



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

COMMUNAUTE URBAINE ANGERS LOIRE METROPOLE (Département de Maine-et-Loire)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 7 avril 2020.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	8
1 LES COMPÉTENCES EXERCÉES PAR ANGERS LOIRE METROPOLE	9
1.1 Extension du périmètre géographique et du champ des compétences	9
1.2 L'exercice complet des nouvelles compétences n'est pas effectif.....	9
1.2.1 Développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire	10
1.2.2 Aménagement de l'espace communautaire	12
1.2.3 Gestion des équipements funéraires	15
1.2.4 Énergies	16
2 LA GOUVERNANCE ET LE PILOTAGE.....	18
2.1 Un projet de territoire 2016-2030 substantiel dont l'évaluation devrait être renforcée	18
2.2 La mutualisation est ancienne et approfondie.....	18
2.2.1 La durée du temps de travail a été alignée sur celle de la ville d'Angers.....	19
2.2.2 La mutualisation des services	19
2.3 Les contrôles mis en place ne permettent pas de prévenir l'ensemble des risques.....	20
2.3.1 Le contrôle de gestion mis en place est performant.....	20
2.3.2 Le contrôle interne reste à déployer.....	21
2.4 Les contrôles réglementaires doivent être renforcés.....	21
2.5 La prévention des atteintes à la probité.....	22
2.5.1 La stratégie en matière de prévention et de détection des faits de corruption n'est pas encore formalisée	22
2.5.2 Des dispositifs existent mais certains sont à parachever	22
3 LES SYSTÈMES D'INFORMATION	24
3.1 La gouvernance et le pilotage doivent être renforcés.....	24
3.1.1 La stratégie en matière de système d'information est insuffisamment formalisée	24
3.1.2 L'organisation de la direction du système d'information et du numérique	25
3.1.3 La relation avec les directions doit être davantage structurée	26
3.2 Les dispositifs de sécurité sont insuffisants	26
3.3 Les données restent à structurer et la conformité au RGPD n'est pas respectée.....	27
3.4 Les applications relatives à la gestion de l'eau	29
3.5 Le système d'information financière	30
3.6 Les enjeux soulevés par le projet de « territoire intelligent »	30
4 LES RISQUES FINANCIERS EXTERNES	32
4.1 Les relations avec les entités liées ont été réorganisées.....	32
4.2 Les risques représentés par les entités liées ne sont pas tous recensés ni évalués	34
4.2.1 Les garanties d'emprunts.....	34
4.2.2 Les concours attribués à des tiers en nature ou en subvention	35
4.2.3 Les délégations de services publics	36

4.2.4	Les prises de participation	37
4.2.5	Les participations statutaires aux organismes de regroupement.....	38
4.2.6	Les autres engagements donnés et reçus.....	38
5	LA FIABILITÉ DES INFORMATIONS FINANCIÈRES ET COMPTABLES.....	39
5.1	La qualité de l'information financière doit être améliorée.....	39
5.1.1	Le rapport d'orientations budgétaires	39
5.1.2	Le rapport annexe de la dette.....	40
5.1.3	Le rapport annexe dédié aux ressources humaines et à l'égalité femmes-hommes	40
5.1.4	La publicité des informations financières.....	40
5.2	Le suivi du patrimoine présente des anomalies.....	40
5.2.1	L'inventaire physique n'est ni exhaustif ni correctement évalué	41
5.2.2	L'actif immobilisé porté au bilan ne retrace pas la réalité du patrimoine d'ALM	41
5.3	La gestion budgétaire et comptable présente des anomalies.....	43
5.3.1	L'engagement des dépenses est insatisfaisant	43
5.3.2	L'inscription des restes à réaliser n'est pas exhaustive	44
5.3.3	ALM ne constitue pas de provisions alors qu'elle fait face à des risques significatifs	45
5.3.4	Les budgets en M4 (SPIC) ne disposent pas de compte au Trésor.....	46
5.3.5	Les comptes d'attente non apurés.....	46
5.3.6	La contribution à ALDEV doit être imputée en charge de gestion.....	46
5.3.7	Les flux financiers entre le budget principal et les budgets annexes	46
6	LA SITUATION FINANCIÈRE	47
6.1	La stratégie financière et fiscale devrait être davantage formalisée.....	47
6.1.1	ALM ne dispose pas de pacte financier et fiscal.....	47
6.1.2	Une DSC dont les modalités de calcul sont discutables	48
6.1.3	ALM ne dispose pas de règlement budgétaire et financier.....	49
6.2	Le passage en communauté urbaine a permis de dégager une épargne de gestion en augmentation.....	49
6.2.1	Des recettes de gestion dynamiques	49
6.2.2	Les dépenses de gestion ont augmenté moins vite que les recettes	51
6.2.3	Le cadre contractuel à partir de l'exercice 2018.....	52
6.2.4	Une capacité d'autofinancement confortée.....	53
6.3	Des dépenses d'investissement en hausse.....	53
6.4	Un niveau de trésorerie trop important	54
6.5	La gestion de la dette	54
6.5.1	Un encours de dette stabilisé pour ALM, mais reporté sur la ville d'Angers et les entités liées.....	54
6.5.2	La situation des prêts à risque.....	55
6.6	La prospective financière	57
	ANNEXES	59

SYNTHÈSE

La chambre a examiné les comptes et la gestion d'Angers Loire Métropole (ALM) pour les exercices 2014 et suivants. Le contrôle a porté sur le passage en communauté urbaine et les conditions de prise des nouvelles compétences, l'organisation et la gouvernance territoriale, les systèmes d'information, la fiabilité des informations financières et comptables et la situation financière.

NB. L'instruction de ce rapport et la procédure contradictoire se sont déroulées avant la déclaration de l'état d'urgence sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 instauré par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 entrée en vigueur le 25 mars 2020, dont les possibles incidences sur les comptes et la gestion de la communauté urbaine n'ont donc pu être prises en compte dans les observations qui suivent.

Les compétences exercées par ALM

Durant la période sous contrôle ALM a accru son périmètre géographique et augmenté significativement son champ de compétences préalablement au passage en communauté urbaine (CU). Si une partie des compétences historiques de l'intercommunalité est exercée en régie (eau et assainissement), la prise de nouvelles compétences a eu peu de conséquences organisationnelles sur le périmètre des services d'ALM.

Certaines compétences transférées ont été ainsi déléguées à des entités liées (développement économique, tourisme, stationnement). D'autres ont été redéleguées aux communes via des conventions de gestion (voirie et eaux pluviales, énergie) en contradiction avec l'objet plus intégratif de la communauté urbaine.

Aucun équipement n'a été déclaré d'intérêt communautaire, les communes conservant la charge financière principale pour financer des équipements qui pourtant disposent manifestement d'un rayonnement intercommunal à l'exemple de la patinoire. Cela est révélateur du peu d'ambition d'ALM de remplir pleinement son rôle dans des secteurs importants pour le développement et l'aménagement de l'espace communautaire.

Le passage en communauté urbaine a permis à ALM de percevoir une dotation globale de fonctionnement bonifiée. À l'occasion des négociations avec les communes, il a été convenu que celles-ci bénéficieraient du reversement d'une partie de la bonification. L'absence d'exercice intercommunal des compétences voirie, eau pluviale et éclairage est critiquable dans la mesure où le surplus de ressources n'a pas permis de redéfinir la qualité du service de manière homogène sur le territoire.

La gouvernance et le pilotage du projet de territoire

Le contenu du projet de territoire 2016-2030 adopté par ALM est substantiel. Toutefois, la chambre constate que la collectivité ne respecte pas les règles de gouvernance et d'évaluation fixées dans son projet de territoire, ce qui en affaiblit la portée.

Le schéma de mutualisation des services 2016-2020 renforce la mutualisation entre la ville, le CCAS¹ et la communauté urbaine. La chambre relève que l'organisation retenue n'est pas conforme à la réglementation sur le transfert des agents exerçant au sein de services communs et que les fiches d'impact requises ne sont pas produites.

La formalisation et la qualité des missions réalisées par la direction du contrôle de gestion peuvent être relevées positivement. Le système de pilotage doit cependant être complété par le déploiement d'un contrôle interne formalisant les procédures et par le renforcement des contrôles sur les groupements d'intérêt économique.

Enfin, la stratégie en matière de prévention des atteintes à la probité pourrait être davantage développée et certains dispositifs restent à mettre en place.

Les systèmes d'information

Les systèmes d'information ne concourent pas comme ils le devraient à la performance globale de la collectivité. La gouvernance est relativement faible même si elle tend à se renforcer depuis 2017. Le projet de « territoire intelligent » sera l'occasion de replacer les enjeux autour des systèmes d'informations dans une dimension stratégique qui fait défaut aujourd'hui.

La redéfinition de la gouvernance des systèmes d'information passe par l'élaboration d'un schéma directeur et d'outils tels qu'une cartographie applicative et une cartographie des risques.

La chambre a relevé des manquements en termes de sécurité physique et logique associés au non-respect du RGPD². Ceux-ci sont d'autant plus critiques que la collectivité gère des services directs à la population d'intérêt vital comme l'eau et l'assainissement.

Le caractère stratégique des données doit être mieux appréhendé d'autant plus que le projet de « territoire intelligent » comporte des risques juridiques, financiers et techniques.

Les risques financiers externes

La connaissance des risques externes est nécessaire à l'appréciation de la situation financière de la collectivité, compte tenu des effets qu'ils sont susceptibles d'entraîner. Or, les comptes ne reflètent pas correctement les engagements financiers d'ALM auprès des entités auxquelles elle est liée, ce qui expose la collectivité à des risques comptables et financiers. La collectivité ne procède pas régulièrement à une évaluation des risques financiers consolidés et ne constitue pas non plus de provision en cas de risque avéré.

La chambre constate que les engagements financiers attachés aux entités liées sont en réalité supérieurs au volume recensé par ALM dans ses comptes (près de 427 M€). Les engagements à caractère récurrent ne sont pas distingués des engagements de nature plus ponctuelle. Le caractère pluriannuel n'est pas non plus indiqué, ce qui nuit à la lisibilité des marges de manœuvre prospectives de la collectivité. En outre, les engagements qui ne correspondent pas à des flux financiers (biens de retours, clauses en cas de résiliation, reprise du personnel en cas de délégation de service public) ne sont pas identifiés.

¹ Centre communal d'action sociale

² Règlement général sur la protection des données

La fiabilité des informations financières et comptables

ALM doit veiller à améliorer la qualité de l'information financière qu'elle délivre à l'assemblée délibérante et aux citoyens. Le contenu des rapports et annexes prévus par la réglementation devrait être enrichi.

La fiabilité des informations financières et comptables est altérée par des anomalies parfois significatives de nature à fausser la sincérité des comptes. Les comptes ne permettent pas de retracer ni de valoriser l'ensemble du patrimoine dont dispose ALM pour exercer ses compétences.

Enfin, la comptabilité d'engagement n'est pas exhaustive, de même que le respect du principe de séparation des exercices, ce qui nuit à la qualité de l'information sur les marges de manœuvre futures de la collectivité.

La situation financière

ALM n'a pas connu de tension financière sur la période contrôlée, du fait de recettes fiscales particulièrement dynamiques. L'épargne dégagée par la section de fonctionnement a augmenté, permettant d'autofinancer en grande partie un niveau d'investissement soutenu. L'encours de dette a augmenté de 8 M€ pour s'élever à 378,5 M€ en 2018, mais a diminué à périmètre constant et la part des emprunts à risque est passée de 38 % en 2014 à 25 % en 2018, avec un an d'avance sur l'objectif initialement fixé.

Le passage en communauté urbaine a induit une augmentation des recettes conservées par ALM. L'externalisation d'une partie des compétences à des entités liées a également permis de faire porter par celles-ci les conséquences financières des choix politiques opérés.

Les recettes provenant de la TEOM³ n'ont pas toutes été affectées à la collecte et au traitement des déchets comme elles auraient dû l'être. Elles ont servi à abonder le budget principal qui lui-même est venu abonder le budget annexe des transports.

La prospective financière est construite autour du financement de la deuxième ligne de tramway. Pour être tenue, elle suppose que les autres budgets annexes dégagent des excédents importants et se désendettent massivement.

ALM aurait tout intérêt à utiliser les outils de la gestion pluriannuelle des crédits pour améliorer l'information délivrée aux élus sur la programmation et la réalisation des opérations, fiabiliser la prospective financière et piloter la programmation technique des projets.

³ Taxe d'enlèvement des ordures ménagères

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Rendre effectif le transfert de compétences dans les meilleurs délais et mettre fin au système de la délégation de gestion aux communes des compétences voirie, eaux pluviales et éclairage.

Recommandation n° 2 : Développer le dispositif de contrôle interne comptable et financier en achevant, en liaison avec le comptable public, la description formalisée des processus de gestion, des risques liés et des contrôles associés.

Recommandation n° 3 : Formaliser une stratégie en matière de prévention de détection des faits de corruption en établissant une cartographie des risques et en enrichissant la charte de l'élu local en s'appuyant sur les recommandations de l'Agence française anticorruption de décembre 2017.

Recommandation n° 4 : Formaliser, dans le règlement intérieur de l'assemblée, les procédures de prévention des conflits d'intérêts et prendre des arrêtés déterminant les questions pour lesquelles les personnes intéressées doivent s'abstenir d'exercer leurs compétences conformément au décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014.

Recommandation n° 5 : Définir et mettre en œuvre, en lien la direction générale un schéma directeur informatique pluriannuel, en cohérence avec les enjeux numériques de la communauté urbaine et les directions métiers. Ce schéma directeur devra inclure les différents projets majeurs, les budgets associés et les dispositifs de pilotage mis œuvre.

Recommandation n° 6 : Renforcer la sécurité en mettant en œuvre une politique de sécurité des systèmes d'information (PSSI).

Recommandation n° 7 : Se mettre en conformité avec les règles de protection des données à caractère personnel (règlement UE 2016/679 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données ; loi modifiée n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, décret n° 2019-536 du 29 mai 2019).

Recommandation n° 8 : Évaluer les risques financiers, pour la collectivité, relatifs aux entités liées, afin d'en constater les conséquences potentielles dans les états financiers (directive 2006/46/CE du 14 juin 2006).

Recommandation n° 9 : Mettre en œuvre les dispositions réglementaires prévues par les instructions budgétaires et comptables M14 et M4 afin de présenter la situation patrimoniale de façon exhaustive et sincère.

Recommandation n° 10 : Formaliser la stratégie financière et les relations financières et fiscales entre ses membres dans un pacte financier et fiscal.

Recommandation n° 11 : Adopter un règlement budgétaire et financier.

Recommandation n° 12 : Ajuster les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) aux seules charges portées par le budget annexe des déchets mettre fin au sur financement des dépenses liées à la collecte à l'élimination des déchets en application de l'article 1520 du code général des impôts.

Recommandation n° 13 : Inscrire le concours du fonds de soutien instauré pour les collectivités territoriales et certains de leurs établissements publics ayant souscrit des contrats de prêt ou des contrats financiers structurés à risque en engagement hors bilan au titre des engagements reçus, conformément à la M14.

Recommandation n° 14 : Développer la gestion en AP/CP conformément aux articles L. 2311-3 et R. 2311-9 du CGCT.

INTRODUCTION

Angers Loire Métropole (ALM), communauté d'agglomération créée au 1^{er} janvier 2001, a été transformée en communauté urbaine (CU) le 1^{er} janvier 2016 et compte 29 communes. L'intercommunalité est un fait ancien sur le territoire angevin puisque le district créé en 1968 comptait 10 communes, puis 27 communes en 1994.

Le territoire d'ALM rassemble 293 701 habitants, soit 36 %⁴ de la population départementale et connaît une forte croissance démographique. La population est concentrée à Angers qui compte 149 000 habitants. Au-delà, le territoire est composé pour l'essentiel de petites communes puisque seulement cinq dépassent 10 000 habitants, la 2^{ème} commune la plus peuplée étant Loire-Authion avec 15 400 habitants.

ALM est la 3^{ème} plus grande communauté urbaine de France⁵ derrière le Grand Paris Seine et Oise et le Grand Reims. Par ailleurs, elle est plus peuplée que sept métropoles (Tours, Clermont-Ferrand, Orléans, Nancy, Dijon, Metz et Brest). Son président souhaite, à terme, une transformation de la CU en métropole.

Depuis 2014 ALM est présidée par M. Christophe Béchu, par ailleurs maire d'Angers, et compte 15 vice-présidents. Le conseil de communauté rassemble 101 délégués. La commission permanente est composée du président, des vice-présidents, des maires des communes et de conseillers communautaires désignés, soit 44 membres au total.

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté urbaine Angers Loire Métropole à compter de 2014 a été inscrit au programme des travaux de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire pour 2018.

Les thèmes suivants ont été examinés : les suites du précédent contrôle, le passage en communauté urbaine et les conditions de prise des nouvelles compétences, l'organisation et la gouvernance territoriale, les systèmes d'information, la fiabilité des informations financières et comptables, la situation financière.

L'ouverture du contrôle a été notifiée le 22 octobre 2018 à M. Christophe Béchu, actuel ordonnateur, à M. Jean-Claude Antonini ancien ordonnateur. L'entretien de début de contrôle a eu lieu le 7 décembre 2018 avec M. Christophe Béchu. M. Jean-Claude Antonini est décédé le 8 février 2019. L'entretien de fin de contrôle s'est déroulé le 10 septembre 2019 avec M. Christophe Béchu. Les observations provisoires arrêtées le 5 novembre 2019 lui ont été notifiées le 26 novembre 2019. Ses réponses ont été produites à la chambre le 24 janvier 2020. Celle-ci a délibéré sur les présentes observations définitives le 7 avril 2020.

⁴ Source : AURA, Portraits de territoires, CUALM, 2018

⁵ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/liste-et-composition-2019-0>

1 LES COMPÉTENCES EXERCÉES PAR ANGERS LOIRE METROPOLE

1.1 Extension du périmètre géographique et du champ des compétences

La loi MAPTAM adoptée en 2014⁶ a abaissé le seuil de création des communautés urbaines de 450 000 à 250 000 habitants. Le choix a été fait par ALM de passer en communauté urbaine au 1^{er} janvier 2016. L'objectif affiché était de « réaliser des économies d'échelle (...) grâce aux nouvelles ressources partagées et à la mutualisation des moyens ».

Durant la période sous contrôle, le périmètre géographique d'ALM a évolué dans un contexte où la carte communale et intercommunale du département de Maine-et-Loire a été largement refondue. Au 1^{er} janvier 2019, le département compte neuf établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et 177 communes (contre 357 communes en 2015)⁷.

Fin 2015, la commune de Pruillé a rejoint ALM à l'occasion de sa fusion avec trois autres communes déjà membres de l'intercommunalité (La Meignane – la Membronne sur Longuenée - Le Plessis Macé) pour créer la commune nouvelle de Longuenée en Anjou. Enfin, Loire-Authion a rejoint ALM le 1^{er} janvier 2018 conformément aux préconisations du schéma départemental de coopération intercommunale de Maine-et-Loire⁸. Au total, la population a augmenté de près de 16 000 habitants et ALM compte désormais 29 communes.

Le passage en communauté urbaine au 1^{er} janvier 2016 a nécessité la prise de nouvelles compétences au 1^{er} septembre 2015 principalement en matière de voirie-eaux pluviales, d'énergie et de zones d'activité économiques.⁹

1.2 L'exercice complet des nouvelles compétences n'est pas effectif

Les modalités d'exercice des compétences (gestion directe ou gestion déléguée) relèvent du choix d'opportunité de la collectivité. De fait, les prises de nouvelles compétences ont augmenté le poids des compétences déléguées.

Les transferts de compétences se sont accompagnés d'une réduction des attributions de compensation (AC) versées par ALM aux communes membres à due concurrence des dépenses transférées¹⁰.

⁶ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

⁷ Source : <http://www.maine-et-loire.gouv.fr/le-maine-et-loire-compte-177-communes-a6306.html>

⁸ Approuvé le 22 janvier 2016 par la commission départementale de coopération intercommunale

⁹ Détails en annexe n° 2

¹⁰ Les attributions de compensation ont pour objet de garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources opérés lorsqu'un EPCI opte pour le régime de la fiscalité professionnelle unique et lors de chaque transfert de compétence des communes vers l'EPCI.

1.2.1 Développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire

1.2.1.1 Actions de développement économique

À compter du passage en communauté urbaine, la compétence économie n'est plus assujettie à la définition d'un intérêt communautaire : elle revêt un caractère intégral et exclusif. L'extension de cette compétence a eu un impact à la hausse sur les dépenses nettes annuelles de la collectivité (+ 2 M€ entre 2014 et 2018).

ALM a délégué la mise en œuvre de sa politique de développement économique à ALDEV, agence de développement de l'agglomération angevine avec laquelle elle avait signé une nouvelle convention applicable à partir du 1^{er} janvier 2015 et pour une durée illimitée. Cette agence de développement économique a été transformée en société publique locale (SPL) par délibération du 11 décembre 2017. Deux nouvelles conventions de prestations intégrées ont été approuvées pour cinq ans du 1^{er} juillet 2018 au 31 décembre 2023.

Outre les zones d'intérêt communautaire gérées par ALM, sept zones communales existantes et non entièrement commercialisées ont été recensées lors du transfert de compétence au 1^{er} septembre 2015. À ce jour, les transferts effectifs de patrimoine n'ont pas encore été réalisés, ce qui constitue une anomalie.

La gestion courante des zones artisanales entièrement achevées et commercialisées n'a pas été non plus transférée à ALM. Enfin, certaines zones sont restées communales car elles ont une proportion d'habitat supérieure à celle de nature commerciale et ont donc été considérées comme zones d'habitat. Ainsi, en dépit du caractère exclusif de l'exercice de cette compétence, il reste encore des charges supportées par les communes membres (par exemple, plus de 14 M€ pour la ville d'Angers en 2018).

1.2.1.2 Tourisme

L'extension de la compétence tourisme a entraîné une augmentation des dépenses de 2,7 M€ entre 2014 et 2018.

Dans un premier temps, un avenant à la délégation de service public (DSP) « promotion touristique » conclue entre ALM et la société d'économie mixte (SEM) « Angers Loire Tourisme » a été signé le 30 septembre 2015 pour acter le transfert partiel des missions de la DSP ville d'Angers vers ALM : l'accueil et l'information des touristes et des Angevins, la conception et la commercialisation des prestations touristiques à l'accueil de l'office de tourisme et la contribution à l'accueil des autocaristes et camping-caristes. La ville d'Angers a conservé les missions suivantes : la gestion du port fluvial, l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour de projets touristiques organisés ou suivis par la ville et le soutien à l'événement Soleils d'hiver et aux Visites Spectacles Estivales.

Cette situation a été présentée comme provisoire en attendant la signature d'une nouvelle DSP. Celle-ci a été actée par délibération du 13 novembre 2017 et porte sur la période 2018 – 2022. Elle a été contractée à nouveau avec Angers Loire Tourisme¹¹, seule candidature reçue.

¹¹ Devenue entretemps une SPL : Angers Loire Tourisme Expo Congrès – ALTEC

La taxe de séjour est perçue par ALM qui doit affecter cette recette à des dépenses relatives au tourisme et renseigner une annexe dédiée dans ses comptes¹². D'après le compte administratif 2017, le reste à employer de la taxe de séjour s'élève à 0,18 M€, soit 27 % du produit total perçu. L'annexe dédiée du compte administratif n'est pas renseignée en 2018, ce qui constitue une anomalie. En réponse aux observations provisoires de la chambre, ALM indique que l'intégralité des recettes est désormais affectée à la SPL Destination Angers et que les annexes du compte administratif seraient renseignées.

