

**COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION
DU GRAND ANGOULEME**

**EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS
DU CONSEIL COMMUNAUTAIRE
SEANCE DU 13 NOVEMBRE 2014**

Délibération
n° 2014.11.250

**Gestion du
GrandAngoulême :
rapport
d'observations
définitives de la
Chambre Régionale
des Comptes**

LE TREIZE NOVEMBRE DEUX MILLE QUATORZE à 17h30, les membres du conseil communautaire se sont réunis au siège de la communauté d'agglomération du Grand Angoulême - 25 boulevard Besson Bey à ANGOULEME suivant la convocation qui leur a été adressée par Monsieur le Président.

Date d'envoi de la convocation : **7 novembre 2014**

Secrétaire de séance : Jacques DUBREUIL

Membres présents :

Jean-François DAURE, Marie-Hélène PIERRE, Denis DOLIMONT, Fabienne GODICHAUD, Michel GERMANEAU, Jacky BOUCHAUD, Isabelle FOSTAN, Gérard DEZIER, Yannick PERONNET, Bernard CONTAMINE, Jacques PERSYN, Guy ETIENNE, Anne-Marie BERNAZEAU, André BONICHON, Xavier BONNEFONT, Jacky BONNET, Patrick BOURGOIN, Mireille BROSSIER, Gérard BRUNETEAU, Sylvie CARRERA, Samuel CAZENAVE, Stéphane CHAPEAU, Danielle CHAUVET, Françoise COUTANT, Véronique DE MAILLARD, Catherine DEBOEVERE, Armand DEVANNEAUX, Bernard DEVAUTOUR, Karen DUBOIS, Jacques DUBREUIL, François ELIE, Annette FEUILLADE-MASSON, Jean-Jacques FOURNIE, Maud FOURRIER, Martine FRANCOIS ROUGIER, Nicole GUENOLE, Joël GUITTON, Isabelle LAGRANGE, André LANDREAU, Elisabeth LASBUGUES, Françoise LEGRAND, Bertrand MAGNANON, Annie MARAIS, Annie MARC, Catherine MAZEAU, Daniele MERIGLIER, Marie-Claude MONTEIL, François NEBOUT, Jean-Philippe POUSSET, Bernard RIVALLEAU, Olivier RIVIERE, Zahra SEMANE, Elisabete SERRALHEIRO COSKUN, Jean-Luc VALANTIN, Philippe VERGNAUD, Anne-Laure WILLAUMEZ-GUILLEMETEAU, Vincent YOU

Ont donné pouvoir :

Danielle BERNARD à Gérard DEZIER, Janine GUINANDIE à Jacky BOUCHAUD

Excusé(s) :

Nicole GUIRADO, Philippe LAVAUD

Absent(s) :

Danielle BERNARD, Janine GUINANDIE

CONSEIL COMMUNAUTAIRE DU 13 NOVEMBRE 2014

**DELIBERATION
N° 2014.11.250**

RESSOURCES ET PROSPECTIVES / FINANCES

Rapporteur : **Monsieur CONTAMINE**

**GESTION DU GRANDANGOULEME : RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA
CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES**

Les conseillers communautaires du GrandAngoulême ont pris connaissance du rapport définitif de la Chambre Régionale des Comptes sur la gestion du GrandAngoulême pour la période 2007 à 2012.

Le rapport d'observations définitives, arrêté par la Chambre Régionale des Comptes le 7 août 2014 a été notifié le 14 août 2014 au Président du GrandAngoulême qui a apporté des éléments de réponses à ces observations le 5 septembre 2014.

Par courrier du 2 octobre 2014, le président de la Chambre Régionale des Comptes d'Aquitaine Poitou-Charentes a transmis au GrandAngoulême le rapport d'observations définitives sur la gestion de la communauté d'agglomération du Grand Angoulême ainsi que la réponse du président du Grand Angoulême joints en annexe.

Le contrôle de la Chambre Régionale des Comptes porte sur les points suivants :

- La présentation de la collectivité,
- Les taux de réalisation budgétaire,
- L'information financière et la fiabilité des comptes,
- La situation financière,
- La gestion des ressources humaines,
- La commande publique, notamment la construction du camping,
- La construction du nouveau stade d'athlétisme.

La synthèse générale sur rapport définitif de la Chambre Régionale des Comptes figure ci-après :

1) La synthèse générale du rapport définitif

"D'un point de vue socio-économique, l'agglomération angoumoisine se caractérise par une présence industrielle marquée, un taux de chômage plus élevé que la moyenne nationale et des revenus fiscaux relativement modestes. La communauté d'agglomération du Grand Angoulême, qui compte 111 528 habitants, comprend 16 communes dont la population varie entre 44 829 habitants (Angoulême) et 1 142 habitants (Touvre).

La situation financière, examinée sur la période 2007-2012, peut être qualifiée de satisfaisante. La capacité d'autofinancement est largement suffisante pour couvrir le remboursement en capital des emprunts et la dette, constituée, pour l'essentiel, par des produits à taux fixe ou variable «classiques» a eu tendance à diminuer, malgré un recours à l'emprunt plus marqué en 2012 au titre du budget assainissement. A compter de 2011, les recettes ont fortement progressé du fait de l'augmentation du taux du versement transport, décidée dans la perspective de la réalisation d'un transport en commun en site propre (TCSP) utilisant un réseau de bus à haut niveau de services. La trésorerie du budget principal s'est ainsi trouvée consolidée par les apports du budget annexe des transports. Toutefois, au cours des années à venir, les marges financières disponibles devraient diminuer en raison des importants investissements programmés portant, en particulier, sur le projet de TCSP « Mobilix » évalué à environ 103 M€.

Ces dernières années, la collectivité avait déjà procédé à la reprise en régie d'activités déléguées déficitaires (camping, salle de spectacles La Nef). En 2014, elle vient de faire de même avec la SEMAPEX, qui gère l'Espace Carat (parc des expositions).

Depuis 2007, les effectifs sont restés stables. La part occupée par les non-titulaires est proche de celle constatée au niveau national dans les structures intercommunales mais les modalités de recrutement de certains agents mériteraient d'être améliorées.

En ce qui concerne les opérations d'investissement, la création du camping d'intérêt communautaire a connu des difficultés qui se sont traduites par des retards de réalisation et la livraison d'équipements défectueux ou peu adaptés. Ces déboires, qui ont pesé sur la fréquentation et les recettes, ont également retardé l'obtention d'une classification en quatre étoiles.

Début 2013, la communauté d'agglomération a conclu un contrat de partenariat public-privé (CPPP) d'une durée de vingt ans pour la réalisation d'un stade d'athlétisme. Le recours à ce type de montage ne se justifiait ni par l'urgence, ni par la complexité du projet. Le rapport d'évaluation préalable a conclu que le Grand Angoulême pouvait valablement envisager de recourir au CPPP sur la base du seul critère de l'efficacité économique car la simulation réalisée dégageait un léger avantage financier par rapport à la maîtrise d'ouvrage publique. L'écart est toutefois très faible (à peine 130,5 k€ sur un projet évalué à plus de 8 M€). Cette différence ne peut pas être considérée comme significative compte tenu des marges d'erreur inhérentes à ce type de simulation, qui repose sur des hypothèses communiquées par la collectivité et intègre un calcul d'actualisation des coûts très favorable au contrat de partenariat. Le calendrier des travaux, qui permettait de réduire les délais en faisant appel à un partenaire privé, a certainement beaucoup pesé dans le choix final. La prestation confiée comprend le financement, la conception, la construction, l'entretien, la maintenance, le renouvellement et l'exploitation de l'ouvrage. La rémunération s'effectue sous la forme du versement de redevances trimestrielles dont le coût est évalué à 397 546 € HT (valeur en euros constants), auxquels s'ajoutent 2,2 M€ de versements de financements externes, soit, au total, plus de 10,13 M€ répartis sur toute la durée du contrat. A ce jour, il est toutefois impossible d'évaluer précisément le coût final de cette opération dans la mesure où les redevances trimestrielles sont soumises à des revalorisations reposant sur l'évolution de plusieurs indices de coûts".

2) Les recommandations

La Chambre régionale des Comptes a formulé sept recommandations dans son rapport provisoire.

Dans le rapport définitif, la juridiction constate qu'au cours de son contrôle, les cinq recommandations suivantes ont déjà été totalement mises en œuvre :

- corriger les écarts constatés entre le stock de dettes apparaissant au compte administratif et au compte de gestion,
- s'assurer de la cohérence des annexes des comptes administratifs, en particulier celles relatives aux engagements financiers de la collectivité et veiller à la qualification juridique des budgets annexes au regard de l'activité exercée,
- améliorer le degré d'information financière concernant le centre nautique-patinoire Nautilus dont les comptes sont intégrés au budget principal de la collectivité,
- rappel à une obligation juridique : adopter des délibérations octroyant des mandats spéciaux aux élus qui accomplissent des mission d'intérêt communautaire ne relevant pas de l'exercice courant de leurs fonctions
- adopter une nouvelle délibération en remplacement de la délibération du conseil districale du 26 février 1993, afin de clarifier les conditions, les modalités et les montants de remboursements des frais de mission des élus communautaires engagés à l'occasion de l'accomplissement d'une mission faisant l'objet d'un mandat spécial.

Elle note par ailleurs que deux recommandations sont partiellement mises en œuvre Ces dernières concernent l'obligation de doter de comptes au trésor les budgets annexes industriels et commerciaux ainsi que la rédaction de procès verbaux de contrôle des régies de recettes et/ou d'avances du GrandAngoulême.

Sur ces deux recommandations, le président a répondu, comme suit à la Chambre Régionale des Comptes :

"Je vous informe que d'ores et déjà pour les budget annexes de la salle de spectacles La Nef et du Camping, un compte spécifique a été ouvert depuis le 1^{er} janvier 2013.

Pour le budget annexe de l'Espace Carat, le compte a été ouvert dès la reprise en régie le 1^{er} janvier 2014.

Pour les budgets annexes Assainissement et Assainissement Non Collectif (SPANC) le comptable a été saisi afin de mettre ces comptes en place dès le 1^{er} janvier 2015.

Je me permets de vous préciser que pour le budget annexe du SPANC, compte tenu du faible montant des dépenses et de recettes générées par cette activité (environ 30 K€) et du peu de régularité des encaissements, l'ouverture d'un compte au trésor risque de créer des problèmes de trésorerie pour régler les fournisseurs.

Enfin, pour la recommandation relative à la rédaction de procès verbaux de vérification des régies, GrandAngoulême mettra en place d'ici la fin 2014 une procédure de vérification en lien avec les services de la trésorerie afin de définir une planification commune de contrôle des régies".

Selon les dispositions de l'article R241-18 du code des juridictions financières, les observations définitives sont communicables au tiers dès qu'a eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant leur réception par la collectivité, c'est-à-dire le 13 novembre 2014.

Vu l'article L243-5 du code des juridictions financières qui prévoit que ce rapport est adressé à chacun des membres de l'assemblée et donne lieu à un débat,

Vu l'avis favorable de la réunion de toutes les commissions du 6 novembre 2014,

Je vous propose :

DE PRENDRE ACTE du rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes relatif à la gestion du Grand Angoulême.

**APRES EN AVOIR DELIBERE,
LE CONSEIL COMMUNAUTAIRE,
A L'UNANIMITE DES SUFFRAGES EXPRIMES,
ADOpte LA DELIBERATION PROPOSEE.**

Certifié exécutoire :	
<u>Recu à la Préfecture de la Charente le :</u> 18 novembre 2014	<u>Affiché le :</u> 18 novembre 2014

Chambre régionale
des comptes

Aquitaine,
Poitou-Charentes



MAC JLB

orig = DR

Copie du courrier pour info PDR
en eur PDR du 9/10/14 - Pmo

Le Président

Bordeaux, le 2 OCT. 2014

Nos références à rappeler :
Greffe GD140822
016003 998



original : a J

Copie - JLD
- Catherine R.
- ET

RECOMMANDE AVEC A.R.

Monsieur le Président,

Le rapport d'observations définitives sur la gestion de la Communauté d'Agglomération du Grand Angoulême arrêté par la chambre régionale des comptes le 07 août 2014, vous a été notifié le 14 août 2014.

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

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

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

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

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

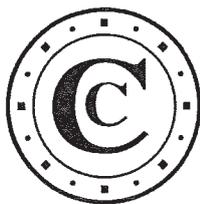
P.J. : 1

Franc-Gilbert BANQUEY
conseiller maître
à la Cour des comptes

Président de la Communauté d'agglomération
du Grand Angoulême
25, boulevard Besson Bey
16 000 Angoulême

Chambre régionale
des comptes

Aquitaine,
Poitou-Charentes



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

**COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION
DU GRAND ANGOULÊME**

Années 2007 et suivantes

La chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Poitou-Charentes a examiné le 7 août 2014 la gestion de la communauté d'agglomération du Grand Angoulême à compter de 2007.

Le contrôle a porté sur la présentation de la collectivité, les taux de réalisation budgétaire, l'information financière et la fiabilité des comptes, la situation financière, la gestion des ressources humaines, la commande publique et la construction du nouveau stade d'athlétisme.

SOMMAIRE

LA SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU RAPPORT	5
LA RECAPITULATION DES RECOMMANDATIONS	7
LA PROCÉDURE.....	8
LES OBSERVATIONS.....	9
1. LA PRÉSENTATION DE LA COLLECTIVITÉ.....	9
1.1. Les données socio-économiques.....	9
1.2. Le périmètre et les compétences de la communauté d'agglomération	9
1.3. Le conseil communautaire	10
2. LES TAUX DE RÉALISATION BUDGÉTAIRE.....	11
3. INFORMATION FINANCIÈRE ET FIABILITÉ DES COMPTES.....	11
3.1. L'information financière : présentation des annexes des comptes administratifs.....	11
3.1.1. L'état de la dette (A2)	11
3.1.2. Les subventions attribuées à des tiers (B1-7).....	12
3.1.3. La liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier (C2)	12
3.1.4. La liste des services individualisés dans un budget annexe (C3.3).....	13
3.2. Les provisions	13
3.3. Le compte au Trésor de certains budgets annexes	14
3.4. Les régies	14
3.4.1. Le contrôle :.....	14
3.4.2. Le fonctionnement de la régie pour le paiement des frais de mission :	15
4. LA SITUATION FINANCIÈRE	15
4.1. La situation financière consolidée	16
4.1.1. Le fonctionnement	16
4.1.2. L'investissement.....	17
4.1.3. L'endettement.....	17
4.1.4. Les engagements hors bilan et les reprises d'activité en régie.....	18
4.2. La situation financière des trois principaux budgets de la collectivité.....	19
4.2.1. Le budget principal	19
4.2.2. Le budget transports.....	24
4.2.3. Le budget assainissement.....	26
5. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	27
5.1. Les effectifs.....	27
5.1.1. L'organisation des services :	27
5.1.2. L'évolution des effectifs :	27
5.1.3. La répartition des effectifs par catégorie, filière et statut.....	28
5.2. L'avancement d'échelon	29
5.3. Le régime indemnitaire.....	29
5.4. L'examen de la rémunération.....	30
5.4.1. L'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS).....	30
5.5. Le taux d'emploi des agents reconnus en situation de handicap	31
5.6. L'absentéisme.....	31
5.6.1. L'absentéisme global.....	32
5.6.2. L'absentéisme pour maladie ordinaire et accident du travail	32

5.7.	Les conditions de recrutement des agents non titulaires sur poste permanent.....	33
5.7.1.	La déclaration de vacances d'emploi.....	34
5.7.2.	L'acte d'engagement	34
5.8.	Les frais de mission	35
5.8.1.	Les frais de mission des conseillers communautaires	35
5.8.2.	Les frais de mission des agents	36
5.8.3.	L'externalisation de la réservation des billets de transport	36
6.	LA COMMANDE PUBLIQUE.....	38
6.1.	Le règlement intérieur de la commande publique	38
6.2.	L'opération de création d'un camping d'intérêt communautaire	38
6.2.1.	La maîtrise d'œuvre.....	39
6.2.2.	Le lancement des travaux.....	39
6.2.3.	Le déroulement des travaux	41
6.2.4.	Les délais	41
6.2.5.	L'exploitation.....	42
7.	LA CONSTRUCTION DU NOUVEAU STADE D'ATHLETISME	45
7.1.	La genèse du projet	45
7.2.	Le rapport d'évaluation préalable	46
7.2.1.	Analyse des conditions de recours au contrat de partenariat	46
7.2.2.	Bilan avantages/inconvénients selon le type de montage	47
7.2.3.	Analyse en termes de coût global.....	48
7.2.4.	Analyse en termes de partage des risques.....	49
7.2.5.	L'actualisation des coûts.....	52
7.3.	Le choix du montage.....	53
7.4.	La passation du contrat.....	53
7.5.	Les termes du contrat	54

LA SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU RAPPORT

D'un point de vue socio-économique, l'agglomération angoumoisine se caractérise par une présence industrielle marquée, un taux de chômage plus élevé que la moyenne nationale et des revenus fiscaux relativement modestes. La communauté d'agglomération du Grand Angoulême, qui compte 111 528 habitants¹, comprend 16 communes dont la population varie entre 44 829 habitants (Angoulême) et 1 142 habitants (Touvre).

La situation financière, examinée sur la période 2007-2012, peut être qualifiée de satisfaisante. La capacité d'autofinancement est largement suffisante pour couvrir le remboursement en capital des emprunts et la dette, constituée, pour l'essentiel, par des produits à taux fixe ou variable « classiques » a eu tendance à diminuer, malgré un recours à l'emprunt plus marqué en 2012 au titre du budget assainissement. À compter de 2011, les recettes ont fortement progressé du fait de l'augmentation du taux du versement transport, décidée dans la perspective de la réalisation d'un transport en commun en site propre (TCSP) utilisant un réseau de bus à haut niveau de services. La trésorerie du budget principal s'est ainsi trouvée consolidée par les apports du budget annexe des transports. Toutefois, au cours des années à venir, les marges financières disponibles devraient diminuer en raison des importants investissements programmés portant, en particulier, sur le projet de TCSP « Mobilix » évalué à environ 103 M€.

Ces dernières années, la collectivité avait déjà procédé à la reprise en régie d'activités déléguées déficitaires (camping, salle de spectacle La Nef). En 2014, elle vient de faire de même avec la SEMAPEX, qui gère l'Espace Carat (parc des expositions).

Depuis 2007, les effectifs sont restés stables. La part occupée par les non-titulaires est proche de celle constatée au niveau national dans les structures intercommunales mais les modalités de recrutement de certains agents mériteraient d'être améliorées.

En ce qui concerne les opérations d'investissement, la création du camping d'intérêt communautaire a connu des difficultés qui se sont traduites par des retards de réalisation et la livraison d'équipements défectueux ou peu adaptés. Ces déboires, qui ont pesé sur la fréquentation et les recettes, ont également retardé l'obtention d'une classification en quatre étoiles.

¹ Source ministère de l'Intérieur - Base Banatic 2012

Début 2013, la communauté d'agglomération a conclu un contrat de partenariat public-privé (CPPP) d'une durée de vingt ans pour la réalisation d'un stade d'athlétisme. Le recours à ce type de montage ne se justifiait ni par l'urgence, ni par la complexité du projet. Le rapport d'évaluation préalable² a conclu que le Grand Angoulême pouvait valablement envisager de recourir au CPPP sur la base du seul critère de l'efficacité économique car la simulation réalisée dégagait un léger avantage financier par rapport à la maîtrise d'ouvrage publique. L'écart est toutefois très faible (à peine 130,5 k€ sur un projet évalué à plus de 8 M€). Cette différence ne peut pas être considérée comme significative compte tenu des marges d'erreur inhérentes à ce type de simulation, qui repose sur des hypothèses communiquées par la collectivité et intègre un calcul d'actualisation des coûts très favorable au contrat de partenariat. Le calendrier des travaux, qui permettait de réduire les délais en faisant appel à un partenaire privé, a certainement beaucoup pesé dans le choix final. La prestation confiée comprend le financement, la conception, la construction, l'entretien, la maintenance, le renouvellement et l'exploitation de l'ouvrage. La rémunération s'effectue sous la forme du versement de redevances trimestrielles dont le coût est évalué à 397 546 € HT (valeur en euros constants), auxquels s'ajoutent 2,2 M€ de reversements de financements externes, soit, au total, plus de 10,13 M€ répartis sur toute la durée du contrat. A ce jour, il est toutefois impossible d'évaluer précisément le coût final de cette opération dans la mesure où les redevances trimestrielles sont soumises à des revalorisations reposant sur l'évolution de plusieurs indices de coûts.

