors qu'elle augmente de 7,5 % sur la totalité des voyages.

Pour l'avenir (2014-2018), les objectifs d'évolution de la fréquentation sont modestes, de l'ordre de 1 % de voyageurs supplémentaires par an, selon les termes de la DSP, avec une ambition plus forte de 1,8 % sur la vente de carnets de tickets et de 1,6 % pour les bénéficiaires d'une réduction de tarif à 85 %.

#### 11.3.5 Le vélo et la marche

ALM a contribué au développement de l'offre de pistes cyclables, qui a quadruplé depuis 1999, dans le cadre du schéma directeur des aménagements cyclables. Ce sont ainsi 360 kilomètres de pistes cyclables ou « linéaires d'aménagement » qui seraient recensés. ALM a également favorisé la création de parkings à vélo sécurisés (près de 200 places sur cinq parkings).

La réalisation d'infrastructures cyclables fait l'objet de fonds de concours d'ALM aux communes, à hauteur de 30 % pour des projets d'intérêt communautaire et de 20 % pour ceux d'intérêt intercommunautaire. Ces fonds communautaires ont toutefois été faiblement consommés.

Les montants des fonds de concours ont été les suivants :

	2010	2011	2012	2013
Budget ALM	150 000	300 000	300 000	300 000
Fonds de concours ALM (1)	66 400	161 400	60 000	NC
Part communale (2)	221 000	375 000	134 200	
Montant des projets (1) + (2)	287 400	536 000	185 000	
Part agglomération	23,1 %	30,1 %	30,9 %	

Source : CR commission transports du 2 avril 2013.

De nouveaux critères d'intervention ont été adoptés en avril 2013, comme les itinéraires cyclables inscrits au schéma directeur, ou le respect de la charte des aménagements cyclables d'ALM. La participation d'ALM sera équivalente quelque soit le niveau d'itinéraire

(intercommunal ou d'agglomération) et dégressive, de 50 % à 30 %, en fonction du montant des travaux.

La ville d'Angers ayant développé le service « Vélo cité »<sup>43</sup>, ALM a abandonné l'idée de vélos en libre-service sur bornes.

### 11.3.6 Le paradoxe

La politique de développement des transports en commun se trouve limitée par la facilité de circulation en voiture à Angers.

En 2010, selon l'évaluation du PDU, plus de 60 % des personnes interrogées trouvaient assez satisfaisantes les conditions de déplacement et 48 % d'entre elles estimaient que cela s'était amélioré.

La politique du stationnement, de compétence communale, n'a accompagné que faiblement la politique de développement des transports en commun. Le relèvement des tarifs de parking et l'extension de la zone payante, n'ont pas eu véritablement les effets dissuasifs escomptés. Le stationnement à Angers et dans l'agglomération est toujours facile d'accès, ce que confirme l'enquête déplacement qui indique que 85 % des actifs n'ont pas de problème pour stationner près de leur lieu de travail.

## 11.4 Les coûts

La répartition des dépenses et des recettes des transports en communs angevins est la suivante :

- ALM a la pleine propriété du matériel roulant et des équipements lourds (notamment les ateliers et les postes de régulation). Ces matériels sont acquis directement via le budget annexe. Les recettes du budget annexe proviennent essentiellement du versement transport, des contributions du budget principal et des communes d'ALM.
- Le délégataire finance l'exploitation du réseau : dépenses de personnel, de publicité, entretien des véhicules et énergie. Ses recettes proviennent essentiellement du paiement des tickets et abonnements, et de la contribution du délégant.

Cette répartition est assez conforme à la pratique des collectivités de même taille : selon le GART<sup>44</sup>, 82 % des collectivités de moins de 450 000 habitants à transports collectifs en site propre (TCSP) étaient propriétaires des matériels roulants en 2011.

### 11.4.1 Le budget annexe transport

Les recettes d'exploitation du budget transport s'élèvent à 60 M€ en 2012, pour un montant de dépenses d'exploitation de 51,5 M€. L'excédent d'exploitation qui en résulte contribue au remboursement de l'encours de dette, qui s'élève à plus de 208 M€ :

---

<sup>43</sup> Ce service propose 2 700 vélos en prêt gratuit aux personnes habitant à Angers ou y travaillant pour une durée de quatre mois, renouvelable trois fois (durée maximum d'un an).

<sup>44</sup> GART : Groupement des autorités responsables de transport.

	2008	2009	2010	2011	2012	Var. 2008 /2012
<b>Dépenses et recettes d'exploitation (fonctionnement) BA</b>						
<b>Recettes d'exploitation BA</b>	<b>49 675</b>	<b>49 068</b>	<b>50 668</b>	<b>57 164</b>	<b>60 414</b>	<b>21,6 %</b>
dont Versement Transport	39 955	41 359	41 115	42 763	45 226	13,2 %
<i>taux VT</i>	<i>1,8</i>	<i>1,8</i>	<i>1,8</i>	<i>1,8</i>	<i>2,0</i>	
dont subvention des communes	2 269	2 769	2 769	2 769	2 780	22,5 %
dont subvention BP au BA	2 269	2 535	3 662	8 662	8 662	152,2 %
<b>Dépenses d'exploitation BA</b>	<b>35 850</b>	<b>38 666</b>	<b>39 826</b>	<b>45 158</b>	<b>51 523</b>	<b>43,7 %</b>
dont contribution EPCI à la DSP*	27 622	29 009	29 991	34 299	37 639	36,3 %
<b>dépenses et recettes d'investissement BA</b>						
Encours de dette (31/12)	0	139 306	195 361	209 907	208 592	
<i>Encours de dette / CAF</i>	<i>0</i>	<i>13</i>	<i>19</i>	<i>18</i>	<i>25</i>	
Dépenses d'équipement	55 349	111 592	127 767	70 782	18 708	

Source ALM – transport.