1.2.1.3 Équipements d'intérêt communautaire

ALM disposait de deux ans après la prise de compétence « théorique » au 1^{er} septembre 2015 pour se prononcer sur l'intérêt communautaire des équipements présents sur son territoire. En l'absence de délibération sur le sujet dans les délais impartis, tous les équipements sont réputés d'intérêt communautaire.

Par délibération du 10 juillet 2017, ALM a déclaré qu'aucun équipement n'était d'intérêt communautaire. Cette décision semble plus être une décision politique et budgétaire que le fruit d'une véritable concertation sur le caractère communautaire des équipements.

En l'absence d'équipement d'intérêt communautaire, ALM a décidé de verser des fonds de concours pour les équipements culturels et sportifs contribuant au rayonnement du territoire et répondant aux critères cumulatifs suivants :

- Unicité sur le territoire d'ALM ;
- Fréquentation par des habitants de l'ensemble du territoire d'ALM et d'au-delà ;
- Accueil d'événements d'envergure nationale.

Avant même la définition de ces critères, un fonds de concours avait été attribué à la ville d'Angers, à hauteur de 8 M€, pour la patinoire, dans le cadre du projet de territoire, ce qui représente 30 % du coût de l'opération.

D'autres fonds de concours ont été attribués en 2018 :

- Angers – centre des congrès : 5,4 M€ (30 % du coût de l'opération estimée à 18 M € HT) ;
- Avrillé – espace escalade : 0,282 M€ (30 % du coût de l'opération estimée à 0,994 M€ HT) ;
- Angers – terrain de hockey sur gazon : 0,24 M€ (30 % du coût de l'opération estimée à 0,8 M€ HT) ;
- Trélazé – espace multifonctionnel au sein de l'Arena Loire : 0,105 M€ (30 % du coût de l'opération estimée à 0,35 M€ HT) ;
- Saint Barthelemy d'Anjou – terrain de base-ball : 0,037 M€ (30 % du coût de l'opération estimé à 0,123 M€ HT).

¹² Il s'agit d'une recette d'affectation spéciale

L'intérêt communautaire n'ayant pas de définition réglementaire, chaque EPCI est libre d'en déterminer les contours. Toutefois, les critères retenus pour l'attribution des fonds de concours pourraient être considérés comme une définition de l'intérêt communautaire. Dans ces conditions, le financement de certains équipements aurait dû être porté par ALM (investissement et fonctionnement) avec éventuellement des fonds de concours des communes¹³.

Au final, ALM a reporté la prise en charge des équipements d'intérêt communautaire après les élections de 2020, soit cinq ans après sa transformation en communauté urbaine.

La construction projetée d'un nouveau vélodrome devrait être l'occasion d'enclencher les transferts vers la communauté urbaine des équipements communautaires.

1.2.2 Aménagement de l'espace communautaire

1.2.2.1 Voirie et eaux pluviales

La compétence a été redéléguée aux communes

Le passage en communauté urbaine entraîne le transfert des compétences suivantes : voies communales (chaussées, trottoirs, accotements, ouvrages d'art, etc.), éléments attenants à une voie publique (fossés, pistes cyclables, places, etc.), équipements nécessaires à l'usage de la voie (signalisations, équipements de sécurité, etc.), allées piétonnes et chemins ruraux.

La délibération du 11 mai 2015 mentionne que la collectivité se donne deux ans pour rechercher l'organisation (probablement territorialisée par secteur) permettant d'optimiser les ressources humaines et financières mobilisées par cette compétence.

En attendant, ALM a confié par voie conventionnelle l'exercice de la compétence à chaque commune, ce qui est autorisé par les textes¹⁴.

Des conventions de gestion ont été signées :

- pour la période septembre 2015 à septembre 2017 puis prolongées de quatre mois par avenant soit jusqu'au 31 décembre 2017, sur autorisations de la préfecture¹⁵ ;
- pour la période 2018-2021, sur « autorisation orale » de la préfecture¹⁶.

Cette organisation « provisoire » s'étalera au final sur six ans et quatre mois.

¹³ Pourraient être concernés entre autre la patinoire, le parc des expositions, le centre des congrès, le parc du Maine d'Angers, l'opéra, l'orchestre.

¹⁴ L'article L. 5215-27 du CGCT dispose : « La communauté urbaine peut confier, par convention avec la ou les collectivités concernées, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public.

Dans les mêmes conditions, ces collectivités peuvent confier à la communauté urbaine la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions. »

¹⁵ Cf. annexe n°1

¹⁶ Source : diaporama « compétence voirie » – réunion des DGS du 1^{er} mars 2019

Les travaux sont réalisés à l'initiative et sous la responsabilité des communes qui en définissent et en assurent le contrôle. ALM n'a pas profité de cette période de transition pour modifier son organisation en créant un service dédié à la voirie (notamment en terme d'ingénierie pour le suivi des besoins et des travaux) et n'a recruté aucun personnel. De même, à ce jour, ALM n'a pas pris la mesure de la consistance de son réseau : l'état des lieux¹⁷ de son patrimoine doit être effectué en 2019 et 2020 soit quatre ans après la prise de compétence. Il n'y a aucune péréquation et priorisation des travaux au sein de la communauté urbaine. ALM les finance sans connaître la réalité de son patrimoine, faute d'état des lieux.

Les tarifs d'occupation du domaine public votés par les communes ont été maintenus pendant toute la durée des conventions de gestion, sans qu'il y ait eu d'harmonisation.

À l'occasion de l'entretien de fin de contrôle, l'ordonnateur a indiqué avoir opté pour ce système de redélévation aux communes car le passage en communauté urbaine et les prises de compétences afférentes n'avaient pas fait l'objet d'une présentation aux électeurs et qu'il était soucieux de préserver la masse salariale d'ALM. La chambre souligne que les délibérations concordantes des conseils municipaux et d'ALM de transférer des compétences ont été prises en 2015 et devaient s'appliquer.

À l'occasion du séminaire des maires qui s'est tenu en juillet 2019, il a été décidé que le transfert de la compétence voirie serait effectif au 1^{er} janvier 2021. Les travaux de réflexion sur la gouvernance et le transfert de personnel devraient démarrer en septembre 2020. Un audit sur l'état de la voirie a été réalisé sur une petite partie du réseau (80 km sur 1 800 km), l'objectif étant d'aboutir à une définition commune d'une route en bon état pour éviter qu'ALM ait à compenser le sous-investissement éventuel de certaines communes par le passé. L'audit est prévu pour se poursuivre sur la totalité de la voirie.

Le financement de cette compétence

Cette compétence est financée par trois sources :

- Par une réduction de l'attribution de compensation (AC). Celle-ci représente la différence entre les recettes fiscales et les dépenses transférées par les communes à ALM. Elle peut être positive ou négative selon qu'ALM verse une attribution de compensation à une commune ou que la commune la verse à ALM. Le transfert de la compétence voirie a entraîné une réduction de cette attribution de compensation calculée à partir des charges réelles des communes et renégociée, comme les textes en donnent la possibilité, en fonction des travaux envisagés par les communes ;
- Par fonds de concours alimentés par les communes (chaque commune peut abonder d'un montant maximum de 100 % des dépenses d'investissement envisagées) ;
- Par ALM via le reversement d'une partie de la bonification DGF obtenue grâce au passage en CU¹⁸.

Dès lors, ce sont les communes qui déterminent le montant de l'enveloppe dans la mesure où elles peuvent verser des fonds de concours à ALM (tant en investissement qu'en fonctionnement) ou renégocier le niveau de leur AC.

La compétence voirie – eaux pluviales a été évaluée à près de 30 M€ par an¹⁹ (18,2 M€ en investissement et 11,3 M€ en fonctionnement).

¹⁷ État des lieux d'identification et de diagnostic : commande auprès d'un AMO en mars 2019 ; mars 2019 à juin 2019 expérimentation sur quatre communes ; septembre 2019 à l'été 2020 généralisation de la méthode

¹⁸ La bonification totale est de 3,7 M€ par an (cf. 6.2.1.2.)

¹⁹ Source : rapports CLECT et fichiers KPMG – hors Loire Authion

Les prévisions d'investissement annexées aux conventions de gestion s'élèvent à 82,7 M€ HT (dont 77 M€ pour la voirie) pour la période 2016-2021 : 48 M€ soit 62 % sont financés par l'attribution de compensation, 17 M€ soit 22,5 % sont pris en charge par les communes par les fonds de concours, enfin 12 M€ sont financés via la redistribution d'une partie de la bonification DGF par ALM soit 15,5 %.

Les prévisions de charges de fonctionnement annexées aux conventions de gestion s'élèvent à 70,6 M€ pour la période 2016-2021 soit 11,7 M€ par an. Il pourra être noté que ces charges de fonctionnement incluent des charges de personnel sans qu'aucun transfert n'ait été effectué. Pourtant, les textes indiquent que le personnel doit être transféré s'il travaille à temps plein sur une compétence transférée ou mis à disposition pour la quotité de temps consacrée à cette compétence.

Si l'estimation des besoins est actée via la réduction de l'AC, les remboursements aux communes se font à partir des dépenses réellement effectuées. Ainsi, si une commune veut ou doit dépasser son plafond de dépenses liée à la voirie, elle doit au préalable solliciter une réduction de son AC ou bien augmenter son fonds de concours. Aucune indexation n'étant prévue, les hausses des coûts liées à l'inflation sont à la charge des communes.

1.2.2.2 Stationnement

Le passage en communauté urbaine entraîne le transfert des parcs et aires de stationnement publics. Tous les parcs publics d'ALM sont gérés en DSP par Alter Services (SPL).

1.2.2.3 L'utilisation des amendes de police

Le transfert des compétences voirie et stationnement entraîne la perception par ALM du produit des amendes. Deux traitements différenciés ont été mis en place :

- Pour les communes de plus de 10 000 habitants : reversement de la totalité de la somme collectée sur leur territoire (2,5 M€ en 2018). Une délibération annuelle précise le montant des versements et l'obligation pour ces communes d'affecter ces recettes à la réalisation de travaux d'aménagement pour l'amélioration de la sécurité routière. Toutefois ALM n'a pas mis en place de procédures afin de vérifier la correcte utilisation de cette recette affectée.
- Pour les communes de moins de 10 000 habitants : le reversement du produit des amendes fait suite à l'instruction administrative d'un dossier technique déposé par chaque commune. Le reversement prend la forme d'une subvention plafonnée à 20 % du montant hors taxe des travaux dans la limite de l'enveloppe financière disponible (plafond de 10 679 € par dossier en 2018 soit une enveloppe maximale de 277 654 €).

1.2.2.4 Création et réalisation de zones d'aménagement concerté

Le passage en communauté urbaine entraîne la prise en charge par ALM de la définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire²⁰. L'intérêt communautaire a, dans ce domaine, été défini par délibération du 10 juillet 2017 dans le délai des deux ans fixé par la réglementation et les conditions financières du transfert actées par délibération du 9 juillet 2018 :

- Participations financières d'équilibre prises en charge par ALM en cas d'opération déficitaire ;
- Partage des bonis constatés à la clôture des opérations entre ALM et la commune ;
- Participation pour remises d'ouvrage partagés en fonction des compétences respectives (ex espaces verts pour les communes) ;

²⁰ Au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme

- Remboursement par ALM des avances de trésorerie de 31 M€ consenties à Alter Cités par les communes (sur deux ans et sur la base de conventions tripartites) avec prise en charge des frais financiers éventuels liés aux emprunts signés par les communes pour effectuer l'avance ;
- Reprise des garanties d'emprunt par ALM.

La distinction opérée sur la prise en charge des déficits et des excédents d'opérations ne semble pas équitable et au détriment d'ALM (non-respect des règles du transfert des droits et obligations).

1.2.2.5 Mobilité

Le code des transports prévoit comme compétence obligatoire le « développement des modes de déplacement terrestres non motorisés et les usages partagés des véhicules terrestres à moteur ²¹ ». Or, si les statuts d'ALM prévoient bien cette compétence, elle reste exercée par les communes, ce qui constitue une anomalie.

1.2.3 Gestion des équipements funéraires

Conformément à la réglementation, la compétence prise par ALM ne concerne que la création et l'extension des cimetières et des crématoriums²² et non pas les équipements existants.

Par délibération du 11 décembre 2018, le conseil communautaire a acté le mode de gestion pour cette compétence. Comme pour la voirie, ALM aura recours à des conventions de gestion avec les communes. Cette organisation est mise en place pour trois ans (2019-2021). La commune exécute la prestation (maîtrise d'ouvrage : études et travaux réalisés à l'initiative et sous la responsabilité de la commune) pour le compte d'ALM au sein d'enveloppes financières prédéfinies. Ces travaux seront financés pour moitié par ALM et pour moitié par la commune par fond de concours.

Un crématorium est en cours de construction sur la commune Loire Authion. Cette commune a intégré ALM au 1^{er} janvier 2018. Selon les informations à disposition de la chambre, l'arrêté préfectoral autorisant le projet a été signé le 11 octobre 2018. Dès lors, il peut être considéré que la décision de création du crématorium a été décidée et a reçu un commencement d'exécution après l'intégration de Loire-Authion dans la communauté urbaine. ALM ayant la compétence « création de crématorium » depuis le 1^{er} septembre 2015 et le crématorium de Loire Authion ne devant ouvrir que fin 2019, la chambre considère que sa construction devrait relever de la compétence d'ALM²³.

²¹ Article L 1231-1 du code des transports

²² Article L. 5215-20 du CGCT

²³ Aux termes des dispositions de l'article L. 5215-20, I du CGCT, la communauté urbaine « exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences [...] 5° création et extension des crématoriums et des sites cinéraires ». L'article R. 5215-4 du CGCT prévoit que pour le transfert des droits, biens et obligations aux communautés urbaines, « Les opérations décidées, [autres que celles relatives aux ZAC] qui ont reçu un commencement d'exécution constitué par l'acte juridique créant entre l'entrepreneur et le maître d'œuvre une obligation contractuelle définitive, ou dans le cas de travaux effectués en régie directe, par la constitution d'approvisionnement ou le début d'exécution des travaux, sont poursuivies par la commune ; celles qui n'ont pas reçu un commencement d'exécution relèvent de la compétence de la communauté urbaine. Par accord amiable, la commune et la communauté peuvent modifier les règles ci-dessus énoncées. ».

1.2.4 Énergies

Le passage en communauté urbaine entraîne les prises de compétences suivantes : contribution à la transition énergétique, concession de la distribution publique d'électricité et de gaz, création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains, création et entretien des infrastructures de charge de véhicules électriques, éclairage public et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.

1.2.4.1 Réseaux de chaleur

Un schéma directeur des réseaux de chaleur a été examiné en conseil communautaire le 11 décembre 2017. Les réseaux, gérés via des DSP d'affermage ou de concession, ont été repris par ALM et sont retranscrits dans un budget annexe qui s'équilibre financièrement en fonctionnement (1,6 M€ en recettes et 1,3 M€ en dépenses en 2018).

Les conséquences financières de ce transfert sont les suivantes : 9,5 M€ de reprise de dette, 16 M€ en cours d'investissement (Belle-Beille) et 56,5 M€ d'investissements programmés jusqu'en 2032 (3,8 M€ par an).

Il existe par ailleurs deux réseaux privés sur le territoire avec des biens de retour pour ALM en 2032 et 2033.

1.2.4.2 Eclairage public

L'éclairage public ne figure pas dans les compétences obligatoires²⁴ des CU, il s'agit donc d'une compétence facultative nouvelle pour ALM.

ALM s'est substituée aux communes déléguant auparavant cette compétence au syndicat intercommunal d'éclairage du Maine et Loire (SIEMML). Pour les communes exerçant cette compétence en régie (Angers, Trélazé, Ste Gemmes sur Loire), ALM l'a intégrée dans la convention de gestion applicable pour la voirie. Cette organisation induit un manque d'homogénéité dans l'exercice de cette compétence sur le territoire.

Pour la partie non déléguée au SIEMML, ALM applique l'organisation prévue pour la voirie. En conséquence, la question de la réelle prise de compétence sur cette partie de territoire peut se poser.

Comme pour la voirie, les communes versent des fonds de concours afin de participer financièrement à l'exercice de la compétence que ce soit en fonctionnement ou en investissement. Le principe en a été acté par décision de la commission permanente du 5 décembre 2016²⁵. La délibération du 4 juin 2018 de la commission permanente liste les dépenses prévues pour 2018 ainsi que les fonds de concours associés qui s'élèvent à 683 188 € et représentent 34 % des dépenses envisagées. Ce pourcentage n'est pas identique pour chaque commune. Le coût net de l'exercice de cette compétence pour ALM s'élève à 5,9 M€ en 2017 et 5,16 M€ en 2018.

ALM ne perçoit pas la taxe communale sur la consommation finale d'électricité. Cette recette est restée communale en l'absence de délibération des communes membres en acceptant le transfert²⁶ (le produit 2018 pour la ville d'Angers s'est élevé à 2,4 M€).

²⁴ Article L. 5215-20-1 du CGCT

²⁵ Source : délibération du 4 juin 2018 de la commission permanente

²⁶ Article L. 2224-31 du CGCT

Au regard de ce qui précède sur le transfert des compétences, la chambre recommande à ALM de mettre fin au système de la délégation de gestion aux communes des compétences voirie, eaux pluviales et éclairage, en assurant le transfert effectif de la compétence des communes vers la communauté urbaine. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué sa volonté de suivre cette recommandation.

Recommandation n° 1 : Rendre effectif le transfert de compétences dans les meilleurs délais et mettre fin au système de la délégation de gestion aux communes des compétences voirie, eaux pluviales et éclairage.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Durant la période sous contrôle ALM a accru son périmètre géographique et augmenté significativement son champ de compétences préalablement au passage en communauté urbaine (CU). Si une partie des compétences historiques de l'intercommunalité est exercée en régie (eau et assainissement), la prise de nouvelles compétences a eu peu de conséquences organisationnelles sur le périmètre des services d'ALM.

Certaines compétences transférées ont été ainsi déléguées à des entités liées (développement économique, tourisme, stationnement). D'autres ont été redéléguées aux communes via des conventions de gestion (voirie et eaux pluviales, énergie) en contradiction avec l'objet plus intégratif de la communauté urbaine.

Aucun équipement n'a été déclaré d'intérêt communautaire, les communes conservant la charge financière principale pour financer des équipements qui pourtant disposent manifestement d'un rayonnement intercommunal à l'exemple de la patinoire. Cela est révélateur du peu d'ambition d'ALM de remplir pleinement son rôle dans des secteurs importants pour le développement et l'aménagement de l'espace communautaire.

Le passage en communauté urbaine a permis à ALM de percevoir une dotation globale de fonctionnement bonifiée. À l'occasion des négociations avec les communes, il a été convenu que celles-ci bénéficieraient du reversement d'une partie de la bonification. L'absence d'exercice intercommunal des compétences voirie, eau pluviale et éclairage est critiquable dans la mesure où le surplus de ressources n'a pas permis de redéfinir la qualité du service de manière homogène sur le territoire.

2 LA GOUVERNANCE ET LE PILOTAGE

2.1 Un projet de territoire 2016-2030 substantiel dont l'évaluation devrait être renforcée

ALM a adopté en 2016 son projet de territoire 2016-2030 qui détermine, en application de la loi²⁷, « d'une part les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources [...] et, d'autre part, les mesures permettant de mettre en œuvre ces orientations ».

La chambre constate que le contenu de ce projet est riche, ce qui lui permet réellement d'incarner sa vocation de document cadre pour la déclinaison des politiques publiques.

Les modalités de gouvernance et d'évaluation ont été définies, avec notamment :

- La référence aux ambitions, orientations, éventuellement aux objectifs du projet dans les délibérations ;
- L'objectivation des actions mises en œuvre par la mise en place d'indicateurs, d'observations, d'enquêtes ou d'analyses croisées ;
- Une revue de projet complète la première année qui pourrait être renouvelée tous les trois ou quatre ans ;
- Entre chaque revue de projet, une évaluation d'axes thématiques ou de questionnements particuliers.

Cependant, la collectivité ne respecte pas les règles de gouvernance et d'évaluation fixées dans son projet de territoire : les délibérations ne font pas référence aux objectifs déclinés dans le projet, les rapports d'activités ne font pas le lien avec son contenu, ni la revue des projets, ni la première évaluation présentée en juillet 2019, ne s'appuient sur des indicateurs chiffrés.

La chambre invite donc ALM appliquer les règles de gouvernance et d'évaluation de son projet de territoire.

2.2 La mutualisation est ancienne et approfondie

La démarche de mutualisation entre la ville d'Angers et Angers Loire Métropole a été initiée à partir de 2008.

²⁷ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et de développement du territoire

2.2.1 La durée du temps de travail a été alignée sur celle de la ville d'Angers

Par délibération du 9 septembre 2010, ALM a adopté le dispositif cadre sur l'aménagement et la réduction du temps de travail et une harmonisation des règles applicables avec celles de la ville d'Angers.

Le temps de travail effectif retenu par ALM est de 1 598 heures²⁸ alors que la base légale est à 1 607 heures. La différence correspond à la non application de la journée de solidarité. En fonction des données 2018, cela représente un volume de 4 713 heures²⁹ soit trois ETPT³⁰ pour un coût de 185 760 €³¹.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, ALM a indiqué vouloir ramener la durée annuelle du temps de travail à 1607 heures annuelles en 2020.

2.2.2 La mutualisation des services

L'élaboration du schéma de mutualisation a été retardée pour tenir compte de l'achèvement de la carte intercommunale du département.

Le schéma de mutualisation 2016-2020 poursuit deux objectifs principaux auxquels aucun indicateur d'évaluation n'a été associé :

- Conforter et évaluer les coopérations et mutualisations existantes ;
- Articuler les réflexions et propositions autour de quatre problématiques (ressources internes, mise en réseau, moyens techniques, lien social).

L'état d'avancement du schéma et les actions à mettre en place font l'objet d'une communication lors du débat d'orientation budgétaire. La chambre relève l'absence d'évaluation en matière organisationnelle ou financière (pas d'indicateurs et de bilan sur les gains obtenus en termes financiers ou de ressources humaines).

La nouvelle convention de mutualisation signée entre ALM, la ville d'Angers et le CCAS a été approuvée par délibération du conseil communautaire le 13 novembre 2017 et est applicable du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2021.

Les signataires ont décidé de mettre en commun un certain nombre de services sur la base de l'article L. 5211-4-2 du CGCT³². La plupart des services qui pouvaient l'être ont été mutualisés (à l'exception du service des archives selon ALM). 25 directions/services/missions et 553 agents soit 13,6 % de l'effectif global des trois entités en ETP sont mutualisés. Sur 4 064 agents composant les trois entités 1 041 agents travaillent ainsi dans des directions mutualisées.