² Démarche imposée par l'article L. 1414-2 du code général des collectivités territoriales.

LA RECAPITULATION DES RECOMMANDATIONS

Les juridictions financières examinent les suites réservées à leurs recommandations et les évaluent en fonction du niveau de mise en oeuvre

Les cotations utilisées sont les suivantes :

- « recommandations totalement mises en œuvre » ;
- « recommandations partiellement mise en œuvre" qui ont fait l'objet d'un commencement d'exécution ou d'un engagement à les mettre en œuvre ;
- « recommandations à suivre" qui, pour diverses raisons, n'ont pas fait l'objet d'une mise en œuvre totale ou partielle et qui sont maintenues par la chambre ;
- « recommandations devenues sans objet ».

Ce suivi intervient soit immédiatement au vu des réponses apportées entre la notification du rapport d'observations provisoires et celles du rapport d'observations définitives, soit lors du contrôle suivant.

Cette fiche établit la liste des recommandations formulées par la chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Poitou-Charentes et les suites qui leur ont été réservées.

Recommandations suivies d'effet au cours du contrôle

1/Recommandations totalement mises en œuvre :

- N°1 Corriger les écarts constatés entre le stock de dettes (compte 1641) apparaissant au compte administratif et au compte de gestion.
- N°2 S'assurer de la cohérence des annexes des comptes administratifs, en particulier celles relatives aux engagements financiers de la collectivité et veiller à la qualification juridique des budgets annexes au regard de l'activité exercée.
- N°3 Améliorer le degré d'information financière concernant le centre nautique-patinoire Nautilus dont les comptes sont intégrés au budget principal de la collectivité.
- N°4 Rappel à une obligation juridique : adopter des délibérations octroyant des mandats spéciaux aux élus qui accomplissent des missions d'intérêt communautaire ne relevant pas de l'exercice courant de leurs fonctions.
- N°5 Adopter une nouvelle délibération en remplacement de la délibération du conseil districale du 26 février 1993, afin de clarifier les conditions, les modalités et les montants des remboursements des frais de mission des élus communautaires engagés à l'occasion de l'accomplissement d'une mission faisant l'objet d'un mandat spécial.

2/ Recommandations partiellement mises en œuvre :

- N°6 Rappel à une obligation juridique : doter les budgets annexes des services publics industriels et commerciaux d'un compte au Trésor distinct de celui du budget principal, dès lors que leur exploitation est assurée directement par la collectivité (engagement de l'ordonnateur).
- N°7 Rappel à une obligation juridique : établir des procès-verbaux de vérification des régies (engagement de l'ordonnateur).

LA PROCEDURE

Dans sa séance du 16 janvier 2014, la chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Poitou-Charentes a arrêté ses observations provisoires concernant la gestion de la communauté d'agglomération du Grand Angoulême sur la période 2007 à 2012. Le 12 février 2014, le rapport a été adressé à l'ordonnateur en fonctions (M. Lavaud) et des extraits ont été envoyés à son prédécesseur (M. Mottet) ainsi qu'à des personnes physiques et morales mises en cause. La collectivité a répondu le 12 mai 2014 sous la signature du nouveau président de la communauté d'agglomération (M. Dauré). Le maître d'œuvre intervenu pour la construction du camping communautaire a répondu le 7 mars 2014, un agent de la collectivité le 25 mars 2014 et la SAEML Territoires Charentes le 17 avril 2014. Le mandataire du groupement ayant produit l'étude préalable à la signature du contrat de partenariat public privé pour la construction du stade d'athlétisme n'a, quant à lui, pas répondu à la chambre. Il en est de même en ce qui concerne le partenaire privé signataire de ce contrat (Athlé Stadium).

Lors de sa séance du 7 août 2014, la chambre a arrêté les observations définitives qui figurent dans le présent rapport.

LES OBSERVATIONS

1. LA PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE

1.1. LES DONNEES SOCIO-ECONOMIQUES

L'agglomération d'Angoulême constitue un pôle industriel important en Poitou-Charentes qui se caractérise surtout par l'implantation de grands groupes tels que Leroy Somer (Angoulême), Schneider Electric (Angoulême et L'Isle-d'Espagnac), la DCNS (Ruelle-sur-Touvre) ou SAFT Batteries (Nersac). Le poids de l'industrie, qui représente 18 % des emplois (15 % au niveau national et 17 % au niveau régional), demeure toutefois inférieur à celui occupé par l'administration publique, l'enseignement et la santé qui regroupe 40 % des salariés (contre 32 % en France métropolitaine et 34 % en Poitou-Charentes)³.

Le taux de chômage constaté au sein de la communauté d'agglomération est élevé (14 %), les communes d'Angoulême et Soyaux (50 % de la population) concentrant 60 % des demandeurs d'emploi de la zone.

La proportion des foyers fiscaux imposables (51 %) est plus faible qu'au niveau national (53 %) mais supérieure à la moyenne départementale (48 %). Le revenu fiscal de référence s'élève, en moyenne, à 32,2 k€ contre 35,9 k€ pour l'ensemble de la France (32 k€ en Charente)⁴.

1.2. LE PERIMETRE ET LES COMPETENCES DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION

La communauté d'agglomération du Grand Angoulême regroupe 16 communes et 111 528 habitants⁵. La commune de Mornac est la dernière à avoir rejoint l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) au 1er janvier 2012.

³ Source : étude du CRIEF – Université de Poitiers

⁴ Source : DGFIP

⁵ Source ministère de l'Intérieur, base de données Banatic.

Tableau 1. Composition de la communauté d'agglomération

Communes	Population	%	Délégués
Angoulême	44 829	40 %	20
Soyaux	10 639	10 %	5
Ruelle-sur-Touvre	7 696	7 %	4
La Couronne	7 290	7 %	4
Saint-Yrieix-sur-Charente	7 272	7 %	4
Gond-Pontouvre	6 139	6 %	3
L'Isle d'Espagnac	5 494	5 %	3
Fléac	3 736	3 %	2
Saint Michel	3 244	3 %	2
Magnac-sur-Touvre	3 139	3 %	2
Puymoyen	2 663	2 %	2
Nersac	2 422	2 %	2
Mornac	2 271	2 %	2
Linars	2 194	2 %	2
Saint Saturnin	1 358	1 %	2
Touvre	1 142	1 %	2
Total	111 528	100 %	61

Source : Base Banatic et arrêté préfectoral du 22 décembre 2011 .

La collectivité assure les quatre compétences obligatoires prévues par l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) que sont le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre de l'habitat et la politique de la ville. Ce texte prévoit également qu'au moins trois compétences doivent être exercées parmi une liste de six énumérées par le code. Le Grand Angoulême en a retenu quatre : l'eau potable, l'assainissement, la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie (qui comprend la collecte et le traitement des déchets ménagers) ainsi que la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire. Douze autres domaines d'intervention sont également listés dans les statuts parmi lesquels figurent les nouvelles techniques de communication, le tourisme, le soutien à des actions culturelles d'agglomération, la construction, l'aménagement l'entretien et la gestion d'équipements concernant la petite enfance.

1.3. LE CONSEIL COMMUNAUTAIRE

Jusqu'au 17 avril 2014, le conseil communautaire était présidé par M. Lavaud. Il se réunissait six à huit fois par an. En 2009, le nombre de conseillers communautaires a été porté de 39 à 59. Avec l'intégration de la commune de Mornac en 2012, le conseil comprend désormais 61 délégués titulaires, dont neuf vice-présidents, et vingt suppléants. Le nombre de représentants communaux se situe plutôt parmi la moyenne basse des communautés d'agglomérations métropolitaines de taille comparable. Ainsi, au sein du Grand Angoulême on compte un conseiller communautaire pour 1 800 habitants et, en moyenne, quatre délégués par commune. A titre de comparaison, parmi les communautés d'agglomérations de 100 000 à 120 000 habitants les ratios moyens sont d'un conseiller pour 1 600 habitants et cinq délégués par commune, avec des écarts très variables selon les collectivités.

Le CGCT prévoit que les montants maximums des indemnités versées aux élus des communautés d'agglomération sont déterminés par référence à l'indice brut 1015, indice terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. Par délibération du 5 avril 2008, le conseil communautaire a fixé les indemnités de fonction des élus. Ces dernières sont inférieures aux seuils maximum autorisés, sauf pour les conseillers communautaires (maximum autorisé).

Tableau 2. Indemnités des élus en pourcentage de l'indice 1015

	Grand Angoulême (délibération 2008-04-070)	Maximum autorisé par le CGCT⁶
Président	67,5 %	145 %
Vice-président	33,75 %	66 %
Conseiller	6 %	6 %

Le 11 avril 2013, le conseil communautaire a délibéré en faveur du maintien de la répartition actuelle des sièges (61 délégués). Cette décision est intervenue dans le cadre de l'article L. 5211-6-1 du CGCT fixant les règles relatives à la représentation des communes dans les organes délibérants des EPCI. Pour être applicable, cette décision devait intervenir avant le 30 juin 2013. Passé cette date, le préfet aurait procédé à la répartition de 50 sièges, conformément aux dispositions législatives en vigueur.

2. LES TAUX DE REALISATION BUDGETAIRE

Les taux de réalisation budgétaires de la section de fonctionnement sont corrects pour les trois principaux budgets (budget principal, budget transports et budget déchets ménagers) qui représentent, en 2012, environ 90 % des dépenses réelles de fonctionnement. En revanche, les taux de réalisation sont beaucoup plus faibles pour les budgets assainissement, développement économique et eau potable puisque, en moyenne sur la période 2007-2012, entre 26 % et 50 % des crédits ouverts ne sont pas consommés.

En section d'investissement, les taux de réalisation sont peu satisfaisants dans la mesure où ils sont compris, en moyenne, entre 16 % (budget assainissement non collectif) et 55 % (eau potable), à l'exception du budget assainissement qui atteint 65 %. La faiblesse de ces taux de réalisation s'explique, en partie, par des décalages survenus sur des opérations (projet de transport en commun en site propre, station d'épuration, acquisition des matériels de collecte des déchets ménagers...) ou des abandons de programmes (valorisation énergétique de l'usine d'incinération des ordures ménagères, parcours lumière etc.).

La collectivité, consciente de ce problème, a engagé des mesures correctrices passant, notamment, par la mise en place progressive des autorisations de programmes et crédits de paiement, la rédaction d'une lettre de cadrage adressée aux services visant à réduire les inscriptions budgétaires et la communication des taux de réalisation mensuels au comité de direction.

3. INFORMATION FINANCIERE ET FIABILITE DES COMPTES

3.1. L'INFORMATION FINANCIERE : PRESENTATION DES ANNEXES DES COMPTES ADMINISTRATIFS

3.1.1. L'état de la dette (A2)

Des différences significatives ont été pointées entre les soldes du compte 1641 - « emprunts en euro » - qui apparaissent aux comptes de gestion et l'état de la dette au 31 décembre figurant à l'annexe A2 des comptes administratifs (document obligatoire en vertu des dispositions de l'article R.2313.3 du CGCT).

⁶ Pour les communautés d'agglomération de 100 000 à 199 999 habitants

Tableau 3. Dette au 31 décembre 2012

En €

Budget principal	
C/1641 du CG	24 729 991,15
Encours annexe au CA	24 717 566,09
Ecart (CG-CA)	12 425,06
Budget annexe Assainissement	
C/1641 du CG	12 338 965,75
Encours annexe au CA	12 858 320,81
Ecart (CG-CA)	-519 355,06
Budget annexe Développement économique	
C/1641 du CG	12 538 926,19
Encours annexe au CA	12 514 981,95
Ecart (CG-CA)	23 944,24
Budget annexe Eau	
C/1641 du CG	875 022,94
Encours annexe au CA	1 146 213,03
Ecart (CG-CA)	-271 190,09

Source : comptes de gestion et comptes administratifs

Dans sa réponse aux observations provisoires, la collectivité a indiqué que certains de ces écarts avaient été corrigés dans le compte administratif 2013, voté le 26 juin 2014. Les autres le seront au cours de l'exercice 2014.

3.1.2. Les subventions attribuées à des tiers (B1-7)

En application de l'instruction budgétaire et comptable M14, les subventions doivent être présentées en fonction de la nature juridique des bénéficiaires (personnes de droit privé ou de droit public) et comporter les informations suivantes : nom ou raison sociale, montant de la subvention, valorisation des prestations en nature et total général de l'ensemble des subventions versées.

La nature juridique des bénéficiaires ainsi que le total des subventions versées ne figure qu'au tableau de l'exercice 2012. Auparavant, ces informations étaient scindées en deux documents.

Par ailleurs, des erreurs ont été relevées. Par exemple en 2008, il était indiqué que la subvention versée au Comité d'action sociale du personnel atteignait 772 600 €, alors que le montant réellement attribué était de 263 800 € (inscrit à l'annexe C2 « Liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier »). De même en 2010, la subvention octroyée à la SARL 9ème art+ s'élevait à 70 000 €, comme précisé dans la convention, alors que le montant indiqué dans la liste des subventions B1-7 annexée au compte administratif indiquait 77 622 € et 542 600 € à l'annexe C2 de ce même compte (ce n'est qu'à partir de 2011 que la communauté d'agglomération a versé annuellement 542 600 € à cette société).

3.1.3. La liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier (C2)

L'état des délégations de service public (DSP), qui présente notamment le montant de l'engagement financier de la collectivité par délégataire, n'est pas exhaustif dans la mesure où la DSP pour le haut-débit, attribuée à la société Solstice Grand Angoulême, n'y figure pas.

Par ailleurs, en contradiction avec l'article L.2313-1-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), il a été constaté qu'entre 2007 et 2010, l'annexe du compte administratif destiné au comptable ne comprenait pas les comptes certifiés des organismes bénéficiaires de concours supérieurs à 75 000 € ou à 23 000 € et représentant plus de 50 % de leurs produits.

La collectivité s'est engagée à corriger ces points et à transmettre au comptable l'annexe prévue par la réglementation.

3.1.4. La liste des services individualisés dans un budget annexe (C3.3)

Entre 2007 et 2011, tous les budgets annexes étaient présentés comme des services publics industriels et commerciaux (SPIC). Or, seuls les budgets annexes assainissement, camping, eau et assainissement non collectifs appartenaient à cette catégorie.

En 2012, certaines corrections ont été apportées tout en laissant subsister des erreurs. Ainsi, les budgets annexes retraçant l'activité de collecte des déchets végétaux et de développement économique continuent de figurer comme des SPIC alors qu'il s'agit de services publics administratifs (SPA). Par ailleurs, les services d'assainissement non collectif et de transports en commun figurent comme des SPA alors qu'il s'agit de SPIC⁷.

Après avoir pris connaissance du rapport d'observations provisoires, le Grand Angoulême a procédé aux corrections nécessaires sur le compte administratif 2013 (voté le 26 juin 2014).

3.2. LES PROVISIONS

En vertu de l'article L.2321-2 du CGCT, les dotations aux provisions constituent une dépense obligatoire. Elles doivent être constituées :

- pour litige, dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la collectivité ;
- pour risque, dès l'ouverture d'une procédure collective ;
- pour dépréciation des restes à recouvrer lorsque le recouvrement est compromis.

De plus, les collectivités peuvent constituer une provision dès l'apparition d'un risque avéré (article R.2321-2 du CGCT).

La Communauté d'agglomération du Grand Angoulême a créé deux provisions pour dépréciation des actifs circulants (compte 6817). La première en 2006, d'un montant de 45 750 €, concerne le reversement de l'aide à l'immobilier versée à la société Charente Porcs, en liquidation judiciaire. La créance étant irrécouvrable, la collectivité a prévu la reprise de cette provision et l'admission en non-valeur de la créance. La seconde, qui s'élève à 265 570 €, a été créée en 2010, pour un contentieux amorcé en 2007, qui oppose la collectivité à la une entreprise dans le cadre des travaux de construction du centre aquatique et patinoire Nautilus.

Selon les éléments communiqués par la communauté d'agglomération, les contentieux apparus au cours de la période 2007-2012 (une trentaine) sont aujourd'hui régularisés. Il n'y a donc plus lieu de procéder à des dotations aux provisions à cet effet. Toutefois, il est rappelé qu'en application de l'article L.2321-2 du CGCT, ces provisions pour litige auraient dû être constituées dès l'ouverture d'un contentieux contre la collectivité et éventuellement faire l'objet d'une reprise ultérieure.

⁷ Le service de transport en commun est devenu un SPIC soumis à la nomenclature M43 à compter du 1^{er} janvier 2012.

3.3. LE COMPTE AU TRESOR DE CERTAINS BUDGETS ANNEXES

Aucun des budgets annexes ne disposent de compte au Trésor distinct (compte 515).

En application des dispositions des articles L.1412-1 et L.2221-4 du CGCT et de l'instruction budgétaire et comptable M4 applicable à l'ensemble des services publics industriels et commerciaux (SPIC), les budgets annexes retraçant l'activité des SPIC doivent disposer d'un compte au Trésor distinct de celui du budget principal, dès lors que leur exploitation est assurée directement par la collectivité.

Le budget annexe retraçant l'activité du SPIC de production et de distribution d'eau était délégué par contrat d'affermage à la SEMEA. Les dispositions ci-dessus ne s'appliquent donc pas. En revanche, les budgets annexes des SPIC d'assainissement, du SPANC (service public d'assainissement non collectif), du camping et de la salle de spectacles La Nef⁸ devraient détenir un compte au Trésor distinct de celui du budget principal.

En réponse, l'ordonnateur indique que le comptable public a été saisi à cet effet.

3.4. LES REGIES

La communauté d'agglomération dispose de 13 régies d'avances et/ou de recettes, dont deux créés en 2012 et une en 2013.

3.4.1. Le contrôle :

En application de l'article R.1617-17 du CGCT et de l'instruction codificatrice n°06-031 A-B-M du 21 avril 2006, les régisseurs de recettes, d'avances ainsi que de recettes et d'avances sont soumis au contrôle de l'ordonnateur.

D'une part, celui-ci doit effectuer un contrôle administratif en constituant un dossier pour chaque régie, dans lequel il regroupe tout document relatif au fonctionnement de la régie et à la gestion du régisseur et notamment l'acte constitutif de la régie, l'acte de nomination du régisseur, les décisions relatives à son cautionnement et à son indemnité de responsabilité ainsi que les procès-verbaux de vérification effectués par ses soins ainsi que ceux effectués par le comptable.

D'autre part, l'ordonnateur doit effectuer un contrôle comptable en veillant à ce que le régisseur intervienne seulement pour les opérations prévues par l'acte constitutif de la régie et respecte ses modalités de fonctionnement. Il s'assure de l'encaissement normal des produits au vu des bordereaux de recettes des régies de recettes et il exerce les mêmes contrôles que ceux qui lui incombent pour les dépenses payées après mandatement pour les régies d'avances.

La collectivité n'a pas été en mesure de produire des procès-verbaux de vérification effectués par l'ordonnateur. Elle a précisé que les différents contrôles et conseils ne sont pas formalisés sur un procès-verbal mais s'effectuent de façon permanente.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la communauté d'agglomération prend acte de ces remarques et s'engage, à l'avenir, à établir des procès-verbaux de vérification des régies.

⁸ Le contrat de délégation de service public pour la gestion de la salle de spectacles La Nef est arrivé à son terme le 31 mai 2012. Depuis cette date, la collectivité a repris sa gestion en régie.

3.4.2. *Le fonctionnement de la régie pour le paiement des frais de mission :*

Au sein de la collectivité, il existe une régie d'avance pour le paiement des frais de mission et d'étude des élus et des fonctionnaires et des frais de représentation du directeur général des services.

L'article R.1617-14 du CGCT précise que le régisseur remet les pièces justificatives des dépenses payées par ses soins dans les conditions fixées par l'acte constitutif et au minimum une fois par mois, à l'ordonnateur ou au comptable assignataire qui émet, pour le montant des dépenses reconnues régulières, un mandat de régularisation. Ce mode de fonctionnement se traduit normalement par un allègement des tâches tendant à diminuer le nombre de mandats émis par les services de l'ordonnateur.

Or, il a été constaté que la collectivité reversait à la régie d'avances les sommes remboursées à l'élu ou au fonctionnaire « au fil de l'eau », pour chaque état de frais de mission. Grand Angoulême justifie ce procédé en indiquant qu'il permet de reconstituer rapidement le montant de l'avance; d'éviter les sources d'erreurs et de faciliter le suivi des comptes de la régie.

Un mandat global du montant des dépenses admises, établi dès que nécessaire et au minimum une fois par mois, permettrait à la régie de fonctionner normalement. En outre, le mode de fonctionnement actuel qui multiplie les écritures comptables et la reproduction de pièces justificatives pourrait être source d'erreurs.