(Opérations réelles (hors taxe professionnelle et taxe sur les salaires) – en milliers d'euros).

A partir de la mise en service du tramway en 2011, le versement transport (VT), dont le taux a été porté à 2 %, et la participation du budget principal au budget annexe ont fortement augmenté, respectivement de 13,2 % et de 152,2 %, pour financer le service de la dette et la hausse de la contribution d'ALM à la délégation de service public.

Plus précisément, ce budget annexe est soumis à un effet de ciseau particulièrement net entre des produits de fonctionnement qui augmentent de 5 % par an (+ 10 M€ pendant la période sous-revue), et des charges de fonctionnement qui croissent de près de 10 % (+ 15 M€).

Le service de la dette représente plus de 11,5 M€ de charges annuelles en 2012.

La contribution du budget transport à la DSP est passée de 27,6 M€ en 2008 à 37,6 M€ en 2012, soit une hausse de 36 %, à laquelle s'ajoute le remboursement par ALM de la taxe professionnelle/contribution économique, qui représente plus de 4,4 M€ sur la période.

Ainsi, le rapport de la subvention d'équilibre versée au nombre d'habitants, donne un ratio de 131 € en 2011 et de 150 € en 2012. En 2011, la moyenne était de 130 € pour les autorités organisatrices de transport urbain (AOTU) à transport en commun à site propre, de même strate.

L'augmentation de la contribution se retrouve, en miroir, dans les dépenses et les recettes de la DSP, qui ont augmenté respectivement de 33 % et 36 % :

En milliers d'euros	2008	2009	2010	2011	2012	Hausse
<b>Recettes d'exploitation</b>	<b>38 439</b>	<b>40 231</b>	<b>41 221</b>	<b>47 330</b>	<b>52 265</b>	<b>36,0 %</b>
Dont recettes commerciales	10 817	11 222	11 230	13 031	14 626	35,2 %
<b>Dépenses d'exploitation</b>	<b>39 168</b>	<b>39 763</b>	<b>41 150</b>	<b>47 259</b>	<b>52 103</b>	<b>33,0 %</b>
Dont charges de personnel	20 903	22 134	23 544	26 310	28 561	36,6 %

Source : ALM.

### 11.4.2 La délégation de service public

Au-delà des extensions de services et de l'offre kilométrique pour le bus, l'instruction a montré que la prévision des surcoûts pour les charges d'exploitation du tramway, figurant dans la convention de DSP 2005-2012, avait été sous-estimée.

Initialement, la DSP prévoyait une augmentation de la contribution de l'ordre de 7,2 % par an, en intégrant la mise en service du tramway. Or, la DSP a coûté au-delà de l'actualisation, à raison de 20 M€ supplémentaires sur la période. Ces surcoûts, partiellement compensés par la déduction des aléas de 4 M€, prévus à l'origine, sont liés au tramway pour 12 M€ et aux extensions de services pour 10 M€.

En milliers d'euros	2008	2009	2010	2011	2012	2013/1	Cumul DSP	Nouvelle DSP 2013/2
Contribution DSP initiale totale	23 947	25 086	23 840	23 452	23 543	11 316	131 184	18 142
Aléas**	- 867	- 897	- 887	- 888	- 911		- 4 450	
Contribution prévisionnelle Hors aléas à/c 2009		24 190	22 953	22 563	22 632	11 316	126 734	18 142
Tarifs	132	140	193				466	
Services	769	931	1001	1 808	3 840	1 493	9 842	
Tram	- 304	245	1 975	4 249	4 065	2 173	12 402	
Evolution réglementaire		249	0				249	
Solde DSP 2005						475	475	
Contribution hors actualisation Hors aléa à/c 2009	24 544	25 754	26 122	28 620	30 538	15 456	151 035	18 142
Actualisation	2 977	3 168	3 870	5 803	6 861	3 493	26 172	
<b>Montant CF avec actualisation</b>	<b>27 520</b>	<b>28 922</b>	<b>30 071</b>	<b>34 423</b>	<b>37 487</b>	<b>19 038</b>	<b>177 382</b>	
<b>CF + taxe sur les salaires</b>	<b>28 476</b>	<b>29 979*</b>	<b>31 172</b>	<b>35 753</b>	<b>38 934</b>			

\*\* Par avenant 7, les aléas ont été supprimés.

Source : factures KEOLIS et avenants.

Le contrat de DSP estimait que l'exploitation du tramway aurait un impact de 2 M€ sur les dépenses d'exploitation, essentiellement dû aux recrutements d'agents (de conduite mais surtout de maintenance). Cette hausse devait être partiellement compensée par celle de la fréquentation, apportant des recettes à hauteur de 800 000 €. Dans les faits, le surcoût annuel est estimé à 4 M€.

Les dépenses d'exploitation au kilomètre ont significativement augmenté depuis la mise en service du tramway. Elles restent malgré tout inférieures au coût moyen de 5,9 €. <sup>45</sup>

RATIOS (€)	2008	2009	2010	2011	2012	Var. 2008/2012	Var. annuelle
Dépense expl. / Voyage	1,42	1,48	1,58	1,70	1,70	20 %	4,6 %
Dépense expl. / km	4,10	4,07	4,20	4,63	5,08	24 %	5,5 %

Source : ALM.

L'indice d'actualisation de la DSP a contribué significativement à la hausse globale de la contribution, en augmentant en moyenne de 2,94 % par an, soit à un rythme plus élevé que celui de l'indice des prix du transport.

<sup>45</sup> Source : GART 2013 (chiffres 2011) pour le coût d'exploitation au km agglomération > 4 050 000 hab. avec TCSP.