²⁸ 365 jours -104 weekend - 8 fériés – 25 CA-3 RTT = 225 jours travaillés à 7,10 h (7h06 mn) soit 1 598 heures. Les 1 582 heures mentionnées dans la délibération tiennent compte des deux jours de fractionnement

²⁹ 673,29 ETPT x 7 heures

³⁰ 4 713 h / 1 598 h

³¹ Masse salariale 2018 tous budgets (012) : 41 690 311 €/nb ETPT (673,29) x 3

³² En dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, une ou plusieurs de ses communes membres [...], peuvent se doter de services communs, chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles. [...]. Les effets de ces mises en commun sont réglés par convention après établissement d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents. La fiche d'impact est annexée à la convention. Les accords conclus sont annexés à la convention.

L'organisation retenue par la convention de mutualisation appelle les remarques suivantes :

- En contradiction avec la réglementation³³, l'autorité gestionnaire des services communs n'a pas été désignée ;
- En l'absence de désignation de l'entité responsable du service commun, le transfert de personnel ou sa mise à disposition partielle n'a pas été effectué alors que les textes³⁴ prévoient que les agents exerçant dans un service commun soient transférés à l'intercommunalité ou à la commune expressément chargée du service commun ;
- Chaque service mutualisé a fait l'objet d'une convention annexe précisant les clés de répartition des charges de gestion et le nombre d'agents affectés sur le service. Les conventions produites, non signées, mentionnent des données 2016 en attendant les données 2017. Il est précisé que ces informations sont actualisées chaque année (coûts et indicateurs). Toutefois, ces actualisations ne semblent pas actées dans un avenant à la convention ;
- Les conventions annexées ne répondent pas aux obligations formulées par le CGCT qui prévoit que des fiches d'impact doivent décrire notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents ;
- La convention précise que les charges de mutualisation 2017 seront refacturées en 2018. Le rattachement n'est pas effectué hormis pour le CCAS.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, ALM s'est engagée à actualiser les conventions de gestion et mettre en place les fiches d'impact.

2.3 Les contrôles mis en place ne permettent pas de prévenir l'ensemble des risques

2.3.1 Le contrôle de gestion mis en place est performant

La fonction de contrôle de gestion est ancienne dans les collectivités angevines et reconnue pour son caractère innovant. Des outils ont été mis en place pour améliorer l'efficacité des services et pour vérifier l'utilisation des deniers publics par les partenaires subventionnés : des réunions de dialogue de gestion et de performance, des études formalisées, des comités de suivis des principaux organismes financés, une cartographie des risques internes et externes, etc.

Le contrôle de gestion s'appuie sur une comptabilité analytique déployée depuis 2008 qui permet d'obtenir des coûts par direction, par équipement et par politique publique. Cette comptabilité analytique a permis à ALM d'engager une relecture complète de ses politiques publiques pour réinterroger la pertinence, l'utilité, l'opportunité de ses dispositifs.

La chambre observe toutefois que l'évaluation des risques juridiques ne fait pas partie des missions du contrôle de gestion.

³³ Article L. 5211-4-2 du CGCT

³⁴ Article L. 5211-4-2 du CGCT

2.3.2 Le contrôle interne reste à déployer

Lors de son précédent rapport, la chambre avait recommandé à ALM de « se donner les moyens de mettre en place un contrôle interne rigoureux ».

La chambre a examiné quatre processus : le contrôle des délibérations, le contrôle des mandatements, le contrôle des échéances de dette et le contrôle de l'actif immobilisé.

Il ressort de cet examen que la collectivité ne s'est pas encore dotée d'un contrôle interne structuré et formalisé par processus, avec une identification des risques et des contrôles opérés ainsi qu'une évaluation du dispositif.

Dès lors, la chambre réitère sa recommandation de mise en place d'un contrôle interne comptable et financier. En réponse aux observations provisoires de la chambre, ALM a indiqué être en accord avec cette recommandation.

Recommandation n° 2 : Développer le dispositif de contrôle interne comptable et financier en achevant, en liaison avec le comptable public, la description formalisée des processus de gestion, des risques liés et des contrôles associés.

2.4 Les contrôles réglementaires doivent être renforcés

La collectivité doit assurer auprès de ses sociétés publiques locales (SPL) un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services. Les modalités de contrôle mises en place par la collectivité (comités de direction hebdomadaires, comités de pilotage, examen des rapports annuels financier et d'activité) apparaissent satisfaisantes. La chambre invite cependant la collectivité à sécuriser son dispositif en formalisant le contrôle exercé sur les groupements d'intérêt économique (GIE) qui assurent des fonctions supports pour les SPL.

ALM a créé la commission consultative des services publics locaux qui a pour objet de permettre l'expression des usagers des services publics par la voie des associations représentatives. Toutefois, aucune présentation des travaux réalisés par cette commission n'est faite devant les élus du conseil communautaire, telle que prévue par les textes³⁵.

ALM n'a pas constitué formellement la commission de contrôle³⁶ dont l'objet est d'examiner les comptes détaillés des opérations des entreprises liées à la collectivité par une convention financière.

³⁵ Article L. 1413-1 du CGCT

³⁶ Article R. 2222-1 du CGCT « Toute entreprise liée à une commune ou à un établissement public communal par une convention financière comportant des règlements de compte périodiques est tenue de fournir à la collectivité contractante des comptes détaillés de ses opérations. »

2.5 La prévention des atteintes à la probité

2.5.1 La stratégie en matière de prévention et de détection des faits de corruption n'est pas encore formalisée

Dans ses recommandations en date de décembre 2017, l'Agence Française Anticorruption (AFA) expose que « *L'engagement de l'instance dirigeante sur une politique de tolérance zéro envers tout comportement contraire à l'éthique, en général, et tout risque de corruption, en particulier, constitue un élément fondateur de la démarche de prévention et de détection de la corruption. La stratégie de gestion des risques doit s'appuyer sur une cartographie des risques.* »

Au cours de la période sous contrôle, la collectivité a été concernée par des faits de détournement de fonds publics au sujet desquels l'enquête était en cours durant l'instruction. Si dès le constat des faits en 2015, Angers Loire Métropole a suspendu les agents en cause, il n'a pas été formalisé de stratégie en matière de prévention et de détection des faits de corruption.

La loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 prévoit une charte de l'élu local et en définit un contenu succinct en sept points. ALM a mis en place cette charte en reprenant strictement le contenu prévu par la loi. Ce document ne saurait constituer un « engagement de l'instance dirigeante sur une politique de tolérance zéro envers tout comportement contraire à l'éthique, en général, et tout risque de corruption, en particulier, constitue un élément fondateur de la démarche de prévention et de détection de la corruption » tel que le recommande l'AFA. En réponse aux observations provisoires de la chambre, ALM a indiqué que la charte de l'élu local sera complétée lors de l'installation des nouveaux élus.

La chambre recommande à ALM de formaliser une stratégie en matière de prévention de détection des faits de corruption en s'appuyant sur les recommandations de l'AFA.

Recommandation n° 3 : Formaliser une stratégie en matière de prévention de détection des faits de corruption en établissant une cartographie des risques et en enrichissant la charte de l'élu local en s'appuyant sur les recommandations de l'Agence française anticorruption de décembre 2017

2.5.2 Des dispositifs existent mais certains sont à parachever

ALM a mis en place un certain nombre de dispositifs permettant de prévenir et détecter les atteintes à la probité :

- un référent sur l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques en lien avec la commission d'accès aux documents administratifs (CADA)³⁷ a été nommé ;
- la limitation du recours aux emplois familiaux est respectée³⁸ ;
- plusieurs dispositifs de formation ont été mis en place rappelant les droits et obligations des agents publics afin de se conformer à l'obligation de retrait des agents en situation de conflit d'intérêt³⁹.

³⁷ Article R. 330-2 du code des relations du public avec l'administration

³⁸ L'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 prévoit qu'il « est interdit à l'autorité territoriale de compter parmi les membres de son cabinet :

1° Son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin ;

2° Ses parents ou les parents de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin ;

3° Ses enfants ou les enfants de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin. »

³⁹ L'article 25 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 prévoit que « le fonctionnaire veille à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans

Toutefois, des dispositifs sont à formaliser ou parachever :

- La procédure de recueil des alertes⁴⁰ n'est pas formalisée faute d'identification de la ou des personnes susceptibles d'assumer cette charge ;
- Le référent déontologue⁴¹ n'est pas nommé officiellement bien que la collectivité ait positionné un cadre sur cette fonction.

Enfin, l'obligation de retrait des élus en situation de conflit d'intérêts pourrait être plus clairement formalisée dans le règlement intérieur.

L'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a défini pour la première fois la notion de « conflit d'intérêts » comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ».

Le décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 prévoit une obligation de retrait des élus : *« Lorsqu'elles estiment se trouver en situation de conflit d'intérêts, les personnes mentionnées au précédent alinéa en informent le délégant par écrit, précisant la teneur des questions pour lesquelles elles estiment ne pas devoir exercer leurs compétences. Un arrêté du délégant détermine en conséquence les questions pour lesquelles la personne intéressée doit s'abstenir d'exercer ses compétences. »*

À l'occasion de son précédent rapport paru en 2014, la chambre a constaté que le règlement intérieur du conseil communautaire d'Angers Loire Métropole ne prévoyait pas de procédure permettant de prévenir les conflits d'intérêts, ce alors que sur la période de contrôle, plusieurs délibérations montraient que ce risque juridique n'avait pas été pris en compte. La chambre avait formulé la recommandation suivante : « formaliser, dans le règlement intérieur de l'assemblée, les procédures de prévention des conflits d'intérêts ».

Le règlement intérieur ne détaille pas les obligations de retrait des élus déterminées dans ledit décret. La collectivité a indiqué que les services vérifient que l' élu rapporteur d'une délibération ne siège pas dans la structure évoquée dans ladite délibération et qu'en séance, chaque élu s'estimant en situation de conflit d'intérêts le précise.

La collectivité n'a pas formalisé d'arrêté, signé du président, déterminant les questions pour laquelle la personne intéressée doit s'abstenir d'exercer ses compétences, conformément au décret précité. Dès lors, la recommandation du précédent rapport de la chambre doit être réitérée. En réponse aux observations provisoires de la chambre, ALM a indiqué sa volonté de la mettre en œuvre.

Recommandation n° 4 : Formaliser, dans le règlement intérieur de l'assemblée, les procédures de prévention des conflits d'intérêts et prendre des arrêtés, signés par le président, déterminant les questions pour lesquelles les personnes intéressées doivent s'abstenir d'exercer leurs compétences conformément au décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014.

lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver en saisissant son supérieur hiérarchique, en s'abstenant d'utiliser la délégation de signature, de siéger ou de délibérer au sein d'une instance collégiale.

⁴⁰ L'article 8 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 prévoit la formalisation d'une procédure de recueil des signalements précisée depuis par le décret n° 2017-564 du 19 avril 2017.

⁴¹ Le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 prévoit la nomination d'un référent déontologue « désigné par l'autorité territoriale, à l'exception des collectivités territoriales et établissements publics affiliés à titre obligatoire ou volontaire à un centre de gestion où il est désigné par le président du centre de gestion. ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le contenu du projet de territoire 2016-2030 adopté par ALM est substantiel. Toutefois, la chambre constate que la collectivité ne respecte pas les règles de gouvernance et d'évaluation fixées dans le projet de territoire, ce qui en affaiblit la portée.

Le schéma de mutualisation des services 2016-2020 renforce la mutualisation entre la ville, le CCAS⁴² et la communauté urbaine. La chambre relève que l'organisation retenue n'est pas conforme à la réglementation sur le transfert des agents exerçant au sein de services communs et que les fiches d'impact requises ne sont pas produites.

La formalisation et la qualité des missions réalisées par la direction du contrôle de gestion peuvent être relevées positivement. Le système de pilotage doit cependant être complété par le déploiement d'un contrôle interne formalisant les procédures et par le renforcement des contrôles sur les groupements d'intérêt économique.

Enfin, la stratégie en matière de prévention des atteintes à la probité pourrait être davantage développée et certains dispositifs restent à mettre en place.

3 LES SYSTÈMES D'INFORMATION

3.1 La gouvernance et le pilotage doivent être renforcés

3.1.1 La stratégie en matière de système d'information est insuffisamment formalisée

La direction des systèmes d'information et du numérique (DSIN) dispose d'une trajectoire informatique 2017-2020 déclinée autour de trois grandes orientations :

- Accompagner les directions métiers dans la mise en œuvre des projets ;
- Mettre la donnée au cœur des prestations, des missions et des organisations ;
- Faire évoluer et sécuriser le socle technique.

Ces orientations, bien que permettant d'apprécier les enjeux de la DSIN, ne sauraient constituer une véritable stratégie informatique dans la mesure où elles ne sont pas validées par la direction générale et ne sont pas associées à des moyens dédiés.

L'environnement informatique se caractérise par un patrimoine applicatif dense et peu rationalisé. En effet, la DSIN gère 157 applications en maintien en condition opérationnelle. Ce nombre élevé s'explique à la fois par le large périmètre des compétences gérées par l'organisation mutualisée et par une stratification des projets et des briques applicatives due aux orientations parfois changeantes.

Une cartographie applicative globale faisant apparaître les principales applications ainsi que les différents flux de données échangées entre les applications n'est pas formalisée.

⁴² Centre communal d'action sociale

La réussite des projets numériques, dont la plupart requièrent d'importants développements informatiques, suppose qu'ils soient inscrits et cadencés dans un schéma directeur pluriannuel, qui devra comporter des objectifs en matière d'efficience et d'offre de service.

Le renforcement du positionnement de la DSIN auprès de la direction générale est une condition nécessaire à la réalisation des objectifs de transformation numérique de la collectivité.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la collectivité a indiqué partager le constat de la nécessité de renforcer la gouvernance et le pilotage des systèmes d'information et souhaiter mettre à profit la mise en œuvre du projet de Territoire intelligent pour définir sa stratégie et déployer une nouvelle organisation dotée de moyens complémentaires. La chambre prend acte de ces engagements.

Recommandation n° 5 : Définir et mettre en œuvre, en lien la direction générale un schéma directeur informatique pluriannuel, en cohérence avec les enjeux numériques de la communauté urbaine et les directions métiers. Ce schéma directeur devrait inclure les différents projets majeurs, les budgets associés et les dispositifs de pilotage mis œuvre.

3.1.2 L'organisation de la direction du système d'information et du numérique

La DSIN comprend 51 agents en équivalent temps plein, elle est mutualisée entre la ville d'Angers et ALM depuis 2003, son périmètre s'est ensuite étendu au CCAS. Cette direction a été restructurée en 2017 lors de la prise de poste du nouveau directeur autour de deux objectifs :

- Mieux accompagner les clients internes et externes ;
- S'aligner avec les derniers éléments relatifs au projet de « ville intelligente », notamment d'un point de vue nouvelle technologie.

Une convention de mutualisation régit l'intervention de la DSIN sur le périmètre de la CU, de la Ville d'Angers et du CCAS d'Angers. Cette convention a été conclue le 1^{er} janvier 2017 pour une durée de cinq ans jusqu'au 31 décembre 2021. Elle couvre un groupement de commandes et a pour objet l'achat en commun de fournitures et prestations informatiques, afin notamment :

- D'optimiser la démarche de réduction des coûts par la massification des achats ;
- De bénéficier de l'expertise de la collectivité coordinatrice ;
- De mutualiser le coût des procédures de marché public.

Si les compétences, les ressources et le budget alloués à la DSIN ont été définis dans les différentes conventions, il n'existe pas de catalogue de services détaillant la nature des services fournis. En conséquence, la nature et le coût des prestations fournies pour les différents partenaires restent difficilement appréciables.

La question d'un élargissement de la mutualisation des services rendus par la DSIN à l'échelle de tout ou partie des autres communes de la communauté urbaine sera un axe de travail pour les années à venir dans le cadre du projet de territoire intelligent.

La DSIN devra élaborer un catalogue de services en association avec les directions métiers, ce qui suppose l'identification de référents métiers dans chacune des directions. Cet outil constitue à la fois le point de départ dans la gestion des charges de travail et un vecteur de communication vis-à-vis des partenaires. La mise en place d'un catalogue de services et la définition d'une grille tarifaire associée permettent de répondre à plusieurs enjeux de maîtrise des coûts et de s'inscrire dans un processus d'amélioration continue.

L'analyse de la rentabilité des coûts de chaque service permet aux différentes parties prenantes et à la direction générale de mieux comprendre les dépenses et par voie de conséquence de prendre des décisions dans l'intérêt global de la collectivité. Des enquêtes de satisfactions des utilisateurs réalisées par la DSIN permettront également de mesurer la pertinence des prestations réalisées.

Cet outil structurant pour la DSIN permettra aux partenaires et aux instances de gouvernance d'évaluer le niveau de performance réalisé ainsi que les coûts réels des différents services (coût d'installation et coût récurrent).

3.1.3 La relation avec les directions doit être davantage structurée

Un projet sous la forme d'une identification des référents informatiques au sein des directions métiers est en cours d'élaboration et devrait permettre une meilleure coopération entre la DSIN et ses clients internes.

La DSIN recense 112 projets sur la période 2014-2018 dont 40 projets en cours. Une revue de projets a permis de constater que le défaut de référents métiers et de portage de projets a eu un impact sur la bonne réalisation de certains projets (mise en place du prélèvement à la source, association du CCAS sur les projets relatifs à la sécurité, mise en conformité CNIL⁴³ du référentiel des usagers).

ALM pourrait utilement intégrer dans sa démarche de politique d'achat en cours de déploiement une fonction d'acheteur dédié aux systèmes d'information qui aiderait les directions métiers et la DSIN à mieux cerner les besoins, améliorer sa connaissance du marché et faire progresser la performance globale des achats SI.

3.2 Les dispositifs de sécurité sont insuffisants

Les dispositifs de sécurité mis en place au sein d'ALM sont encore insuffisants. Il n'existe pas de politique de sécurité des systèmes d'information (PSSI). Cette insuffisance est d'autant plus critique que la collectivité gère de nombreux services à la population (eau, assainissement, transports urbains, collecte des déchets). Lors du contrôle de la chambre, ALM a procédé au recrutement d'un responsable de la sécurité des systèmes d'information (RSSI) qui devra élaborer la PSSI. Les bonnes pratiques recommandent le rattachement du RSSI à la direction générale.

La sécurité des systèmes d'information vise en particulier à protéger les composantes suivantes du patrimoine de la collectivité :

- Le patrimoine matériel (serveurs, réseau, postes de travail, téléphonie) composé des biens matériels nécessaires au fonctionnement de ses activités et dont la détérioration pourrait interrompre, diminuer ou altérer son activité ;
- Le patrimoine immatériel et intellectuel, composé de toutes les informations concourant au métier de l'organisme (données scientifiques, techniques, professionnelles, administratives, etc.) ;
- Les informations relatives aux personnes (physiques et morales) avec qui l'organisme est en relation, dont la destruction, l'altération, l'indisponibilité ou la divulgation pourrait entraîner des pertes ou porter atteinte à son image de marque voire entraîner des poursuites judiciaires.

⁴³ Commission nationale de l'informatique et des libertés

La collectivité a fait part à la chambre de sa volonté de formaliser une PSSI. Cette formalisation doit s'appuyer sur la connaissance des risques informatiques afin de mettre en place un plan d'action adapté à la collectivité. À ce jour, Angers Loire Métropole ne dispose pas d'une cartographique détaillée des risques informatiques.

Si un audit de sécurité de l'architecture internet a été réalisé en 2016, aucun test d'intrusion sur le réseau informatique n'a été réalisé. Au regard de la criticité des données de tels tests doivent donc être réalisés sans délai.

La sécurité logique des accès aux applications est assurée et définie. Cependant aucune revue des comptes utilisateurs n'a été réalisée en vue de vérifier que les accès attribués sont justifiés, c'est notamment le cas de l'application de gestion financière et comptable. La revue des comptes utilisateurs en lien avec les directions métiers devra être réalisée pour l'ensemble des applications. Le plan de continuité d'activité portant sur les services critiques doit être également mis en œuvre sans délai et testé *a minima* à une fréquence annuelle.

La sécurité physique de la salle informatique hébergeant les infrastructures informatiques de Angers Loire Métropole est assurée grâce à la mise en place de dispositifs de sécurité et de redondance (protections face aux incendies, aux inondations, gestion des accès, etc.). Le site de secours externe permettant la reprise de l'activité en cas de sinistre est situé à une dizaine de kilomètres de la salle informatique principale. Cependant, dans le cas d'un incident majeur, cette distance ne permet pas l'application d'un plan de reprise des activités optimal. Par ailleurs, l'accès à la salle de secours étant partagée avec d'autres opérateurs de la mairie d'Angers, la DSIN ne dispose d'aucune visibilité sur les personnes ayant eu accès à cette salle. Un dispositif de sécurisation de cette salle doit être mis en œuvre dans un premier temps et dans un second temps la possibilité à terme de délocaliser le site de secours externe afin de renforcer les modalités de reprise d'activité devrait être étudié.

Recommandation n° 6 : Renforcer la sécurité en mettant en œuvre une politique de sécurité des systèmes d'information (PSSI).

3.3 Les données restent à structurer et la conformité au RGPD n'est pas respectée

Les données constituent un actif stratégique qui couvre deux dimensions principales :

- En interne, l'exploitation des données collectées pour créer et améliorer des services en s'appuyant sur les systèmes d'information interne ;
- En externe, l'ouverture des données à travers des initiatives Open Data⁴⁴ et Open API⁴⁵.

Avec la multiplication des services numériques, les données gérées par ALM sont devenues plus variées et plus volumineuses. ALM doit sans tarder structurer ses données existantes en vue de mieux adapter son offre de service. La fiabilité des données est un prérequis important dans les différents projets notamment ceux relatifs à la « Ville intelligente » pour garantir la pertinence des réponses apportées aux usagers.

⁴⁴ Base de données ouverte

⁴⁵ Interface d'application ouverte

ALM traite de nombreuses données personnelles, que ce soit pour le fonctionnement de son administration (fichiers de ressources humaines) ou la gestion des services publics dont elle a la charge.

Le règlement général sur la protection des données (RGPD)⁴⁶, applicable depuis le 25 mai 2018, renforce les obligations de transparence des traitements et de respect des droits des personnes et affirme une logique de responsabilisation des responsables de traitement des données.

L'article 4 de ce règlement définit les données à caractère personnel comme « *toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable* », ce qui implique que la forme (numérique, matérialisée ou non) est indifférente et que celle-ci doit être contrôlée et transparente. Les données issues d'archivages papiers entrent donc le champ du RGPD.

Selon la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), « *si les grands principes déjà présents dans la loi Informatique et Libertés ne changent pas, un véritable changement de culture s'opère. On passe en effet d'une logique de contrôle a priori basé sur des formalités administratives à une logique de responsabilisation des acteurs privés et publics. Ce changement de posture se traduit par une mise en conformité permanente et dynamique de la part des collectivités. Elles devront ainsi :*

-adopter des mesures techniques et organisationnelles pour garantir une protection tout au long du cycle de vie des données,

-démontrer à tout instant qu'elles offrent un niveau optimal de protection aux données traitées⁴⁷».

Le RGPD prévoit la désignation obligatoire d'un délégué à la protection des données (DPO), ce qui a été fait par ALM en date du 31 mai 2018⁴⁸. La collectivité doit également s'assurer que ses co-contractants maniant des données personnelles (déléataire transport par exemple) respectent les prescriptions du RGPD.