Par ailleurs, les mandats de reversement à cette régie sont imputés au compte 625-6 « Missions », alors que la régie rembourse non seulement les frais des agents de la collectivité mais également ceux des élus, qui devraient être inscrits au compte 653-2 « Frais de mission des maires, adjoints et conseillers ». Cette pratique entache la fiabilité des comptes car elle ne permet pas de distinguer précisément le montant annuel des frais de déplacement des agents de celui des élus.

Enfin, la dernière vérification de la régie, réalisée par le comptable le 6 novembre 2008 et consignée dans le procès-verbal du 25 novembre 2008, indiquait (observation n°4) : « *L'arrêté de création doit être modifié afin de préciser clairement la périodicité de versement des pièces et prévoir que celle-ci peut s'accomplir à la Trésorerie, accompagnée d'un Ordre de Paiement Comptable, afin que la reconstitution de l'avance ne souffre d'aucun retard.* » Aucun arrêté ayant pour objet la prise en compte de cette observation n'a été pris car la collectivité a estimé que sa procédure de reconstitution de l'avance n'avait pas à être révisée car régulière. Néanmoins, l'arrêté de création de cette régie d'avances gagnerait à être modifié afin d'une part, de préciser les comptes d'imputation budgétaire pouvant être utilisés, et, d'autre part, de déterminer les modalités de reconstitution de l'avance.

En réponse, la collectivité s'est engagée à modifier l'arrêté relatif aux conditions de fonctionnement de la régie afin de suivre les préconisations de la chambre régionale des comptes.

4. LA SITUATION FINANCIERE

L'analyse porte sur la période 2007-2012. Les comparaisons avec les autres communautés d'agglomération sont effectuées à partir des données 2010 de la direction générale des collectivités locales (DGCL)⁹ qui ne concernent que les budgets principaux. Or, le Grand Angoulême disposait, en 2012, de neuf budgets annexes. Le budget principal ne représentait que 61 % des dépenses réelles de fonctionnement et 46 % des dépenses réelles d'investissement.

⁹ « Les finances des groupements de communes à fiscalité propre en 2010 », publié par la DGCL en avril 2012.

La présente analyse portera, dans un premier temps, sur les comptes consolidés (tous budgets confondus) afin d'avoir une vision globale de la situation financière de la collectivité. Dans un second temps, seront analysés les trois principaux budgets (budget principal¹⁰, transports et assainissement), qui représentent, à eux seuls en moyenne, plus de 85 % des dépenses réelles de fonctionnement et d'équipement.

4.1. LA SITUATION FINANCIERE CONSOLIDEE

La situation financière consolidée est appréciée à partir des données de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

4.1.1. Le fonctionnement

Au cours de la période 2007-2012, les produits de fonctionnement ont progressé de 18,2 %, à un rythme légèrement supérieur à celui des charges de même nature (17 %). En 2011, les recettes ont augmenté de plus de 11 % par rapport à l'année précédente. Cela s'explique principalement par la hausse du taux de la taxe de versement transport, qui est passé de 1,05 % à 1,8 % et, dans une moindre mesure, par des recettes exceptionnelles liées à des cessions d'immeubles enregistrées sur le budget « développement économique ».

Tableau 4. Résultats de fonctionnement

	En k€					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Produits de fonctionnement	80 789	79 401	79 950	81 992	91 139	95 459
dont impôts locaux	32 887	32 372	33 620	34 459	34 423	33 482
dont reversement de fiscalité	-19 398	-19 169	-18 941	-18 941	-18 941	-19 330
dont autres impôts et taxes	19 543	19 555	20 175	20 617	28 746	29 169
dont dotation globale de fonctionnement	18 430	18 657	18 475	18 443	18 230	18 390
Charges de fonctionnement	69 322	71 013	70 103	70 231	74 672	81 087
dont charges de personnel	18 512	18 967	19 705	20 437	21 130	22 082
dont achats et charges externes	14 478	15 465	14 250	14 731	14 808	18 250
dont charges financières	2 720	2 651	2 249	1 958	1 757	1 951
dont subventions versées	14 093	13 557	16 057	15 200	17 008	18 133
Résultat comptable	11 467	8 388	9 847	11 761	16 467	14 372

Source : DGFIP

Le résultat comptable, généré pour une part importante par les budgets annexes, est resté positif sur l'ensemble de la période (entre 8,4 M€ et 16,5 M€ selon les exercices). Le poids que représentent ces derniers parmi l'ensemble des charges et des produits de fonctionnement a considérablement augmenté en 2012 en raison de la création d'un budget « déchets ménagers », antérieurement intégré au budget principal.

Tableau 5. Poids des budgets annexes dans le budget consolidé

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Produits de fonctionnement	41 %	38 %	40 %	36 %	41 %	57 %
Charges de fonctionnement	40 %	38 %	36 %	34 %	37 %	53 %
Résultat comptable	43 %	38 %	65 %	50 %	63 %	74 %

Source : DGFIP

¹⁰ Avec le budget annexe déchets ménagers en 2012.

4.1.2. L'investissement

Le recours à l'emprunt ne représente qu'une part relativement modérée des ressources d'investissement (comprise entre 0 % et 21 % selon les exercices).

Tableau 6. Ressources et emplois d'investissement

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ressources d'investissement	43 767	47 257	41 342	28 292	45 582	50 972
dont emprunts bancaires	0	6 038	5 534	0	1 995	10 737
dont subventions	7 791	6 085	2 011	888	7 963	3 312
dont FCTVA	1 046	1 623	1 580	928	1 345	863
Dépenses d'investissement	47 340	45 217	38 336	23 321	52 533	38 990
dont dépenses d'équipement	23 372	26 970	21 548	13 959	35 337	23 193

En k€

Source : DGFIP

Au cours de la période 2007-2013¹¹, les principales opérations d'investissement ont concerné la réalisation de la station d'épuration de Fléac (20,9 M€), la construction de la médiathèque intercommunale (8,5 M€ sur un coût prévisionnel de 31,5 M€ dont 17,7 M€ à la charge du Grand Angoulême), les opérations de rénovation urbaine (5,3 M€ sur 9,7 M€ d'autorisation de programme), la réhabilitation et le calibrage de l'émissaire de la Vimière (4,9 M€) et le réaménagement du camping (4,88 M€). S'ajoute la participation de la communauté d'agglomération à la réalisation de la ligne à grande vitesse Sud Europe Atlantique (5,7 M€ versés au 21 juin 2013 sur 12 M€ de prévus).

A l'avenir, d'importantes opérations sont programmées, en particulier dans le domaine des transports. Ainsi, le projet Mobilix, qui consiste à réorganiser entièrement le réseau de transports en commun, en créant notamment un service de bus circulant en site propre, est évalué à 103 M€ (dont environ 83 M€ pour les infrastructures et 11 M€ pour les systèmes d'informations auxquels s'ajoutera le coût du matériel roulant). Le plan de financement prévisionnel repose sur un recours à l'emprunt d'environ 34 M€ et un autofinancement de 28 M€, le solde étant couvert par des subventions et la récupération de la TVA. Les travaux sont prévus à partir de 2015 pour une mise en service en 2017.

La réalisation du pôle d'échange multimodal, situé autour de la gare SNCF, est, quant à lui, chiffré à 19,5 M€ TTC, dont 11,8 M€ pour la construction d'une passerelle et 7,65 M€ pour la création de deux parvis (fin des travaux à l'horizon 2015). En parallèle, l'aménagement du quartier de la gare comprenant une ZAC est programmé pour 6 M€.

Par ailleurs, il est également prévu une remise à niveau de la station d'eau potable de Touvre (11 M€) et la création d'un centre de tri des déchets ménagers à Mornac (5,6 M€).

4.1.3. L'endettement

L'encours de la dette a diminué de 25 % entre 2007 et 2011. Le montant de la dette par habitant est ainsi passé de 560 € en 2007 à 420 € en 2011 pour une population de référence qui n'a progressé que de 1,25 % au cours de la période.

¹¹ Montants arrêtés en juin 2013

Tableau 7. Encours de la dette

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
en k€	61 676	60 492	59 000	52 424	46 500	57 964
en € par habitant	560	549	539	474	420	520

Source : DGFIP

En 2012, la collectivité a emprunté 10,7 M€, dont 8 M€ sur le seul budget assainissement et 2,7 M€ sur le budget développement économique, ce qui a eu pour conséquence d'augmenter le ratio de la dette par habitant à 520 €. L'encours fin 2012 demeurerait, toutefois, inférieur de 3,7 M€ à celui constaté au 31 décembre 2007.

Fin 2012, l'endettement auprès des établissements de crédit (compte 1641) était constitué à 74 % par des produits à taux fixe et la très grande majorité des emprunts à taux variable reposait sur des indices classiques, essentiellement l'Euribor¹², classifiés 1A suivant la typologie de la circulaire du 25 juin 2010¹³. Un seul contrat, inscrit au budget principal, est classifié 3E, pour un capital restant à rembourser de 3 M€ fin 2012 (moins de 6 % de l'encours total).

Tableau 8. Soldes des comptes 1641

	31/12/2012	Poids	% taux fixe
Budget principal	24 730	49 %	80 %
Budget assainissement	12 339	24 %	75 %
Budget eau potable	875	2 %	100 %
Budget développement économique	12 539	25 %	60 %
Tous budgets	50 483	100 %	74 %

En k€

Source : compte de gestion 2012

Selon les informations communiquées par la collectivité, le montant des intérêts versés au cours de la période 2007-2012 au titre des contrats de prêts à taux variable est inférieur aux montants de référence figurant dans les tableaux d'amortissement de ces contrats. Cette situation est la résultante de la baisse des taux d'intérêt indexés sur les indices de type Euribor intervenue au cours de la période examinée (le taux moyen de l'Euribor 3 mois, qui atteignait 4,6 % en 2008 est retombé à 0,57 % en 2012).

En 2007 est intervenue une importante opération de renégociation d'emprunts portant sur neuf contrats de prêts pour un montant total restant à rembourser de 13,2 M€ (environ 21 % de l'encours de l'époque). Elle s'est traduite pour deux emprunts par une diminution des taux fixes (de l'ordre de trois points) et pour les sept autres par une baisse de la marge appliquée sur les taux variables de référence (0,02 % pour des marges initiales comprises entre 0,06 % et 0,2 %) sans que soit modifiée la durée résiduelle des contrats.

4.1.4. Les engagements hors bilan et les reprises d'activité en régie

Les engagements hors bilan, qui comprennent les emprunts garantis par la collectivité, s'élevaient à 1,48 M€ fin 2012. Il s'agit de trois contrats indexés sur l'indice Euribor, souscrits par l'établissement public foncier de Poitou-Charentes dans le cadre d'acquisition de terrains pour la réalisation de la ZAC de la gare.

¹² Euribor : taux du marché monétaire européen

¹³ Cette circulaire classe les emprunts en fonction de leur risque, selon les indices sous-jacent (1 à 6) et la nature de leur structure (A à F). Ainsi, un produit peu risqué avec un indice en euro et un taux fixe ou taux variable simple sera classifié 1A. A l'inverse, un produit très risqué, basé sur des écarts d'indices hors zone euro et un coefficient multiplicateur de 5 sera classifié 5E.

Par ailleurs, la communauté d'agglomération détient une part du capital social dans huit sociétés et plus de 33 % du capital dans quatre d'entre-elles pour des montants très variables. Les principaux engagements concernent des sociétés d'économie mixte : la SAEMTGA (transports publics de l'agglomération) et la SEMEA (distribution de l'eau). En 2013, la collectivité détenait 69,6 % du capital (soit 379,2 k€) de la SEMAPEX (parc des expositions - Espace Carat). Cette société se caractérisait depuis plusieurs années par des fonds propres négatifs (- 232 k€ fin 2012) en raison de reports à nouveau déficitaires récurrents. Elle est en cours de dissolution et son activité a été reprise en régie par la collectivité.

Au cours de la période examinée, deux délégations de service public ont également été reprises sous la forme de régie directe avec autonomie financière en raison des difficultés rencontrées par les délégataires pour équilibrer leurs comptes. Il s'agit du camping (en avril 2011) et de la salle de spectacle la Nef (en juin 2012). Ces nouveaux budgets annexes ont fait l'objet de subventions sur la base de l'alinéa 2 de l'article L. 2224-1 du CGCT qui prévoit des possibilités de dérogations au strict principe de l'équilibre des budgets des services publics industriels et commerciaux¹⁴.

Tableau 9. Résultats des activités reprises en régie

En €

	2010		2011		2012	
	Report à nouveau	Résultat de l'exercice	Report à nouveau	Résultat de l'exercice	Report à nouveau	Résultat de l'exercice
Camping <i>Dont subvention exceptionnelle du BP</i>			0	99 114 160 000	14 300	140 016 116 000
La Nef <i>Dont subvention exceptionnelle du BP</i>	-82 976	65 048	-17 928	2 487	0	0 325 972
Espace Carat	-763 259	54 327	-708 932	41 269	- 667 663	-108 930

Sources : bilans, rapports du délégataire, comptes du commissaire aux comptes

Si la reprise en régie d'équipements déficitaires peut se justifier du point de vue du service rendu à la population, elle présente un risque financier dans la mesure où les déficits de fonctionnement impacteront directement les comptes de la collectivité.

4.2. LA SITUATION FINANCIERE DES TROIS PRINCIPAUX BUDGETS DE LA COLLECTIVITE

4.2.1. Le budget principal

En moyenne, entre 2007 et 2012, le budget principal représentait un peu plus de 60 % des dépenses réelles de fonctionnement. Jusqu'en 2011, il comprenait l'activité de collecte et de traitement des ordures ménagères qui, à compter de 2012, fait l'objet d'un budget annexe.

¹⁴ Il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics visés à l'article L. 2224-1. Toutefois, le conseil municipal peut décider une telle prise en charge lorsque celle-ci est justifiée par l'une des raisons suivantes :

- 1° Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;
- 2° Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;
- 3° Lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

Au cours de la période examinée, les charges de fonctionnement (activités de collecte et traitement des ordures ménagères comprises) ont augmenté de 27 %, à un rythme supérieur à celui des produits de même nature (19 %). Néanmoins, le résultat net est resté positif (3,8 M€ fin 2012 sans le budget déchets ménagers et 4,3 M€ avec ce dernier).

Tableau 10. Budget principal

En k€

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012 avec OM
Impôts locaux	32 887	32 372	33 620	35 459	27 025	28 705	28 705
Autres impôts et taxes	9 509	9 822	10 117	10 513	15 465	5 291	16 302
Revers sur impôts et taxes (cpte 739)	-19 398	-19 169	-18 941	-18 941	-18 941	-19 380	-19 380
Dotation globale de fonctionnement	18 430	18 657	18 475	18 443	18 230	18 390	18 390
Autres dotations, subv. et particip.	2 742	2 459	1 969	2 510	6 730	5 238	6 079
Produits des services et du domaine	4 190	4 532	4 477	5 414	5 175	4 687	7 046
Autres recettes	364	358	156	203	208	194	354
Produits de gestion	48 723	49 032	49 873	53 601	53 893	43 125	57 496
Charges de personnel	16 198	16 645	17 281	18 062	18 650	14 756	19 351
Charges à caractère général	9 478	9 846	10 852	11 239	11 298	5 705	12 976
Subventions	5 521	5 174	5 011	4 718	5 181	5 310	5 380
Autres charges	6 467	6 563	7 958	7 785	6 835	7 970	8 333
Charges de gestion	37 664	38 228	41 102	41 803	41 964	33 742	46 039
Excédent brut de fonctionnement	11 060	10 804	8 771	11 798	11 928	9 383	11 457
Produits financiers	0	0	0	6	0	275	275
Charges financières	19	18	28	3	19	1	1
Intérêts des emprunts	1 374	1 358	1 219	1 160	1 044	875	1 149
Produits exceptionnels	713	1 546	1 257	918	1 108	771	886
Charges exceptionnelles	798	1 999	826	594	556	1 273	1 308
Dot. aux amort.et aux provisions	3 097	3 781	4 492	5 084	5 355	4 499	5 898
Rep sur amort et provisions	0	0	0	3	0	0	0
Total produits de fonctionnement	49 436	50 578	51 130	54 528	55 000	44 171	58 657
Total charges de fonctionnement	42 951	45 384	47 667	48 644	48 939	40 390	54 396
Résultat de fonctionnement	6 486	5 194	3 463	5 884	6 061	3 781	4 261
Capacité d'autofinancement brute	9 466	9 284	7 354	10 187	10 635	7 585	9 453
Amortissement du capital de la dette	2 979	3 132	3 203	3 472	3 449	3 414	3 414
Capacité d'autofin. disponible	6 487	6 152	4 151	6 715	7 186	4 170	6 038

Source : comptes de gestion retraités

Les produits du budget principal:

Les impôts locaux constituent 65 % des produits de fonctionnement (49 % si l'on intègre le budget des déchets ménagers). La réforme de la fiscalité professionnelle a modifié la structure de financement de la collectivité sans que les montants globaux soient profondément impactés (la suppression de la taxe professionnelle s'applique aux entreprises à partir de 2010 et aux collectivités locales à compter de 2011). Pour le Grand Angoulême, cela se traduit par des impôts économiques nouveaux et par des transferts de fiscalité des ménages.

Tableau 11. Fiscalité

En k€

	2009	2010	2011	2012
Taxe professionnelle unique (TPU)	33 095			
Cotisation foncière des entreprises (CFE)			7 691	8 072
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)			6 147	6 563
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)			1 278	1 404
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)			429	483
Taxe d'habitation (TH)			11 142	11 808
Taxe sur le foncier non bâti (TFNB)			13	15
Taxe additionnelle sur le foncier non bâti (TATFNB)			118	143
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle			2 705	2 625
Fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR)			4 694	4 767
Total	33 095	34 152	34 217	35 880

Source : CA Grand Angoulême

Les taux d'imposition votés par le Grand Angoulême sont légèrement inférieurs à ceux appliqués, en moyenne, au sein des communautés d'agglomération métropolitaines. Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal¹⁵, qui mesure le niveau de pression fiscale exercé par la collectivité, est proche de la moyenne nationale.

Tableau 12. Taux d'imposition

	Taux 2012				Taux 2013			
	Taxe d'habitation	Foncier bâti	Foncier non bâti	Cotisation foncière entreprises	Taxe d'habitation	Foncier bâti	Foncier non bâti	Cotisation foncière entreprises
Grand Angoulême	8,95 %	0	2,44 %	26,24 %	8,95 %	0	2,44 %	26,24 %
Moyenne métropolitaine	9,26 %	0,68 %	3,92 %	27,26 %	9,19 %	0,73 %	4,04 %	27,26 %

Source : Direction générale des collectivités locales

Toutefois, les marges de manœuvre fiscales se trouvent désormais réduites dans la mesure où les principaux leviers dont dispose la communauté d'agglomération reposent sur le taux de la taxe d'habitation et sur le taux et le montant minimal de la cotisation foncière des entreprises.

La dotation globale de fonctionnement, qui constitue la troisième source de recettes du budget principal, est demeurée relativement stable. En 2012, elle représentait 163,4 € par habitant pour une moyenne nationale de 151 €.

Enfin, les atténuations de produits qui apparaissent au débit du compte 739 « Reversement et restitution sur impôts et charges » sont composées, pour l'essentiel, par l'attribution de compensation reversée aux communes (18,9 M€ jusqu'en 2011 et 19,2 M€ en 2012 après intégration de la commune de Mornac).

¹⁵ Rapport entre le produit fiscal et le potentiel fiscal

Les charges du budget principal :

Les dépenses réelles de fonctionnement rapportées au nombre d'habitants sont inférieures à la moyenne de l'ensemble des communautés d'agglomération (496 € en 2012 pour une moyenne nationale de 538 € en 2010).

Les charges de personnel ont augmenté de 19 % alors que l'ensemble des charges de gestion progressaient, dans le même temps, de 22 %. Leur poids parmi les dépenses réelles de fonctionnement est supérieur à la moyenne nationale (29 % en 2010 avec l'activité de collecte et d'élimination des déchets ménagers, 27 % en 2012 pour le seul budget principal, pour une moyenne de la strate de 18 % en 2010). 64 % des effectifs de la collectivité sont rattachés au budget principal et 85 % si l'on y ajoute le budget des déchets ménagers. La masse salariale a progressé en raison de l'effet classique « glissement vieillesse technicité » (GVT), de mesures nationales et, du fait de la revalorisation du régime indemnitaire des agents de la collectivité intervenue en 2010 et 2012 (Cf. § 5.3).