Indice	Poids indice	2005	2011	Var. indice
G (gazole)	11,0 %	147,88	211,0117	42,69 %
S (salaire)	68,5 %	89,4	104,7	18,79 %
CH (charges patronales)	8,0 %	46,22	48,315	26,91 %
RV (réparation des véhicules)	0,5 %	135,83	172,3792	15,28 %
IPC (prix à la consommation)	12,0 %	117,07	134,955	
part fixe <sup>46</sup>				
<b>Total</b>	<b>100,0 %</b>			

Source :ALM diagnostic financier préalable à la DSP 2013.

Face à ce constat, et à l'occasion de la négociation de la nouvelle DSP, la collectivité a décidé de porter une attention particulière à la formule déterminant le coefficient d'actualisation.

Après négociation avec Keolis, la pondération des indices de la DSP 2013 est désormais la suivante:

Indices	DSP 2005 (pour mémoire)	Offre 2013-2018 du candidat 01/06/12	Convention DSP
Partie fixe	12,0 %	0 %	3 %
Dépenses de personnel	68,5 %	72,2 %	71,2 %
Carburant (gazole)	11,0 %	10,0 %	9,6 %
Electricité		1 %	1 %
Réparation de véhicules personnels	8,0 %	13,8 %	12,8 %
Autres charges (inflation)	0,5 %	3 %	2,4 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Source : DSP 2013.

Cette négociation a permis de revoir la pondération des charges de personnel et d'entretien et de maintenir une part fixe.

Un audit financier commandé par la collectivité a estimé que la rentabilité réelle de la DSP a été supérieure aux prévisions, et au niveau de bénéfices de la plupart des autres réseaux. Cette analyse est confirmée par les comptes de résultat du délégataire, même si cette rentabilité a baissé à partir de 2010.

Les documents de négociation de la nouvelle délégation ont montré qu'ALM a veillé à la maîtrise des coûts, notamment sur les effectifs ou la pondération des indices de la contribution financière. L'absence de concurrence a, néanmoins, limité la portée de la négociation.

Afin de responsabiliser le délégataire, ALM a également prévu une clause d'intéressement.

La DSP de 2013 donne des informations précises, bien que prévisionnelles, sur les dépenses. Ces éléments permettent d'estimer le coût total au kilomètre à 3,32 € pour le bus et 5,61 € pour le tramway. Plus globalement, le tramway, qui représente 11 % des kilomètres réalisés, totalise 28 % des voyages, pour 17 % du coût total.

<sup>46</sup> La part fixe qui était de 6 % dans la DSP initiale a été portée à 12 % en 2009 (avenant 7). Cette modification a permis d'atténuer les conséquences de la revalorisation des coefficients actualisables.

### 11.4.3 Les dépenses d'investissement

Entre 2008 et 2012, 27,7 M€ ont été consacrés à l'achat d'équipements, dont 21 M€ pour l'acquisition de bus articulés et l'entretien du parc. Parallèlement, ALM a souhaité prolonger la durée de vie des véhicules en organisant une rénovation lourde vers la dixième année, ce qui permet de porter progressivement la durée de vie des véhicules à environ 20 ans. En 2012, l'âge moyen des bus était de 9,5 ans.

A ces dépenses, s'est ajouté un budget de 10 M€ destiné à l'acquisition d'un système de billettique et d'un système d'aide à l'exploitation et à l'information des voyageurs (SAEIV) respectivement à hauteur de 7,6 M€ et 2,4 M€ (fonctionnement et investissement).

A partir de 2013, le délégataire bénéficie d'une « contribution annuelle d'équipement » pour l'achat de biens nécessaires à l'exploitation, essentiellement le matériel informatique, à l'exclusion des bâtiments et des véhicules qui restent à la charge de la collectivité.

### 11.4.4 Les recettes

Les recettes tarifaires ont augmenté de près de 21,6 % sur la période, essentiellement depuis 2011, grâce à la hausse des tarifs et à la reprise de la fréquentation des transports.

FINANCEMENT	2008	2009	2010	2011	2012	Var. 08/12	Var./an
Recettes publicitaires	570 745	327 618	277 790	279 246	142 287	- 75,07 %	- 26,60 %
Recettes tarifaires	10 254 063	9 842 552	10 023 897	11 352 449	12 474 505	<b>21,65 %</b>	5,24 %
Autres recettes (1)	991 980	1 052 142	927 824	1 399 317	2 009 391	102,56 %	22,13 %
Contribution forfaitaire (pm)	27 621 971	29 008 652	29 991 125	34 298 728	37 638 851	36,26 %	8,13 %
<b>Total recettes d'exploitation (1)</b>	<b>39 438 760</b>	<b>40 230 963</b>	<b>41 220 636</b>	<b>47 329 740</b>	<b>52 265 034</b>	<b>32,52 %</b>	<b>7,43 %</b>

(1) Hors taxes sur les salaires et taxe professionnelle.

Source : ALM.

Grâce à cette hausse de fréquentation, les recettes liées au trafic ont progressé, et atteignent, en 2012, 0,41 € par voyage et 1,22 € par kilomètre.

En 2011, concomitamment à la mise en service du tramway et de la billettique, la grille tarifaire a été profondément remaniée et refondue en cinq familles de titres :

Niveau de réduction	Catégories
Plein tarif	Pour tous publics, y compris abonnements plus de 26 ans
25 %	Cartes multimodales, moins de 26 ans, premier enfant de famille, carnet familles nombreuses
50 %	Bénéficiaires CMU*, 2° enfant famille, carte partenaire
85 %	Troisième enfant, demandeurs d'emplois, + 65 ans non imposables
94 %	Invalides non imposables

\* obligation légale (L. 1113-1 du code des transports).

Les comparaisons avec la situation antérieure montrent que deux catégories voient leur situation modifiée : les plus de 60 ans imposables, qui paient désormais le tarif normal « grand public », et les familles aux faibles revenus, qui bénéficient d'une forte baisse de leur abonnement.