Cependant, la mise en conformité est loin d'être finalisée alors que la date d'application du règlement était le 25 mai 2018. Selon ALM, l'objectif est d'être conforme en mars 2020, soit près de deux ans après la date légale d'application. A l'occasion de la contradiction avec la chambre, ALM a indiqué avoir recruté un responsable de la protection des données.

ALM n'a pas produit de cartographie des risques associés au traitement des données personnelles.

Au regard de la sensibilité des données à caractère personnel traitées, la mise en conformité au RGPD doit être une priorité en élaborant sans délai un dossier permanent comportant les éléments suivants :

- Registre des traitements de données à caractère personnel (en cours de constitution durant l'instruction) ;
- Registre des traitements effectués par des tiers sous sa responsabilité ;
- Description des procédures et moyens adaptés pour la sécurité des traitements ;
- Procédures internes en cas de violation de données ;
- Analyse d'impact sur la vie privée ;

⁴⁶ Règlement (UE) 2016/679 du parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

⁴⁷ <https://www.cnil.fr/fr/RGPD-quel-impact-pour-les-collectivites-territoriales>

⁴⁸ Source : <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/organismes-avant-designe-un-e-delegue-e-a-la-protection-des-donnees-dpd-dpo/>

- Modèles de recueil du consentement et procédures mises en place ;
- Modèle de mentions d'information aux personnes ;
- Modèle de mises à jour des clauses de contrat au regard de la protection des données à caractère personnel.

Lorsque des manquements au RGPD sont portés à sa connaissance, la CNIL peut prononcer des sanctions pouvant être rendues publiques allant d'un simple rappel à l'ordre jusqu'au prononcé d'une amende dont le montant peut s'élever à 20 M€⁴⁹.

Recommandation n° 7 : Se mettre en conformité avec les règles de protection des données à caractère personnel (règlement UE 2016/679 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données ; loi modifiée n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ; décret n° 2019-536 du 29 mai 2019).

3.4 Les applications relatives à la gestion de l'eau

La gestion de l'eau est assurée par une quinzaine d'applications qui recouvrent les domaines suivants :

- La gestion commerciale et le suivi des affaires et des stocks ;
- La gestion de la maintenance ;
- L'outillage de supervision industrielle ;
- La mobilité ;
- Le système d'information géographique.

En l'absence d'outil de cartographie applicative, la supervision des échanges de données entre les différentes applications est assurée par des outils techniques lorsque les interfaces sont automatiques. Pour les interfaces semi-automatiques, notamment celles en lien avec les systèmes financiers, l'utilisateur à l'origine de la demande a la responsabilité du bon déroulement de l'opération. Ce mode opératoire manuel présente un risque de non détection d'anomalies en cas de défaut d'exécution de l'opération.

La maîtrise d'œuvre est essentiellement assurée par la DSIN. Aucune évolution applicative majeure n'a été réalisée. La DSIN indique qu'il n'y aura aucun impact sur les projets SI liés à l'eau dans le périmètre des développements prévus dans le cadre du projet « territoire intelligent ». Les éléments de protection des données personnelles demeurent perfectibles :

- Les mentions réglementaires relatives à la mise en conformité RGPD sur les documents communiqués aux usagers sont en cours de refonte. Les mentions ont été approuvées par la direction juridique mais le paramétrage applicatif reste difficile à mettre en œuvre ;
- Les données de factures sont purgées afin de ne conserver qu'un historique de 10 ans de documents. Néanmoins, l'effacement de l'historique des données est manuel ce qui représente un risque de non-exécution des opérations. Un projet est en cours avec l'éditeur afin d'automatiser cette action ;

⁴⁹ Avec le RGPD (Règlement Général sur la Protection des Données), le montant des sanctions pécuniaires peut s'élever jusqu'à 20 millions d'euros ou dans le cas d'une entreprise jusqu'à 4 % du chiffre d'affaires annuel mondial. Ces sanctions peuvent être rendues publiques [source CNIL] - <https://www.cnil.fr/fr/definition/sanction>.

- Les applications sont uniquement accessibles aux collaborateurs identifiés qui disposent de droits d'accès et de modification limités, selon un profil de droits lié à leurs fonctions professionnelles. Cependant, il n'existe pas de mécanisme de revue des comptes utilisateurs pour s'assurer que les comptes sont toujours appropriés.

La gestion de l'eau potable est une activité reconnue d'importance vitale, ALM est soumise à des obligations renforcées en termes de sécurité.

3.5 Le système d'information financière

L'application de gestion financière et comptable utilisée au sein des services est « grand angle » depuis 2015. La conduite de la dématérialisation comptable s'est inscrite dans un projet plus global d'amélioration des pratiques comptables. L'ensemble de la chaîne comptable, à l'exception de la signature des bons de commande, est dématérialisée. Plus de la moitié des factures parviennent ainsi via la plateforme Chorus, celles qui arrivent sous format papier sont scannées et intégrées dans l'application « grand angle ».

La gestion du patrimoine est réalisée à partir de quatre applications⁵⁰ dont une seule est interfacée avec grand angle (gestion du patrimoine bâti).

L'application financière telle qu'elle est conçue, ne permet pas d'assurer l'exhaustivité de la justification d'un actif donné. En effet, « grand angle » ne permet pas de créer une arborescence à partir du patrimoine de la collectivité. Dès lors, pour retracer l'intégralité des montants d'une immobilisation, il faut réaliser une recherche dans l'outil par libellé.

3.6 Les enjeux soulevés par le projet de « territoire intelligent »

ALM a lancé depuis le début de l'année 2019 son projet de « territoire intelligent » avec pour objectif de devenir une vitrine du savoir-faire industriel de la « Smart City »⁵¹. Ce projet représente un marché public de grande envergure avec un investissement estimé entre 100 et 150 M€ sur 12 ans. Il se traduira par la mise en place d'une plateforme numérique interfacée avec de nombreux systèmes existants. Cette plateforme aura pour objectif de collecter un grand nombre de données regroupées en quatre grandes catégories : énergie et habitat, environnement, mobilité et sécurité.

Le projet de « territoire intelligent » représente un axe stratégique majeur de développement pour ALM, et entraîne de nombreux enjeux technologiques et de sécurité pour lesquels la DSIN doit être impliquée. La DSIN a été identifiée comme simple « contributeur » en appui d'Angers Loire Développement pour ce projet au sein du Plan d'Orientation Numérique 2017-2020. En réponse aux observations provisoires de la chambre, ALM a indiqué que la DSIN était désormais un acteur central et stratégique dans le projet, sans toutefois apporter d'élément à l'appui.

⁵⁰ Gestion du patrimoine bâti ; Inventaire des stations d'assainissement ; Gestion de maintenance assistée par ordinateur usine des eaux ; Patrimoine foncier.

⁵¹ Selon la définition donnée par la CNIL : la smart city est « un nouveau concept de développement urbain. Il s'agit d'améliorer la qualité de vie des citoyens en rendant la ville plus adaptative et efficace, à l'aide de nouvelles technologies (...) ».

De nombreux enjeux sont identifiés tels que sur la protection de la vie privée des personnes dont les données sont recueillies pour faire fonctionner une ville intelligente ainsi que la sécurisation de ces données. Le « territoire intelligent » étant bâti sur une multitude de données, il est primordial qu'une gouvernance de la sécurité soit mise en œuvre dès le lancement du projet.

Par ailleurs, il convient de noter l'émergence de problèmes liés au droit de la responsabilité dans le cadre de la mise en place d'un territoire intelligent. De multiples intervenants publics et privés seraient susceptibles de voir leur responsabilité engagée en cas d'incidents. Ces éléments impliquent un cadre juridique renforcé.

Enfin de nombreux contrats à fort enjeux financiers seront établis avec des partenaires technologiques privés pour construire et maintenir les solutions. Au-delà d'un suivi renforcé des marchés et des prestations, il est essentiel, dans un tel contexte, que la DSIN s'assure de la cohérence des choix techniques réalisés, d'une part, en s'assurant de l'interopérabilité des systèmes d'information notamment avec les infrastructures et des applications existantes et, d'autre part, en conservant la maîtrise de la donnée produite ou collectée. Il convient aussi de veiller à la réversibilité des choix technologiques.⁵²

La ville d'Angers est propriétaire et gestionnaire d'un réseau d'initiative publique dénommé « boucle optique angevine » composé d'équipements passifs de communications électroniques comprenant notamment des câbles à fibres optiques et les éléments strictement nécessaires à leur raccordement. Ce réseau initialement déployé sur le territoire communal a été prolongé au territoire de la communauté urbaine, notamment pour la gestion des transports, pour l'usine de production d'eau potable et pour relier les infrastructures gérées par ALM.⁵³

ALM a signé un accord-cadre à bons de commande avec la ville d'Angers pour l'entretien et l'extension de ce réseau en 2018 (délibération du 11 juin 2018) pour un montant total maximal de 5 500 000 € HT (sur 4 ans).

La question peut se poser du transfert de ce « patrimoine » à ALM dans la mesure où il concerne toute l'agglomération et non plus seulement la ville d'Angers et qu'il pourrait être un des piliers du « territoire intelligent ».

La collectivité a indiqué ne pas savoir si la boucle optique serait ou non impactée par le projet de « territoire intelligent » dans la mesure où les candidats pourraient proposer d'autres modes de transmission de données (par exemple, la technologie LoRa⁵⁴). Il n'est pas prévu pour le moment de transfert de patrimoine de la ville vers ALM.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les systèmes d'information ne concourent pas comme ils le devraient à la performance globale de la collectivité. La gouvernance est relativement faible même si elle tend à se renforcer depuis 2017. Le projet de « territoire intelligent » sera l'occasion de replacer les enjeux autour des systèmes d'informations dans une dimension stratégique qui fait défaut aujourd'hui.

La redéfinition de la gouvernance des systèmes d'information passe par l'élaboration d'un schéma directeur et d'outils tels une cartographie applicative et une cartographie des risques.

⁵² La réversibilité en informatique est la possibilité, pour un client ayant sous-traité son exploitation à un infogérant de récupérer ses données à l'issue d'un contrat. On parle de clause de réversibilité.

⁵³ Extrait délibération du 11 juin 2018.

⁵⁴ Technologie LoRaWAN, Long Range Wide-area network (réseau étendu à longue portée) : protocole de télécommunication permettant la communication à bas débit, par radio d'objets à faible consommation électrique.

La chambre a relevé des manquements en termes de sécurité physique et logique associés au non-respect du RGPD⁵⁵. Ceux-ci sont d'autant plus critiques que la collectivité gère des services directs à la population d'intérêt vital comme l'eau et l'assainissement.

Le caractère stratégique des données doit être mieux appréhendé d'autant plus que le projet de « territoire intelligent » comporte des risques juridiques, financiers et techniques.

4 LES RISQUES FINANCIERS EXTERNES

L'élargissement de la communauté urbaine se traduit par le développement de partenariats pour gérer des politiques publiques et des équipements publics avec le secteur privé, les associations et d'autres structures publiques (concours financiers, prises de participation dans le capital de sociétés, adhésion à divers organismes publics ou privés, garanties d'emprunt, etc.).

Si les documents budgétaires et comptables retracent certains mouvements financiers générés par ces engagements (versement de subventions ou de participations, acquisition de parts de capital de sociétés, versement d'avances, etc.), ils n'en détaillent pas les conséquences financières. Or, la défaillance d'un partenaire qui bénéficie, par exemple, d'une subvention ou d'une avance peut avoir des conséquences sur les finances de la collectivité dans la mesure où elle devra supporter des dépenses supplémentaires ou de moindres recettes.

L'analyse de la situation financière d'ALM et de ses marges de manœuvre doit dès lors être complétée par l'analyse de son exposition aux risques financiers et juridiques résultant de ses engagements externes.

Le montant cumulé des principaux engagements financiers externes recensés par ALM dans ses comptes administratifs 2018 s'élève à près de 427 M€, en hausse de 25 % par rapport à 2017. Ces engagements hors bilan représentent 132 % des recettes de fonctionnement consolidées et 30 % de l'actif.

Ces chiffres doivent être considérés avec précaution dans la mesure où la totalité des engagements financiers externes n'est pas recensée et que l'actif est sous-évalué⁵⁶. Néanmoins, le volume en hausse des engagements hors bilan recensés indique une exposition importante aux risques externes. Le déploiement de dispositifs de contrôle interne et de maîtrise des risques vise à éviter que ces risques se réalisent. Cette démarche suppose au préalable d'identifier et d'évaluer ces risques.

4.1 Les relations avec les entités liées ont été réorganisées

La direction du contrôle de gestion a mis au point une cartographie des principaux partenaires d'ALM nommée « galaxie »⁵⁷. Celle-ci est organisée en trois cercles concentriques en fonction de la nature stratégique des relations avec la CU : un premier cercle constitué de 11 « organismes associés », un deuxième cercle constitué de 15 « partenaires stratégiques » et un troisième cercle constitué de 24 « partenaires périphériques ».

⁵⁵ Règlement général sur la protection des données

⁵⁶ Cf. 5. La fiabilité des informations financières et comptables

⁵⁷ Cf. Annexe n° 2

Depuis 2014, l'exécutif a souhaité simplifier le cadre de l'organisation des organismes partenaires.

Premièrement, le département de Maine-et-Loire, la ville d'Angers et ALM se sont employés à simplifier les outils de développement pour optimiser les financements et le portage des projets :

- La SODEMEL a fusionné avec la SARA pour créer une nouvelle SEM, Altercité, en charge de l'aménagement foncier, de la construction d'équipements sportifs, économiques, touristiques et industriels et du développement économique pour tout le département du Maine et Loire ;
- Une SPL dénommée Alterpublic est dédiée aux collectivités locales et agit dans les mêmes secteurs qu'Altercité ;
- Les services urbains sont regroupés en un seul pôle au sein d'une SPL nommée Alterservices. Cette SPL gère le stationnement de la ville d'Angers, le développement de la politique des réseaux de chaleur, SPAVITA et Autocité ;
- Altereco est une SEM de construction d'immobilier d'entreprises industrielle ou tertiaire dont la ville d'Angers et ALM ne sont pas actionnaires ;
- Alterénergie est une SEM en charge du développement de solutions en matières d'énergies renouvelables dont la ville d'Angers et ALM ne sont pas actionnaires ;

Un groupement d'intérêts économiques (GIE) a été créé pour faciliter et optimiser la gestion des différentes structures Alter.

Deuxièmement, les SEM Angers Loire Tourisme et Angers Expo congrès ont été regroupées en 2018 dans une nouvelle SPL dénommée Angers Loire Tourisme Expo Congrès (ALTEC) dont le nom commercial est « Destination Angers ».

Troisièmement, les activités d'emploi et de développement économique ont été reconfigurées.

L'établissement public Angers Loire Développement (ALDEV) avait été créé au 1^{er} janvier 2015 en remplacement de la régie à autonomie financière dotée de la personnalité morale du même nom. Il a intégré les services d'ALM en charge de l'emploi-formation-insertion, des services aux entreprises et de l'innovation économique, de la prospective et de l'international. Les missions de l'ancienne maison de l'emploi et celles du plan local d'insertion et de l'emploi font aussi partie des missions d'ALDEV.

La montée en charge des activités relatives à l'enseignement supérieur et la recherche, l'emploi et l'insertion a conduit ALM à créer une SPL et un deuxième GIE à compter du 1^{er} juillet 2018. Ce GIE a pour objectif de mutualiser la gestion de missions transversales entre la SPL ALDEV et d'autres pouvoirs adjudicateurs comme la Sominval et de proposer des missions de commercialisation de foncier et de surfaces bâties dédiées à l'économie à la SPL ALDEV.

La chambre relève les points suivants :

- L'existence d'un GIE rend plus difficile pour les élus ou les adhérents, le contrôle sur le fonctionnement ou l'administration effective des différentes sociétés dans lesquelles elle dispose d'actions. L'évaluation du coût de chaque activité se voit complexifiée par l'existence d'une telle structure ;
- Sur le plan financier comme sur celui de la gestion du personnel, le coût de chaque activité ou secteur d'activité n'apparaît pas clairement dans les rapports d'activité.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, ALM a indiqué que les GIE feraient l'objet de contrôles de la part de ses services en 2020 et 2021.

Le droit positif ne prévoit pas formellement qu'une adhésion à un GIE fasse l'objet d'une délibération⁵⁸. Pour autant, selon le guide GIE de la fédération des entreprises publiques locales, toute création d'un GIE par des SAEML ou des SPL doit faire, simultanément, l'objet d'une double autorisation :

- Une délibération préalable de la ou des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires disposant d'un siège au conseil d'administration ;
- Une délibération du conseil d'administration.

L'examen des procès-verbaux des conseils communautaires depuis 2014 révèle qu'une délibération du 11 décembre 2017 a bien été votée pour approuver la création du GIE qui regroupe ALDEV et les autres pouvoirs adjudicateurs. Il semble que tel n'a pas été le cas pour le GIE qui regroupe les sociétés ALTER.

Enfin, la rationalisation des opérateurs de logement social a été lancée à l'automne 2019 avec la création d'une société anonyme de coordination (SAC) conformément aux prescriptions de la loi ELAN⁵⁹ entre l'OPHLM et la SOCLOVA.

4.2 Les risques représentés par les entités liées ne sont pas tous recensés ni évalués

4.2.1 Les garanties d'emprunts

Les garanties d'emprunt accordées par ALM sont portées uniquement par son budget principal. Au 31 décembre 2018⁶⁰, le montant de capital restant dû s'élève à 284,5 M€, soit 75 % de l'encours de dette de la communauté urbaine.

Le montant des garanties d'emprunt a été multiplié par 10 entre 2014 et 2018 du fait des prises de compétences liées au passage en communauté urbaine⁶¹. La forte augmentation entre 2017 et 2018 s'explique par le transfert des ZAC des communes à ALM.

Le ratio d'endettement relatif aux garanties d'emprunt tel que prévu par les textes (total des annuités des emprunts garantis – hors logement social - par rapport aux recettes réelles de fonctionnement du budget principal) est passé de 8,4 % au CA 2014 à 15,89 % au CA 2018.

Le non-paiement d'une échéance par un organisme bénéficiant d'une garantie d'emprunt par une collectivité entraîne la substitution automatique de celle-ci au débiteur pour l'acquittement des sommes dues au prêteur.

En réponse aux observations de la chambre, ALM a indiqué n'avoir connu aucune défaillance dans le passé. Un bilan des garanties d'emprunts accordées par ALM au 31 décembre 2018 a été présenté aux élus à l'appui du compte administratif 2018. Les risques sont définis et l'encours est présenté par grandes compétences.

⁵⁸ Contrairement aux SEM et aux SPL, le GIE n'est pas une société commerciale, l'article L. 1524-5 du CGCT ne trouve donc pas à s'appliquer (« Toute prise de participation d'une société d'économie mixte locale dans le capital d'une société commerciale fait préalablement l'objet d'un accord exprès de la ou des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires disposant d'un siège au conseil d'administration, en application du premier alinéa du présent article »).

⁵⁹ Loi n° 2018-1021 du 23/11/2018

⁶⁰ Source : compte administratif 2018

⁶¹ Le détail figure en annexe n° 2

Ce bilan constitue une bonne pratique et la chambre encourage ALM à tenir compte de l'évolution des risques dans le plan de contrôles initié par la collectivité pour vérifier régulièrement la situation financière de ses bénéficiaires. L'absence de défaillance à ce jour ne doit pas, en effet, exclure la vigilance.

4.2.2 Les concours attribués à des tiers en nature ou en subvention

Selon les annexes des comptes administratifs, ALM a versé 80 M€ de subventions en 2018, y compris les flux versés au titre des DSP⁶². Les prestations en nature sont également identifiées par tiers, mais non valorisées. En réponse aux observations provisoires de la chambre, ALM s'est engagée à valoriser ces prestations en nature dans le compte administratif 2019.

Les contrôles opérés par la chambre conduisent à constater que les informations données sont in exhaustives et inexactes : 6,2 M€ de subventions ne sont pas retracés dans les subventions versées en 2017, 47,3 M€ de subventions ayant le caractère d'engagement récurrent et a minima un engagement de versement pluriannuel de 5,5 M€ sur le projet de patinoire ne sont pas mentionnés non plus.

La chambre remarque qu'Angers Loire Développement ne figure pas parmi les bénéficiaires recensés alors qu'ALM lui a versé en 2017 3,8 M€ de subventions et que le chiffre indiqué sur le document « galaxie » s'élève à 1,5 M€ HT. Cette anomalie est significative dans la mesure où le montant de cette subvention représente à lui seul 7 % des subventions recensées dans le compte administratif. Par ailleurs, la direction du contrôle de gestion a repéré cet organisme comme étant en situation financière dégradée et l'organisme lui-même indique que la tendance à la dégradation se poursuivra. En réponse aux observations provisoires de la chambre, ALM a indiqué qu'une imputation erronée de la subvention avait conduit à ne pas la comptabiliser dans l'annexe dédiée du compte administratif et s'est engagée à corriger ce point dans le prochain compte administratif. Par ailleurs, l'écart entre les montants attribués et ceux recensés dans le document « galaxie » provient de la non comptabilisation des charges de personnel transférées d'ALM vers ALDEV.

La subvention de 2,45 M€ versée à l'Ecole supérieure d'art et de design Tours-Angers-Le Mans figure dans la liste des subventions versées aux entreprises alors qu'il s'agit d'un établissement public de coopération culturelle (EPCC). La dotation versée par les membres est fixée dans les statuts de l'EPCC et demeure obligatoire tant que ceux-ci ne sont pas dénoncés. Dès lors, il s'agit clairement d'une dépense récurrente pour ALM destinée à un organisme de regroupement.

Des subventions sont accordées à des clubs sportifs (au minimum 0,174 M€ sur la période 2014-2018), alors même qu'ALM ne dispose pas de la compétence sport.

Plus largement, il n'est pas fait de distinction entre les subventions qui relèvent du financement récurrent des partenaires d'ALM et des subventions au caractère ponctuel. Les subventions de fonctionnement versées en 2017 aux partenaires identifiés dans « la galaxie » comme « associés » et « stratégiques » se sont élevées à 47,3 M€. En toute hypothèse, ces financements ont la caractéristique d'engagements récurrents dans la mesure où les bénéficiaires sont identifiés comme partie prenante des politiques publiques menées par ALM. Il serait de bonne gestion de distinguer les subventions qui relèvent d'un caractère ponctuel de celles qui relèvent d'engagements sur longue durée, impliquant une contrainte plus forte sur les marges de manœuvre budgétaire de la collectivité.

⁶² Le détail figure en annexe n° 2

La nomenclature budgétaire M 14 prévoit une annexe dédiée aux subventions à verser en annuités qui correspondent à l'engagement pris par une collectivité à un versement régulier, sur plusieurs exercices, d'une ou plusieurs subventions au profit d'une autre collectivité. Cette annexe n'est pas renseignée par ALM. Or, une convention signée entre la ville d'Angers et ALM le 16 octobre 2017 traduit l'engagement d'ALM de verser des fonds de concours à la ville pour financer la patinoire selon l'échelonnement suivant : 2,5 M€ en 2017, 3 M€ en 2018 et 2,5 M€ en 2019. Sur ce seul exemple, ce sont 5,5 M€ d'engagements qui auraient dû être mentionnés dans le compte administratif 2017.

4.2.3 Les délégations de services publics

Si le risque d'exploitation pèse sur le délégataire, la collectivité délégante porte aussi un risque important en cas d'équilibre financier du contrat mal appréhendé, de techniques mal maîtrisées, d'événements extérieurs au délégataire affectant le service ou de défaillances majeures du délégataire.