En 2012, les charges exceptionnelles ont connu une forte augmentation (1,3 M€ pour 556 k€ mandatés sur le même chapitre l'année précédente). Suite à une décision de justice, la collectivité a dû payer cette année-là 436 k€ d'intérêts moratoires et de pénalités dans le cadre d'un litige qui l'opposait à une société intervenue sur le chantier de la construction du centre nautique patinoire Nautilus (entre 2000 et 2003). Le budget principal a également versé d'importantes subventions aux budgets annexes « Camping » (116 k€) et « La Nef » (326 k€) dont la gestion a été reprise en régie.

Les charges financières ont, quant à elles, diminué de 16 % au cours de la période examinée, en lien avec la réduction de l'encours de la dette intervenue entre 2007 et 2012 (- 24 %).

L'endettement du budget principal

Au 31 décembre 2012, le stock de dette était inférieur de 10,7 M€ à celui constaté le 1^{er} janvier 2007.

Tableau 13. Emprunts en euros

Compte 1641	2007	2008	2009	2010	2011	2012	En k€
							2012 avec OM
Encours au 01/01	35 408	32 442	32 735	35 065	31 593	28 144	28 144
Encours au 31/12	32 442	32 735	35 065	31 593	28 144	24 730	24 730

Source : comptes de gestion

A cette date, 49 % du stock des emprunts détenus par la collectivité étaient imputés au budget principal. 80 % de l'encours étaient remboursables à taux fixe et 20 % à taux variable, indexés généralement sur des indices classiques, à l'exception d'un emprunt structuré souscrit en juillet 2006. Ce contrat, d'une durée de quinze ans, portait initialement sur 5 M€ pour un capital restant dû qui s'élevait à 3 M€ fin 2012. Il s'agit d'un produit à barrière de taux avec un coefficient multiplicateur de cinq, classifié 3E selon la typologie en vigueur (circulaire du 25 juin 2010). Le calcul des intérêts repose sur un taux fixe de 2,98 % garanti pendant les deux premières années auquel se substitue un taux variable si la différence entre les index CMS 20 ans – CMS 1 an¹⁶ est inférieure à 0,40 %. Dans ce cas, la formule appliquée est la suivante : 6,80 % – 5 x (CMS 20 ans – CMS 1 an). Depuis son entrée en vigueur, ce contrat n'a pas engendré de surcoût par rapport au tableau d'amortissement prévisionnel qui intégrait une simulation avec un taux d'intérêt de 5,665 % à compter de

¹⁶ CMS : Constant maturity swap de taux d'intérêt, qui permet d'échanger un taux variable indexé sur des taux d'intérêt à court terme contre un autre taux variable indexé sur un taux d'intérêt à moyen ou long terme.

2009. Néanmoins, il demeure potentiellement risqué sur le long terme dans la mesure où il s'agit d'un produit de pente¹⁷ accompagné d'un coefficient multiplicateur de cinq.

La trésorerie du budget principal:

Le fonds de roulement permet de dégager une trésorerie positive en fin d'exercice.

Tableau 14. Trésorerie

En k€

Au 31 décembre	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Solde débiteur du compte 515	3 188	1 341	715	5 510	2 349	12 431

Source : comptes de gestion

Les budgets annexes alimentent la trésorerie du budget principal par le biais du compte de rattachement (compte 451). C'est tout particulièrement le cas du budget transports, qui a bénéficié de l'augmentation du taux du versement transport décidée fin 2010.

Tableau 15. Comptes de rattachement

En k€

Compte 451 *	2007	2008	2009	2010	2011	2012
BA transports	1 901	1 750	1 283	2 517	6 895	15 622
BA eau	1 434	1 085	1 408	1 591	1 561	1 215
BA assainissement	-1 393	-1 657	-2 275	-174	-7 279	-2 084
BA déchets végétaux	-214	225	-16	17	55	54
BA développement économique	-2 733	74	703	1 398	-1 504	209
BA SPANC	-14	3	-6	2	5	7
BA camping					131	691
BA déchets ménagers						-1 140
BA La Nef						155
Solde compte 451 du budget principal	-1 019	1 480	1 097	5 352	-135	14 730

Source : comptes de gestion

* un montant négatif indique que le solde du compte 451 du budget principal est débiteur, un solde positif indique qu'il est créateur et que le budget annexe contribue à alimenter la trésorerie du budget principal

Une trésorerie positive en fin d'exercice n'exclut pas l'existence de besoins ponctuels, notamment pour préfinancer des investissements. Ainsi, chaque année, la collectivité conclut des contrats de ligne de trésorerie et effectue des tirages pour des montants variables (14 M€ en 2008, 37 M€ en 2009, 3 M€ en 2010, 18,7 M€ en 2011 et 3,9 M€ en 2012). Les marges appliquées par les établissements prêteurs ont fortement augmenté au cours de la période examinée¹⁸ mais, compte tenu de la faiblesse des taux d'intérêt (généralement indexés sur les indices Eonia¹⁹ ou T4M²⁰), le coût engendré demeure modeste (19 k€ en 2011 et 1,3 k€ en 2012).

¹⁷ Définition de la circulaire du 25 juin 2010 : le taux est déterminé par référence à un écart entre 2 points plus ou moins éloignés sur la courbe de taux (différentiel/spread entre les taux longs et les taux moyens). Ce produit peut s'accompagner d'un effet de levier qui conduit à ce que l'évolution du taux d'intérêt supporté n'est pas proportionnel à l'évolution du sous-jacent (à savoir le spread entre le taux long et le taux court dans un produit dit « de pente »).

¹⁸ Marge de 0,0145 % en 2007 et de 0,8 % en 2011 avec une commission de réservation de 0,075 %.

¹⁹ Euro Overnight Index Average, taux au jour le jour du marché monétaire européen

²⁰ Taux moyen mensuel du marché monétaire

Le centre nautique patinoire Nautilus

Le 25 avril 2002, le conseil communautaire avait créé une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière pour assurer la gestion du centre nautique patinoire Nautilus, situé à Saint Yrieix. Après trois années de fonctionnement, la gestion de cet équipement a été reprise en régie simple car, selon le conseil communautaire (12 mai 2005), il s'avérait indispensable de maîtriser totalement les orientations stratégiques de l'équipement. Ce service n'étant pas considéré comme industriel et commercial et n'étant pas assujéti à la TVA, il a été intégré au budget principal de la collectivité. Le déficit de fonctionnement s'accroît au cours de la période examinée (1,7 M€ en 2007, 2,5 M€ en 2012).

Tableau 16. Centre Nautilus

	En k€					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dépenses de fonctionnement	3 149	3 192	3 259	3 338	3 220	3 873
Recettes de fonctionnement	1 429	1 348	1 351	1 317	1 095	1 373
Solde de fonctionnement	-1 720	-1 844	-1 908	-2 021	-2 125	-2 500
Dépenses d'investissement	381	230	184	367	1 344	590

Source : collectivité (communication lors du vote du compte administratif)

L'activité de Nautilus figure à la rubrique officielle 414 « autre équipements sportifs ou de loisirs » du compte administratif sans toutefois être isolée dans le document. Les comptes de ce service font néanmoins l'objet d'une présentation annuelle très simplifiée auprès du conseil communautaire lors du vote du compte administratif.

Le changement de mode de gestion intervenu en 2005 a eu pour conséquence de réduire le niveau d'information financière communiquée aux délégués communautaires. Compte tenu de la spécificité de cet équipement et des montants financiers en jeu (3,9 M€ de dépenses de fonctionnement en 2012 et 1,4 M€ de recettes), il serait légitime que ces derniers disposent d'une information plus précise concernant la gestion de cette structure. La création d'un budget annexe ou une présentation détaillée des comptes (à partir de l'extension fonctionnelle 4143 dont dispose en interne la collectivité) serait de nature à améliorer le degré d'information financière.

En réponse, l'établissement public indique qu'il communiquera désormais un extrait de la balance budgétaire détaillée par chapitre et article.

4.2.2. Le budget transports

Le budget transports est le budget annexe le plus important en termes de fonctionnement. En 2012, il représentait 18 % des charges et 21 % des produits tous budgets confondus.

L'activité transports en commun fait l'objet d'une délégation de service public auprès de la société d'économie mixte des transports du Grand Angoulême (STGA), ce qui explique l'absence de charges de personnel imputées à ce budget.

Tableau 17. Budget transports en commun

En k€

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Autres impôts et taxes	10 006	9 705	9 959	10 012	17 933	17 693
Autres dotations, subv. et participations	3 363	2 794	2 960	2 588	2 538	2 549
Autres recettes	2	2	2	2	2	2
Produits de gestion	13 370	12 502	12 920	12 602	20 473	20 245
Charges à caractère général	214	208	169	216	404	732
Subventions versées	8 841	8 639	11 479	10 482	11 827	12 753
Autres charges	2 193	2 238				
Charges de gestion	11 248	11 086	11 648	10 698	12 231	13 485
Excédent brut de fonctionnement	2 122	1 416	1 272	1 904	8 243	6 759
Produits financiers	0	0	0	0	0	0
Charges financières	0	0	0	0	0	0
Produits exceptionnels	1 107	250	1 101	410	138	107
Charges exceptionnelles	756	206	708	173	162	106
Dotations aux Amortissements et aux Provisions	1 506	1 575	1 544	1 563	1 501	1 381
Reprises sur Amortissement et Provisions	0	0	0	0	0	0
Total des produits de fonctionnement	14 477	12 752	14 021	13 011	20 611	20 352
Total des charges de fonctionnement	13 510	12 867	13 900	12 434	13 894	14 972
Résultat de fonctionnement	967	-115	121	578	6 717	5 380
Capacité d'autofinancement brute	2 361	1 418	1 634	2 127	8 208	6 726
Amortissement du capital de la dette	0	0	0	0	0	0
Capacité d'autofinancement disponible	2 361	1 418	1 634	2 127	8 208	6 726

Source : comptes de gestion

La contribution versée par la communauté d'agglomération au délégataire, qui s'élevait à 12,5 M€ en 2012, représentait environ 95 % des charges de gestion du budget annexe et 70 % des recettes de l'exploitant.

En recettes, le versement transport acquitté par les employeurs de l'agglomération (17,7 M€ en 2012) représentait 87,6 % des produits de gestion. Cette ressource a considérablement augmenté à compter de 2011 (+ 78 % par rapport à l'année précédente) en raison de la hausse du taux de versement assis sur la masse salariale. En effet, par délibération du 22 octobre 2010, le conseil communautaire a porté le taux de 1,05 % à 1,8 % (plafond maximal prévu par l'article L.2333-67 du CGCT²¹) pour financer la réalisation d'un projet de transports en commun en site propre (TCSP). Conformément aux dispositions de l'article L.2333-68 du CGCT, qui prévoit que le versement peut être affecté au financement de dépenses d'investissement et aux opérations visant à améliorer l'intermodalité des transports en commun-vélo, le versement transport sera mobilisé pour le projet d'aménagement du pôle multimodal de la gare qui comprend la réalisation de deux parvis et d'une passerelle au-dessus des voies. Cette opération, portée par le budget principal, fera l'objet d'un reversement annuel pour le financement des infrastructures communes.

Du fait de l'augmentation des recettes fiscales, la capacité d'autofinancement dégagée par ce budget est particulièrement élevée (6,7 M€ en 2012, alors que celle du budget principal était de 4 M€). Elle sera mobilisée dans les années à venir, lorsque les travaux programmés seront réalisés.

Le parc de véhicules, composé en 2012 de 82 bus standards, cinq articulés et 12 minibus, est la propriété de la collectivité. Sa valeur comptable (environ 11 M€ en 2012) figure donc à l'actif du bilan de ce budget annexe.

²¹ Le CGCT prévoit que si les travaux correspondants n'ont pas été commencés dans un délai maximum de cinq ans à compter de la date de majoration du taux du versement de transport, le taux applicable à compter de la sixième année est ramené à 1 % au plus.

Le projet Mobilix engendrera l'acquisition de 25 bus à « haut niveau de service » (coût estimé de 8,5 M€) qui seront déployés sur les deux lignes en site propre.

4.2.3. Le budget assainissement

Avec 6,4 M€ de dépenses en 2011 et 6,8 M€ en 2012, il s'agit du troisième budget le plus important en termes de dépenses de fonctionnement (le quatrième à partir de 2012, après la création d'un budget déchets ménagers). Contrairement au budget eau potable, le service est géré en régie²². Il employait 53 agents fin 2012.

Tableau 18. Budget assainissement

	En k€					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Vente de produits et service	8 225	8 148	9 200	9 302	8 751	8 438
<i>dont redevance assainissement</i>	7 206	7 002	8 220	7 485	7 474	7 478
Subventions	701	558	297	316	337	354
<i>dont prime d'épuration</i>	562	511	250	268	291	303
Autres produits de gestion courante	360	456	541	100	100	396
Produits de gestion	9 285	9 161	10 039	9 718	9 188	9 188
Charges à caractère général	2 548	2 633	2 458	2 442	2 361	2 485
Charges de personnel	2 090	2 104	2 165	2 180	2 210	2 175
Autres charges de gestion courante	45	37	64	19	0	23
Charges de gestion	4 682	4 774	4 687	4 641	4 571	4 683
Produits financiers	0	1	1	1	0	0
Charges financières	406	337	273	221	204	350
Produits exceptionnels	247	227	188	187	173	302
Charges exceptionnelles	50	830	8	30	26	67
Dotations aux Amortissements et aux Provisions	1 528	1 552	1 532	1 582	1 637	1 711
Total des produits de fonctionnement	9 532	9 390	10 227	9 905	9 361	9 490
Total des charges de fonctionnement	6 667	7 493	6 500	6 475	6 438	6 810
Résultat de fonctionnement	2 865	1 897	3 728	3 431	2 923	2 680
Capacité d'autofinancement brute	4 190	3 286	5 010	4 740	4 296	4 158
Amortissement du capital de la dette	1 717	1 491	1 225	1 149	983	1 129
Capacité d'autofinancement disponible	2 474	1 795	3 785	3 591	3 313	3 029

Source : comptes de gestion

Au cours de la période examinée, l'évolution des produits et des charges de gestion (hors amortissements) a connu une relative stabilité. La redevance assainissement représente, selon les exercices, entre 75 % et 80 % du total des produits de fonctionnement.

Le service traite annuellement plus de cinq millions de m³ d'eaux usées et entretient 950 kilomètres de canalisations. Le montant des dépenses d'équipement est très variable d'une année sur l'autre. Sur la période examinée, la réalisation de la nouvelle station d'épuration de Fléac a mobilisé l'essentiel des crédits d'investissement (10,7 M€ en 2011 et 5,4 M€ en 2012). L'endettement auprès des établissements de crédit, après avoir connu une diminution sensible de 3 M€ entre 2007 et 2010, est reparti à la hausse à compter de 2011 et surtout 2012 du fait de la réalisation de cet équipement. Le stock de dettes est composé de produits à taux fixe ou à taux variable classique (type Euribor).

²² La collectivité dispose également d'un budget annexe pour l'assainissement non collectif (SPANC)

Tableau 19. Emprunts en euros

En k€

Compte 1641	2007	2008	2009	2010	2011	2 012
Encours au 01/01	8 832	7 446	6 236	5 273	4 313	5 151
Encours au 31/12	7 446	6 236	5 273	4 313	5 151	12 339

Source : comptes de gestion

Jusqu'à présent, la capacité d'autofinancement nette du remboursement en capital des emprunts dégagait un solde positif compris entre 1,8 M€ et 3,8 M€ selon les exercices. A l'avenir, du fait de l'augmentation des annuités de la dette, ce montant devrait diminuer.

5. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Les tableaux présentés dans cette partie consacrée aux ressources humaines concernent les agents de la collectivité, tous budgets confondus.

5.1. LES EFFECTIFS

5.1.1. L'organisation des services

Les services de la communauté d'agglomération sont organisés autour de six directions :

- Direction des ressources ;
- Direction du cadre de vie, espace publics et proximité, qui regroupe l'eau, l'assainissement, les déchets ménagers et le patrimoine ;
- Direction de l'aménagement, mobilité et développement durable, compétente notamment pour les transports ;
- Direction des politiques communautaires, en charge de grands équipements structurant comme la médiathèque, le conservatoire, l'école d'arts plastiques ou Nautilus ;
- Direction générale adjointe, missions transversales, qui assure aussi la coordination du SCOT ;
- Direction de l'économie, de l'emploi et de l'insertion.

5.1.2. L'évolution des effectifs

Au cours de la période examinée, les effectifs sont restés stables (+ 2 %). Le budget principal regroupe 64 % des agents, le budget déchets ménagers 21 % et l'assainissement 11 %.

Tableau 20. Effectifs

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	%
Budget principal	409	411	419	424	429	306	64%
Déchets ménagers						103	21%
Assainissement	57	57	58	54	56	53	11%
Eau potable	5	5	5	5	5	5	1%
La NEF	0	0	0	0	0	12	3%
Autres (camping et SPANC)	1	2	1	0	0	1	0%
Total	472	475	483	483	490	480	100%

Source : comptes administratifs et budgets primitifs

A compter de 2012, avec la création d'un budget déchets ménagers, 103 agents qui étaient affectés au budget principal sont comptabilisés dans le nouveau budget annexe.

5.1.3. La répartition des effectifs par catégorie, filière et statut

Tous statuts confondus, les agents de catégorie A représentent 19 % des effectifs. Ce taux d'encadrement est supérieur à celui constaté, en moyenne, dans les organismes intercommunaux. A l'inverse, le poids des catégories C est, quant à lui, inférieur à la moyenne nationale. Cette situation se justifie, en partie, par la nature des compétences transférées.

Tableau 21. Effectifs par catégorie

Ensemble des effectifs	2012	%	Organismes intercommunaux au 31/12/2010
Catégorie A	90	19%	12%
Catégorie B	100	21%	14,6%
Catégorie C	290	60%	70,5%
Non déterminée			2,8%
Total	480	100%	100 %

Source : compte administratif 2012 et DGCL « les collectivités locales en chiffres 2013 »

Le poids de la filière administrative est équivalent à la moyenne nationale alors que celui de la filière technique est moindre. L'absence de transfert de la voirie communale au Grand Angoulême peut constituer l'un des facteurs explicatif de cette situation. A l'inverse, le nombre d'agents affectés dans les filières sportive et culturelle (regroupées dans les statistiques, nationales de la DGCL) est important. Au sein de la filière culturelle, un redéploiement des effectifs a eu lieu en 2012 : 12 agents supplémentaires ont été comptabilisés dans le nouveau budget annexe de « La Nef » et 17 agents de la bibliothèque d'Angoulême ont également rejoint les effectifs de la structure intercommunale après transfert de cet équipement à la communauté d'agglomération.

Tableau 22. Effectifs par filière

Filières	2012	%	Organismes intercommunaux au 31/12/2010
Hors secteur	9	1%	5%
Filière administrative	108	23%	23%
Filière technique	252	53%	49%
Filière sociale, médico-sociale, sanitaire	21	4%	9%
Filières sportive et culturelle	90	19%	13%
Total	480	100%	100%

Source : comptes administratif 2012 et DGCL « les collectivités locales en chiffres 2013 »

En moyenne, sur la période 2007-2012, les agents non titulaires représentent 24 % des effectifs de la collectivité, ratio proche de celui constaté au niveau national au sein de l'ensemble des structures intercommunales (23 %) ²³.

²³ Source : DGCL, les collectivités locales en chiffres 2013 (données 2010).

5.2. L'AVANCEMENT D'ECHELON

L'article 78 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 prévoit que l'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est accordé de plein droit et que l'avancement d'échelon à la durée minimale repose sur l'appréciation des mérites de l'agent.

La très grande majorité des avancements d'échelons accordés sur la période 2007-2013 se sont fait à la durée minimale (entre 93 % et 98,8 % selon les exercices) malgré l'instauration d'une durée intermédiaire.

Tableau 23. Les avancements d'échelons

Avancements d'échelons	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
A la durée minimale	217	142	199	174	167	187	98
A la durée maximale	13	1	9	3	1	3	3
A la durée intermédiaire	2	2	6	2	1	6	2
Total des promotions d'échelons	232	145	214	179	169	196	103
% à la durée minimale	93,53 %	97,93 %	92,99 %	97,21 %	98,82 %	95,41 %	95,15 %
Impact financier en €	99 625	93 430	94 380	92 657	104 557	84 890	93 559

Source : collectivité

L'impact financier de la politique d'avancement d'échelons est estimé entre 85 k€ et 105 k€ selon les exercices. Même si ces montants peuvent paraître relativement modestes au regard du budget de la collectivité, l'avancement d'échelon à la durée minimale quasi-systématique vide de leur sens les dispositions statutaires, en particulier celles relatives à l'évaluation des agents.