On note également qu'un étudiant paie son abonnement à un tarif plus élevé qu'un salarié bénéficiant d'un remboursement de son employeur à 50 %.

Cette nouvelle grille tarifaire a eu pour effet d'accroître la part des titres dit « sociaux » dans le total des recettes commerciales. Enfin, en 2012, les titres 6-25 ans représentent 33 % des ventes.

Ces différentes mesures ont permis d'accroître les recettes par voyage.

En € HT	2011/1*	2011/2	2012
Tickets	0,91	0,94	0,94
Cartes non scolaires	0,43	0,42	0,42
Cartes scolaires	0,34	0,42	0,35
Titres sociaux	0,08	0,10	0,08
<b>Total service de lignes régulières</b>	<b>0,38</b>	<b>0,44</b>	<b>0,41</b>

Source : rapport d'activités KEOLIS 2012 \* ancienne grille tarifaire

ALM estime à plus de 7 M€ en 2010 le coût des compensations tarifaires accordées par rapport au prix du billet à taux plein.

Les tarifs proposés par l'agglomération angevine sont globalement dans la moyenne de ceux proposés par les agglomérations disposant d'un tramway. Mais les comparaisons restent difficiles dans la mesure où chaque autorité organisatrice de transports urbains (AOTU) développe une tarification propre, avec des critères multiples, mixés ou non, en fonction de l'âge, des catégories (situation de handicap, demandeurs d'emplois) ou du revenu.

#### 11.4.5 L'effet de ciseau

La hausse moindre des recettes de trafic par rapport à celle des dépenses d'exploitation engendrent une hausse du déficit d'exploitation, ce qui se traduit par une baisse du taux de couverture.

Ainsi, le déficit par voyage est passé de 1,03 € en 2008 à 1,36 € en 2012. De même, le taux de couverture<sup>47</sup> est passé sur la même période de 28,06 % à 23,32 %, ce qui révèle une situation bien plus dégradée que les prévisions de la DSP 2005/2012 ne l'envisageaient (34,26 % en 2012).

Selon le GART, en 2011, le taux de couverture des AOTU avec transports collectifs en site propre (TCSP) de moins de 450 000 habitants oscillait entre 14 et 42 %, avec une moyenne à 30 %. Ce taux était de 23 % pour les AOTU de plus de 200 000 habitants sans TCSP (fourchette de 11 à 36 %). ALM se trouve donc dans une situation plus défavorable que la moyenne des agglomérations.

RATIOS (€)	2008	2009	2010	2011	2012	%	Var. annuelle
Recette trafic / Voyage	0,37	0,37	0,39	0,41	0,41	11 %	2,6 %
Dépense expl. / Voyage	1,42	1,48	1,58	1,70	1,70	20 %	4,6 %
Dépense expl. / km	4,10	4,07	4,20	4,63	5,08	24 %	5,5 %
Recette trafic / km	1,07	1,01	1,02	1,11	1,22	14 %	3,3 %

Source : ALM.

<sup>47</sup> Taux de couverture = Recettes usagers et publicité sur charges d'exploitation.

#### 11.4.6 La globalisation des comptes

A partir d'une approche globalisée des comptes du délégataire et du budget annexe transport, on constate que la répartition du financement des transports entre le contribuable et l'utilisateur est restée stable sur la période 2008-2012 : la fiscalité finance en moyenne 80 % du coût des transports publics, l'utilisateur en payant 16 %.

Le versement transport, taxe supportée par l'employeur public ou privé, représente 45,2 M€ de recettes en 2012, mais sa part relative dans la totalité des recettes a baissé de 65 à 60 %, malgré la hausse du taux, qui a été porté à son maximum réglementaire. La participation des communes est restée relativement stable, en revanche la participation du budget principal d'ALM a augmenté en part relative de 3,7 % à 11,5 %.

L'augmentation concomitante des tarifs et de la fréquentation a permis de maintenir la part de la participation des usagers à 16,6 %, en passant de 10,2 M€ en 2008 à 12,4 M€ en 2012.

## 12 ANNEXES

### 12.1 Factures de construction du tramway reçues en fin d'année N-1 et mandatées sur l'exercice N

Date Mandat	Objet écriture	Montant €
16/01/2009	F. 08/000271 du 25/11/08 - Acompte n° 22 REALISAT DE LA 1 LIGNE DU TRAM	160 554
26/01/2009	Réalisation de la 1 ligne du tram de l'agglomération F.08/000273 du 17/12/2008 PJ : PV Constatation d'avancement du 02/12/08	160 804
02/01/2009	MEMOIRE N°25 DU 27/11/2008 1ERE LIGNE DE TRAMWAY	6 244 969
16/01/2009	MEMOIRE N° 26 DU 11/12/2008 1ERE LIGNE DE TRAMWAY	7 772 250
<b>Total factures reçues en 2008 mandatées sur l'exercice 2009</b>		<b>14 338 577</b>
12/01/2010	MEMOIRE 38 du 14/12/2009 MEMOIRE 38 - 1ERE LIGNE TRAMWAY	9 641 879
<b>Total factures reçues en 2009 et mandatées sur l'exercice 2010</b>		<b>9 641 879</b>
19/01/2011	F 10/000312 du 30/11/2010 ACOMPTE N°47 NOVEMBRE 2010	165 502
19/01/2011	F 10/000333 du 24/12/2010 Acompte n°48 - décembre 2010	165 061
13/01/2011	MEMOIRE 50 du 15/12/2010 1ERE LIGNE TRAMWAY	14 507 111
<b>Total factures reçues en 2010 et mandatées sur l'exercice 2011</b>		<b>14 837 674</b>

Source : fichier des mandats et comptes administratifs.