Les contrats de DSP peuvent prévoir des engagements de différentes natures à la charge du délégant :

- Des participations versées au titre de la mission de service public qui peuvent être indexées sur la fréquentation par exemple et se déclencher qu'à partir de certains seuils ;
- Des participations versées au titre des clauses de sauvegarde (participation à l'équilibre en cas de déficit, garantie de recettes).

D'après les annexes des comptes administratifs 2018, 21 délégations de service public sont en cours d'exécution à Angers Loire Métropole au 31 décembre 2018 pour un montant d'engagements recensés de près de 65 M€.

Seule la participation fixe du délégant au délégataire définie dans les contrats apparaît recensée dans la colonne « engagement ».

La chambre relève les anomalies suivantes :

- Les DSP transports urbains figurent sur les annexes du budget principal, alors qu'elles sont financées par le budget annexe transports ;
- Ces montants indiqués dans l'annexe du budget principal relatifs aux DSP transports intègrent les flux financiers du budget principal vers le budget annexe des transports ce qui ne correspond pas à l'objet de l'annexe qui doit retracer uniquement les montants contractés avec les délégataires ;
- La DSP Aéroport Angers Marcé est mentionnée à la fois dans les annexes du compte administratif du budget principal et dans les annexes du budget annexe aéroport avec des tiers différents (Edeis et SGAAM). Le fichier des mandats confirme que ceux émis en 2018 ont été imputés sur le budget annexe aéroport sur le seul tiers SGAAM ;
- Les montants retracés au titre des deux DSP portées par le budget annexe réseaux de chaleur ne sont pas des engagements d'ALM mais des recettes versées par les exploitants.

Le chiffre de 65 M€ est donc sous-évalué d'au moins 20 M€ du fait du chiffre erroné sur la DSP transport.

En outre, certains risques portés par les DSP ne sont pas recensés en tant que tels par la collectivité. Par exemple, le contrat de DSP passé en 2017 avec Alter services sur le parking de la patinoire prévoit les clauses classiques sur les biens de retour et la reprise du personnel :

- « Quelle que soit la cause de fin de contrat, les biens et équipements d'exploitation sont remis au délégant en état normal d'entretien et de fonctionnement, le jour où l'exécution du contrat prendra fin » ;
- En cas de reprise de l'activité par la collectivité, les dispositions de l'article L. 1224-1 du code du travail s'appliquent (c'est-à-dire que la collectivité doit reprendre les contrats de travail à son compte).

Ces clauses, pour n'être pas exorbitantes, contiennent tout de même des engagements, qui devraient être évalués et retracés. C'est également le cas de la DSP relative au marché d'intérêt national passé avec la SOMINVAL qui prévoit que:

- Les ouvrages et constructions seront réalisés selon un plan d'investissement défini d'un commun accord entre la société et la CU. Les ouvrages réalisés appartiennent à la collectivité dès leur édification ou mise en place ;
- Les biens de la concession devront être remis à la collectivité à la fin de la concession. Ces biens de retour sont évalués à 9,1 M€ dans le rapport 2017 du délégataire.

Si cette DSP ainsi que le montant du capital détenu sont bien mentionnés dans le compte administratif, la redevance annuelle n'est pas identifiée dans les engagements reçus.

4.2.4 Les prises de participation

D'après le compte administratif 2018, ALM détient des participations au capital de 29 sociétés pour un montant de 13,9 M€ contre 27 sociétés et 11,9 M€ en 2017.

La chambre n'a pas été en mesure de retracer dans les comptes la liste actualisée des sociétés dans lesquelles la collectivité détient une part de capital. En outre, les montants sont divergents avec les comptes desdites sociétés.

La chambre a contrôlé un échantillon regroupant cinq sociétés : Alter Public, Alter Cité, Alter Services, Sominval et la Soclova pour l'exercice 2017.

La réorganisation des partenaires évoquée plus haut n'a pas été traduite par la collectivité dans les annexes de ses comptes.

Les montants des participations d'ALM prises dans ces sociétés figurant dans les annexes du compte administratif diffèrent des montants du capital social propriété d'ALM figurant dans les comptes desdites sociétés. En effet, l'écart entre la valeur d'une entreprise et le prix auquel ses parts sont cédées résulte de la négociation entre l'acquéreur et le vendeur.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, ALM s'est engagé à corriger les annexes de son compte administratif.

Tant les annexes aux comptes d'ALM que le document « galaxie » ne permettent pas d'identifier l'endettement des entités liées à ALM.

Sur la base des comptes des sociétés, la chambre a examiné l'évolution de l'encours de dette des cinq structures de l'échantillon⁶³. La dette de ces organismes a augmenté de 20 % de 2015 à 2017. Au regard du capital détenu par ALM dans ces cinq sociétés, ce sont 66,8 M€ de dettes qui pourraient lui être imputés. En complément du document « galaxie », ALM pourrait mettre en place un tableau de suivi de sa dette consolidée (périmètre propre et entités liées) afin d'éclairer la décision des élus.

4.2.5 Les participations statutaires aux organismes de regroupement

Selon le CA 2017, ALM adhère à sept organismes de regroupement⁶⁴. Cette liste n'apparaît pas exhaustive : il conviendrait de la compléter avec l'établissement public de coopération culturelle École supérieure d'art et de design Tours-Angers-Le Mans auquel adhèrent la ville du Mans, la CU Le Mans Métropole, la Métropole de Tours Val de Loire et l'Etat via la DRAC. Les statuts de l'EPCC prévoient un versement annuel de la part de ses membres. Celui d'ALM s'est élevé en moyenne à 2,3 M€ sur la période contrôlée.

4.2.6 Les autres engagements donnés et reçus

La contribution versée au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) n'apparaît pas dans les annexes du compte administratif alors qu'il s'agit d'une contribution pérenne d'environ 13 M€ chaque année.

ALM perçoit des fonds européens, notamment du FEDER, pour la ligne B du tramway : selon le fichier des mandats, un premier acompte de 0,63 M€ a été perçu en 2018. La réglementation en la matière oblige les bénéficiaires de fonds européens d'être en mesure d'en justifier l'usage fait sous peine de devoir les reverser⁶⁵. ALM pourrait utiliser cette annexe pour retracer le suivi de l'emploi de ces fonds européens.

Même si ALM a fait valoir en réponse aux observations de la chambre que la contribution au SDIS est retracée dans les comptes et que des justificatifs d'utilisation des fonds européens sont fournis aux autorités de contrôle, il n'en demeure pas moins que ces deux flux significatifs doivent être retracés dans les annexes dédiées du compte administratif.

Au regard de ce qui précède, la chambre recommande à ALM de procéder à l'évaluation des risques financiers relatifs à ses entités liées afin d'en constater les conséquences potentielles dans ses états financiers. En réponse aux observations provisoires de la chambre, ALM a indiqué vouloir engager cette évaluation.

8 : Évaluer les risques financiers, pour la collectivité, relatifs aux entités liées, afin d'en constater les conséquences potentielles dans les états financiers (directive 2006/46/CE du 14 juin 2006).

⁶³ Le détail figure en annexe n° 2

⁶⁴ *Syndicat mixte Pays Loire Angers ; Syndicat mixte d'études, d'aménagement et de gestion du Parc d'activités Angers Marcé ; Syndicat mixte d'études et de production d'eau Loir et Sarthe ; Syndicat mixte réseau Loire Alerte ; Syndicat mixte aéroportuaire ; Syndicat mixte établissement public Loire ; Pôle Métropolitain Loire Bretagne*

⁶⁵ Cf. Guide du bénéficiaire des fonds européens consultable sur www.europe-en-france.gouv.fr

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La connaissance des risques externes est nécessaire à l'appréciation de la situation financière de la collectivité compte tenu des effets qu'ils sont susceptibles d'entraîner. Or, les comptes ne reflètent pas correctement les engagements financiers d'ALM auprès de entités auxquelles elle est liée, ce qui expose la collectivité à des risques comptables et financiers. La collectivité ne procède pas régulièrement à une évaluation des risques financiers consolidés et ne constitue pas non plus de provision en cas de risque avéré.

La chambre constate que les engagements financiers attachés aux entités liées sont en réalité supérieurs au volume recensé par ALM dans ses comptes (près de 427 M€). Les engagements à caractère récurrent ne sont pas distingués des engagements de nature plus ponctuelle. Le caractère pluriannuel n'est pas non plus indiqué, ce qui nuit à la lisibilité des marges de manœuvre prospectives de la collectivité. En outre, les engagements qui ne correspondent pas à des flux financiers (biens de retours, clauses en cas de résiliation, reprise du personnel en cas de délégation de service public), ne sont pas identifiés.

5 LA FIABILITÉ DES INFORMATIONS FINANCIÈRES ET COMPTABLES

La chambre a examiné les points suivants qui n'appellent pas de remarques : le respect des règles applicables en matière de calendrier budgétaire, le poids des décisions modificatives, le taux d'exécution budgétaire, la mise en ligne des documents d'informations budgétaires et financières⁶⁶.

5.1 La qualité de l'information financière doit être améliorée

La chambre a examiné le rapport d'orientations budgétaires 2019 et ses annexes. Des écarts parfois importants ont été relevés entre le contenu prévu par les textes et les rapports présentés.

5.1.1 Le rapport d'orientations budgétaires

La chambre remarque que les données rétrospectives sont peu développées et que la prospective n'est présentée que sur le budget principal alors que la collectivité compte sept budgets annexes. Le programme pluriannuel d'investissement ne porte que sur la période 2019-2021 et est peu détaillé. Les investissements des budgets annexes lotissement, réseaux de chaleur et aéroport sont résumés en une seule ligne globale.

Les orientations du budget 2019 en matière d'investissement ne mentionnent pas les opérations programmées (seule la politique publique concernée est indiquée, puis lors du vote du budget primitif, les opérations sont affinées sans être exhaustives). Ceci est contraire à la réglementation⁶⁷ qui prévoit qu'à l'occasion du vote du budget le conseil doit se prononcer sur l'ordre de priorité des travaux à effectuer, sur l'évaluation de la dépense globale entraînée par l'exécution de ces travaux, sur la répartition de cette dépense par exercice si la durée des travaux doit excéder une année, ainsi que sur l'indication des ressources envisagées pour y faire face. Dès lors, l'assemblée délibérante ne dispose pas des informations sur la totalité des engagements pris en matière d'investissements.

⁶⁶ Énumérés à l'avant dernier alinéa de l'article L. 2313-1 du CGCT.

⁶⁷ Article L. 2311-2 du CGCT

5.1.2 Le rapport annexe de la dette

Ce rapport est présenté à périmètre constant, c'est-à-dire sans retracer la dette liée aux prises de compétences générées par le passage en communauté urbaine ou l'extension du périmètre géographique. La dette liée à la seconde ligne de tramway est également souvent neutralisée.

5.1.3 Le rapport annexe dédié aux ressources humaines et à l'égalité femmes-hommes

Les données retracées dans le rapport 2019 sont celles de 2017 et non 2018. Les avantages en nature ne sont pas répertoriés et le régime indemnitaire n'est pas décrit. Les éléments de prospective de la politique de ressources humaines ne sont pas détaillés en dehors des grandes orientations retenues par la collectivité. Notamment, le nombre d'agents et la masse financière qui devraient être transférés à ALM dans le cadre de la prise de compétence voirie ne sont pas identifiés.

Le rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes est intégré au rapport dédié aux ressources humaines. Toutes les informations à produire et listées dans les textes réglementaires ne sont pas présentes notamment sur les actions à mettre en place (orientations pluriannuelles et programmes de nature à favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes, suivi de la mise en œuvre de la clause d'égalité dans les marchés publics, etc.).

5.1.4 La publicité des informations financières

Les textes⁶⁸ prévoient la mise en ligne sur leur site internet par les collectivités des données essentielles des conventions de subventions attribuées pour un montant supérieur à 23 000 € et intervenues à compter du 1^{er} août 2017. Les données figurant sur le site internet d'ALM sont insuffisantes, puisqu'il manque la date de la convention, le numéro d'inscription de l'attributaire au répertoire des entreprises et les dates et conditions de versement de la subvention.

5.2 Le suivi du patrimoine présente des anomalies

L'actif immobilisé (brut et tous budgets confondus) représente 1,8 Md€⁶⁹ en 2018, soit 94 % du bilan. Il a augmenté de 381 M€ (soit près de 26 %), ce qui est cohérent avec le volume des dépenses d'équipements sur la période.

ALM a mené des travaux de fiabilisation de suivi de son patrimoine en formalisant des règles de gestion dans l'outil de gestion financière et en partageant un plan d'action avec la trésorerie pour intégrer notamment les conséquences des évolutions de périmètre géographique de la communauté urbaine. Toutefois, les efforts doivent être poursuivis.

⁶⁸ La loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique a modifié l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, qui, précisé par l'article 2 du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention, prévoit la mise en ligne des informations relatives aux subventions attribuées pour un montant supérieur à 23 000 €, pour les conventions de subventions intervenues à compter du 1^{er} août 2017. Les données attendues sont précisées à l'arrêté du 17 novembre 2017 relatif aux conditions de mises à disposition des données essentielles des conventions de subvention.

⁶⁹ Cf. annexe n° 3

5.2.1 L'inventaire physique n'est ni exhaustif ni correctement évalué

Les collectivités sont tenues de réaliser un inventaire physique de leurs actifs.

Or, ALM ne s'est pas donné les moyens de réaliser un inventaire physique exhaustif et fiable. Il revient à chaque direction de réaliser son inventaire sans qu'il y ait de maîtrise de ce processus à l'échelle de la collectivité. La chambre a examiné les inventaires produits par ALM. Ils ne sont pas exhaustifs et la comparaison n'est pas possible avec l'inventaire comptable en l'absence d'identifiant commun.

La chambre invite la collectivité à revoir son organisation en la matière en s'appuyant notamment sur le guide des opérations d'inventaire du comité national de fiabilité des comptes locaux.

5.2.2 L'actif immobilisé porté au bilan ne retrace pas la réalité du patrimoine d'ALM

Si l'inventaire comptable est conforme à l'état de l'actif tel que recensé dans les comptes d'ALM. Les contrôles opérés par la chambre démontrent que les comptes ne reflètent pas toujours correctement la situation des actifs de la communauté urbaine.

La justification de la valorisation des biens immobilisés est difficilement réalisable, dans la mesure où le système d'information financier ne permet pas de relier les montants portés à l'inventaire comptable et les dépenses effectuées. La dématérialisation des pièces justificatives, effective depuis 2018, permet de justifier les montants des investissements mandatés depuis.

Le patrimoine transféré par les communes à l'occasion des prises de compétences de 2015 ne figure toujours pas au bilan d'ALM.

Un transfert de compétences entraîne de plein droit l'application des dispositions des articles L. 1321-1 à L. 1321-5 du CGCT, c'est-à-dire le transfert de l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi que de l'ensemble des droits et obligations qui leur ont été attachés à la date de ce transfert.

Les conditions financières et patrimoniales d'un transfert de compétences sont déterminées par délibérations concordantes des parties⁷⁰. La répartition de l'actif et du passif doit être examinée bien en amont de la date d'effet juridique du transfert et le comptable public doit être associé à cette phase.

Tous les transferts de patrimoine liés aux prises de compétences du 1^{er} septembre 2015 n'ont pas encore été constatés dans les comptes d'ALM. Restent encore à transférer :

- La voirie : ALM a prévu un état des lieux des biens de mars 2019 à l'été 2020 ;
- Les zones d'activités économiques et ateliers relais ;
- Les stationnements.

⁷⁰ Article L. 5211-19 du CGCT

De plus, tous les transferts de compétences antérieurs au 1^{er} septembre 2015 n'ont pas encore fait l'objet d'un transfert de patrimoine. Ainsi ALM a reçu la compétence enseignement supérieur et, dans ce cadre, s'est vu transférer par la ville d'Angers l'école supérieure d'art et de design par délibération du 8 décembre 2011. Les biens nécessaires à l'exercice de cette compétence, notamment les locaux, n'ont pas fait l'objet d'un transfert entre la ville et ALM. ALM a indiqué qu'un projet de construction d'une nouvelle école est envisagé dans les locaux de l'ancienne prison et que la ville récupérerait ses locaux à la suite du déménagement. Ce transfert de compétence a eu lieu il y a huit ans et l'existence d'un projet de déménagement n'exonère pas les collectivités de l'obligation de mettre à jour leur patrimoine dans les meilleurs délais. De plus, malgré cette absence de mise à disposition du bien, ALM a réalisé des travaux sur les bâtiments de l'école pour un montant de 0,24 M€ (entre 2014 et 2018).

Les comptes ne permettent pas de retracer l'entité utilisatrice de certains biens.

Les instructions budgétaires et comptables prévoient l'utilisation de comptes particuliers pour le suivi des biens du patrimoine selon l'entité utilisatrice.

Le contrôle effectué a permis de relever que les biens affermés, comme par exemple les réseaux de transport, les bâtiments économiques confiés à ALDEV, l'aéroport ou les réseaux de chaleur ne sont pas inscrits au compte 24 « immobilisations affectées, concédées, affermées ou mises à disposition » mais au compte 21, réservé au patrimoine utilisé en régie par la collectivité. ALM a confirmé ce point, mais estime que le passage de ces écritures nécessiterait un travail important de recherche (répertorier toutes les fiches inventaires concernées) et risquerait d'avoir des conséquences également sur le bilan des partenaires.

De plus, il a été constaté que les immeubles productifs de revenus (ateliers relais essentiellement) ne sont pas inscrits au compte dédié⁷¹.

Les dates de mise en service des actifs retenues ne correspondent pas à la réalité, ce qui fausse les échéanciers d'amortissements.

Un actif doit être amorti dès sa mise en service. La chambre constate que la collectivité ne suit pas précisément les dates de mise en service. Ainsi, la première ligne de tramway et le centre de maintenance ont été mis en service le 25 juin 2011, mais les amortissements ont démarré seulement le 31 décembre 2014, une fois que l'ensemble des factures a été mandaté. Ce retard de trois ans et demi a généré un décalage d'amortissement de 20,5 M€ pour la ligne 1 et de 4,4 M€ pour le centre de maintenance, le rattrapage n'ayant pas été constaté dans les comptes.

Le non-respect des règles du *prorata temporis* fausse le calcul des amortissements.

Les règles comptables prévoient que les budgets gérés en M4 (eau, assainissement, transports, aéroport) doivent appliquer l'amortissement *prorata temporis* : « *L'amortissement d'une immobilisation commence à la date de début de consommation des avantages économiques qui lui sont attachés, qui correspond à sa date de mise en service* ».

La chambre observe qu'ALM applique cette règle seulement pour le budget annexe des transports. Les contrôles réalisés sur l'exercice 2017⁷² démontrent un défaut d'amortissement de 0,22 M€ sur le budget annexe eau et 0,076 M€ sur le budget annexe assainissement.

⁷¹ « 2132 constructions – immeubles de rapports » mais aux comptes 2138 « autres bâtiments publics », au compte 2135 « aménagements des constructions » ou au compte 2115 « terrains bâtis ». Le compte 2132 est seulement utilisé pour retracer les biens reçus de Floriloire et pour un montant de 800 132 € (valeur brute).

⁷² Cf. annexe n° 3

La mauvaise comptabilisation des terrains fausse le niveau des immobilisations.

La politique de réserve foncière est soutenue par ALM qui achète des terrains pour son propre compte et le compte des communes membres. Ces terrains, ayant vocation à être cédés, devraient être inscrits en compte de stocks, or ALM les comptabilise au titre de ses actifs, ce qui gonfle ses immobilisations. Le bilan dressé de la politique foncière⁷³ établit un montant d'acquisitions entre 2014 et 2018 de près de 20 M€ pour les réserves foncières communautaires (aménagement urbain, tramway, voirie, développement économique) et de 9,3 M€ de réserves foncières communale (aménagement urbain, logement).

La chambre recommande à ALM de poursuivre la mise en œuvre des dispositions réglementaires applicables pour présenter sa situation patrimoniale de façon exhaustive et sincère (justification de la valorisation du patrimoine, inscription des biens dans les comptes idoines, finalisation des transferts de patrimoine liés aux transferts de compétences, tenue d'un inventaire physique complet et mise en cohérence avec l'inventaire comptable et l'état de l'actif du comptable).

Recommandation n°9 : Mettre en œuvre les dispositions réglementaires prévues par les instructions budgétaires et comptables M14 et M4 afin de présenter la situation patrimoniale de façon exhaustive et sincère.

Enfin, ALM doit améliorer la présentation de ses annexes budgétaires en matière patrimoniale : cohérence entre l'annexe « variation de patrimoine » et la balance des comptes, avec une ventilation si possible plus fine (moins d'utilisation de la rubrique divers) ; renseignement de l'annexe « opération pour compte de tiers » tant que les comptes 458 ne sont pas soldés.

5.3 La gestion budgétaire et comptable présente des anomalies

5.3.1 L'engagement des dépenses est insatisfaisant

La chambre n'a pas été en mesure de contrôler les engagements réalisés sur des marchés publics, puisque la collectivité n'a pas été en capacité de fournir une extraction de ses données relatives aux marchés publics en raison de la configuration de son système d'informations. Cet état de fait constitue une anomalie et une restriction majeure dans le contrôle.

La chambre a par conséquent restreint son examen sur les opérations les plus importantes hors marchés publics. Les tests effectués démontrent que des volumes importants d'engagements juridiques ne sont pas retracés dans les états financiers d'ALM.

C'est le cas des fonds de concours attribués aux communes. L'engagement devrait porter sur la totalité de la convention et non sur les attributions annuelles. L'attribution du fonds de concours pour la patinoire (8 M€) a fait l'objet d'une convention en 2017 avec un échéancier de paiement allant de 2017 à 2019 ; l'engagement se fait annuellement.

L'engagement des avances voirie et éclairage est annuel alors qu'une convention de gestion est signée pour une période allant jusqu'en 2021. L'engagement devrait là encore porter sur la totalité des sommes contractualisées en investissement.

⁷³ Cf. annexe n° 3

Par ailleurs, des conventions de subventionnement en investissement ont été examinées et la chambre constate que les engagements sont réalisés annuellement selon les calendriers de paiements prévus dans les conventions, et non pour la totalité du conventionnement :

- Convention ISTOM de 3,4 M€ signée en 2016 avec des versements de 0,4 M€ en 2016, 2 M€ en 2017 et 1 M€ en 2018. Il y a eu un engagement en 2016, deux en 2017 et un en 2018 ;
- Convention pour une halte ferroviaire à Trélazé pour 2,8 M€ signée en décembre 2016 avec la SNCF pour des travaux s'échelonnant sur 2017 et 2018 : ALM aurait dû procéder à un engagement global et non pas attendre les appels de fonds de la SNCF ;
- Convention agrocampus (CPER 2015-2020) : la délibération du 13 février 2017 attribue un financement ALM de 1,5 M€. Les engagements se font au fil de l'eau (suivant les mandatements) et non pour la totalité de la convention.

La chambre rappelle que l'engagement des dépenses est obligatoire⁷⁴ et qu'en l'absence de recours aux autorisations de programme et autorisations d'engagement, le niveau de l'engagement comptable doit correspondre à l'engagement juridique.