L'ordonnateur indique que cette politique a été mise en œuvre afin de motiver les agents. Toutefois, au regard des textes, l'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale ne constitue qu'une dérogation pouvant être accordée aux fonctionnaires dont la valeur professionnelle le justifie.

5.3. LE REGIME INDEMNITAIRE

Les charges de personnel ont connu une croissance de 19 % entre 2007 et 2012 malgré la maîtrise des effectifs.

La rémunération globale des titulaires (11 107 k€ en 2012 pour les budgets principal et déchets ménagers) a progressé de 18 % alors que, dans le même temps, le poste « autres indemnités » (2 166 k€) augmentait de 32 %. Cette forte progression est, en partie, liée à la revalorisation du régime indemnitaire intervenue en 2010 et 2012, justifiée, selon les délibérations, par trois objectifs :

- un objectif social : le régime indemnitaire représente un complément de rémunération, notamment pour les plus bas salaires ;
- un objectif d'équité : rechercher l'harmonisation entre les filières ;
- un objectif managérial : augmentation graduelle du régime indemnitaire pour reconnaître la progression de carrière des agents.

Cette réforme s'est appliquée à compter du 1^{er} novembre 2010 pour les personnels de catégorie C (délibération du 15 octobre 2010) et du 1^{er} juillet 2012 pour les catégories A et B (délibération du 7 juin 2012).

Tableau 24. Le régime indemnitaire

En €

Catégories ²⁴	Attributions mensuelles garanties			Part variable	
	Catégorie C	2010	2011		2012
Echelle 3		173	180	180	0%
Echelle 4		183	190	190	
Echelle 5		194	200	200	
Agent de maîtrise		250	250	250	
Echelle 6		205	210	210	
Agent de maîtrise principal		280	280	280	
Catégorie B					30%
Premier grade		325	325	350	
Premier grade d'avancement		350	350	375	
Deuxième grade d'avancement		375	375	425	
Filière culturelle (enseignants)		172	172	172	
Catégorie A					30%
Premier grade		450	450	500	
Premier grade d'avancement		500	500	700	
Deuxième grade d'avancement		550	550	800	
Filière culturelle (enseignants)		172	172	172	

Source : délibérations n° 2013.07.172

Le régime indemnitaire peut faire l'objet de retenue pour absentéisme et la part variable peut être modulée en fonction de la manière de servir. Les nouvelles règles ayant été adoptées en juillet 2012, il est encore trop tôt pour apprécier l'ampleur de la modulation effective de la part variable.

Après revalorisation, le montant maximum versé demeure inférieur aux plafonds prévus par la réglementation. L'impact budgétaire annuel est estimé à 55 k€ (enveloppe prévue).

5.4. L'EXAMEN DE LA REMUNERATION

5.4.1. L'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS)

Au total, ce sont plus de 4 400 heures supplémentaires qui ont été rémunérées au cours de l'année 2011 (ce qui correspond au temps de travail de 2,7 agents à temps plein, calcul effectué sur la base de 1 607 heures par an).

Selon les dispositions du décret n°2002-60 du 14 janvier 2002 modifié relatif aux IHTS²⁵, seuls les agents des catégories C et B ayant accompli réellement des heures supplémentaires peuvent percevoir des IHTS (article 2-I-1°). De plus, en raison de la mise en place de l'aménagement et de la réduction du temps de travail, la récupération des heures supplémentaires doit être privilégiée. Les heures supplémentaires ne peuvent dépasser un plafond mensuel de 25 heures pour un agent à temps complet, y compris les heures accomplies les dimanches, jours fériés et la nuit. Toutefois, en cas de circonstances exceptionnelles et après avoir informé le comité technique paritaire (CTP), la collectivité peut y déroger pour une durée limitée.

²⁴ Certains cadres d'emploi conservent leur régime indemnitaire particulier (puéricultrice, infirmier, éducateur jeunes enfants, auxiliaire de puériculture, conservateur des bibliothèques, conseillers des activités physiques et sportives).

²⁵ Ce décret concerne la fonction publique de l'Etat et est transposable à la fonction publique territoriale en raison du principe de parité défini à l'article 88 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984.

Le plafond de 25 heures mensuelles a été dépassé au bénéfice de 26 agents, de une à plusieurs fois dans l'année pour certains (21 bulletins de salaires mentionnent plus de 30 heures supplémentaires rémunérées dans le mois et huit plus de 50 heures, hors rattrapages de l'année précédente). La collectivité justifie ces dépassements par la surcharge de travail engendrée par le projet d'optimisation de la collecte en porte à porte et l'organisation du forum sport, santé, environnement, manifestation qui a connu un fort développement à compter de 2011.

Seize agents se sont vus attribuer des heures supplémentaires au moins dix mois dans l'année. Ils sont sept à en avoir bénéficié 11 mois sur 12 et cinq chaque mois de l'année écoulée. Dans certains cas, le volume d'heures supplémentaires cumulé est très important. Ainsi, 11 salariés ont perçu plus de cent heures supplémentaires en 2011 et deux ont même dépassé 200 heures annuelles. Pour chacun des cas concernés, la collectivité a expliqué le nombre de ces heures supplémentaires par une charge de travail ponctuelle importante ou des fonctions entraînant de forts pics d'activité au cours de l'année. Cette grande régularité dans les versements devrait toutefois inciter la communauté d'agglomération à revoir l'organisation de certains postes de travail afin d'éviter d'avoir recours de façon aussi régulière au paiement d'IHTS.

En réponse, Grand Angoulême indique que les directions ont été invitées à favoriser, autant que possible, la récupération des heures supplémentaires et que, pour certains agents, la mise en place de cycles de travail plus adaptés à l'activité de chaque service pourrait être envisagée.

5.5. LE TAUX D'EMPLOI DES AGENTS RECONNUS EN SITUATION DE HANDICAP

La loi n°87-517 du 10 juillet 1987 institue un taux d'emploi de 6 % de travailleurs handicapés, mutilés de guerre et assimilés. Ce texte a été complété par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 qui prévoit un dispositif incitatif (le défaut de respect du taux d'emploi entraîne le versement d'une contribution compensatoire au fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique).

Tableau 25. Taux d'emploi de travailleurs handicapés

Année de déclaration, effectifs N-1	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre de bénéficiaires théorique (6% de l'effectif déclaré)	30	29	28	29	29	29	29
Nombre d'emplois déclarés	8	10	15	14	19	25	30
Taux d'emploi (en %)	1,60 %	2,03 %	3,14 %	2,89 %	3,83 %	5,02 %	6,04 %
Contributions versées CDAPH (en €)	36 174	43 614	41 272	59 315	39 646	11 835	0

Source : déclaration du Grand Angoulême au Fonds d'insertion des personnes handicapées

La collectivité était assujettie au versement de la contribution obligatoire jusqu'en 2012 (232 k€ versés pour la période 2007-2011) mais le taux d'emploi des personnes handicapées est maintenant conforme aux dispositions législatives en vigueur.

5.6. L'ABSENTEISME

Les données sur l'absentéisme sont issues des rapports sur l'état de la collectivité (ou bilans sociaux) prévus par la loi statutaire n°84-53 du 16 janvier 1984 et le décret n°97-443 du 25 avril 1997. Ces rapports, établis chaque année impaire, doivent être présentés au comité technique paritaire avant le 30 juin de l'année paire suivante. Ils portent, entre autres, sur l'état des emplois et leur répartition, la rémunération, les conditions d'hygiène et de sécurité, le temps de travail et les relations sociales.

5.6.1. L'absentéisme global

En 2011, l'absentéisme représentait 11 504 journées perdues, soit l'équivalent du temps annuel de travail d'une trentaine d'agents. Depuis 2007, le nombre de journées d'absence, tous motifs confondus, a tendance à diminuer.

Tableau 26. L'absentéisme global

Nombre de jours. d'absences des titulaires et non titulaires sur emploi permanent	2007	%	2009	%	2011	%
Maladie ordinaire	6 084	46 %	5 306	44 %	6 427	56 %
Longue maladie, maladie de longue durée et grave maladie	3 417	26 %	3 883	32 %	2 040	18 %
Maladie prof, ou imputable au service	245	2 %	251	2 %	528	5 %
Accidents du travail imputables au service ou au trajet	1 805	14 %	647	5 %	1 071	9 %
Maternité, paternité, adoption	1 240	9 %	1 314	11 %	911	8 %
Autres raisons, hors motif syndical ou de représentation	549	4 %	680	6 %	527	5 %
Total	13 340	100 %	12 081	100 %	11 504	100 %

Source : états de la collectivité

La répartition des absences par motif est relativement proche de celle constatée au niveau départemental par le centre de gestion de la Charente avec, toutefois, une part moins importante imputable à la maladie ordinaire (56 % contre 59 % à l'échelle départementale en 2011).

Selon une étude de la société SOFCAP (assureur des collectivités territoriales), le taux d'absentéisme²⁶ pour raison de santé (toute nature d'arrêts) était de 10 % en 2011 dans les structures employant plus de 350 agents. Cette même année, au sein de la communauté d'agglomération, ce ratio (9,8 %) était légèrement inférieur à la moyenne nationale.

5.6.2. L'absentéisme pour maladie ordinaire et accident du travail

La maladie ordinaire est la première cause d'absentéisme (56 % des jours d'absence). Entre 2007 et 2009, le nombre de journées d'absence pour ce motif a augmenté de 5,6 %. Toutefois, le nombre moyen de journées d'absence par agent est resté relativement stable (13 jours). En 2009 (dernières statistiques nationales disponibles²⁷) le nombre de jours d'absence pour maladie ordinaire était équivalent à celui constaté au sein des communautés d'agglomération pour les agents titulaires (11 jours) et inférieur en ce qui concerne les contractuels (3,5 jours contre 5,7 jours en moyenne).

²⁶ Taux d'absentéisme : (nombre de jours d'absences / (nombre de jours de travail x effectifs pourvus)).

²⁷ Source : CNFPT/DGCL - février 2012, synthèse nationale sur l'état des collectivités au 31 décembre 2009.

Tableau 27. L'absentéisme pour maladie ordinaire

Maladie ordinaire	2007			2009			2011		
	Fonct.	Non tit.	Total	Fonct.	Non tit.	Total	Fonct.	Non tit.	Total
Nombre de jours calendaires	5 927	157	6 084	5 133	173	5 306	6 251	176	6 427
Nombre d'agents	435	67	502	455	49	504	453	60	513
Jours/agents	13,6	2,3	12,1	11,3	3,5	10,5	13,8	2,9	12,5
Communautés d'agglomération	10,8	5,7		11,2	5,7		ND	ND	

Source : états de la collectivité

Les accidents du travail imputables au service constituent le troisième motif d'absence en termes de jours d'arrêts de travail (9 % en 2011), derrière la maladie ordinaire et la longue maladie ou maladie de longue durée. Ce taux est supérieur à celui constaté au sein des collectivités charentaises (5,4 %²⁸). En revanche, le nombre d'accident pour 100 agents est moindre que celui rapporté par les statistiques départementales et nationales. Ces comparaisons sont toutefois trompeuses car elles intègrent toutes les filières de la fonction publique territoriale, y compris les agents des services départementaux d'incendie et de secours qui connaissent un taux d'accidentologie supérieur à la moyenne (19,9 % en 2009).

Conformément aux dispositions de l'article L.4121-3 du code du travail, la collectivité dispose d'un document unique d'évaluation des risques depuis 2008 (obligation effective depuis fin 2002).

5.7. LES CONDITIONS DE RECRUTEMENT DES AGENTS NON TITULAIRES SUR POSTE PERMANENT

Le recours à des agents non titulaires constitue une exception au principe de l'emploi des fonctionnaires et est strictement encadré.

Les conditions de recrutement d'agents non titulaires par les collectivités sont définies par la loi statutaire n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, qui précise les exceptions au principe.

Par ailleurs, l'article 1-1 du décret n°88-145 du 15 février 1988 impose aux collectivités de veiller à ce que les dossiers des agents non titulaires de droit public comportent toutes les pièces intéressant leur situation administrative, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité.

31 dossiers de personnes ayant été ou étant toujours sous contrat avec la communauté d'agglomération ont été examinés, ce qui équivaut à une soixantaine de contrats conclus au cours de la période examinée. Cet échantillon, composé de 27 agents de catégorie A, représente la quasi-totalité des postes d'encadrement hors postes d'enseignement artistique. Les dossiers de quatre agents de catégorie B ont également été examinés au motif que ces derniers ont enchaîné plusieurs contrats à durée déterminée au cours de la période examinée.

²⁸ Rapport sur l'état des collectivités rattachées au centre de gestion de la Charente, bilan social 2011.

5.7.1. La déclaration de vacances d'emploi

L'article 41 de la loi statutaire n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée prévoit que tout emploi créé ou qui devient vacant doit faire l'objet d'une déclaration auprès du centre de gestion compétent qui en assure la publicité. Cette procédure doit être mise en œuvre dans tous les cas de recrutement d'agents titulaires ou non titulaires dans un emploi permanent. De même, lorsqu'un contrat arrive à échéance, l'emploi concerné doit faire l'objet d'une nouvelle déclaration avant son renouvellement.

En application de l'article 23-1 de la loi statutaire, les collectivités sont tenues de communiquer à leur centre de gestion les créations et vacances d'emplois, à peine d'illégalité des nominations.

Ni la loi ni le juge n'ont déterminé de délai minimum précis entre la déclaration et la nomination. Le juge a seulement indiqué qu'un délai raisonnable devait être respecté : deux mois ont été jugés suffisants pour permettre aux fonctionnaires qui étaient en mesure de postuler de déposer une candidature (CAA Paris 13 octobre 2009 n°08PA01647) ; alors qu'un délai de 30 jours a été considéré comme étant trop court (CE 16 juin 1997 n°149088).

Plusieurs cas de déclarations de vacance d'emploi tardives ont été relevés.

Tableau 28. Déclarations tardives de vacance d'emploi

Agents	Grille de rémunération	Date de signature du contrat	Date de déclaration vacance d'emploi
Agent n° 1	Administrateur	6 septembre 2010 (lettre d'embauche du 30/07/2010 faisant référence à un entretien du 20/07/2010)	2 Août 2010
Agent n° 2	Attaché	31 mai 2007	24 avril 2007
Agent n° 3	Attaché	30 avril 2010	26 mars 2010
Agent n° 4	Ingénieur en chef	20 mars 2012	05 mars 2012
Agent n° 5	Attaché principal	11 juin 2012	18 avril 2012
Agent n° 6	Technicien principaux	14 janvier 2013	2 janvier 2013

Dans un cas (recrutement d'un agent contractuel rémunéré sur la grille indiciaire des administrateurs territoriaux), la lettre d'embauche a même été expédiée avant la déclaration de vacance de poste.

La communauté d'agglomération, qui reconnaît que les déclarations de vacance d'emploi ont parfois été tardives, s'engage désormais à faire preuve d'une vigilance accrue pour éviter ces situations.

5.7.2. L'acte d'engagement

Le fondement juridique du recrutement :

En application de l'article 3 du décret n°88-145 du 15 février 1988 modifié, l'acte d'engagement doit indiquer le fondement juridique du recrutement. Il vise le texte de référence en précisant l'article ainsi que l'alinéa s'il s'agit de l'article 3, de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984.

Il a été constaté, parmi l'échantillon, que trois contrats signés après 2006 ne mentionnaient pas l'alinéa de l'article 3 de la loi statutaire permettant de justifier le recours à un agent contractuel. Par ailleurs, un contrat ne mentionnait que la seule loi du 26 janvier 1984, sans apporter de précision quant à l'article concerné. Enfin, à

trois reprises, les contrats visaient, par erreur, une délibération qui concernait la création d'un autre poste. L'instauration de modèles type de contrats ou d'arrêtés devrait être de nature à limiter les oublis.

La date de la signature du contrat :

La signature de l'acte d'engagement doit intervenir avant la prise de poste. Dix contrats ou arrêtés de nomination signés au cours de la période examinée, correspondant le plus souvent à des renouvellements de contrats, ont été conclus après la date de prise d'effet.

Le renouvellement des contrats :

Certains agents enchaînent des contrats qui sont renouvelés tous les ans. Selon la collectivité, cette situation s'explique par l'absence de candidatures de titulaires lors des renouvellements de contrat, en particulier lorsqu'il s'agit d'éducateurs territoriaux des activités physiques et sportives (ETAPS) occupant les fonctions de maîtres-nageurs sauveteurs.

Par contrat signé le 25 mai 2007, un agent contractuel de catégorie A a été recruté à compter du 18 juin 2007 pour une durée de trois ans au 1^{er} échelon de la grille des attachés territoriaux (IB 379). Cette personne a bénéficié par la suite d'un nouveau contrat de trois ans, signé le 31 mai 2010 avec prise d'effet à compter du 18 juin 2010. Sans remettre en cause la compétence professionnelle de cet agent, la chambre constate que sa rémunération a été revue à la hausse de façon significative puisqu'elle est désormais basée sur le 9^{ème} échelon de la grille des attachés territoriaux (IB 653), ce qui correspond à un gain de huit échelons (274 points) en trois ans. Pour un fonctionnaire, une telle progression de rémunération aurait nécessité, au minimum, 13 années de présence. La collectivité indique, qu'à l'occasion du second contrat, elle a décidé de réévaluer la rémunération de cet agent qui avait mené à bien tous les projets qui lui avaient été confiés. Toutefois, à la lecture des deux contrats de travail, il n'apparaît pas d'évolutions significatives dans les missions dévolues à cette personne. Le contrat aurait donc certainement mérité d'être plus précis sur ce point, compte tenu de l'écart de rémunération constaté entre les deux périodes de travail.

La collectivité, qui prend note de cette remarque, fait part de sa volonté de veiller désormais à ce que toute revalorisation salariale soit suffisamment précise et justifiée sur l'acte d'engagement.

5.8. LES FRAIS DE MISSION

5.8.1. Les frais de mission des conseillers communautaires

L'absence de mandat spécial :

Selon les articles L.2123-18 et L.5215-16 du CGCT, l'indemnité de fonction étant censée couvrir tous les frais résultant de l'exercice habituel du mandat, les élus ne peuvent prétendre au remboursement des frais qu'ils engagent que pour l'accomplissement d'un mandat spécial.

Le mandat spécial exclut ainsi les activités courantes de l'élu et s'applique à une mission d'intérêt communautaire. Celle-ci doit être précisément déterminée dans son objet, sa durée, concerner un ou des élus nommément désignés et votée par le conseil communautaire.

Le conseil communautaire du Grand Angoulême n'a adopté aucune délibération visant à accorder un mandat spécial au cours de la période de contrôle alors que les frais de mission des élus représentaient 7 400 € en 2012 et 10 255 € en 2011.

Tableau 29. Frais de déplacement des élus

En €

Budget principal	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Compte 653-2	7 015	4 440	6 878	5 420	10 255	7 437

Source : comptes de gestion

Le remboursement des frais pour leur montant réel :

Le remboursement des frais de mission des conseillers communautaires peut être liquidé de façon forfaitaire dans la limite du montant des indemnités journalières allouées aux fonctionnaires de l'Etat selon les modalités du décret n°2006-781 du 3 juillet 2006. Le montant de l'indemnité journalière (75,25 €) comprend les indemnités de nuitées et de repas. Les dépenses de transport sont remboursées sur présentation d'un état de frais. Les autres dépenses liées à l'exercice d'un mandat spécial peuvent être remboursées sur présentation d'un état de frais et après approbation de l'assemblée délibérante.

Toutefois, l'article L.2123-18 du CGCT n'exclut pas un remboursement des frais réellement engagés, à condition que ces frais ne sortent pas du cadre de la mission assignée à l' élu.

A la communauté d'agglomération du Grand Angoulême, les frais de mission des conseillers communautaires, imputés au compte 653-2, sont remboursés aux intéressés pour leur montant réel sans plafonnement. Cette pratique qui prévaut dans la collectivité, se fonde sur une délibération ancienne adoptée par le conseil districale le 26 février 1993. Cette dernière fait référence à un texte abrogé (décret n°90-437 du 28 mai 1990 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements), aujourd'hui remplacé par le décret n°2006-781 du 3 juillet 2006.

Suite aux observations de la chambre, l'organe délibérant a voté une délibération relative aux mandats spéciaux le 15 mai 2014 qui abroge les dispositions de la délibération de 1993, tout en maintenant le principe du remboursement en fonction des frais réellement acquittés.

5.8.2. Les frais de mission des agents

Les frais occasionnés par les déplacements temporaires des agents sont remboursés sur la base d'une délibération du 24 mai 2007, adoptée par la collectivité afin de se conformer aux nouvelles dispositions du décret n°2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat.