### 12.2 Caractéristiques des transports urbains dans le périmètre du PTU

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Population PTU	268 000	270 000	270 000	270 000	270 000	270 000
Superficie PTU (km²)	510	510	510	510	540	540
Nombre de lignes	32	32	32	27	27	NC
Longueur ligne tram (kms)				12,3	12,3	12,3
Longueur ligne bus (kms)	1 191,2	1 191,2	1 191,2	ND	1 266,5	NC
Kilomètre tram effectués	0	0	0	581 064	928 269	905 007
Kilomètre bus PTU (hors handicapés)*	9 559 969	9 764 321	9 801 976	9 622 022	9 796 176	9 764 520
<b>Kms effectués totaux</b>	<b>9 559 969</b>	<b>9 764 321</b>	<b>9 801 976</b>	<b>10 203 086</b>	<b>10 724 445</b>	<b>10 669 527</b>
Nb voyages tram				3 604 367	8 052 938	8 365 680
Nb voyages bus	27 659 380	26 913 769	25 976 970	24 123 086	22 539 400	24 530 877
<b>Voyages totaux</b>	<b>27 659 380</b>	<b>26 913 769</b>	<b>25 976 970</b>	<b>27 727 453</b>	<b>30 592 338</b>	<b>32 896 557</b>

Source : ALM pour les années 2008 à 2012 ; rapport d'activité décembre 2013 de Kéolis pour l'année 2013.

### 12.3 Evolution de l'activité « véhicules individuels »

En milliers de véhicules / jours	2002	2012	Evolution
Transit	20	25	25 %
Echanges (hors ALM vers ALM et vice-versa)	130	190	46, 2%
Internes (à l'intérieur d'ALM)	450	460	2,2 %
<b>Total</b>	<b>600</b>	<b>675</b>	<b>12,5 %</b>

Source : bureau ALM du 4 octobre 2012.

### 12.4 Enquête de satisfaction

	Enquête 2010	Enquête 2012	Enquête 2013	Moyenne attendue
Indice de satisfaction	54 %	46 %	61 %	63-65 %
Préférence pour les transports en commun en situation de choix	60 %	56 %	55 %	66 %
Indice de fidélité	40 %	30 %	34 %	35 %

\* (proportion de clients qui considèrent qu'ils ne pourraient que perdre leur temps et leur énergie à utiliser un autre moyen de locomotion qu'Irigo).

### 12.5 Kilométrage réalisé

	Lignes urbaines	Suburbains et scolaires	Km totaux	Variation annuelle
2008	7 765 511	1 794 458	<b>9 559 969</b>	
2009	7 999 893	1 764 428	<b>9 764 321</b>	2 %
2010	8 000 082	1 801 894	<b>9 801 976</b>	0 %
2011	8 358 920	1 844 166	<b>10 203 086</b>	4 %
2012	8 796 761	1 927 684	<b>10 724 445</b>	5 %
Variation 2008/2012	13,3 %	7,4 %	12,2 %	

\* kilométrage retraité par ALM (coefficient de 1,3).

Source : DSP 2005, observatoire des transports et rapport d'activités décembre 2013 Kéolis.

### 12.6 L'offre kilométrique prévue dans la DSP

Kilomètres	Bus urbain	Tram	Lignes urbaines	Lignes suburbaines	Total
2012 (p.m)	7 868 492	928 269	8 796 761	1 887 551	10 684 312
2013/1 prév			4 490 225	1 054 238	5 544 463
2013/2 prév	3 816 894	468 262	4 285 156	848 290	5 133 446
2013 prév			8 775 381	1 902 528	10 677 909
2013 réel	7 837 630	905 007	8 742 637	1 926 890	10 669 527
2014	7 834 811	952 471	8 787 282	1 932 800	10 720 082
2015	7 834 811	952 471	8 787 282	1 932 800	10 720 082
2016	7 834 811	952 471	8 787 282	1 932 800	10 720 082
2017	7 834 811	952 471	8 787 282	1 932 800	10 720 082
2018	7 834 811	952 471	8 787 282	1 932 800	10 720 082
2019/1	4 017 918	484 209	4 502 127	1 084 510	5 586 637

Source : annexe 1 A DSP 2013 pour les années 2013/2 à 2019/1 ; pour 2012 : observatoire des transports et rapport d'activités décembre 2013 Kéolis ; pour le 1<sup>er</sup> semestre 2013 : rapport d'activité de juin 2013. Les données 2013 sont indicatives.

## 12.7 L'accessibilité

ACCESSIBILITE	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Matériel roulant accessible (en décembre de l'année)	7	28	49	60	73	90
% de Bus accessibles	4,0 %	16,1 %	28,0 %	34,5 %	42,9 %	52,3 %
Arrêts Bus accessibles (sur lignes commercialement accessibles uniquement) 2013 : estimation en fin d'année	0	0	34	85	110	142
Arrêts Bus accessibles (sur lignes commercialement <b>non</b> accessibles uniquement) 1 arrêt = 2 quais 2013 : estimation en fin d'année	0	0	0	14	39	48
Arrêts Bus urbains non accessibles	511	511	477	415	375	344
% arrêts Bus urbains accessibles	0 %	0 %	6,6 %	19,3 %	28,4 %	35,5 %
Arrêts Tramway accessibles	-	-	-	25	25	25
Arrêts Tramway non accessibles	-	-	-	0	0	0
% arrêts Tramway accessibles	-	-	-	100 %	100 %	100 %
% de Tramway accessibles	-	-	-	100 %	100 %	100 %

Source ALM.

## 12.8 La Fraude

	2011	2012
Voyageurs (milliers)	27 663	30 592
Nb contrôlés (milliers)	315	348
<b>Taux de contrôle</b>	<b>1,20 %</b>	<b>1,14 %</b>
Nb infractions	4 161	9 754
<b>Taux de fraude</b>	<b>1,32 %</b>	<b>2,62 %</b>
Recette fraude	70 188	170 688
Taux de recouvrement	58,9 %	66,53 %

Source : rapport d'activité KEOLIS pour Angers.