Le défaut d'engagement des dépenses rend par ailleurs difficile le rattachement des charges et des produits à l'exercice. En réponse aux observations provisoires de la chambre, ALM indique vouloir augmenter progressivement le volume des rattachements. La chambre rappelle qu'il conviendra au préalable d'améliorer les pratiques en termes d'engagement.

5.3.2 L'inscription des restes à réaliser n'est pas exhaustive

En 2018, 16 M€ ont été inscrits en restes à réaliser en dépenses et 7,9 M€ en recettes. La chambre relève que ces crédits ne sont pas exhaustifs, dans la mesure où 2,5 M€ de dépenses mandatées en 2018 étaient engagées en 2017 mais non inscrites en restes à réaliser.

Cette anomalie a eu des conséquences sur la détermination du besoin de financement de la section d'investissement et ce faisant, sur les marges de manœuvres réelles qui s'offraient à l'assemblée délibérante en matière d'affectation du résultat lors du vote des comptes administratifs, d'une part, et sur l'imparfaite information de ladite assemblée, d'autre part.

Par ailleurs, les défauts relevés en matière d'engagement des dépenses et recettes se retrouvent sur les restes à réaliser. Si les fonds de concours, les avances pour la voirie et l'éclairage et les conventions de subventionnement en investissement étaient correctement engagés, la liste des restes à réaliser devrait comprendre les parts de ces dépenses conventionnées et non mandatées.

⁷⁴ Articles L. 2342-2 et R. 2342-1 à 12 (comptabilité d'engagement) du CGCT

5.3.3 ALM ne constitue pas de provisions alors qu'elle fait face à des risques significatifs

Une provision doit être constituée par délibération de l'assemblée délibérante dans les cas suivants⁷⁵ :

- Dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la collectivité ;
- Dès l'ouverture d'une procédure collective⁷⁶, une provision est constituée pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés par la collectivité à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective ;
- Lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, une provision est constituée à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé.

En dehors des trois cas visés ci-dessus, une provision peut être constituée dès l'apparition d'un risque avéré.

ALM a seulement provisionné en 2017 pour le risque de dépréciation des comptes de tiers du budget principal à hauteur de 20 000 €. Cette provision a été abondée à nouveau de 20 000 € en 2018.

Ce provisionnement ne semble pas être en adéquation avec les textes en vigueur dans la mesure où :

- Fin 2018, la dette d'ALM reste fortement exposée sur des indices à risque ;
- 62 contentieux sont en cours dont 39 en défense. ALM n'a pas été en mesure de préciser à la chambre le coût éventuel de ces contentieux ;
- Des risques ont été identifiés par ALM sans pour autant avoir été provisionnés notamment pour le budget déchets (2,6 M€ de redressement TVA, 1,3 M€ de risque TEOM) ;
- La provision constituée à hauteur de 40 000 € ne couvre pas toutes les créances liées à des débiteurs concernés par une procédure collective en cours, dont le montant s'élève fin 2018 à 569 742 € pour le budget principal, 8 397 € pour le budget déchets, 894 842 € pour le budget eau et 41 481 € pour le budget assainissement ;
- Des comptes épargne-temps sont ouverts et présentent un stock de 5 024 jours épargnés au 31 décembre 2018 (pas de monétisation prévue), représentant un risque estimé⁷⁷ à près de 0,5 M€.

Le niveau de provisionnement pratiqué par ALM n'est pas conforme à la réglementation et doit être revu significativement.

⁷⁵ Article L. 2321-2 du CGCT 29°, article R. 2321-2 du CGCT

⁷⁶ Prévue au livre VI du code de commerce

⁷⁷ Valeur estimée au 1^{er} janvier 2019, d'après le décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au CET dans la fonction publique territoriale (article 7) qui renvoie à l'article 6-2 du décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 modifié et à l'arrêté ministériel du 28 août 2009

5.3.4 Les budgets en M4 (SPIC) ne disposent pas de compte au Trésor

ALM dispose d'un compte au Trésor pour tous ses budgets hormis le budget « réseaux de chaleur » qui dispose d'un compte propre depuis 2015.

Aux termes des articles L. 1412-1 et L. 2221-4 du CGCT, les services à caractère industriel et commercial exploités en régie sont dotés soit de la personnalité morale et de l'autonomie financière, soit de la seule autonomie financière, autrement dit d'un compte au Trésor, conformément à ce que prescrivent de façon concordante les instructions comptables M4 et M14. Toutefois, ces dispositions, exigeant un compte au Trésor pour le budget annexe, ne s'appliquent pas dès lors que la gestion en est concédée.

Les budgets annexes eau et assainissement étant gérés en régie, ils devraient disposer d'un compte au Trésor. La chambre constate que le budget annexe de l'eau a connu des tensions en matière de trésorerie (- 17 jours de charges courants en moyenne) qui ont été masquées par l'absence de compte séparé.

5.3.5 Les comptes d'attente non apurés

Au 31 décembre 2018, le solde des comptes à classer s'élèvent, tous budgets confondus, à 10 M€ pour les dépenses et 12,7 M€ pour les recettes⁷⁸. La chambre relève le caractère significatif de ces montants qui auraient dû être enregistrés dans la comptabilité d'ALM. Certaines de ces inscriptions sont en attente de mandatement ou d'émission de titres (paiement en encaissement préalable) de la compétence de l'ordonnateur comme par exemple :

- Budget principal : il existe des recettes encaissées avant émission de titres à compter de 2015 et toujours présentes dans les comptes d'attente ;
- Budget transports : et une recette provenant de l'agence de financement des infrastructures encaissée le 3 octobre 2018 pour 1,14 M€ et toujours présents dans les comptes d'attente.

5.3.6 La contribution à ALDEV doit être imputée en charge de gestion

(1) La contribution à ALDEV (11 M€ entre 2016 et 2018) a été imputée à tort en charges exceptionnelles. Entrant dans le cadre d'une DSP et pour une compétence classique de gestion d'ALM, l'imputation de ces dépenses devrait plutôt être effectuée en charges de gestion courante.

5.3.7 Les flux financiers entre le budget principal et les budgets annexes

Les flux financiers entre le budget principal et les budgets annexes⁷⁹ sont de trois natures différentes :

- Subvention du budget principal vers des budgets annexes pour la prise en charge du déficit ;
- Excédents des budgets annexes reversés au budget principal ;
- Participation des budgets annexes aux frais de structure (« frais de siège ») au budget principal.

⁷⁸ Cf. annexe n° 3

⁷⁹ Le détail figure en annexe n°3

Selon ALM, le système de participation financière annuelle des budgets annexes au budget principal pour « frais de siège » est un système ancien qui devait être revu dans le contexte de mutualisation des services. Ce travail n'a jamais été mené mais une forfaitisation des montants à reverser a été décidée il y a quelques années. Depuis 2018, ces versements font l'objet d'une délibération en conseil communautaire à la demande de la trésorerie.

Les calculs des « frais de siège » pour 2017 établis par ALM sont cohérents avec la forfaitisation, sauf pour le budget déchet où l'on constate un écart de plus de 0,4 M€ en faveur du budget déchets (frais à hauteur de 755 338 € et forfait à 325 000 €).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

ALM doit veiller à améliorer la qualité de l'information financière qu'elle délivre à l'assemblée délibérante et aux citoyens. Le contenu des rapports et annexes prévus par la réglementation devrait être enrichi.

La fiabilité des informations financières et comptables est altérée par des anomalies parfois significatives de nature à fausser la sincérité des comptes. Les comptes ne permettent pas de retracer ni de valoriser l'ensemble du patrimoine dont dispose ALM pour exercer ses compétences.

Enfin, la comptabilité d'engagement n'est pas exhaustive, de même que le respect du principe de séparation des exercices, ce qui nuit à la qualité de l'information sur les marges de manœuvre futures de la collectivité.

6 LA SITUATION FINANCIÈRE

ALM dispose d'un budget principal et de sept budgets annexes (eau, assainissement, gestion des déchets, transports, aéroport, réseaux de chaleur et lotissements économiques). Le budget principal représente 51,56 % du total des recettes de fonctionnement en 2018. Le poids relatif du budget principal justifie une présentation consolidée de l'analyse financière.

Les principales données comparatives disponibles n'étant calculées que sur le périmètre des seuls budgets principaux, le choix a été fait de ne pas évoquer les budgets annexes.

6.1 La stratégie financière et fiscale devrait être davantage formalisée

6.1.1 ALM ne dispose pas de pacte financier et fiscal

Un pacte financier et fiscal vise à mettre en cohérence l'ensemble des outils à la disposition des EPCI et de leurs communes membres pour organiser leurs relations administratives et financières. Ce document est obligatoire pour les intercommunalités signataires d'un contrat de ville⁸⁰, à défaut, elles doivent mettre en place une dotation de solidarité communautaire⁸¹.

⁸⁰ Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine

⁸¹ Article 12 inséré dans le deuxième alinéa du VI de l'article 1609 nonies C du code général des impôts dont la dernière modification remonte pour cet aspect à la loi du 7 août 2015

ALM est signataire d'un contrat de ville pour la période 2015-2020 mais ne dispose pas d'un pacte financier et fiscal formalisé sur cette période. Une dotation de solidarité communautaire est mise en œuvre. ALM n'a donc pas saisi l'occasion de son passage en communauté urbaine pour formaliser un pacte financier et fiscal.

La stratégie financière de la collectivité, telle qu'elle résulte des rapports budgétaires⁸², est la suivante :

- Préserver l'épargne sans augmenter les impôts afin de respecter les grands équilibres budgétaires ;
- Soutenir un niveau d'investissement volontariste pour structurer et dynamiser le territoire ;
- Réduire le niveau de dette toxique à 25 % en 2020 ;
- Ne pas augmenter l'encours de dette, sauf pour le financement de la seconde ligne de tramway.

Considérant qu'il ne disposait pas dans l'immédiat des marges financières nécessaires pour financer les travaux liés à la 2^{ème} ligne de tramway, le président a décidé d'en repousser le lancement.

6.1.2 Une DSC dont les modalités de calcul sont discutables

La dotation de solidarité communautaire (DSC) mise en place par ALM est actuellement composée de deux parts :

- Une part fixe (figée depuis 2000) : la dotation pour fiscalité antérieure⁸³ (55 % du total) qui est issue de l'ancien district et ne concerne que les communes adhérentes en 2000⁸⁴ ;
- Une part variable : 45 % du total, recalculée chaque année en fonction des données fiscales des communes.

Un tel mode de calcul et favorise les collectivités historiquement membres du district.

La loi de finances pour 2020 précise les modalités de calcul de la DSC qui doit désormais tenir compte majoritairement des indicateurs liés au revenu par habitant et potentiel fiscal et financier par habitant. ALM devrait actualiser les bases de calcul de la DSC.

La chambre recommande à ALM de formaliser une stratégie fiscale et les relations financières et fiscales entre ses membres dans un pacte financier et fiscal. En réponse aux observations provisoires de la chambre, ALM a indiqué souscrire à cette recommandation.

Recommandation n°10 : Formaliser la stratégie financière et les relations financières et fiscales entre ses membres dans un pacte financier et fiscal.

⁸² Notamment rapport des OB 2019

⁸³ Réparti en fonction du poids de chaque commune dans le produit fiscal districial 2000.

⁸⁴ Cette partie de la DSC vient selon la commune d'Angers compenser un manque à gagner des communes lors de la mise en place de la TEOM en 2001.

6.1.3 ALM ne dispose pas de règlement budgétaire et financier.

Le Comité national de fiabilité des comptes locaux⁸⁵ rappelle que si seuls les régions et les départements ont l'obligation de se doter d'un règlement budgétaire et financier, les communes peuvent s'en doter à titre facultatif. Il précise que cela permet de :

- Décrire les procédures de la collectivité, les faire connaître avec exactitude et se donner pour objectif de les suivre le plus précisément possible ;
- Créer un référentiel commun et une culture de gestion que les directions et les services de la collectivité se sont appropriés ;
- Rappeler les normes et respecter le principe de permanence des méthodes.

L'adoption d'un tel règlement serait de bonne gestion et renforcerait la transparence des opérations financières. En réponse aux observations provisoires de la chambre, ALM a indiqué sa volonté de se doter de cet outil.

Recommandation n°11 : Adopter un règlement budgétaire et financier

6.2 Le passage en communauté urbaine a permis de dégager une épargne de gestion en augmentation

6.2.1 Des recettes de gestion dynamiques

De 2014 à 2018, les recettes de fonctionnement perçues s'élèvent à 1,356 Md€⁸⁶ (hors produits courants financiers et produits exceptionnels), avec une augmentation de 23 % sur la période⁸⁷.

Les versements aux communes membres dans le cadre de l'attribution de compensation (AC) et de la dotation de solidarité communautaire (DSC) s'élèvent pour la même période à 157 M€, soit 11 % des recettes perçues par la communauté urbaine et 19 % des seules recettes fiscales. Le poids de ces versements aux communes relativement aux recettes perçues a diminué du fait des transferts de compétences : 29 % des recettes fiscales perçues par ALM étaient reversées aux communes en 2014 et 13 % en 2018.

La DSC a été augmentée de 2,3 M€ en 2015⁸⁸ sans aucune justification. Cette augmentation correspond à un versement d'une partie de la TEOM aux communes, d'où un transfert cette année-là du budget annexe déchets vers le budget principal. Cette opération est critiquable dans la mesure où elle prive la CU de ressources pour mener ses propres projets et qu'elle ne respecte pas l'objet de la TEOM qui est de financer la collecte et le traitement des déchets et non pas d'abonder les budgets des communes⁸⁹.

⁸⁵ https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/guide_redaction_reglement_budgetaire_et_financier.pdf

⁸⁶ Y compris retraitement des flux entre budgets

⁸⁷ Le détail figure en annexe n° 4

⁸⁸ Conseil communautaire du 16/06/2015 – décision modificative 2

⁸⁹ L'article 1520 du code général des impôts (CGI) prévoit que la TEOM est « destinée à pourvoir aux dépenses du service de collecte et de traitement des déchets ménagers et des déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales ainsi qu'aux dépenses directement liées à la définition et aux évaluations du programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés mentionné à l'article L. 541-15-1 du code

6.2.1.1 Des ressources fiscales dynamiques

Sur la période 2014-2018, ce sont près de 843 M€ de recettes fiscales qui ont été perçues avec une augmentation de 13 % de 2014 à 2018⁹⁰ sous l'effet de bases dynamiques.

Les principales recettes fiscales perçues sur la période sont le versement transport (261,42 M€), la taxe d'habitation (173,34 M€), la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (139,65 M€), la cotisation foncière des entreprises (116,20 M€) et la cotisation à la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) (87,7 M€).

La chambre relève que le produit perçu de TEOM excède largement les dépenses que cette taxe est censée financer. Les taux pour 2016 et 2017 sont stables, le taux moyen est passé de 9,40 % en 2014 à 9,06 % en 2018 sous l'effet de l'augmentation du périmètre géographique d'ALM. En 2017, le taux moyen en France métropolitaine était à 9,08 %. Le produit perçu est passé de 27 M€ en 2014 à 29 M€ en 2018, soit une augmentation de 7 %.

L'examen du fichier des mandats fait ressortir des flux importants du budget annexe des déchets vers le budget principal : de 2014 à 2018, ce sont ainsi près de 18 M€ qui sont concernés, 1,62 M€ au titre des « remboursements de frais à la collectivité de rattachement » et 16,35 M€ au titre des « reversements de l'excédent des budgets annexes à caractère administratif au budget principal ». Le total des reversements du budget annexe vers le budget principal est même supérieur au volume des dépenses d'équipements inscrites aux comptes administratifs (17 M€ de 2014 à 2018). Sur la période, le produit perçu au titre de la TEOM s'étant élevé à 139,7 M€, c'est près de 13 % du produit qui a été employé à d'autres dépenses que celles prévues par la réglementation.

La subvention du budget principal vers le budget annexe des transports s'est élevée à près de 60 M€ sur la période 2014 à 2018, dont plus de la moitié sur les seuls exercices 2017 et 2018. Il pourrait être déduit de ces flux que le surplus de TEOM perçu a servi à financer le budget transports et plus précisément la 2^{ème} ligne du tramway.

Dans un [arrêt du 19 mars 2018 n° 402946](#), le Conseil d'État est venu préciser la nature des dépenses supportables par la TEOM : dépenses réelles de fonctionnement et dotations aux amortissements directement liées au service, sans considération des dépenses d'administration générale et des dépenses réelles d'investissement (puisque celles-ci feraient double emploi avec les amortissements). La loi de finances initiale pour 2019 a pris en compte cette jurisprudence.

La nomenclature comptable applicable au bloc communal M14 prévoit qu'une annexe au compte administratif⁹¹ retrace l'emploi de TEOM en fonctionnement et en investissement. Cette annexe n'est pas renseignée à ALM, ce qui constitue un manque de transparence.

ALM a reconnu cette situation et précisé qu'une réduction du taux pourrait être envisagée, mais que la collectivité reste prudente car elle pourrait faire face à des dépenses importantes à court et moyen terme liées à l'abandon du projet Biopôle : un contentieux portant sur un montant de 2,6 M€ de TVA qui pourrait être réclamé à ALM et le projet de réindustrialisation du site Biopôle qui serait de l'ordre de 20 M€.

Ce projet de réindustrialisation serait plutôt porté par la SPL « centre de tri » qui regroupe les deux tiers des communes du département. La finalisation de ce projet est en attente de l'adoption de la loi sur l'économie circulaire : si une filière dédiée au plastique devait être créée, les équilibres du projet de centre de tri devraient être revus.

de l'environnement, dans la mesure où celles-ci ne sont pas couvertes par des recettes ordinaires n'ayant pas le caractère fiscal ».

⁹⁰ Le détail figure en annexe n° 4

⁹¹ Il s'agit de l'annexe A7.3.2

Il n'en demeure pas moins que la collectivité aurait dû ajuster les taux de la TEOM aux seules charges portées par le budget annexe des déchets. En réponse aux observations provisoires de la chambre, ALM a indiqué être favorable à un ajustement de la TEOM « au plus près des charges portées par cette compétence » et avoir procédé à une première diminution de 1,2 % du taux lors de l'adoption du budget 2020.

Recommandation n°12 : Ajuster les taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) aux seules charges portées par le budget annexe des déchets mettre fin au sur financement des dépenses liées à la collecte à l'élimination des déchets en application de l'article 1520 du code général des impôts.

6.2.1.2 La dotation globale de fonctionnement (DGF) est restée stable du fait du passage en communauté urbaine

De 2013 à 2017, la DGF d'ALM a été ponctionnée par la contribution au redressement des finances publiques imposée aux collectivités. Toutefois, la bonification de dotation perçue grâce au passage en communauté urbaine a permis de compenser la diminution : le produit est resté globalement stable avec 33,4 M€ en moyenne.

Jusqu'à la loi de finances pour 2019, la DGF intercommunale était composée d'une dotation de base pour 30 % et d'une dotation de péréquation pour 70 %. Le montant de la dotation de base dépendait notamment du nombre d'habitants multiplié par un tarif. Le tarif 2018 s'élève à 60 € pour les métropoles et communautés urbaines et 48,08 € pour les communautés d'agglomération. Le passage en CU a donc fait gagner à ALM 3,7 M€ par an, soit 18,5 M€ de 2014 à 2018, ce qui représente peu ou prou une année de recette de CVAE.

6.2.2 Les dépenses de gestion ont augmenté moins vite que les recettes

Sur l'ensemble de la période 2014-2018, les charges courantes s'élèvent à 0,9 Md€, soit 180,2 M€ en moyenne par an⁹². Elles ont augmenté de 17 % avec une césure à compter de 2016, date de passage en communauté urbaine.

L'augmentation des dépenses de gestion est principalement liée aux transferts de compétences.

ALM s'est fixé comme objectif une évolution de la masse salariale inférieure à 1 %. Les charges de personnel imputées sur les budgets annexes (sauf lotissements économiques et aéroport) sont restées globalement stables sur la période (à noter une diminution de 0,5 M€ de celles relatives au budget eau). Celles imputées sur le budget principal ont augmenté de 9,5 M€ sur la période, ce qui correspond à la gestion déléguée de la voirie. En retranchant ces remboursements, la masse salariale est restée globalement stable, ce qui correspond à l'objectif fixé. La diminution des effectifs a permis d'obtenir ces résultats dans un contexte de revalorisation du point d'indice en 2017 et d'évolution du régime indemnitaire dont l'impact est estimé en année pleine 2017 à +2,6 %. Les emplois budgétaires permanents (y compris emplois fonctionnels) passent de 688 unités au 31 décembre 2014 à 669 au 31 décembre 2018 soit – 19 postes sur la période⁹³. En effectifs pourvus, ALM passe de 718 ETPT au 31 décembre 2014 à 673,29 au 31 décembre 2018 soit – 44,71 ETPT.

⁹² Le détail figure en annexe n° 4

⁹³ Source : état du personnel du compte administratif

De 2014 à 2018, ALM a versé près de 340 M€ de subventions dont 220,5 M€ au titre de la DSP transports. Certains versements du budget principal vers les budgets annexes sont imputés en subventions. Après retraitement de ces versements, les subventions de fonctionnement sont en réalité en diminution de 5 %. Cette diminution s'explique par l'arrêt de la DSP Biopôle à compter de 2016.

La contribution du budget principal vers le budget annexe aéroport a été divisée par deux sur la période en passant de 1,2 M€ en 2015 à 0,6 M€ en 2018 puis 0,45 M€ au budget primitif 2019.

Les subventions d'exploitation versées du budget principal au budget annexe transports ont connu un pic en 2017, lié à une subvention supplémentaire exceptionnelle de 8 M€.

Les recettes fiscales perçues par le budget annexe des transports sont dynamiques (+ 1,6 % par an en moyenne). Toutefois, et en dépit de la maîtrise des charges de gestion, le résultat de la section d'exploitation a diminué de 17,7 % en moyenne par an sur la période. En effet, les dépenses liées à la réalisation de la 1^{ère} ligne de tramway ont été intégrées à l'actif du budget transports en 2014, ce qui a augmenté le volume des dotations nettes aux amortissements qui sont passées de 5,6 M€ en 2014 à 12 M€ en moyenne pour les exercices suivants.

Selon ALM, la nouvelle délégation de service public qui entrera en vigueur à compter de 2020 devrait diminuer la charge nette en fonctionnement pour le budget transports de 10 M€ environ, l'objectif étant de dégager des marges financières pour participer au financement de la deuxième ligne de tramway.

6.2.3 Le cadre contractuel à partir de l'exercice 2018

L'État a mis fin à la diminution de la dotation globale de fonctionnement en soumettant les plus grandes collectivités à des objectifs limités de hausse des dépenses de fonctionnement. En application de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, un contrat a été signé entre l'État et ALM le 5 juin 2018 qui prévoit les dispositions suivantes :

- Compte tenu de l'évolution des dépenses de fonctionnement d'ALM sur la période 2014-2016, le taux directeur retenu est de 1,05 %. En effet, les dépenses de fonctionnement retenues dans le périmètre ont augmenté de 14,1 % en moyenne entre 2014 et 2016 contre 2,29 % pour la moyenne des EPCI. Toutefois, selon ALM, après retraitement des effets du passage en communauté urbaine, ce taux s'élève à 0,3 % ;
- Le besoin de financement (nouveaux emprunts minorés des remboursements de dette) est fixé à 10,5 M€ en 2018, 10 M€ en 2019 et 10 M€ en 2020 ;

Le contrat identifie des dépenses devant être retirées du périmètre à compter de 2018 :

- L'impact en année pleine de l'adhésion de Loire Authion (1,167 M€) ;
- L'impact du transfert de la compétence GEMAPI au syndicat mixte des basses vallées angevines et de la Romme ;
- La mutualisation du service de Conseil de développement d'ALM avec le syndicat du Pôle Métropolitain Loire Angers (seules les dépenses nouvelles sont neutralisables).