Les agents et les collaborateurs occasionnels qui assurent une mission dont l'intérêt pour la collectivité exige un dépassement du forfait fixé, par exemple lorsqu'ils accompagnent un élu communautaire, sont remboursés sur la base des frais réellement engagés (délibération du conseil communautaire du 10 décembre 2009). Cette possibilité, qui bénéficie principalement au directeur général des services, s'appuie sur les dispositions de l'article 7 du décret précité selon lequel une délibération du conseil d'administration de l'établissement peut fixer, pour une durée limitée, des règles dérogatoires aux arrêtés ministériels lorsque l'intérêt du service l'exige et pour tenir compte de situations particulières.

Pour autant, aucune durée limitée dans le temps ni période déterminée liée à des situations particulières ne figure dans la délibération du 10 décembre 2009.

5.8.3. L'externalisation de la réservation des billets de transport

La collectivité fait appel à un prestataire extérieur pour la réservation de ses billets de transport.

En juin 2009, une consultation a été engagée sous la forme d'un marché à procédure adaptée afin de renouveler un contrat passé en septembre 2006. Le titulaire précédent, qui était le seul à avoir remis une offre, a été retenu à l'issue de la procédure. Ce marché, d'une durée d'un an renouvelable pour une période de trois ans maximum, prévoit la commande, l'achat et la livraison des titres de transport ainsi que la gestion des annulations. Le barème des prestations indique les frais hors taxe facturés en fonction du titre de transport commandé : 40 € pour un billet d'avion en Europe et 22 € pour un billet national, 5 € pour un billet de train aller/retour, une réservation d'hôtel ou de voiture²⁹.

Un voyage aller-retour donnant lieu à l'émission de deux billets, les frais de facturation sont comptabilisés deux fois, soit 12,12 € TTC en 2011. Il arrive parfois que le montant de la prestation soit supérieur au prix du transport. Ainsi au cours de l'exercice 2011, dans le cadre des sorties pédagogiques, la collectivité a acheté des billets de train pour des voyages aller - retour entre Angoulême et Châteauneuf au prix unitaire de 9,60 € TTC auquel s'ajoutait 12,12 € de frais de réservation facturés au titre des prestations de l'agence de voyages.

Au total, sur l'année 2011, du fait de cette externalisation, les dépenses de déplacements des élus et des agents ont été majorées de 9,8 %.

Tableau 30. Dépenses de déplacement des élus et des agents

En €

Exercice 2011	Montant TTC des frais de réservation	Montant TTC des mandats	% de frais
Compte 653-2 : frais de mission (élus)	301,84	4 786,65	6,3 %
Compte 6256 : déplacements missions réceptions	3 212,93	31 001,23	10,4 %
Ensemble	3 514,77	35 787,88	9,8 %

Source : factures 2011 du prestataire

Le recours à un prestataire extérieur peut se justifier dans certains cas, mais pour la plupart des déplacements il est possible d'obtenir des billets de train sans se déplacer et sans frais supplémentaire via le service d'envoi des titres de transport ou le service e-billet de Voyages-SNCF.com, filiale de la SNCF. Ces offres étaient déjà disponibles en 2009 lors du renouvellement du marché. De plus, une note interne de la collectivité relative à la gestion des titres de transports, datée d'août 2006, indiquait que l'absence de livraison des billets ne constituait pas un problème puisque la majorité des réservations était effectuée suffisamment à l'avance.

Aujourd'hui, dans le cadre de la mutualisation des services, il a été décidé de constituer un groupement de commandes pour les services d'agence de voyages entre la communauté d'agglomération, la ville d'Angoulême, le CCAS ainsi que le syndicat mixte de l'angoumois. A cette occasion, la chambre incite le Grand Angoulême à tenir compte de toutes les possibilités offertes sur le marché, les déplacements courants pouvant très bien être commandés en direct par la collectivité alors que les prestations plus complexes seraient confiées à un prestataire externe.

²⁹ Lors du précédent contrat, les tarifs étaient de 7 € HT pour un billet de train aller-retour et de 6 € HT pour une réservation de voiture ou d'hôtel.

6. LA COMMANDE PUBLIQUE

6.1. LE REGLEMENT INTERIEUR DE LA COMMANDE PUBLIQUE

La communauté d'agglomération dispose d'un guide des procédures internes pour les marchés publics dont la dernière mise à jour a été réalisée le 22 mars 2010. Ce document qui comporte 17 « fiches » et des annexes a été rédigé dans un souci de clarification du code des marchés publics et afin d'apporter une aide aux services acheteurs.

En deçà de 15 k€ HT, le service acheteur maîtrise l'intégralité de la procédure d'achat.

A partir de ce seuil et jusqu'à 200 k€ HT pour les fournitures et services et 5 M€ HT pour les travaux, le service marchés gère la procédure tout en laissant le soin au service acheteur de procéder à l'analyse des besoins, à la rédaction des pièces à caractère technique (cahier des clauses techniques particulières), à l'analyse des offres et à la rédaction du rapport d'analyse des offres. Pour les marchés de travaux dont l'estimation se situe entre 200 k€ et 5 M€ HT, le service acheteur présente le rapport à la commission spécifique pour les marchés à procédure adaptée (dont les membres sont ceux de la commission d'appel d'offres), qui doit valider le choix du titulaire.

Au-delà de 200 k€ HT pour les fournitures et services et 5 M€ HT pour les travaux, le service des marchés dirige les procédures formalisées.

La modification des seuils intervenue suite à la publication de deux décrets en décembre 2011 ne s'est pas traduite par l'édition d'un nouveau guide mais a fait l'objet d'une note interne corrigeant les seuils mentionnés dans la version 2010 du document. Ce dernier est en cours de révision afin d'harmoniser les pratiques avec la ville d'Angoulême et le centre communal d'action sociale.

6.2. L'OPERATION DE CREATION D'UN CAMPING D'INTERET COMMUNAUTAIRE

Une étude de programmation et d'analyse économique pour la création d'un camping sur l'agglomération avait été lancée en 2005.

En février 2006, la communauté d'agglomération du Grand Angoulême a décidé la création de cet équipement à proximité du plan d'eau de Saint-Yrieix sur Charente. Le projet, était de réaliser un camping de courts séjours de 152 emplacements sur une superficie d'environ six hectares, classé trois ou quatre étoiles. La tranche ferme était constituée par l'aménagement du terrain, une maison d'accueil, une zone de déchetterie, quatre blocs sanitaires et quatre aires de jeux. La construction d'une piscine de 150 m² faisait, quant à elle, l'objet d'une tranche conditionnelle.

Le coût prévisionnel des travaux s'élevait à 2 050 k€ HT, auquel s'ajoutaient les prestations de maîtrise d'œuvre, études techniques, contrôles techniques, coordinateur sécurité, pilotage du chantier et les révisions de prix, portant le montant de l'opération à 2 497 k€ HT, hors acquisition des terrains et travaux de voirie.

6.2.1. La maîtrise d'œuvre

Par délibération du 2 février 2006, la collectivité a décidé d'organiser un concours de maîtrise d'œuvre, dont le coût a été estimé à 246 k€ HT. L'avis d'appel à concurrence a été publié dans divers supports (BOAMP³⁰, JOUE³¹, Le Moniteur).

L'acte d'engagement a été signé le 28 août 2006 avec un groupement solidaire composé d'un architecte, mandataire du groupement, d'un paysagiste, d'un économiste et du directeur d'une société d'ingénierie, pour un montant total de 309,6 k€ HT, dont 283,9 k€ HT pour la tranche ferme et 25,7 k€ HT pour la tranche conditionnelle, soit une majoration de 26 % par rapport à la prévision présentée au conseil communautaire.

Tableau 31. Maîtrise d'œuvre pour la construction du camping d'intérêt communautaire

En € HT

Maîtrise d'œuvre	Tranche ferme	Option 1 : OPC tranche ferme	Tranche conditionnelle	Option 2 : OPC tranche conditionnelle	Total
Montant estimé des travaux	1 880 000		170 000		2 050 000
Forfait de rémunération / travaux	13,9%		13,9%		
Forfait de rémunération	261 320	22 560	23 630	2 040	309 550
Rémunération par tranche	283 880		25 670		

Source : Acte d'engagement

Sept avenants ayant pour objet l'intégration d'éléments programmatiques complémentaires à la tranche ferme, l'optimisation du projet, la prise en compte de diverses modifications et travaux supplémentaires, ont été conclus entre 2007 et 2010, portant la rémunération du maître d'œuvre à 367,6 k€ HT, dont 333,5 k€ HT pour la tranche ferme et 34,1 k€ HT pour la tranche conditionnelle, ce qui représente une augmentation de 18,8 % par rapport au montant initial du marché.

Le 7 janvier 2013, le Grand Angoulême a entrepris une action contentieuse devant le tribunal administratif de Poitiers et déposé une requête en indemnisation contre le cabinet d'architecte mandataire du groupement. Cette affaire est en attente de jugement.

6.2.2. Le lancement des travaux

La tranche ferme :

Afin de réaliser la tranche ferme de cette opération, la communauté d'agglomération a organisé un appel d'offres ouvert de 14 lots à la fin de l'année 2007, publié au BOAMP, dans les quotidiens Sud-Ouest et la Charente Libre ainsi que sur la plate-forme de dématérialisation de la collectivité.

Sur les 14 lots de ce marché, un lot ne comportait qu'une seule candidature et cinq n'en ont reçu que deux.

La valeur estimée du marché étant inférieure aux seuils de la procédure formalisée, la collectivité a utilisé une procédure adaptée dont elle était libre de fixer les modalités. 28 jours se sont écoulés entre la date d'envoi au service éditeur de l'avis d'appel à la concurrence et la date limite de réception des offres. Ce délai, sans être aberrant, était toutefois inférieur aux seuils imposés dans le cadre d'une procédure formalisée (52 jours pour un appel d'offres ouvert, 37 jours pour un appel d'offres restreint ou une procédure négociée).

³⁰ BOAMP : bulletin officiel des annonces des marchés publics.

³¹ JOUE : journal officiel de l'Union européenne

Les lots n°4 (étanchéité, couverture sèche), n°7 (menuiserie, bois), n°8 (cloisons sèches, faux-plafonds) et n°9 (carrelages, faïence) ont été déclarés infructueux par la commission d'appel d'offres en raison d'offres irrégulières ou inacceptables. Une procédure négociée avec publicité et mise en concurrence pour le lot n°4 et une procédure négociée sans publicité mais avec mise en concurrence pour les lots n°7, 8 et 9 ont été relancées. Au final, après signature des actes d'engagement, le surcoût par rapport au chiffrage initial s'établit à 10 % pour la tranche ferme du projet.

La tranche conditionnelle :

La tranche conditionnelle a fait l'objet d'un marché à procédure adaptée de huit lots, publié à compter de septembre 2009 au BOAMP, dans les quotidiens Sud-Ouest et La Charente Libre.

Sur les huit lots de ce marché, le lot n°7 (plomberie) n'a reçu qu'une candidature et a été déclaré sans suite en raison du désistement de l'unique candidat. Deux autres lots n'ont enregistré que deux candidatures.

Un premier avis d'appel à la concurrence laissait 27 jours aux candidats pour remettre leur offre. Ce délai a ensuite été prorogé de 13 jours jusqu'au 5 octobre 2009.

Sept marchés complémentaires ont été conclus par voie de procédure adaptée sans publicité ni mise en concurrence afin d'agencer une buanderie et son accès pour la clientèle, un bureau et une réserve supplémentaire pour le stockage des boissons du bar-restaurant ainsi que plusieurs aménagements pour la piscine (la construction d'un pédiluve, l'installation d'un dispositif de mise à l'eau des personnes handicapées et un système de drainage).

Selon l'article 35-II (5°) du code des marchés publics, les marchés complémentaires de services ou de travaux concernent des prestations qui ne figurent pas dans le marché initialement conclu mais qui sont devenues nécessaires, à la suite d'une circonstance imprévue, à l'exécution du service ou à la réalisation de l'ouvrage tel qu'il est décrit dans le marché initial, à condition que l'attribution soit faite à l'opérateur économique qui a exécuté ce service ou réalisé cet ouvrage. Leur montant cumulé ne doit pas dépasser 50 % du montant du marché initial.

Ainsi, comme le précise la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie³², le marché complémentaire ne doit pas être la réponse à une mauvaise évaluation préalable des besoins à satisfaire par le pouvoir adjudicateur. De même, une évolution prévisible, ou encore un fait imputable à l'administration, ne peut justifier le recours à cette procédure. Est imprévue, la circonstance qui ne pouvait pas entrer raisonnablement dans les prévisions des parties lors de la conclusion initiale du contrat.

Les aménagements qui ont fait l'objet des marchés complémentaires n'ont, a priori, pas été rendus nécessaires à la suite d'une circonstance imprévue et auraient pu être inscrits dans le projet initial.

En ce qui concerne la tranche conditionnelle, le coût total des travaux figurant sur les actes d'engagement est supérieur de 13,8 % au chiffrage initial, malgré la réduction de la taille de la piscine, qui est passée de 150 m² dans le projet initial à 98 m².

³² « Marchés à bons de commande et marchés complémentaires », Direction des affaires juridiques, Espace marchés publics, Rubrique « Conseils aux acheteurs », www.economie.gouv.fr.

6.2.3. *Le déroulement des travaux*

26 avenants en plus-value et moins-value ont été signés pour les tranches ferme et conditionnelle des marchés de travaux. Ils ont fait l'objet d'un avis préalable de la commission d'appel d'offres et d'une délibération lorsqu'ils dépassaient 5 % du montant de l'acte d'engagement.

Ces avenants ont été conclus suite à des modifications rendues nécessaires par l'apparition d'aléas lors de la réalisation du chantier, d'erreurs commises par une entreprise, mais également en raison de travaux et aménagements non prévus par la maîtrise d'œuvre et de modifications de programmes. Ils ont augmenté le coût total des travaux de 3,71 %.

En ce qui concerne la seule tranche ferme, les avenants ont généré un coût supplémentaire de 4,33 %. Parmi ces aménagements certains auraient pu être prévus au stade de la définition des besoins. Il en est ainsi par exemple de certains travaux nécessaires à l'installation des mobil-homes (création de 27 branchements de raccordement au réseau des eaux usées pour leurs parcelles) et d'un accès supplémentaire avec portail de six mètres de passage. A titre d'exemples, ont également fait l'objet d'avenants au marché, l'aménagement d'un accès « côté restaurant » grâce à la réalisation d'une allée piétonne et la mise en place d'un portillon pour piétons, des travaux nécessaires à l'installation d'un système de contrôle d'accès de l'entrée du camping ou des travaux de toiture liés à la mise en place des évacuations des hottes de la cuisine.

Le coût final des travaux s'élève à 3 135 k€ TTC (dont 112 k€ d'avenants, 106 k€ de révisions de prix et prise en compte des pénalités venant en déduction pour 86 k€), ce qui équivaut à un surcoût de 4,39 % par rapport aux marchés initiaux. Le coût de la construction, comprenant en plus des travaux les dépenses d'études et de programmation, de maîtrise d'œuvre, de coordination, de contrôles techniques, d'assurance et d'acquisitions de matériels, s'élève à 3 909 k€ TTC (dont 212 k€ d'avenants, 106 k€ de révisions de prix et après déduction du montant des pénalités), soit une majoration de 5,43 % par rapport aux actes d'engagement.

Si l'on ajoute les aménagements et équipements non pris en compte dans le programme de construction, qui comprennent la réalisation de passerelles piétons (103 k€), l'acquisition de 15 mobil-homes (243 k€), de matériel de cuisine et bar (23 k€), de jeux pour enfants (23 k€) et la réalisation d'un bâtiment bloc sanitaires nécessaire pour l'homologation en quatre étoiles (288 k€), le coût de l'opération atteint, au total, 4 973 k€ TTC. Grand Angoulême a bénéficié de 1 050 k€ de subventions publiques attribuées par l'Union européenne (510,2 k€), le département de la Charente (500 k€), la région Poitou-Charentes (33,9 k€) et l'Etat (5,5 k€).

6.2.4. *Les délais*

La tranche ferme :

Le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) renvoyait au calendrier prévisionnel d'exécution des travaux figurant en annexe, qui prévoyait un chantier d'une durée de 11 mois de février à décembre 2008 et une réception des travaux en janvier 2009. Un autre planning, annexé à l'ordre de service n°2 du lot VRD indiquait un démarrage du chantier à la mi-avril 2008 pour un achèvement fin mars 2009 (durée 11 mois). Finalement, le chantier s'est déroulé sur une période de plus de 13 mois et les travaux ont été réceptionnés le 28 mai 2009.

Trois entreprises ont fait l'objet de pénalités. Après examen le conseil communautaire a procédé à des exonérations partielles pour les lots n°7 (menuiserie bois) et n°8 (cloisons sèches – faux plafond) en raison de retards d'exécution et d'absences à des réunions de chantier. Le marché du lot n°14 (espaces verts) a, quant à lui, été résilié par arrêté du président de la communauté d'agglomération le 14 décembre 2010, en raison de prestations non réalisées et non terminées. L'entreprise étant en liquidation judiciaire, les pénalités d'un montant de 74 868 € ont fait l'objet d'une créance inscrite à titre chirographaire par ordonnance du 6

décembre 2012 du juge commissaire du tribunal de commerce d'Angoulême. Par délibération du 17 octobre 2013, le conseil communautaire a provisionné cette créance douteuse.

La tranche conditionnelle :

Selon le planning prévisionnel des travaux produit par la collectivité, la durée de construction de la piscine était de 13 semaines. Le premier ordre de service a fixé le début du chantier au 11 janvier 2010 et le dernier procès-verbal de réception le clôt le 25 mai 2011 avec réserves, soit une durée totale de 16 mois.

Aucune pénalité de retard dans l'exécution des travaux n'a été décomptée car les retards constatés dans la réalisation de la tranche conditionnelle sont essentiellement dus aux difficultés rencontrées par une seule entreprise, celle chargée de la construction de la piscine et de son local technique (lot n°3). Après plusieurs mises en demeure et décalages, l'exécution des travaux de ce lot aurait dû avoir lieu entre le 7 février et le 25 mars 2011³³ mais leur réception n'a été prononcée avec réserve que le 25 mai 2011, soit deux mois plus tard. Les travaux nécessaires à la levée des réserves n'ayant pas été réalisés, la communauté d'agglomération a résilié le marché pour faute le 5 juillet 2011. Toutefois, les pénalités, qui s'élèvent à 16 750 €, ainsi que les frais et risques liés aux travaux restant à réaliser, ne pourront pas être recouverts. L'entreprise titulaire du lot a été placée en liquidation judiciaire le 8 février 2012 et la collectivité n'a pas émis le décompte de résiliation car, selon elle, il était impossible de réaliser les aménagements nécessaires pendant la saison touristique, qui prenait fin le 31 octobre 2012. Toutefois, l'article L.622-24 du code de commerce prévoit qu'une créance dont le montant n'est pas encore définitivement fixé peut être déclarée sur la base d'une évaluation, si elle intervient dans un délai de deux mois à compter de la publication du jugement d'ouverture au BODACC³⁴. La communauté d'agglomération avait donc la possibilité de présenter une créance auprès du liquidateur judiciaire sur la base d'une évaluation de son montant. Cette démarche qui était nécessaire n'aurait, toutefois, pas garanti un recouvrement ultérieur.

L'aménagement complet du camping et de sa piscine a été achevé le 25 mai 2011 avec réserves, soit plus de trois ans après le démarrage des travaux, même si l'exploitation de l'équipement (sans piscine) par le délégataire a commencé dès le mois de juin 2009.

6.2.5. L'exploitation

Jusqu'en 2011, cet équipement était ouvert cinq mois dans l'année, du 1^{er} juin au 31 octobre. La durée d'ouverture a ensuite été allongée de deux mois et s'étend désormais du 1^{er} avril au 31 octobre. Le camping, qui bénéficiait d'un classement provisoire en trois étoiles par arrêté préfectoral du 29 mai 2009, s'est vu attribuer une quatrième étoile par un arrêté de l'agence de développement touristique de la France (Atout France) du 14 août 2013.

L'équipement dispose de 148 emplacements, dont 15 hébergements locatifs (ou mobil-homes) et 14 places pour camping-cars.

Initialement, la gestion du camping d'intérêt communautaire était confiée par délégation de service public à une société privée, par convention d'affermage conclue le 15 avril 2009 avec une échéance fixée au 31 décembre 2015.