## 12.9 Usage de la voiture

	Angers	CERTU
<b>Tissu urbain</b>		
Automobilistes exclusifs	36 %	23 %
Modes alternatifs exclusifs	23 %	31 %
Automobilistes contraints à l'usage des transports publics	12 %	8 %
<b>Tissu suburbain</b>		
Automobilistes exclusifs	46 %	42 %
Modes alternatifs exclusifs	20 %	24 %
Automobilistes contraints à l'usage des transports publics	10 %	6 %
<b>Tissu péri urbain</b>		
Automobilistes exclusifs	62 %	55 %
Modes alternatifs exclusifs	22 %	18 %
Automobilistes contraints à l'usage des transports publics	4 %	5 %

Source : Evaluation à mi-parcours PDU.

## 12.10 Nombre de voyages en fonction du titre de transport

Titres en milliers de voyages	Sept-08	Sept-09	Sept-10	Sept-11	Sept-12	Sept-13	Var. moy. 08 et 11-13*
Ticket 1 voy	269	264	245	287	272	268	- 0,1 %
Tickets 10	224	185	171	246	239	225	0,1 %
Ticket 24 h (journée avant 09/11)	29	23	23	41	35	39	10,9 %
P+R				0	3	2	
Qutres (dont gpes)	1	3		14	2	6	114,5 %
<b>Total tickets</b>	<b>522</b>	<b>476</b>	<b>439</b>	<b>588</b>	<b>552</b>	<b>540</b>	<b>1,1 %</b>
<b>Salariés / retraités imposables**</b>	<b>242</b>	<b>239</b>	<b>248</b>	<b>291</b>	<b>308</b>	<b>299</b>	<b>7,4 %</b>
<b>Scolaires / étudiants***</b>	<b>1 294</b>	<b>1 219</b>	<b>1 197</b>	<b>1 224</b>	<b>1 473</b>	<b>1 568</b>	<b>6,6 %</b>
Solidaires (partenaires avant 09/11)	81	81	76	107	130	120	13,8 %
Demandeurs emploi	279	280	280	325	407	391	11,9 %
Handicapés 1 an	108	108	107	115	115	157	13,3 %
Retraités non imposables	95	92	91	88	78	70	- 9,6 %
<b>Titres sociaux</b>	<b>563</b>	<b>561</b>	<b>554</b>	<b>636</b>	<b>729</b>	<b>738</b>	<b>9,4 %</b>
<b>Atlantier / anjou pass</b>	<b>26</b>	<b>29</b>	<b>27</b>	<b>66</b>	<b>50</b>	<b>50</b>	<b>24,4 %</b>
<b>Vélo cité - autocité</b>				<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	
<b>Autres (libre circ, entreprise)</b>	<b>75</b>	<b>99</b>	<b>102</b>	<b>86</b>	<b>87</b>	<b>90</b>	<b>6,1 %</b>
<b>Total</b>	<b>2 723</b>	<b>2 624</b>	<b>2 567</b>	<b>2 890</b>	<b>3 201</b>	<b>3 285</b>	<b>6,5 %</b>

\* la moyenne annuelle est calculée sur quatre ans : 2008 et 2011-2013, les années de construction du tramway ont été neutralisées.

\*\* + 26 ans à compter de septembre 2011.

\*\*\* moins de 26 ans à compter de septembre 2011 : les salariés de moins de 26 ans bénéficient donc de ce tarif.

Source : rapports d'activités mensuels KEOLIS.

## 12.11 Part de chaque catégorie dans les voyages

Titres (SLR)	Sept-08	Sept-09	Sept-10	Sept-11	Sept-12	Sept-13
Total tickets	<b>19,2 %</b>	18,1 %	17,1 %	20,3 %	17,2 %	<b>16,4 %</b>
Salariés / retraités imposables	<b>8,9 %</b>	9,1 %	9,7 %	10,1 %	9,6 %	<b>9,1 %</b>
Scolaires / étudiants	<b>47,5 %</b>	46,5 %	46,6 %	42,4 %	46,0 %	<b>47,7 %</b>
Titres sociaux	<b>20,7 %</b>	21,4 %	21,6 %	22,0 %	22,8 %	<b>22,5 %</b>
Pass anjou / atlantier	<b>1,0 %</b>	1,1 %	1,1 %	2,3 %	1,6 %	<b>1,5 %</b>
Autres (libre circ, entreprise 1 an...)	<b>2,8 %</b>	3,8 %	4,0 %	3,0 %	2,7 %	<b>2,7 %</b>
<b>Total</b>	<b>100,0 %</b>					

Source : rapports d'activités mensuels KEOLIS.

## 12.12 Evolution mensuelle des voyages

	2012				2013			
	Total voyages	IRIGO	Dont tram	Affrétés	Total voyages	IRIGO	Dont tram	Affrétés
janvier	3 009	2 847	736	163	3 096	2 959	736	137
février	2 637	2 564	797	74	2 773	2 655	671	118
mars	3 171	3 028	879	143	2 881	2 767	750	114
avril	2 521	2 438	703	83	2 736	2 628	725	108
mai	2 400	2 280	722	120	2 630	2 514	690	117
juin	2 241	2 114	675	127	2 732	2 590	680	141
juillet	1 565	1 526	357	39	1 780	1 730	523	50
août	1 342	1 323	351	19	1 528	1 510	415	18
septembre	3 205	3 083	716	122	3 288	3 164	799	124
octobre	2 841	2 664	708	177	3 406	3 302	831	105
novembre	2 875	2 753	750	122	3 105	2 976	807	130
décembre	2 784	2 700	660	84	2 940	2 829	739	112
<b>total</b>	<b>30 592</b>	<b>29 319</b>	<b>8 053</b>	<b>1 273</b>	<b>32 897</b>	<b>31 624</b>	<b>8 366</b>	<b>1 273</b>
<b>Variation</b>					<b>7,5 %</b>	<b>7,9 %</b>	<b>3,9 %</b>	<b>0,0 %</b>

En milliers de voyages.