L'application du taux directeur de 1,05 % sur les dépenses de fonctionnement induit une augmentation maximale des dépenses de 2017 à 2018 de 1 M€. Au vu du CA 2018, l'objectif est largement atteint puisque même sans les retraitements de périmètres, les dépenses réelles de fonctionnement, au sens de la circulaire applicable, s'élèvent à 86 M€, soit 8,7 M€ en-deçà de l'objectif.

La forte diminution des dépenses portées par le budget principal s'explique, d'une part, par l'arrêt à compter de 2018 du prélèvement lié à la contribution au redressement des finances publiques (6,1 M€), et d'autre part, par une participation exceptionnelle en 2017 du budget principal vers le budget annexe des transports de 8 M€. De façon plus marginale, les dépenses d'entretien de voirie diminuent de 1,2 M€.

Dès lors que la base budgétaire 2017 était amplifiée par la contribution au redressement des finances publiques et par une contribution exceptionnelle au budget annexe transports, le respect du contrat par ALM ne pose pas de difficulté. En tenant compte de l'ensemble du périmètre budgétaire (budgets annexes inclus), les dépenses sont en recul de 4,9 M€.

Les enjeux en termes d'investissement portant principalement sur le budget annexe transports, ALM n'aura pas de difficulté à respecter les objectifs en terme d'endettement.

6.2.4 Une capacité d'autofinancement confortée

Le modèle financier lié au passage en communauté urbaine dégage un excédent brut de fonctionnement toujours plus important d'une année sur l'autre. En effet, les charges transférées à l'occasion du passage en CU ont été compensées par une diminution équivalente des attributions de compensation versées aux communes. Dès lors, le dynamisme des recettes fiscales a été répliqué sur les niveaux d'épargne.

La capacité d'autofinancement brute agrégée augmente de 35 M€ de 2014 à 2018, soit + 59 %.

ALM a bénéficié sur la période d'une recette exceptionnelle perçue en 2016 sur le budget annexe des déchets liée au protocole transactionnel avec l'opérateur pour la sortie du contentieux Biopôle, et de 2,2 M€ de recettes exceptionnelles perçues sur le budget annexe assainissement liées à la reprise des résultats des budgets annexes de Loire Authion. Par ailleurs, un excédent exceptionnel de 4,5 M€ a été perçu en 2018 sur la ZAC du Buisson.

6.3 Des dépenses d'investissement en hausse

Les dépenses d'équipements sont réparties entre le budget principal et les budgets annexes, à l'exception du budget annexe lotissements économiques.

De 2014 à 2018, les dépenses d'équipements inscrites aux comptes administratifs sont passées de 56,9 M€ à 105,9 M€, soit + 49 M€ et + 86 %. Au total, ce sont 388 M€ qui ont été investis par ALM dont 59 % sur le budget principal et 19 % sur le budget des transports⁹⁴. La ligne B du tramway représente 51 M€ des dépenses sur la période, soit 13 % des investissements sur la période.

Les financements propres (subventions, recettes propres⁹⁵, épargne nette et ponction sur le fonds de roulement) ont constitué 80 % des recettes d'investissement sur la période, dont 49 % pour la seule épargne nette⁹⁶.

⁹⁴ Cf. annexe n° 4

⁹⁵ Produits de cession, FCTVA

⁹⁶ Cf. annexe n° 4

Les produits de cessions se sont élevés sur la période à plus de 27 M€, soit plus du double du FCTVA. Les subventions d'investissement reçues sont inscrites en majorité sur le budget principal (38 M€). Elles proviennent pour l'essentiel des communes et à titre plus marginal de l'État et des autres collectivités locales (département et région). Le budget annexe des transports a perçu 2,4 M€ de fonds européens. La forte ponction sur le fonds de roulement en début de période a permis de ne pas recourir à l'emprunt en 2014.

6.4 Un niveau de trésorerie trop important

Les niveaux de trésorerie au 31 décembre de l'exercice de certains budgets annexes peuvent être considérés comme trop importants : ils représentent 188 jours de charges courantes en moyenne pour le budget annexe des déchets et 263 jours pour le budget annexe assainissement. Celui du budget principal l'est également dans une moindre mesure avec plus de 112 jours de charges courantes en moyenne.

6.5 La gestion de la dette

6.5.1 Un encours de dette stabilisé pour ALM, mais reporté sur la ville d'Angers et les entités liées

L'encours de la dette au 31 décembre 2018 s'élève à 378,5 M€ contre 370,5 M€ au 31 décembre 2014, soit une évolution annuelle de + 0,5 %⁹⁷.

La chambre relève que le budget annexe réseaux de chaleur n'a supporté aucun frais financier ni de remboursement de capital en 2015, ce qui constitue une anomalie. Ces dépenses (90 873 € de charges financières et 729 141 € en remboursement en capital) ont été supportées intégralement par la ville d'Angers. Or, la création du budget annexe réseau de chaleur a entraîné un transfert de trois contrats provenant de la commune d'Angers en date du 1^{er} septembre 2015. L'application de la règle du *pro rata temporis* aurait dû conduire ALM à supporter 30 291 € en fonctionnement et 243 047 € en investissement.

De 2014 à 2018, ALM a remboursé pour 127,9 M€ de capital de dette et 3,2 M€ des autres dettes, a réalisé 105,9 M€ de nouveaux emprunts (dont 34,8 M€ sur le budget annexe transports) et a reçu 17,5 M€ de nouveaux emprunts liés aux transferts de compétences⁹⁸. À périmètre constant, l'encours de la dette a donc diminué sur la période.

En apparence, le désendettement des budgets annexes a permis de soutenir l'augmentation de la dette du budget principal. Toutefois, le désendettement du budget transports a été rendu possible par des versements substantiels provenant du budget principal (60M€ sur la période⁹⁹).

⁹⁷ Les chiffres donnés dans le rapport aux élus produit à l'appui du compte administratif 2017 sont différents (capital restant dû 2017 : 354,4 M€) puisque les augmentations de périmètre liées au réseau de chaleur et à la dette de l'ancien syndicat de production d'eau de Loir et Sarthe ne sont pas incluses.

⁹⁸ L'extension du périmètre de l'EPCI et les transferts de compétences ont donné lieu à un transfert de dette de 3,8 M€ sur le budget annexe eau en 2017 provenant de l'ancien syndicat de production d'eau de Loir et Sarthe et un transfert de dettes de 13 M€ sur le budget annexe réseau de chaleur en 2015, provenant de la commune d'Angers.

⁹⁹ 8,6 M€ en 2014, 8,6 M€ en 2015, 11,4 M€ en 2016, 19,4 M€ en 2017 et 11,4 M€ en 2018.

L'analyse de l'encours de la dette d'ALM doit également être rapprochée de la stratégie d'investissement d'ALM qui a consisté à laisser la ville d'Angers investir sur des équipements à vocation communautaire (patinoire, centre des congrès) pour dégager des marges de manœuvre pour la ligne B du tramway. La dette de la ville d'Angers est ainsi passée de 84,7 M€ en 2014 à 143,5 M€ en 2018, soit une augmentation de plus de 69 %.

6.5.2 La situation des prêts à risque

S'il n'existe pas de délibération dédiée à la présentation de la stratégie de dette, les orientations données par le président en la matière sont doubles :

- 1) À périmètre constant, ne pas augmenter l'encours de dette, sauf pour le financement de la seconde ligne de tramway ;
- 2) Réduire le poids de la dette structurée dans l'encours de 40 % à 25 %.

Au 31 décembre 2018, l'encours de la dette classée comme risquée est passé de 140,6 M€ fin 2014 à 93,2 M€ fin 2018 soit de 38 % à 24,8 %. 12 % de l'encours est classé en F-6, soit la catégorie la plus risquée comprenant les produits que les établissements prêteurs signataires de la Charte de bonne conduite¹⁰⁰ se sont engagés à ne plus commercialiser.

La diminution de 47,4 M€ de l'encours risqué s'explique par le rythme annuel de remboursement du capital et par les opérations de sécurisation menées par ALM. Ce sont ainsi 29,73 M€ de capital restant dû qui ont été sécurisés grâce aux quatre opérations de désensibilisation réalisées depuis fin 2014¹⁰¹.

La loi de finances initiale pour 2014 a créé un fonds de soutien visant à apporter une aide aux collectivités et aux établissements les plus fortement touchés par les emprunts structurés. Valable jusqu'en 2028, l'aide apportée par ce fonds est calculée par référence à l'indemnité de remboursement anticipé (IRA) due au titre de ces emprunts, réduisant d'autant le coût associé à leur remboursement anticipé.

ALM a déposé un dossier en avril 2015 pour six prêts représentant un montant de capital restant dû de 50 M€. Ces prêts ont été contractés auprès de la SFIL¹⁰², la Société générale et le Crédit foncier de France. En mai 2016, ALM a reçu une notification de l'aide qui pourrait être apportée : 40 M€ pour un montant total d'IRA de 80 M€. Le coût total de la sécurisation définitive pour ALM se serait donc élevé à 130 M€ dont 40 M€ pris en charge par le fonds de soutien.

ALM disposait de trois options quant à l'activation du fonds de soutien : refuser le dispositif pour engager une action contentieuse contre les banques, intégrer le dispositif pour procéder au remboursement total des emprunts, intégrer le dispositif via la voie dérogatoire pour une période de trois ans renouvelable jusqu'en 2028.

¹⁰⁰ Charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales signée le 7 décembre 2009

¹⁰¹ Cf. annexe n° 4

¹⁰² Société de financement local, créée à la suite de la faillite de Dexia

Au vu de différentes hypothèses de l'évolution de la parité du franc suisse avec l'euro et le dollar, ALM a considéré que le coût de sortie était particulièrement élevé. Le choix a donc été fait d'intégrer le dispositif du fonds de soutien via la voie dérogatoire, c'est-à-dire de ne pas actionner le fonds dans l'immédiat et éventuellement procéder au remboursement anticipé total en attendant des conditions de marché plus favorables et une réduction mécanique du capital restant dû. Il a été décidé¹⁰³ de bénéficier de l'aide du fonds pour cinq prêts (un des prêts SFIL ayant été sécurisé le 1^{er} janvier 2016). Le dispositif prévoit le versement d'une aide financière par l'État durant trois ans lorsque les intérêts dégradés dépassent un certain seuil (6 à 7 %) tout en laissant la possibilité d'opérer des sécurisations totales si les conditions des marchés financiers sont favorables et diminuent les montants d'IRA.

ALM n'a pas inscrit le bénéfice du fonds de soutien dans ses engagements hors bilan au titre des engagements reçus.

La chambre recommande à ALM d'inscrire le concours du fonds de soutien instauré pour les collectivités territoriales et à certains de leurs établissements publics ayant souscrit des contrats de prêt ou des contrats financiers structurés à risque en engagement hors bilan au titre des engagements reçus. En réponse aux observations provisoires de la chambre, ALM a indiqué son accord avec cette recommandation.

Recommandation n°13 : Inscrire le concours du fonds de soutien instauré pour les collectivités territoriales et certains de leurs établissements publics ayant souscrit des contrats de prêt ou des contrats financiers structurés à risque en engagement hors bilan au titre des engagements reçus, conformément à la M14.

Depuis la souscription du premier emprunt structuré en 2001, la direction des finances dresse chaque année un bilan comparant la stratégie de recours aux emprunts structurés et le coût auquel l'EPCI aurait été exposé en cas de recours à des prêts non risqués à taux fixe et variable.

Ainsi, selon le bilan réalisé au 1^{er} janvier 2019, en prenant l'hypothèse d'un panier de dette réparti en 65 % à taux fixe et 35 % à taux variable, le gain net global serait de 15 M€ au 31 décembre 2018. Cela ne présume pas du bilan financier final lorsque tous les prêts à risque auront été remboursés, car une partie des prêts risqués libellés en francs suisses entre en zone de risque à compter de 2019. Un prêt est suivi particulièrement : il s'agit du prêt n° 458 qui, selon les anticipations de la collectivité, pourrait cumuler une perte de change de 6,7 M€ sur la période 2009 à 2039.

Le guide pratique du provisionnement des emprunts à risque¹⁰⁴ ne prévoit la constitution de provisions que pour les emprunts à risque souscrits après le 1^{er} janvier 2014, même si des risques non couverts avant cette date ont encore des effets sur les états financiers actuels des entités. Si ALM n'est donc pas concernée par l'obligation de provisionnement, il pourrait lui être conseillé par prudence de constituer des provisions pour le prêt n°458 souscrit auprès du Crédit agricole et courant jusqu'en 2039.

¹⁰³ Par délibérations du Conseil de communauté des 11 juillet et 12 septembre 2016. Par délibération du 12 février 2018, il a été décidé de proroger le dispositif pour une nouvelle période de trois ans.

¹⁰⁴ https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/guidepratique_provisionnement_maj0515.pdf

6.6 La prospective financière

La période à venir sera marquée par l'achèvement des travaux de la 2^{ème} ligne de tramway dont la dépense totale est estimée à 335 M€.

ALM a établi une prospective financière relative au budget principal. La chambre estime que les hypothèses de recettes sont prudentes. La diminution des charges de gestion anticipée dans ce document suppose toutefois que les efforts de gestion se poursuivent. Le transfert des agents en charge de la voirie entraînerait un surcoût dans un premier temps mais selon ALM, des économies de productivité pourraient être dégagées ensuite.

Dès lors que l'objectif est de limiter l'endettement supplémentaire au financement du tramway, l'augmentation de l'encours du budget principal est gagée sur le désendettement des autres budgets annexes. Cette hypothèse apparaît difficilement réalisable, dans la mesure où leur encours au 31 décembre 2018 s'élève à 77 M€ environ. Par ailleurs, le coût du projet de réindustrialisation du site du Biopôle (20 M€) n'est pas intégré dans la maquette. Or, que ce projet soit porté par ALM ou par la SPL, il aura nécessairement une incidence dans les comptes.

ALM a établi une prospective financière dédiée au budget annexe des transports construite autour de la ligne B du tramway dont les travaux ont démarré en 2017 et qui doit être mise en service en 2022-2023. Ces travaux sont estimés à 335 M€ TTC dont près de 288 M€ doivent être payés de 2019 à 2023.

En recette de fonctionnement, l'hypothèse est posée d'une augmentation du versement transport de 2 % par an, ce qui paraît plausible ainsi que d'une participation du budget principal de 11,4 M€ par an.

Le maintien d'une épargne nette positive est rendu possible en tenant compte des conditions financières de la nouvelle DSP dont l'équilibre du contrat est construit avec des charges stables mais des recettes provenant des usagers en hausse, ce qui fait diminuer la contribution d'ALM. Selon ALM, le réseau n'est actuellement pas utilisé au maximum ; les prévisions sont réalisées à tarifs constants mais en supposant une augmentation importante de la fréquentation. Par ailleurs, le contrat contient une clause d'intéressement en faveur d'ALM : dans le cas où le résultat net après impôts dépasserait 2,5 % du chiffre d'affaire hors taxe, le délégataire s'engage à verser au délégant une somme égale à 50 % des sommes dépassant ce seuil.

Les nouvelles conditions financières de la DSP comparées à une stabilité de la charge nette 2019-2027 au niveau de 2018 permettent d'envisager une économie de près de 119 M€, soit plus du tiers des dépenses afférentes à la 2^{ème} ligne.

Dès lors, le besoin de financement sur la période est évalué à 228 M€, ce qui impliquerait une capacité de désendettement à 10,8 ans en 2027 avec un pic à 26,6 ans en 2022. La capacité de désendettement consolidée d'ALM serait de l'ordre de 6,6 ans en 2017 avec un pic à 8,4 ans en 2022.

La prospective transmise par ALM n'intègre pas les amortissements de la 2^{ème} ligne qui sont estimés à 7-8 M€ par an à compter de la mise en service en 2023. La collectivité a indiqué qu'il pourrait être envisagé de recourir à une participation exceptionnelle du budget principal pour maintenir l'équilibre. La chambre constate qu'une telle participation n'est pas prévue dans la prospective du budget principal.

Par ailleurs, la nouvelle DSP n'intègre pas la décision récente prise par ALM de diminuer les abonnements étudiants de 10 %, ce qui devrait diminuer selon la direction des finances les recettes de 0,7 M€ par an.

La chambre regrette qu'ALM n'ait pas élaboré un plan prévisionnel d'investissement (PPI) qui soit un outil de pilotage physico-financier pour apprécier la soutenabilité puis la réalisation de ses objectifs d'investissement.

Le PPI devrait être traduit opérationnellement dans des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP). Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des engagements qui peuvent être pris, elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées. Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes. L'équilibre budgétaire s'apprécie en tenant compte des seuls crédits de paiement.

ALM aurait tout intérêt à utiliser les outils de la gestion pluriannuelle (AP/CP) pour améliorer l'information donnée aux élus sur la programmation et la réalisation des opérations, fiabiliser la prospective financière et améliorer la planification technique des projets. Ces outils permettent de concilier la logique politique d'affichage des projets, la logique financière de sincérité en limitant les restes à réaliser et la logique opérationnelle de conduite des projets.

La gestion pluriannuelle favorise en outre la bonne information des élus et des citoyens sur le niveau des engagements pris par la collectivité sur plusieurs exercices et la réalité des marges de manœuvres financières. La communication du ratio de pluriannualité, soit le nombre d'années de crédits de paiement nécessaire pour couvrir les engagements pris est un bon indicateur de la capacité de la collectivité à mener les projets décidés et d'en lancer d'autres.

Recommandation n°14 : Développer la gestion en AP/CP conformément aux articles L. 2311-3 et R. 2311-9 du CGCT.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

ALM n'a pas connu de tension financière sur la période contrôlée du fait de recettes fiscales particulièrement dynamiques. L'épargne dégagée par la section de fonctionnement a augmenté permettant d'autofinancer en grande partie le niveau d'investissement soutenu. L'encours de dette a augmenté de 8 M€ pour s'élever à 378,5 M€ en 2018 mais a diminué à périmètre constant et la part des emprunts à risque est passée de 38 % en 2014 à 25 % en 2018, avec un an d'avance sur l'objectif initialement fixé.

Le passage en communauté urbaine a induit une augmentation des recettes conservées par ALM. L'externalisation d'une partie des compétences à des entités liées a également permis de faire porter par celles-ci les conséquences financières des choix politiques opérés.

Les recettes provenant de la TEOM¹⁰⁵ n'ont pas toutes été affectées à la collecte et au traitement des déchets comme elles auraient dû l'être. Elles ont servi à abonder le budget principal qui lui-même est venu abonder le budget annexe des transports.

La prospective financière d'ALM est construite autour du financement de la 2ème ligne de tramway. Pour être tenue, elle suppose que les autres budgets annexes dégagent des excédents importants et se désendettent massivement.

ALM aurait tout intérêt à utiliser les outils de la gestion pluriannuelle des crédits pour améliorer l'information délivrée aux élus sur la programmation et la réalisation des opérations, fiabiliser la prospective financière et piloter la programmation technique des projets.

¹⁰⁵ Taxe d'enlèvement des ordures ménagères

ANNEXES

Annexe n° 1. Les compétences d'Angers Loire Métropole	60
Annexe n° 2. Les risques financiers externes	65
Annexe n° 3. La fiabilité des informations financières et comptables.....	69
Annexe n° 4. La situation financière.....	71
Annexe n° 5. Glossaire	75

Annexe n° 1. Les compétences d'Angers Loire Métropole

Tableau n° 1 : Modification des compétences exercées

	Compétence détenue par la CA (en 2015)	Compétence prise pour le passage en CU au 1 ^{er} janvier 2016
Développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire		
Développement économique	Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire	La compétence économie n'est plus assujettie à la définition d'un intérêt communautaire : elle revêt un caractère intégral et exclusif.
	Actions de développement économique d'intérêt communautaire ; Soutien à des actions locales de développement économique Construction ou acquisition de bâtiments d'accueil, gestion, commercialisation, dans les zones d'activités d'intérêt communautaire ; Hors de ces zones, intervention pour des opérations d'intérêt communautaire ; agence de développement économique.	Actions de développement économique en s'appuyant notamment sur l'agence de développement économique
Équipements, réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs		Construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire. La délibération du 10 juillet 2017 précise qu'aucun équipement n'est d'intérêt communautaire
Écoles	Constructions et aménagement de locaux	
Lycées et collèges		Lycées et collèges dans les conditions fixées au titre Ier du livre II et au chapitre Ier du titre II du livre IV ainsi qu'à l'article L. 521-3 du code de l'éducation
tourisme	Promotion au profit de l'agglomération ; participation à des initiatives et réalisations à caractère touristique	Accueil et information des touristes, promotion du tourisme, dont création d'offices de tourisme et transformation d'offices de

	Compétence détenue par la CA (en 2015)	Compétence prise pour le passage en CU au 1 ^{er} janvier 2016
		tourisme existants, y compris points d'accueil saisonnier, et participation à des initiatives et réalisations à caractère touristique
Enseignement supérieur, recherche et innovation	Soutien aux actions de développement de l'enseignement supérieur et de la recherche Transferts de technologies	Soutien aux actions de développement de l'enseignement supérieur et de la recherche, dont programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche Soutien à l'innovation
Aménagement de l'espace communautaire		
Documents d'urbanismes prévisionnels	Schéma directeur, schéma de secteur ou tout document s'y substituant légalement Plans d'occupation des sols ou tout document s'y substituant légalement	Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur Plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu
Création et réalisation de zones d'aménagement concerté	création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire : l'intérêt communautaire est limité à des zones d'activités économiques	Définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire, au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme Intérêt communautaire défini par délibération du 10 juillet 2017
Réserves foncières	Constitution de réserves foncières au profit des communes et de la communauté	
Mobilité	Organisation des transports urbains de voyageurs au sens du chapitre II du titre II de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982	Plan de déplacement urbains Organisation de la mobilité au sens des articles L. 1231-1, L. 1231-8 et L. 1231-14 à L.1231-16 du code des transports, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code
Voirie	Voies structurantes d'intérêt communautaire : <ul style="list-style-type: none"> - Fonds de concours à la réalisation de voies structurantes d'agglomération, nationales ou départementales pour le financement desquelles les maîtres d'ouvrage font habituellement appel aux collectivités locales ; - Réalisation de voies structurantes d'agglomération, en dehors de celles qui sont sous maîtrise d'ouvrage 	Création, aménagement et entretien de voirie