Le conseil communautaire a décidé à deux reprises (délibérations du 10 décembre 2009 et du 3 février 2011) d'exonérer le délégataire de la redevance d'affermage en raison de ses difficultés financières, reconnues

³³ Ordre de service n°5 daté du 1^{er} février 2011

³⁴ Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales.

comme étant en partie imputables à la communauté d'agglomération. Les éléments pris en compte au titre de la saison 2009 sont le retard de la livraison de l'équipement, qui a conduit à différer le début d'activité, ainsi que l'absence de la signalétique directionnelle sur les routes nationales. La saison 2010 a pâti de l'absence de livraison de la piscine, d'équipements non conformes, de réseaux défectueux, de travaux à reprendre, de sanitaires peu adaptés en dehors de la période estivale, de nombreux végétaux à remplacer, de l'absence de référencement du camping dans le guide ACSI³⁵ et de l'insuffisance de la signalétique sur les routes nationales.

Par délibération du 31 mars 2011, le conseil communautaire a accepté une résiliation amiable du contrat de délégation à effet au 4 avril 2011, accompagnée du versement d'une indemnité de résiliation de 7 608 € et de la reprise de certains équipements acquis par le délégataire pour un montant de 10 785 € HT, afin d'assurer l'exploitation immédiate du camping. Cette délibération fait état de « l'absence de livraison ou des défauts de conformité de certaines installations devant être mises à disposition par le Grand Angoulême » et de « difficultés dans la réalisation et la livraison de certaines des installations du camping d'intérêt communautaire (qui) ont contribué aux difficultés financières rencontrées par la société (délégataire) ».

La collectivité, qui a décidé de reprendre la gestion du camping communautaire, a opté pour la forme de la régie directe dotée de la seule autonomie financière (délibération du 31 mars 2011).

Malgré une nette amélioration de l'activité, le taux de remplissage de cet équipement est encore faible et la clientèle accueillie est essentiellement nationale.

Tableau 32. Fréquentation du camping

	2009	2010	2011	2012
Nombre de nuitées de la saison	2 546	7 317	11 988	16 367
Evolution par rapport à l'année précédente		187 %	64 %	37 %
Taux de remplissage total pour la saison			34 %	42 %

Source : rapports annuels du délégataire et statistiques de fréquentation produites par la collectivité

Par conséquent, les recettes de gestion courante sont insuffisantes pour équilibrer ce budget annexe, qui a bénéficié en 2011 et 2012 du versement de subventions exceptionnelles.

³⁵ ACSI Eurocamping : annuaire des campings, répandu dans les pays Nordiques (en novembre 2013, le camping n'était toujours pas référencé).

Tableau 33. Compte de résultat synthétique du camping

	En k€	
	2011	2012
Produits des services	110,43	148,75
Autres produits	1,19	1,00
Produits courants non financiers	111,62	149,75
Traitements, salaires, charges sociales	64,47	61,31
Achats et charges externes	56,54	86,97
Dotations aux amortissements et provisions	31,08	44,21
Autres charges	12,81	16,27
Charges courantes non financières	164,90	208,76
RESULTAT COURANT NON FINANCIER	-53,28	-59,01
RESULTAT COURANT	-53,28	-59,01
Produits exceptionnels	160,00	199,09
Charges exceptionnelles	7,61	0,06
RESULTAT EXCEPTIONNEL	152,39	199,03
RESULTAT DE L'EXERCICE	99,11	140,02

Source : comptes de gestion

Afin de prévenir toute distorsion de concurrence et d'éviter qu'un service public industriel et commercial soit financé par les contribuables à la place des usagers, l'article L.2224-2 du CGCT interdit aux collectivités de prendre en charge dans leur budget propre les dépenses d'un SPIC. Toutefois, il permet à l'assemblée délibérante d'en décider autrement dans certains cas. Cette possibilité fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée qui fixe les règles de calcul et les modalités de versement de la subvention, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. Elle ne peut avoir pour effet de se traduire par une compensation pure et simple d'un déficit d'exploitation et revêt un caractère exceptionnel.

Le budget annexe du camping a bénéficié d'une subvention exceptionnelle du budget principal de 160 000 € en 2011 et de 116 000 € en 2012.

Pour l'exercice 2011, la délibération du 31 mars 2011 relative au budget primitif précise que, la clientèle n'étant pas au rendez-vous, le versement est motivé par « la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs » (2° de l'article L.2224-2 du CGCT).

En revanche, l'assemblée délibérante n'a pas adopté de délibération spécifique pour l'octroi d'une subvention exceptionnelle de fonctionnement au titre de l'exercice 2012. Cette attribution n'a été soumise au conseil communautaire que par le biais du vote du budget primitif du camping dans lequel apparaît une recette de fonctionnement de 116 000 €. La motivation, les règles de calcul et les modalités de versement n'y figurent pas.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la collectivité s'engage à ce que les règles de calcul et les modalités de versement de cette subvention fassent l'objet d'un paragraphe spécifique dans les décisions budgétaires concernées. La chambre attire toutefois l'attention sur le fait que le versement de subventions exceptionnelles à des SPIC est soumis au respect de certaines conditions. Une prise en charge n'est possible que si les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement, lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation

excessive des tarifs ou lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

7. LA CONSTRUCTION DU NOUVEAU STADE D'ATHLETISME

7.1. LA GENESE DU PROJET

La fusion en 2006 des trois clubs d'athlétisme de l'agglomération en un club unique, le Grand Angoulême Athlétisme (« G2A », qui compte 544 adhérents³⁶) a permis d'obtenir des résultats sur le plan national. Ceux-ci, associés aux demandes du club, ont entraîné une réflexion sur la création d'un nouvel équipement permettant le développement de la pratique de l'athlétisme, mais aussi de la formation et de la compétition.

Par délibération du 10 décembre 2009, la construction d'un nouveau stade d'athlétisme a été déclarée d'intérêt communautaire, ce qui permet à la communauté d'agglomération de porter ce projet.

Le 26 janvier 2010 le bureau communautaire a autorisé le président de l'exécutif à solliciter des subventions dans le cadre d'un plan de financement prévisionnel arrêté à 6,5 M€ HT.

Tableau 34. Tableau de financement prévisionnel du stade d'athlétisme

Recettes	k€ HT	%
Conseil régional	1 000	15,4 %
Conseil général	1 000	15,4 %
CNDS (centre national pour le développement du sport)	1 200	18,5 %
Communauté d'agglomération du Grand Angoulême	3 300	50,8 %
Total	6 500	100 %
Dépenses		
Etudes, contrôles	230	3,5 %
Travaux, équipements sportifs	4 700	72,3 %
Maîtrise d'œuvre, OPC	700	10,8 %
Taxes, révisions	870	13,4 %
Total	6 500	100 %

Source : délibération 2010.01.2B du 26/01/2010

En mars 2010, la collectivité a décidé de passer un marché public avec appel d'offres restreint (coût estimé à 80 k€ HT) afin de confier la définition de ses besoins et l'étude de programmation à un prestataire externe. Elle s'est également adjoint les compétences d'un cabinet spécialisé pour l'accompagner dans une démarche de construction conforme aux normes de haute qualité environnementale (marché estimé à 60 k€ HT).

Le projet de contrat de partenariat du nouveau stade d'athlétisme de plein air a été examiné une première fois lors du conseil communautaire du 15 novembre 2012. Devant les réticences exprimées par certains élus quant à l'orientation de la piste de 100 m et des tribunes, le vote a dû être repoussé à une séance ultérieure. Après étude des données météorologiques disponibles, il s'est avéré que les vents dominants n'étaient défavorables aux coureurs qu'en hiver, période où les compétitions se déroulent davantage en salle. Suite à ces débats, quelques modifications de programme ont été apportées (création d'un second couloir de 100 m à l'opposé du premier, léger déplacement du parking et des chemins d'accès au stade...).

³⁶ Source : Fiche d'identité du club pour la saison 2013, www.g2a-athletisme.com

Le contrat a finalement été adopté par le conseil communautaire le 13 décembre 2012 avec une enveloppe financière prévisionnelle affectée aux travaux s'élevant à 5,5 M€ HT.

Le nouveau stade, qui répondra à la catégorie interrégionale, sera implanté sur le site de Ma Campagne. Il accueillera G2A pour l'entraînement et la préparation à la compétition, les scolaires et le grand public de proximité.

La partie « plein air » sera composée :

- d'une piste d'athlétisme de 400 mètres : huit couloirs avec lignes droites de 145 mètres et l'ensemble des aires de pratiques (saut, lancers) ;
- d'une aire de réception engazonnée au centre de la piste d'athlétisme de 400 mètres ;
- d'une piste d'athlétisme d'entraînement de 200 mètres en synthétique, 4 couloirs ;
- d'une réserve foncière pour la création d'une aire d'évolution pour les lancers ;
- d'une zone de stationnement pour des véhicules légers d'environ 100 places ;
- d'une réserve foncière pour la mise en place d'une tribune provisoire d'une capacité d'accueil de 1 500 places assises lors des grandes manifestations et qui servira de zone de stationnement au quotidien.

La partie couverte intégrera une tribune de 500 places, groupée avec l'ensemble des locaux fonctionnels (accueil, vestiaires, sanitaires, locaux pour le futur gestionnaire).

7.2. LE RAPPORT D'ÉVALUATION PRÉALABLE

L'article L.1414-2 du code général des collectivités territoriales impose la réalisation d'un rapport d'évaluation préalable à l'engagement d'un partenariat public privé qui doit être présenté à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale concernée. Cette évaluation doit comporter une analyse comparative de différentes options, notamment en termes de coût global hors taxes, de partage des risques et de performance, ainsi qu'au regard des préoccupations de développement durable.

A cette fin, un marché a été passé avec un groupement constitué par trois cabinets conseils spécialisés (avocat, expertise financière et expertise technique). L'acte d'engagement a été conclu le 6 février 2012. La prestation commandée (114 176 € TTC) comprenait le travail d'évaluation préalable (22 776 €), d'assistance dans la rédaction du contrat (20 398 €) et d'analyse des candidatures (71 503 €).

Le rapport d'évaluation préalable rédigé par le groupement d'experts est conforme à la méthodologie énoncée par l'arrêté du 2 mars 2009³⁷, qui prévoit une présentation générale du projet, une partie juridique démontrant l'urgence, la complexité ou l'efficacité du projet et une analyse comparant les divers schémas juridiques.

7.2.1. Analyse des conditions de recours au contrat de partenariat

Aux termes de l'article L.1414-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que si, au regard de l'évaluation, il s'avère :

³⁷ Arrêté relatif à la méthodologie applicable à l'évaluation préalable à la mise en œuvre d'une procédure de passation d'un contrat de partenariat.

1° Que, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques répondant à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet ;

2° Ou que le projet présente un caractère d'urgence, lorsqu'il s'agit de rattraper un retard préjudiciable à l'intérêt général affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public, ou de faire face à une situation imprévisible ;

3° Ou encore que, compte tenu soit des caractéristiques du projet, soit des exigences du service public dont la personne publique est chargée, soit des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que ceux d'autres contrats de la commande publique. Le critère du paiement différé ne saurait à lui seul constituer un avantage.

Le rapport estime que « le projet présente différentes complexités. Cependant, il n'est pas clairement et incontestablement avéré que la communauté d'agglomération ne soit pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les solutions techniques et juridiques répondant le plus efficacement à ses besoins ». Il indique, par ailleurs, que le caractère d'urgence n'est pas rempli dans la mesure où « il n'est pas démontré que la situation prévalant sur le territoire intercommunal serait de nature à caractériser véritablement un retard préjudiciable ou un retard particulièrement grave³⁸ en matière d'équipement sportif, ou plus particulièrement de stade d'athlétisme ».

Les deux premiers critères susceptibles de justifier un recours à un contrat de partenariat se trouvant écartés, seul le troisième critère portant sur le bilan avantages/inconvénients ou efficacité économique s'avère de nature à justifier un montage du type partenariat public-privé.

7.2.2. Bilan avantages/inconvénients selon le type de montage

L'analyse comparative doit comporter successivement une présentation des scénarios envisageables (après élimination des scénarios inopportuns), une comparaison de ces scénarios au regard de différents critères (coût global hors taxes, partage des risques, performance, préoccupations de développement durable) et une conclusion sur l'opportunité du recours au contrat de partenariat.

La convention de délégation de service public a été écartée d'emblée car la communauté d'agglomération n'envisageait pas de soumettre l'exploitation de l'ouvrage à un cocontractant et l'activité n'aurait pas permis à ce dernier de se rémunérer. Il en est de même pour la concession de travaux (article L.1415-1 du CGCT).

Le bail emphytéotique administratif, qui présente des similarités importantes avec le contrat de partenariat, n'a pas été retenu au motif qu'il ne présentait pas de réel intérêt et qu'un aléa risquait de peser sur la récupération de la TVA (la perception du FCTVA étant possible si le montant du bail est inférieur à 10 M€ HT³⁹, une éventuelle modification ou extension de l'opération aurait été susceptible de remettre en cause cet avantage).

L'analyse comparative détaillée a donc porté sur les avantages et inconvénients du contrat de partenariat par rapport à la maîtrise d'ouvrage publique.

³⁸ Critères appréciés en référence à une décision du conseil constitutionnel du 26 juin 2003 (n° 2003-473)

³⁹ Article L.1615-13 du CGCT et décret n°2009-244 du 2 mars 2009 (article D.1615-7 du CGCT).

7.2.3. Analyse en termes de coût global

La méthode de calcul repose sur la valeur actualisée nette (VAN) qui permet d'estimer les coûts annuels en euros courants en valeur 2012, après un recalage de la date de mise en service sur le montage le plus tardif (en l'occurrence la maîtrise d'ouvrage publique).

L'approche financière, sans prise en compte des risques associés à chacune des deux procédures, laisse apparaître que la solution du montage en contrat de partenariat (CP) est plus onéreuse de 6,7 % (soit 507,7 k€) par rapport à la maîtrise d'ouvrage publique (MOP).

Tableau 35. Coûts TDC en euros courants

En € courants

	Solution MOP	Solution CP
Coûts directs d'investissement HT		
Etudes	250 224	199 665
Honoraires de conception	840 241	
Conduite d'opération	80 531	43 331
Indemnisation des candidats		90 000
Démolition		118 450
Réalisation (y compris démolition)	5 342 958	
Frais AO/administratifs	228 891	224 000
Taxes	35 783	35 140
Assurances construction	99 846	
Subvention CNDS	-1 000 000	
Subvention Conseil général	-680 000	
Subvention Conseil régional	-500 000	
Sous total investissement	4 698 474	710 586
Coûts directs exploitation HT		
GER	1 471 569	1 471 569
Maintenance	3 208 021	3 208 021
Assurances	117 388	114 418
Loyer financier		6 631 712
Sous total exploitation	4 796 978	11 425 720
Total HT	9 495 452	12 136 306
TVA à payer	2 281 375	2 371 829
TVA récupérée	1 267 025	748 362
Coûts TTC (TVA récupérée)	10 509 802	13 759 773
Coûts nets actualisés	7 531 333	8 039 071

Source : étude préalable p 46 et 47

La simulation intègre des surcoûts en maîtrise d'ouvrage publique sous la forme d'un « pourcentage de tolérance » calculé au stade de l'avant-projet définitif (5 %) et au stade des marchés de travaux (2 %), soit 318,2 k€ (valeur septembre 2011). Si l'on déduit ces postes, l'écart de coût entre la maîtrise d'ouvrage publique et le contrat de partenariat atteint alors 826 k€ (soit une différence de près de 11 %).

Par ailleurs, en ce qui concerne le fonctionnement, l'hypothèse a été prise qu'en cas de maîtrise d'ouvrage publique la collectivité externaliserait les prestations de maintenance et de grosse réparation. De ce fait, les marges sont les mêmes quel que soit le montage retenu. Or, compte tenu de ses effectifs et des conventions de mise à disposition de personnel passées avec la commune d'Angoulême, il n'est pas exclu que la

communauté d'agglomération puisse disposer en interne des compétences et des moyens nécessaires pour assurer la maintenance du stade d'athlétisme.

Sans la prise en compte monétaire des risques liés aux deux types de montages, le contrat de partenariat s'avère donc plus onéreux que la maîtrise d'ouvrage publique. En revanche, il permet un lissage des décaissements car la collectivité ne supporte pas directement le coût de construction mais verse un loyer global (construction + exploitation) sur toute la durée du contrat.

Tableau 36. Coûts en euros actualisés

En € actualisés

Coûts	Total	2 012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
MOP	7 531 333	634 953	342 201	3 532 649	75 188	181 616	178 281	175 006	171 793
CP	8 039 071	247 216	394 119	123 439	506 756	490 314	471 586	453 634	436 423

Source : étude préalable p 46 et 47

En termes de délais, l'étude préalable laisse apparaître un avantage de huit mois au contrat de partenariat. Cet argument a certainement pesé au moment du choix dans la mesure où ce type de montage permettait de lancer le projet avant le dernier trimestre 2013 pour une livraison à la fin de l'été 2014.

Tableau 37. Délais en maîtrise d'ouvrage publique

Maîtrise ouvrage publique	Mois
Evaluation programme	2
Programmation, sélection maître d'œuvre	6
Conception (études, permis) démolition	9
Sélection des entreprises	4
Construction	14
Réception, équipements	1
Durée totale	36

Source : étude préalable p 25

Tableau 38. Délais en contrat de partenariat

Contrat de partenariat	Mois
Evaluation, étude préalable	2
Choix du candidat, contractualisation	7
Démolition	8
Construction	10
Réception, équipements	1
Durée totale	28

Source : étude préalable p 25

7.2.4. Analyse en termes de partage des risques

Pour les deux types de montage, une matrice valorise financièrement les risques en pourcentage du coût des travaux en les traduisant en mois de retard et en leur appliquant des probabilités d'occurrence.

Tableau 39. Risques en maîtrise d'ouvrage publique

Maîtrise d'ouvrage publique	Quantification	Probabilité	TDC (€ courants)
Non-respect des délais prévus pour la conception (architecte et bureaux d'études)	2	9 %	20 226
Modification de la conception du fait d'une nouvelle réglementation	1	5 %	5 618
Défaillance de l'équipe de conception	6	10 %	67 421
Retards engendrés au cours de la préparation des études d'avant-projet	2	10 %	22 474
Retards engendrés au cours de la préparation des études de projet	2	5 %	11 237
Reprise des études engagées par la collectivité	2	5 %	11 237
Appel d'offres infructueux	2	10 %	22 474
Contentieux lié à la passation	1	2 %	2 247
Invalidation du marché	5	2 %	11 237
Retard dans l'obtention des documents d'urbanisme	1	1 %	1 124
Modification ou recours contre les documents d'urbanisme	2	1 %	2 247
Total risque "conception"			177 542
Maîtrise de la complexité du parti architectural	1	1 %	1 124
Non-respect des délais de livraison du fait du titulaire	3	30 %	104 989
Force majeure	3	0,50 %	1 750
Risque archéologique	3	1 %	3 500
Défaillance du constructeur	4	10 %	46 662
Refus d'acceptation total ou partiel de l'ouvrage par la collectivité	2	1 %	2 333
Modifications mineures prescrites par la personne publique pendant les travaux	5	10 %	23 458
Modifications non mineures prescrites par la personne publique pendant les travaux	3	20 %	28 150
Risque du dépassement du fait des circonstances du chantier ou de l'interface	1	5 %	235
Total risque "construction"			212 201
Risque de surcoût au niveau de la maintenance	1	20 %	6 416
Risque de vandalisme	1	5 %	1 604
Manquement aux obligations du GER	1	10 %	130 401
Risque de non réalisation du GER	2	25 %	-652 006
Surcoût de travaux de réhabilitation	3	25 %	978 009
Usure des ouvrages supérieure aux prévisions	1	5 %	65 201
Total risque "exploitation"			529 625
Total général			919 368

Source : étude préalable p 55 à 57 pour les risques et p 60 pour les coûts TDC

Tableau 40. Risques en contrat de partenariat

Contrat de partenariat	Quantification	Probabilité	TDC (€ courants)
Modification de la conception du fait d'une nouvelle réglementation	1	5 %	5 642
Reprise des études engagées par la collectivité	2	5 %	11 284
Invalidation du marché	4	1 %	4 514
Retard dans l'obtention des documents d'urbanisme	1	1 %	1 128
Modification ou recours contre les documents d'urbanisme	2	1 %	2 257
Total risque "conception"			24 825
Force majeure	3	50 %	1 735
Risque archéologique	3	1 %	3 470
Refus d'acceptation total ou partiel de l'ouvrage par la collectivité	2	1 %	2 313
Modifications mineures prescrites par la personne publique pendant les travaux	1	0 %	0
Modifications non mineures prescrites par la personne publique pendant les travaux	2	1 %	1 036
Total risque "construction"			8 554
Total général			33 379

Source : étude préalable p 58 et 59 et p 61 pour les coûts TDC

Il ressort de l'étude préalable que les risques pesant sur la maîtrise d'ouvrage publique seraient beaucoup plus importants, ce qui serait susceptible d'engendrer un surcoût de l'ordre de 886 k€⁴⁰. D'une part, le nombre de risques supportés serait plus élevé et, d'autre part, la probabilité et la quantification d'un même risque serait plus pénalisante dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage publique, par exemple en ce qui concerne les modifications apportées au programme initial à l'initiative de la collectivité.