Source : rapports d'activités mensuels Kéolis.

## 12.13 Budget annexe transport

TRANSPORT (k€)	2008	2009	2010	2011	2012	BP 13	Var./an 2008/12
<b>Recettes de fonctionnement</b>	<b>49 674</b>	<b>49 107</b>	<b>50 667</b>	<b>57 167</b>	<b>60 414</b>	<b>60 641</b>	<b>5,0 %</b>
<b>dont :</b>							
fiscalité (73)	39 955	41 359	41 115	42 763	45 226	45 200	3,1 %
participations (74)	6 578	7 391	8 540	13 721	13 644	13 580	20,0 %
produits exceptionnels						1 796	
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	<b>35 850</b>	<b>38 666</b>	<b>39 826</b>	<b>45 158</b>	<b>51 523</b>	<b>50 194</b>	<b>9,5 %</b>
<b>dont :</b>							
charges à caract général	6 811	3 111	2 749	2 971	4 640	2 587	- 9,2 %
dépenses de personnel	829	903	957	744	407	467	- 16,3 %
autres charges (DSP en 2013)	198	1 549	450	974	1 217	40 820	
charges financières		1 619	4 731	5 087	5 621	6 100	
charges except. (DSP principal)	27 859	31 165	30 768	35 239	39 505		9,1 %
<b>CAF</b>	<b>17 912</b>	<b>13 810</b>	<b>10 428</b>	<b>10 163</b>	<b>11 961</b>	<b>8 400</b>	
<b>Dépenses d'investissement dont</b>	<b>55 349</b>	<b>112 530</b>	<b>132 154</b>	<b>76 325</b>	<b>24 663</b>	<b>17 217</b>	<b>- 18,3 %</b>
remboursement emprunt		694	3 945	5 454	5 955	7 150	
dépenses d'équipement	55 349	111 592	127 767	70 872	18 708	10 067	
<b>Recettes d'investissement dont</b>	<b>2 865</b>	<b>155 683</b>	<b>95 321</b>	<b>67 838</b>	<b>18 770</b>	<b>6 770</b>	<b>60,0 %</b>
dont subventions	1 601	8 710	13 540	23 130	8 257	1 808	
dont emprunt		140 000	60 000	20 000	5 000	3 000	
autres immos financières	1 264	6 972	21 161	23 124	3 857	1 610	
Variation FDR	- 38 659	53 594	- 25 992	3 521	2 998		
FDR au 31/12	- 11 414	42 179	16 187	19 709	22 707		

Source : compte de gestion – BP 2013.

## 12.14 Contribution à la DSP transport

Exercice	Contribution (67431/65742)	Taxe salaire (62883)	Total général
antérieur		3 631 378	3 662 106
2007	658 024		658 024
2008	27 520 380	956 112	28 476 492
2009	28 951 938	1 057 172	30 009 110
2010	29 992 492	1 179 083	31 171 575
2011	34 423 072	1 329 609	35 752 681
2012	37 487 051	1 447 069	38 934 120
2013*	15 231 996	361 767	15 593 763

\* Premier semestre.

Contribution annualisée (les soldes de contribution payés en N+1 ont été rattachés à l'exercice).

Source : fichier des mandats du BA transports – DSP Kéolis Angers uniquement – hors DSP handicapés.

## 12.15 Financement de l'exploitation par habitant

Financement de l'exploitation par habitant	< 450 000 hab Avec TCSP	> 200 000 hab. sans TCSP
Minimum	89	54
Moyenne	130	100
Maximum	178	178

Source : GART 2013 (chiffres 2011).

## 12.16 Coût d'exploitation 2014-2018

Le tableau ci-dessous indique le coût d'exploitation prévu dans la DSP 2013 entre bus et tram (pour les années 2014 et 2018, qui sont les deux années bornes complètes) :

	2014		2018	
	Bus urbain	Tram	Bus urbain	Tram
Nb kilomètres parcourus	7 834 811	952 471	7 834 811	952 471
Nb voyages urbains (répartition 2012)	22 281 133	8 664 168	23 329 991	9 072 024
Coût conducteur	18 269 620	2 635 274	18 183 337	2 640 966
Coût conducteur / voyage (répartition 2012)	0,82	0,30	0,78	0,29
Coût conducteur / km	2,33	2,77	2,32	2,77
Coût énergie	4 140 823	504 809	4 081 133	504 809
Energie / km	0,53	0,53	0,52	0,53
Energie / voyage (répartition 2012)	0,19	0,06	0,17	0,06
Coût entretien	3 601 007	1 111 470	3 443 575	1 396 794
Entretien direct / km	0,46	1,17	0,44	1,47
Entretien direct / voyage (répartition 2012)	0,16	0,13	0,15	0,15

Gestion de l'infrastructure tramway		1 093 669		1 674 216
Gestion / km		1,15		1,76
Gestion / voyage (répartition 2012)		0,13		0,18
Coût entretien+énergie+personnel	26 011 450	5 345 222	25 708 045	6 216 785
Coût total / km	3,32	5,61	3,28	6,53
Coût total / voyage (répartition 2012)	1,17	0,62	1,10	0,69
<b>Kilomètres / kms totaux</b>	<b>89 %</b>	<b>11 %</b>	<b>89 %</b>	<b>11 %</b>
<b>Voyages / voyages totaux</b>	<b>72 %</b>	<b>28 %</b>	<b>72 %</b>	<b>28 %</b>
<b>Coût / coût total</b>	<b>83 %</b>	<b>17 %</b>	<b>81 %</b>	<b>19 %</b>

DSP 2013 annexe 1A.

## 12.17 Recettes tarifaires

RATIOS (€)	2008	2009	2010	2011	2012	%	Var. annuelle
Recette trafic / Voyage	0,37	0,37	0,39	0,41	0,41	11 %	2,6 %
Recette trafic / km	1,07	1,01	1,02	1,11	1,22	14 %	3,3 %

Source : ALM.

## 12.18 Evolution de la grille tarifaire

Les différences de prix avant/après la nouvelle grille sont résumées ainsi selon un tableau communiqué aux élus de la commission mobilité :

Montants mensuels	Avant	Après
<b>personne seule au-dessus minima sociaux</b>		
salarié / + 26 ans	31,5 à 36 €	33,3 à 38 €
étudiants / < 26 ans	18,75 à 28,5 €	20,8 à 28,50 €
plus de 60 imposables	28,5 €	33,3 à 38 €
<b>famille monoparentale et un enfant (non chômeur)</b>		
QF < +/- 600 €	35,75 à 47,5 €	30,20 à 38 €
QF > +/- 600 €	50,25 à 64,5 €	53,3 à 66,5 €
<b>famille deux adultes (un seul adulte abonné non chômeur) + 2 enfants abonnés</b>		
< SMIC	48,65 à 50,65 €	35,2 à 37,5 €
> SMIC	63,15 à 67,65 €	66,80 à 71,50 €
<b>famille deux adultes (un seul adulte abonné non chômeur) + 3 enfants abonnés</b>		
QF < +/- 600 €	56,45 à 58,45 €	35,2 €
QF > +/- 600 €	70,95 à 75,45 €	71,8 à 76,5 €

Les fourchettes dépendent de la durée de l'abonnement et du lieu de résidence (dans ou hors ALM).

Source : ALM - exemples donnés – commission 5/10/10.

## 12.19 Comptes consolidés

TRANSPORT (k€)	2008		2009		2010		2011		2012	
<b>Recettes réelles de fonctionnement BA dont</b>	<b>49 674</b>	<b>80,8 %</b>	<b>49 107</b>	<b>81,4 %</b>	<b>50 667</b>	<b>81,9 %</b>	<b>57 167</b>	<b>81,4 %</b>	<b>60 414</b>	<b>80,5 %</b>
Fiscalité (73)	39 955	65,0 %	41 359	68,6 %	41 115	66,4 %	42 763	60,9 %	45 226	60,3 %
dont département (scolaires)	1 265	2,1 %	1 305	2,2 %	1 311	2,1 %	1 311	1,9 %	1 341	1,8 %
dont communes	2 269	3,7 %	2 769	4,6 %	2 769	4,5 %	2 769	3,9 %	2 780	3,7 %
dont ALM	2 269	3,7 %	2 535	4,2 %	3 662	5,9 %	8 662	12,3 %	8 662	11,5 %
<b>Recettes de fonctionnement DSP</b>	<b>11 817</b>	<b>19,2 %</b>	<b>11 222</b>	<b>18,6 %</b>	<b>11 230</b>	<b>18,1 %</b>	<b>13 031</b>	<b>18,6 %</b>	<b>14 626</b>	<b>19,5 %</b>
Recettes publicitaires	571	0,9 %	328	0,5 %	278	0,4 %	279	0,4 %	142	0,2 %
Recettes tarifaires	10 254	16,7 %	9 843	16,3 %	10 024	16,2 %	11 352	16,2 %	12 475	16,6 %
Autres recettes	992	1,6 %	1 052	1,7 %	928	1,5 %	1 399	2,0 %	2 009	2,7 %
<b>Recettes de fonctionnement totales</b>	<b>61 491</b>	<b>100 %</b>	<b>60 329</b>	<b>100 %</b>	<b>61 897</b>	<b>100 %</b>	<b>70 198</b>	<b>100 %</b>	<b>75 040</b>	<b>100 %</b>
<b>Dépenses réelles de fonctionnement BA hors charges DSP</b>	<b>3 158</b>		<b>6 473</b>		<b>9 076</b>		<b>9 830</b>		<b>11 104</b>	
dont charges financières	0		1 619		4 731		5 087		5 621	
pour mémoire CF DSP (hors handicapés)	27 002		30 129		29 222		33 887		37 977	
<b>Charges décaissables Kéolis</b>	<b>40 810</b>		<b>41 690</b>		<b>41 796</b>		<b>48 924</b>		<b>53 317</b>	
<b>Dépenses de fonctionnement totales</b>	<b>43 968</b>		<b>48 162</b>		<b>50 871</b>		<b>58 754</b>		<b>64 421</b>	
<b>Pour information: CAF BA</b>	<b>17 912</b>		<b>13 810</b>		<b>10 428</b>		<b>10 163</b>		<b>11 961</b>	
<b>Dépenses d'investissement</b>	<b>55 349</b>		<b>112 530</b>		<b>132 154</b>		<b>76 325</b>		<b>24 663</b>	
dont remb emprunt	0		694		3 945		5 454		5 955	
dont dépenses d'équipement	55 349		111 592		127 767		70 872		18 708	
<b>Recettes d'investissement</b>	<b>2 865</b>		<b>155 683</b>		<b>95 321</b>		<b>67 838</b>		<b>18 770</b>	
dont subventions	1 601		8 710		13 540		23 130		8 257	
dont emprunt	0		140 000		60 000		20 000		5 000	
Autres immos financières	1 264		6 972		21 161		23 124		3 857	

Méthode de consolidation.

Dépenses du BA : ont été retirées la contribution financière DSP et le remboursement TP/CFE + T Salaires.

Recettes du BA : non modifiées.

Dépenses de la DSP : charges hors dotations aux provisions.

Recettes de la DSP : n'ont été ajoutées au tableau que les recettes commerciales.