Tableau 41. Risques de modifications

Montage MOP	Quantification	Probabilité	TDC (€ courants)
Modifications mineures prescrites par la personne publique pendant les travaux	5	10 %	23 458
Modifications non mineures prescrites par la personne publique pendant les travaux	3	20 %	28 150
Montage contrat de partenariat	Quantification	Probabilité	TDC (€ courants)
Modifications mineures prescrites par la personne publique pendant les travaux	1	0 %	0
Modifications non mineures prescrites par la personne publique pendant les travaux	2	1 %	1 036

Source : étude préalable

Ces tableaux issus de l'étude préalable ne sont que des estimations basées sur des hypothèses communiquées par la collectivité. On peut toutefois penser qu'une bonne définition du programme de travaux réalisée en amont est de nature à limiter considérablement les risques inhérents à la maîtrise d'ouvrage publique, en particulier ceux relatifs aux modifications ultérieures du projet.

⁴⁰ Montant corrigé des doublons – tableau p 60 de l'étude préalable.

La prise en compte des risques est donc très favorable au montage du type contrat de partenariat. Elle n'est toutefois pas suffisante pour inverser la tendance (surcoût de 2 347 k€ dans le cadre du contrat de partenariat).

Tableau 42. Coûts TDC en euros courants

En € courants

Coûts TDC	Solution MOP	Solution CP
Coûts TTC hors risques	10 509 802	13 759 774
Total des risques	936 014	33 379
Total des coûts non actualisé	11 445 816	13 793 153

Source : étude préalable p 60 et 61

Ce n'est finalement qu'après actualisation des coûts que la maîtrise d'ouvrage publique s'avère plus onéreuse que le contrat de partenariat.

7.2.5. L'actualisation des coûts

L'actualisation des coûts repose sur le calcul de la valeur actualisée nette (VAN) qui permet d'estimer tous les coûts annuels en euros courants valeur 2012. L'ensemble de ces coûts est actualisé au taux de 4,9 % sur la durée d'exploitation du contrat (20 années). Le taux d'actualisation retenu est égal au taux d'intérêt supposé d'un emprunt de 5 499 022 € que serait susceptible de mobiliser la collectivité pour financer à 100 % le projet d'investissement en maîtrise d'ouvrage publique. Cette méthodologie (calage de l'actualisation sur le taux de financement supposé) est préconisée par la mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP). Il en est de même en ce qui concerne l'hypothèse du financement intégral du projet par le recours à l'emprunt.

Le taux d'intérêt retenu (4,9 %), duquel découle directement le taux d'actualisation, a été déterminé en fonction des taux obtenus par la collectivité pour ses derniers investissements (budget assainissement). Il correspondait à une période où le refinancement des banques s'avérait particulièrement difficile. Cette valeur, qui aujourd'hui pourrait être qualifiée d'élevée au regard des conditions de crédit disponibles sur le marché, s'avère très favorable au contrat de partenariat dans la mesure où le profil des décaissements est différent selon le type de montage. En maîtrise d'ouvrage publique, les principaux décaissements liés à l'investissement interviennent en début de période alors qu'en contrat de partenariat les sommes sont « lissées » sur toute la durée du contrat.

Au final, le calcul d'actualisation permet de réduire le coût global du projet de 28 % dans le cadre d'un montage en maîtrise d'ouvrage publique et de 41 % dans le cadre d'un contrat de partenariat.

Tableau 43. Coûts TDC en euros courants actualisés

En € courants

Coûts TDC	Solution MOP	Solution CP
Coûts TTC hors risques	10 509 802	13 759 774
Total des risques	936 014	33 379
Total des coûts non actualisé	11 445 816	13 793 153
Coûts TTC actualisés hors risques	7 531 333	8 039 071
Coûts des risques actualisés	669 426	31 112
Total des coûts actualisé	8 200 759	8 070 183

Source : étude préalable p 60 et 61

Ce n'est qu'à ce stade, après une actualisation des coûts basée sur une hypothèse favorable au contrat de partenariat que cette solution devient plus avantageuse que le montage du projet en maîtrise d'ouvrage

publique. L'écart final demeure toutefois très limité, à peine 130,5 k€, ce qui représente un différentiel de coût de seulement 1,6 %.

7.3. LE CHOIX DU MONTAGE

A la suite de la présentation du pré-programme de l'opération d'aménagement du stade d'athlétisme, intervenue avant la réalisation de l'étude préalable, le planning prévoyait un délai de 39 mois de la conception à la réalisation des travaux. Cette durée semblant trop importante, la direction de l'environnement, du cadre de vie et de la construction a été sollicitée pour donner un avis sur l'opportunité de recourir à un partenariat public-privé. Dans une note interne du 20 octobre 2011, cette dernière a analysé les modalités de réalisation du projet en comparant les deux montages envisagés, la maîtrise d'ouvrage publique et le contrat de partenariat. Le gain théorique apporté par la deuxième solution était évalué à 10 mois (28 mois au lieu de 39). Toutefois, le document concluait : « *Le recours à une procédure de partenariat public-privé apparaît difficile à justifier compte tenu d'une absence de complexité, d'une absence d'urgence avérée préjudiciable au service public et compte tenu que l'efficacité économique reste à démontrer* ».

L'étude d'évaluation remise le 12 mars 2012 conclut que Grand Angoulême peut valablement envisager de recourir au contrat de partenariat pour mettre en œuvre le projet du stade communautaire d'athlétisme. Cette conclusion signifie qu'au regard des critères réglementaires, en particulier celui de l'efficacité, il est possible de mettre en œuvre un montage du type public-privé. Il ne s'agit en aucun cas d'une préconisation de la part du cabinet d'étude, la décision relevant, bien entendu, de la collectivité concernée.

Après la communication du rapport d'évaluation, les avis des différentes commissions et comités ont été recueillis rapidement (commission des finances et programmation le 13 mars, commission consultative des services publics locaux le 16 mars, comité technique paritaire le 28 mars et bureau communautaire le 29 mars), ce qui atteste la volonté de mettre en œuvre ce projet dans de brefs délais. Par délibération du 29 mars 2012, le conseil communautaire a approuvé le lancement d'une procédure de contrat de partenariat pour la construction de cet équipement (décision prise à la majorité des suffrages avec trois votes contre).

Compte tenu de la faiblesse de l'écart de coût final (à peine 130,5 k€, soit un différentiel de 1,6 %) et de la marge d'erreur qu'engendre nécessairement ce type de calcul basé sur des hypothèses, le critère du coût n'apparaît pas suffisant pour justifier, à lui seul, un recours au contrat de partenariat. D'ailleurs, la délibération du 29 mars 2012, évoque principalement les délais⁴¹ et le partage des risques pour expliquer le choix du montage retenu. Il s'agit de deux critères importants mais susceptibles d'être maîtrisés si la collectivité prépare et anticipe suffisamment le projet. En plus des éléments figurant dans la délibération, la collectivité explique également son choix en invoquant l'évolution des normes relatives aux équipements sportifs et l'insuffisance des moyens humains à sa disposition pour assurer la maîtrise d'ouvrage d'un tel projet en raison de la mobilisation de ses équipes sur la construction de la médiathèque intercommunale.

7.4. LA PASSATION DU CONTRAT

L'article L.1414-5 du CGCT prévoit que le contrat de partenariat peut-être passé selon les procédures du dialogue compétitif, de l'appel d'offres ou selon une procédure négociée. En l'espèce, la procédure négociée n'était pas applicable car le coût du contrat excédait le seuil plafond fixé par le décret (5 000 k€ à compter du 1^{er} janvier 2012). Le recours au dialogue compétitif ne pouvait pas non plus se justifier dans la mesure où la complexité du projet n'entraînait pas l'impossibilité pour la personne publique de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins. Seul l'appel d'offres pouvait donc être retenu.

⁴¹ Permettre au club G2A de bénéficier de l'équipement à la rentrée 2014 afin de faire une saison complète dans le nouveau stade.

L'article L.1414-3 du CGCT rappelle que la passation d'un contrat de partenariat est soumise aux principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. Elle est précédée d'une publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes dans des conditions prévues par décret.

Les avis d'appel à la concurrence dans le cadre d'une procédure restreinte ont été envoyés au JOUE et au BOAMP le 30 mars 2012, pour une publication le 4 avril 2012. La date limite de réception des offres ou des demandes de participation a été arrêtée au 14 mai 2012 à 12 heures. Par conséquent, le délai minimum prévu à l'article L.1414-6 du CGCT (40 jours entre la date d'envoi de l'avis d'appel public à la concurrence et la date limite de réception des candidatures) a été respecté.

Trois sociétés ont soumis leur candidature avant le terme fixé dans l'avis d'appel public à la concurrence : la SAEML Territoires Charente et les sociétés Scotpa et Vilquin.

La commission spécifique d'analyse des offres, prévue par l'article L.1414-6 du CGCT, réunie le 30 mai 2012, s'appuyant sur les conclusions du rapport d'analyse des candidatures a rejeté la candidature de la société Scotpa qui ne présentait pas les capacités requises au regard des critères de sélection des candidatures mentionnés dans l'avis d'appel à la concurrence.

Ainsi deux entreprises, les sociétés Territoires Charente et Vilquin ont été destinataires du dossier de consultation. Seule cette dernière a remis une offre avant la date limite fixée au 10 septembre 2012. La société d'économie mixte justifie son retrait par la lourdeur de la procédure, le coût engendré pour le montage du dossier et un certain nombre d'incertitudes juridiques et financières (difficultés pour trouver un banquier partenaire par exemple).

La collectivité a précisé ne pas avoir relancé de procédure de mise en concurrence car le projet de la société Vilquin répondait aux exigences formulées dans les documents de la consultation et son offre financière était inférieure à l'estimation du rapport d'évaluation préalable. Dès lors, selon elle, une déclaration d'infructuosité ne pouvait être motivée. Pour autant, l'acheteur public peut toujours décider de ne pas donner suite à une procédure de marché. Comme le précise la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie⁴², il est de jurisprudence bien établie que ce droit existe pour tous les marchés. La décision de déclarer la procédure sans suite est subordonnée à l'existence d'un motif d'intérêt général qui peut être notamment l'insuffisance de concurrence, même si une ou plusieurs offres sont acceptables. La communauté d'agglomération n'ayant reçu qu'une seule offre acceptable, la possibilité d'une déclaration sans suite pour insuffisance de concurrence aurait pu se justifier. Cette solution aurait, toutefois, entraîné un allongement des délais alors que comme indiqué précédemment, le calendrier constituait un élément important ayant pesé sur le choix du recours au contrat de partenariat.

Le contrat de partenariat a été signé le 10 janvier 2013 avec la société « Athlé Stadium Partenariat » créée pour l'occasion fin décembre 2012. Il s'agit d'une société par actions simplifiée détenue par la société Vilquin, membre du groupe Fayat intervenant dans le secteur du bâtiment et des travaux publics.

7.5. LES TERMES DU CONTRAT

Ce contrat de partenariat a pour objet le financement, la conception, la construction, l'entretien, la maintenance, le renouvellement et l'exploitation technique de l'ouvrage. La mise à disposition des terrains

⁴² Fiche technique « La déclaration sans suite », Ministère de l'économie, direction des affaires juridiques, espace marchés publics.

d'assise est effectuée par la communauté d'agglomération moyennant une contrepartie symbolique de 1€ par an.

Le calendrier des travaux prévoit un délai de réalisation de 19 mois à compter de la date d'entrée en vigueur du contrat, ce qui signifie que la réception devrait intervenir à l'été 2014. Des pénalités sont d'ailleurs prévues en cas de retard dans la mise à disposition incombant au partenaire privé. La période d'exploitation court, quant à elle, sur une durée de 20 ans. La durée totale de validité du contrat est donc fixée à 259 mois.

Le partenaire privé est chargé d'assurer les prestations d'entretien maintenance et de gros entretien renouvellement. Chaque trimestre, il provisionne dans sa comptabilité les sommes reçues au titre de ces dépenses (le montant total nécessaire à la bonne vie de l'ouvrage est évalué à 863 970 € sur 20 ans). La communauté d'agglomération conserve à sa charge les interventions sur le mobilier et les matériels sportifs, la propreté et l'hygiène des locaux, le gardiennage, la gestion des déchets et des fluides, les espaces verts, le balayage et le nettoyage quotidien de la piste d'athlétisme ainsi que le salage et le déneigement. Les actes de vandalisme non couverts par les polices d'assurance souscrites par le partenaire sont pris en charge par lui dans la limite de 4 000 € par an.

Des objectifs de performance sont assignés à l'exploitant en termes d'environnement, de disponibilité de l'équipement et de fonctionnalité, accompagnés d'éventuelles pénalités. Les plages d'utilisation par le club sont également mentionnées en annexe du contrat mais, comme il est précisé dans le document, « *il est extrêmement difficile d'établir des pourcentages d'utilisation sur les futures installations* ». Celles-ci seront d'ailleurs partagées par plusieurs types d'utilisateurs (scolaires, associations, manifestations organisées par la communauté d'agglomération etc.).

En contrepartie de la mise à disposition du stade, la communauté d'agglomération verse au partenaire une redevance trimestrielle composée de plusieurs volets :

- la redevance L1 relative à l'investissement et au financement, décomposée en redevance L1p (amortissement financier de l'investissement) et L1i (charge financière liée à la rémunération des fonds propres investis) ;
- la redevance L2 correspondant aux provisions pour gros entretien renouvellement ;
- la redevance L3 liée à la maintenance et à l'exploitation technique ;
- la redevance L4 correspondant aux frais de gestion et de structure ;
- la redevance L5 constituée des frais refacturés à l'euro l'euro par le partenaire à la collectivité (impôts et taxes, primes et franchises d'assurance).

Tableau 44. Redevances du contrat de partenariat

Redevances (montant annuel)	Euros constants HT (valeur septembre 2012)	Euros courants HT (date de mise à disposition)
L1 – Investissement et financement	316 357	329 215
L2 – Gros entretien renouvellement	43 199	46 215
L3 – Maintenance exploitation	22 991	24 596
L4 – Gestion	15 000	16 047
Redevance globale	397 546	416 073
Refacturation à l'euro l'euro	Variable	Variable

Source : contrat de partenariat et son annexe 17

Les financements publics externes obtenus par la communauté d'agglomération, d'un montant de 2 180 000 € HT, font également l'objet d'un reversement au partenaire : 654 000 € reversés au démarrage des travaux, 763 000 € au clos et couvert du bâti des locaux (au plus tard en février 2014) et le solde, soit 763 000 €, dans un délai maximal de 30 jours à compter de la mise à disposition de l'ouvrage.

Au total, sur les 20 années d'exploitation de l'équipement, les sommes versées par la collectivité au partenaire privé peuvent être évaluées à 7 950 920 € HT (en euros constants) au titre des redevances trimestrielles auxquels s'ajoutent 2 180 000 € HT de reversement de financements externes, soit 10 130 920 €. Ces montants ne tiennent pas compte des refacturations à l'euro l'euro des impôts et taxes et primes d'assurance ni des révisions de prix annuelles indexées sur différents indices.

Les indexations de rémunération sont détaillées dans une annexe du contrat. La redevance L1 est fixée définitivement après que l'ensemble des échéances mensuelles ait été révisé en une seule fois sur la base du dernier indice national du coût du bâtiment, tous corps d'état (BT01) connus à la date d'obtention du permis de construire. Les redevances L2, L3 et L4 sont, quant à elles, révisées annuellement en fonction de diverses formules mathématiques prenant en compte le coût de la main d'œuvre dans les industries mécaniques et électriques (ICHT-IME pour L2 et L3), l'indice national du prix du bâtiment (BT 01 pour L2), l'indice frais et services divers (FSD pour L3) ou l'indice Syntec⁴³ (L4). Compte tenu de la multitude des indices entrant dans les calculs et de la durée de validité du contrat, il est impossible d'évaluer précisément le coût de ces redevances annuelles. A titre d'information, le tableau ci-dessous indique l'évolution des indices utilisés dans les formules de calcul au cours des vingt années précédentes (ou moins si la base 100 a été fixée plus récemment).

Tableau 45. Evolution des indices du contrat

Indices	Juillet 1993	Juillet 2013
BT01	499,2	880,6
Syntec	160,5	246
ICHT-IME	Décembre 2008	Juillet 2013
	100	112
FSD 2	Juillet 2004	Juillet 2013
	100	127

A ces coûts s'ajoute la démolition des anciennes tribunes restée à la charge de la collectivité. Les sommes engagées à cet effet s'élèvent à 89 197 € HT (dont 79 939 € pour les seuls travaux).

⁴³ Cet indice fréquemment utilisé dans des formules de révision de prix sert à mesurer l'évolution du coût de la main d'œuvre, essentiellement de nature intellectuelle.

Angoulême, le 5 septembre 2014



CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES

12 SEP. 2014

AQUITAINE, POITOU-CHARENTES

Direction des Ressources

V/Réf : Greffe GD140673
Notif RODI 01600399
CA GRAND ANGOULEME

N/Réf. : JFD /CBO DAC201400355

Lettre recommandée avec AR

Monsieur le Président

Chambre régionale des comptes d'Aquitaine,
Poitou-Charentes

3, place des Grands-Hommes
CS 30059
33064 BORDEAUX CEDEX

Objet : rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes pour la période 2007-2012

Monsieur le Président

J'ai bien reçu le rapport d'observations définitives portant sur la gestion de la Communauté d'agglomération du GrandAngoulême et je vous en remercie.

Je partage votre avis sur la situation financière de l'agglomération du Grand Angoulême que vous qualifiez de satisfaisante tout en soulignant que les marges de manœuvre devraient diminuer en raison des investissements programmés au cours des années à venir.

Cette situation est parfaitement connue et portée régulièrement à connaissance des élus dans le cadre des prospectives établies par la Communauté d'agglomération. Conscient de ce contexte financier, GrandAngoulême a confié à la société SP 2000 une mission visant à identifier les marges de manœuvre afin de définir notre projet d'agglomération 2015-2025.

Vous constatez que sur les sept recommandations formulées au cours du contrôle, cinq ont déjà été mises en œuvre. Pour les deux recommandations restantes, ainsi que je vous l'avais indiqué dans mon courrier du 5 mai dernier, GrandAngoulême a engagé les démarches nécessaires à leur mise en œuvre.

La recommandation n°6 porte sur l'obligation de doter les budgets annexes des services publics industriels et commerciaux d'un compte au trésor distinct du budget principal dès lors que leur exploitation est assurée directement par la collectivité.

Je vous informe que d'ores et déjà pour les budgets annexes de la salle de spectacles La Nef et du camping, un compte spécifique a été ouvert depuis le 1^{er} janvier 2013.

Pour le budget annexe de l'Espace Carat, le compte a été ouvert dès la reprise en régie le 1^{er} janvier 2014.

Pour les budgets annexes Assainissement et Assainissement Non Collectif (SPANC) le comptable a été saisi afin de mettre ces comptes en place dès le 1^{er} janvier 2015.

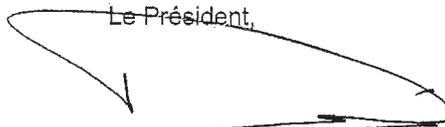
Je me permets de vous préciser que pour le budget annexe du SPANC, compte tenu du faible montant des dépenses et de recettes générées par cette activité (environ 30K€) et du peu de régularité des encaissements, l'ouverture d'un compte au trésor risque de créer des problèmes de trésorerie pour régler les fournisseurs.

Enfin, pour la recommandation n° 7 relative à la rédaction de procès verbaux de vérification des régies, GrandAngoulême mettra en place d'ici la fin 2014 une procédure de vérification en lien avec les services de la trésorerie afin de définir une planification commune de contrôle des régies.

Vous pourrez ainsi constater la volonté du GrandAngoulême d'être en conformité avec ses obligations et de mettre en œuvre dans les meilleurs délais vos observations dans un souci de qualité de gestion et de fiabilité des comptes.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président,

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of a large loop on the left and a horizontal line extending to the right.

Jean-François DAURE