	Compétence détenue par la CA (en 2015)	Compétence prise pour le passage en CU au 1 ^{er} janvier 2016
	nationale ou départementale.)	
Signalisation		Signalisation
Stationnement		Parcs et aires de stationnement
Études diverses	Études diverses Agence d'urbanisme	Études diverses, en s'appuyant notamment sur l'agence d'urbanisme
Équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire		
Programme local de l'habitat	Programme local de l'habitat : élaboration et maîtrise d'œuvre des actions définies	Programme local de l'habitat
Politique du logement	Politique du logement notamment logement social d'intérêt communautaire Actions en faveur du logement des personnes défavorisées, par des opérations d'intérêt communautaires	Politique du logement Aides financières au logement social Actions en faveur du logement social Actions en faveur du logement des personnes défavorisées
Amélioration de l'habitat	Amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire	Opérations programmées d'amélioration de l'habitat Actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre
Politique de la ville dans la communauté		
Contrat de ville		Élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville Programme d'actions définies dans le contrat de ville
Dispositifs contractuels	Développement urbain, développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire	Animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertions économique
Prévention de la délinquance	Dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance	Dispositifs locaux de prévention de la délinquance
Gestion des services d'intérêt collectif		
Eau et assainissement	Eau et assainissement	
Eaux pluviales		Eaux pluviales
Funéraire		Création, extension et translation des cimetières, ainsi que création et extension des crématoriums et des sites cinéraires
Abattoirs		Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national
SDIS	Lutte contre l'incendie et secours dans les conditions fixées aux articles L. 1424-1 et suivants du CGCT	Services d'incendies et de secours, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie

	Compétence détenue par la CA (en 2015)	Compétence prise pour le passage en CU au 1 ^{er} janvier 2016
énergie		
		Éclairage public Contribution à la transition énergétique Création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains, Concession de la distribution publique d'électricité et de gaz Création et entretien des infrastructures de charge de véhicules électriques
Protection et mis en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie		
Déchets	Collecte, élimination, valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés	Collecte, traitement, élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés
pollution	Lutte contre la pollution de l'air et	les nuisances sonores
		Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie
Espaces verts d'intérêt communautaire		
	Acquisition et aménagement de forêts, vois, parcs et espaces naturels Passation de conventions tendant à l'ouverture au public de forêts, bois, parcs et espaces naturels privés Études et financement d'actions en faveur de l'environnement sous maîtrise d'ouvrage publique (OGAF, plan de développement durable...)	
Gens du voyage		
	Aménagement, entretien, gestion et animation des aires d'accueil des gens du voyage	
Archéologie préventive		
	Création d'un service archéologie préventive Réalisation de diagnostics et fouilles préalables sur la territoire de la communauté	
GEMAPI		
		Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (article L. 211-7-I du code de l'environnement – à compter du 1 ^{er} janvier 2018

Source : CRC d'après statuts ALM

Tableau n° 2 : Caractéristiques des conventions de gestion ALM-communes pour les compétences voirie et eaux pluviales

objet	la commune réalise des prestations définies à l'article 4 au nom et pour le compte d'ALM et sous son contrôle et à l'intérieur des enveloppes financières définies par ALM la commune élabore le programme de maintenance en fonction des besoins qu'elle constate et le soumet à ALM
conditions de réalisations des missions par la commune	<u>Biens</u> : ALM autorise la commune à utiliser les biens que la commune a mis à disposition d'ALM du fait de transfert de compétence <u>Personnels</u> : la commune assure cette prestation avec son propre personnel <u>actes</u> : la commune assure la gestion des contrats en cours; conclut les actes nécessaires; en cas de nouveaux contrats dont le terme se situe après le fin de la présente convention, l'accord d'ALM sera sollicité <u>moyens financiers</u> : comptabilisation distincte dans le budget de la commune, permettant l'élaboration de bilans financiers
missions confiées à la commune	la commune assure la maîtrise d'ouvrage des études et travaux au nom et pour le compte d'ALM dans les limites des montants plafonds définis en annexe les études et travaux sont réalisés à l'initiative et sous la responsabilité de la commune (après accord écrit d'ALM) les dépenses supplémentaires nécessaires (une fois épuisé le fonds de concours de la commune) devront être autorisées par ALM
responsabilité assurance	la commune est responsable du service
conditions financières d'exercice des missions	<u>Modalités comptables</u> : dans la commune grâce à des opérations sous mandat ; les fonds définis par ALM sont versés sous forme d'avance ; la commune versera ses fonds de concours après émission de titre d'ALM la commune transmet un décompte de ses dépenses chaque semestre ; le solde du compte sous mandat sera repris d'une année sur l'autre mais à 0 au plus tard fin 2021 <u>dépenses et recettes liées à l'exécution des missions</u> : la commune supporte les dépenses et encaisse les recettes, sollicite les subventions; le FCTVA sera récupéré par ALM <u>Réception des ouvrages neufs</u> : ALM en tant que propriétaire des ouvrages est associé à leur réception

Source : CRC, d'après les conventions de gestion voirie et eaux pluviales

Annexe n° 2. Les risques financiers externes

Tableau n° 3 : Montant en M€ et répartition des engagements hors bilan d'ALM figurant dans les comptes administratifs

<i>Type d'engagement hors bilan</i>	2017	2018
<i>subventions versées (hors DSP)</i>	50,46	36,38
<i>Participations au capital de sociétés</i>	11,91	13,96
<i>Délégations de service public</i>	42,48	64,83
<i>Capital restant dû des emprunts garantis</i>	185,16	284,46
<i>Participations statutaires</i>	0,50	1,01
<i>dont syndicats mixtes</i>	0,47	0,97
<i>dont Pôle Métropolitain Loire Bretagne</i>	0,03	0,04
<i>Engagements donnés (ZAC principalement)</i>	100,78	69,26
<i>.-Engagements reçus (ZAC principalement)</i>	49,49	42,96
TOTAL	341,79	426,92
<i>Poids des engagements hors bilan / recettes de fonctionnement consolidées</i>	96%	132%
<i>Poids des engagements hors bilan / actif recensé</i>	22%	30%

Source : CRC, d'après les comptes administratifs

Tableau n° 4 : Montant des emprunts garantis par ALM en euros

	CA 2014	CA 2015	CA 2016	CA 2017	CA 2018	variation 2014-2018
Capital restant dû des emprunts garantis	28,67	59,51	137,68	185,16	284,46	892%
<i>dont collectivités ou EP hors logements sociaux</i>	<i>0,00</i>		<i>30,61</i>	<i>42,58</i>	<i>0,00</i>	
<i>dont logement social</i>	<i>12,82</i>	<i>41,76</i>	<i>91,41</i>	<i>125,13</i>	<i>181,42</i>	
<i>dont hors collectivités et EP</i>	<i>15,86</i>	<i>17,75</i>	<i>15,66</i>	<i>17,45</i>	<i>103,04</i>	

Source : comptes administratifs

Tableau n° 5 : Subventions attribuées à des tiers recensées dans les annexes des CA 2017 et 2018 (en euros)

	Montants attribués en 2017	dont DSP	Nb bénéficiaires	Montants attribués en 2018	dont DSP	hors DSP	Nb bénéficiaires
<i>BA eau</i>	43 300		1	42 600		42 600	1
<i>BA déchets</i>	54 351		5	258 242		258 242	12
<i>BA assainissement</i>	27 300		1	27 300		27 300	1
<i>BA aéroport</i>	412 039	367 560	1	533 397	368 060	165 336	1
<i>BA transports</i>	40 956 903	39 718 633	5	44 220 808	43 061 293	1 159 516	6
<i>BP</i>	49 055 344		618	34 722 459		34 722 459	173
Total	90 549 237	40 086 194	631	79 804 806	43 429 353	36 375 453	194

Source : CA 2017 et CA 2018

*Dont 423 personnes physiques pour des montants peu élevés.

Les montants de subventions du budget principal comprennent également les versements aux budgets annexes.

Tableau n° 6 : Evolution de la dette de 5 organismes « associés » et « stratégiques » d'ALM

<i>Emprunts et dettes auprès des établissements de crédits en €</i>	2015	2016	2017	Variation 2015-2017 de la dette	% participation ALM au 31/12/2017	part de dette imputable à ALM 2017 en €
<i>Alter Public</i>	69 065 064	73 078 961	83 851 727	21%	30,28%	25 390 303
<i>Alter cité</i>	72 219 773	93 584 621	84 398 284	17%	28,84%	24 340 465
<i>Alter Services</i>	16 407 511	14 492 245	23 116 228	41%	54,76%	12 658 446
<i>SOMINVAL</i>	342 252	526 108	441 216	29%	31%	136 777
<i>Soclova</i>	73 919 634	82 176 599	85 574 107	16%	5%	4 278 705
Total	231 954 234	263 858 534	277 381 562	20%		66 804 697

Source : compte des organismes

Annexe n° 3. La fiabilité des informations financières et comptables

Tableau n° 7 : Répartition de l'actif immobilisé par budget

au 31/12/2018	actif immobilisé brut (A)	actif total brut (B)	poids de l'actif immobilisé (A/B)	Poids du budget dans l'actif brut
<i>principal</i>	680 571 677	748 289 355	91%	40%
<i>déchets</i>	115 174 293	122 371 482	94%	7%
<i>eau</i>	240 741 118	248 713 922	97%	13%
<i>assainissement</i>	214 585 159	229 154 160	94%	12%
<i>aéroport</i>	4 877 878	5 841 975	83%	0%
<i>transports</i>	465 364 864	476 946 071	98%	26%
<i>lotissements éco</i>	-	9 200	0%	0%
<i>réseaux de chaleur</i>	16 919 582	18 023 842	94%	1%
<i>Total</i>	1 738 234 570	1 849 350 007	94%	100%

Source : CRC d'après bilans

Tableau n° 8 : Vérification de l'application du prorata temporis

Budget	Constats effectués
<i>Assainissement</i>	69 lignes d'inventaires créées sur l'année 2017 pour 821 452 € Seules 4 lignes sont amorties (totalement amorties car biens de faible valeur de 50 € chacun) Il y aurait un défaut d'amortissement à hauteur de 75 671,81 €
<i>Eau</i>	148 lignes d'inventaires créées sur l'année 2017 pour 12 184 981 € dont 16 lignes pour un montant de 4,9 M€ concernent le transfert du syndicat d'eau Il y aurait un défaut d'amortissement à hauteur de 221 207,18 € (hors biens transférés)
<i>transports</i>	40 lignes d'inventaires créées sur l'année 2017 pour 13,8 M€ L'amortissement <i>prorata temporis</i> est effectué sauf pour 5 lignes (qui correspondent à des travaux sur du bâtiment). Il y aurait un défaut d'amortissement à hauteur de 3 510,77 €

Source : CRC d'après fichiers des immobilisations

Tableau n° 9 : Bilan de l'exercice de la politique de réserve foncière entre 2014 et 2018

Type de réserve foncière	Montant des acquisitions	objets
<i>Réserve foncière communautaire</i>	19 556 971 €	Pour l'aménagement urbain, le tramway, la voirie, les actions de développement économiques
<i>Réserve foncière communale</i>	9 297 355 €	Essentiellement pour l'aménagement urbain et le PLH Logement
<i>Réserve foncière patrimoniale</i>	160 695 €	

Source : ALM

Tableau n° 10 : Principaux budgets concernés par les dépenses et recettes à classer

<i>Budget</i>	Solde des dépenses à classer au 31/12/2018 en €	Solde des recettes à classer au 31/12/2018 en €
<i>Principale</i>	5 941 360	11 103 394
<i>Déchets</i>	3 566 459	
<i>Transports</i>		1 153 665

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 11 : Compte 657364 « subvention de fonctionnement aux établissements et services rattachés » pour la prise en charge du déficit

<i>En €</i>	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Transports</i>	8 662 000	8 662 000	11 441 700	19 441 700	11 441 700
<i>aéroport</i>	1 200 000	1 200 000	1 200 000	865 000	600 000

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 12 : Compte 6288 « autres services extérieurs » pour la participation des budgets annexes aux frais de structure au budget principal (contrepartie au 70872 du BP « remboursements de frais par les budgets annexes)

<i>En €</i>	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Déchets</i>	325 000	325 000	325 000	325 000	325 000
<i>Eau</i>	325 000	325 000	430 000	430 000	430 000
<i>Assainissement</i>	325 000	325 000	390 000	390 000	390 000
<i>Aéroport</i>	0	0	0	0	0
<i>Transports</i>	325 000	325 000	325 000	325 000	325 000
<i>Réseaux de chaleur</i>			0	0	0

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 13 : Compte 6522 « excédents ou déficit des budgets annexes à caractère administratif » (contrepartie au 70551 du BP)

<i>En €</i>	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Déchets</i>		2 351 910		8 000 000	6 000 000

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Annexe n° 4. La situation financière**Tableau n° 14 : Recettes de fonctionnement perçues par ALM (hors produits financiers et produits exceptionnels)**

	2014	2015	2016	2017	2018	cumul 2014-2018	variation 2014- 2018 en M€
<i>Recettes fiscales</i>	160,83	165,58	167,03	168,90	179,42	841,75	18,59
<i>Fiscalité reversée</i>	-3,51	-1,79	0,89	1,16	0,50	-2,74	4,01
<i>Ressources exploitation</i>	54,88	60,54	57,32	71,52	71,16	315,42	16,28
<i>Dotations et participations</i>	43,30	40,21	41,97	35,34	40,84	201,66	-2,46
<i>Autres produits</i>	0,01	0,52	1,06	1,38	1,75	4,72	1,74
<i>Subventions d'exploitation</i>	14,68	14,62	14,47	22,02	13,79	79,58	-0,88
<i>.-Produits réciproques</i>	11,16	13,51	14,11	29,78	21,51	90,08	10,35
<i>Total des recettes perçues</i>	259,02	266,18	268,62	276,66	285,95	1356,43	26,93
<i>Total des recettes conservées par ALM après déduction AC et DSC</i>	212,68	225,04	246,52	253,30	261,82	1199,37	49,14

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 15 : Montant des versements aux communes en M€

	2014	2015	2016	2017	2018	Total 2014- 2018
<i>AC</i>	35,80	28,23	11,57	12,77	13,21	101,58
<i>DSC</i>	10,54	12,92	10,52	10,58	10,92	55,48
<i>Total</i>	46,34	41,15	22,10	23,35	24,13	157,07
<i>% des versements total recettes</i>	18%	15%	8%	8%	9%	12%
<i>% des versements recettes fiscales</i>	29%	25%	13%	14%	13%	19%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 16 : Recettes fiscales en M€

		2014	2015	2016	2017	2018	cumul	variation 2014- 2018
<i>Budget principal</i>	TH	32,89	34,36	34,06	34,92	37,12	173,34	13%
	TFB	6,48	6,66	6,78	6,91	7,27	34,10	12%
	TFNB	0,18	0,18	0,19	0,19	0,25	1,01	38%
	TAFPBN	0,29	0,29	0,29	0,29	0,34	1,50	19%
	CFE	21,33	22,61	22,98	23,96	25,33	116,20	19%
	TASCOM	3,77	3,80	3,90	4,69	3,98	20,14	6%
	CVAE	15,32	18,02	16,58	18,17	19,60	87,70	28%
	IFER	0,98	1,02	1,04	1,11	1,16	5,31	19%
	Divers	0,86	1,92	1,21	2,66	0,86	7,5	0%
<i>BA Déchets</i>	TEOM	27,00	27,65	27,62	28,35	29,02	139,65	7%
	Impôts locaux nets des restitutions	-0,34	-0,17	-0,18	-0,01		-0,70	
<i>BA transports</i>	Versement transport	51,73	49,06	52,37	53,79	54,48	261,42	5%
	+Compensation liée au relèvement du seuil des personnes assujetties au versement transport	0,00	0,00	0,00	0,00	0,57	0,57	
	Restitution de VT	-0,52	-0,55	-0,32	-0,10	0,00	-1,48	
	Recettes fiscales ALM	159,96	164,87	166,53	174,91	179,99	846,26	13%

Source : CRC d'après états fiscaux 1386 RC, comptes administratifs, comptes de gestion

Tableau n° 17 : Evolution des charges courantes

<i>en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	total 2014- 2018	Variat°	% variat°
<i>Charges à caractère général</i>	37,90	37,96	47,58	50,48	50,33	224,25	12,43	33%
+ <i>Charges de personnel</i>	31,64	33,34	40,64	41,07	40,97	187,66	9,32	29%
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	67,24	67,63	66,05	72,15	66,88	339,95	-0,36	-1%
+ <i>Autres charges de gestion</i>	15,93	18,25	15,88	24,06	22,63	96,75	6,69	42%
+ <i>Charges d'intérêt et pertes de change</i>	10,46	11,60	10,45	10,38	9,64	52,54	-0,82	-8%
= <i>Charges courantes</i>	163,18	168,78	180,59	198,15	190,45	901,14	27,27	17%

Source : CRC d'après les comptes de gestion agrégés

Tableau n° 18 : Evolution des dépenses de fonctionnement du budget principal au sens de la circulaire du 16 mars 2018 relative à la mise en œuvre des articles 13 et 29 de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018

		2017	2018	variation
011	charges à caractère général	17 694 708	15 878 913	-1 815 794
012	charges de personnel, frais assimilés	23 937 409	23 977 462	40 053
014	atténuation de produits	34 941 088	30 572 634	-4 368 454
65	autres charges de gestion courante	45 503 800	38 046 902	-7 456 899
656	frais de fonctionnement des groupes d'élu			0
	total dépenses de gestion courante	122 077 005	108 475 911	-13 601 094
66	charges financières	2 021 447	2 693 892	672 445
67	charges exceptionnelles	3 962 670	4 932 383	969 713
68	dotations provisions semi-budgétaires	20 000	20 000	0
22	dépenses imprévues	0		0
	total DRF	128 081 122	116 122 186	-11 958 936
013		569 987	475 559	-94 428
		93 710 022	86 025 111	-7 684 911

Source : CRC, d'après les comptes administratifs

Tableau n° 19 : Evolution de la capacité d'autofinancement en M€ (hors retraitement des flux réciproques)

	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années	variation 2014-2018	
Excédent brut de fonctionnement	70,68	81,22	91,12	101,03	102,02	446,08	31,34	44%
<i>dont +/- Résultat financier</i>	-10,44	-11,01	-10,44	-10,11	-9,14	-51,14	1,30	-12%
<i>dont +/- Autres produits et charges excep. réels</i>	-0,22	-2,15	3,64	-1,06	3,80	4,02	4,02	-1842%
CAF brute	59,79	64,61	80,76	85,54	94,96	385,67	35,17	59%
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	15,88	47,77	17,08	25,67	21,56	127,96	5,68	36%
= CAF nette ou disponible	43,91	16,84	63,68	59,87	73,40	257,70	29,49	67%

Sources : CRC, d'après les comptes de gestion agrégés

Tableau n° 20 : Dépenses d'équipement en M€

<i>Budgets</i>	2014	2015	2016	2017	2018	Variation 2018- 2014	Cumul sur les années
<i>BP</i>	35,50	42,78	41,29	51,27	57,60	62%	228,44
<i>BA transports</i>	8,93	9,30	11,20	15,27	30,11	237%	74,80
<i>BA eau</i>	4,48	4,63	6,65	5,60	6,89	54%	28,25
<i>BA déchets</i>	2,47	3,77	4,60	3,96	2,30	-7%	17,10
<i>BA aéroport</i>	0,13	0,19	0,14	0,09	0,08	-37%	0,63
<i>BA assainissement</i>	5,37	7,30	10,17	5,58	8,84	65%	37,26
<i>BA réseaux de chaleur</i>		0,92	0,35	0,08	0,05		1,41
Total	56,89	68,89	74,39	81,84	105,88	86%	387,89

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 21 : Sources de financement de l'investissement en M€

	2014	2015	2016	2017	2018	total	répartition %
Subv reçues	6,79	10,14	9,66	11,32	11,09	49,00	9%
Rec propres	6,98	3,58	12,99	6,86	12,13	42,54	8%
Emprunt	0,00	35,24	20,29	23,11	27,25	105,88	20%
Fds roulement	21,05	13,97	5,55	11,23	14,06	65,85	13%
Epargne nette	43,91	16,84	63,67	59,86	73,38	257,67	49%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 22 : Évolution de l'encours de dette d'Angers Loire Métropole en M€

	2014	2015	2016	2017	2018	Variation 2018-2014
Budget principal	93,22	96,53	109,70	125,10	135,00	41,78
ASSAINISSEMENT- ALM	24,54	23,51	22,53	21,51	20,50	-4,04
EAU-ALM	23,86	22,62	21,35	23,72	22,15	-1,71
AEROPORT-ALM	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00
TRANSPORTS-ALM	186,82	174,86	169,03	163,34	166,27	-20,55
DECHETS-ALM	42,04	39,79	37,76	27,84	23,14	-18,91
RESEAUX DE CHALEUR ALM		0,73	12,54	12,00	11,47	11,47
LOTISSEMENTS ECONOMIQUES ALM	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00
TOTAL	370,49	358,04	372,91	373,51	378,52	8,03

Sources : comptes de gestion

Annexe n° 5. Glossaire

AC : attribution de compensation

CCAS : Centre communale d'action sociale

CFE : cotisation foncière des entreprises

CIF : coefficient d'intégration fiscale

CLECT : commission locale d'évaluation des charges transférées

CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

DSC : dotation de solidarité communautaire

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

IFER : imposition forfaitaire des entreprises de réseaux

PSSI : politique de sécurité des systèmes d'information

RSSI : responsable de la sécurité des systèmes d'information

SEM : Société d'économie mixte

SPL : société publique locale

TASCOM : taxe sur les surfaces commerciales

TEOM : taxe d'enlèvement des ordures ménagères

TAFPBN : taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties

TFB : taxe sur le foncier bâti

TFNB : taxe sur le foncier non bâti

TH : taxe d'habitation



Les publications de la chambre régionale des comptes
des Pays de la Loire
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Pays-de-la-Loire

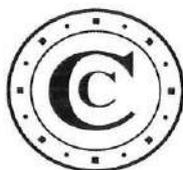
Chambre régionale des comptes Pays de la Loire

25, rue Paul Bellamy

BP 14119

44041 Nantes cedex 01

Adresse mél. paysdelaloire@ccomptes.fr



**Réponse de Monsieur Christophe Béchu,
Président d'Angers Loire Métropole,
au rapport d'observations définitives de la chambre
régionale des comptes Pays de la Loire
en date du 8 juillet 2020**

Les réflexions ou rappels procéduriers et de forme, comme les projections soulignées par la Chambre, apparaissent à bien des égards décalés à la lumière des réalités nouvelles que la collectivité va devoir affronter. Nous nous efforcerons d'en tenir compte même si, dans la période récente, l'Etat lui-même s'est affranchi de beaucoup de règles administratives jugées hors sol par rapport aux enjeux, ou dont le strict respect finissait par pénaliser gravement l'efficacité des interventions.

Nul doute que règles comptables, budgétaires, administratives et financières vont être assouplies pour permettre aux collectivités territoriales de prendre le relai sur le terrain de politiques publiques profondément impactées par l'épidémie de COVID 19. Le pragmatisme et la nécessité impérieuse de résultats vont remettre en cause beaucoup de dogmes. Nous nous adapterons avec prudence et intelligence.

Nous serons aidés dans ce « monde d'après » par nos fondamentaux de gestion. Grâce à la mutualisation importante de nos services engagée ces dernières années, la fiabilité de nos informations financières et notre organisation comptable qui a permis de diviser par 3 depuis 2014 nos délais de paiements. Nous disposons d'atouts non négligeables pour soutenir notre territoire et ses habitants et poursuivre notre développement.

Les compétences exercées par Angers Loire Métropole

Durant la période sous contrôle, Angers Loire Métropole s'est transformée en Communauté Urbaine. Pour autant, la Chambre Régionale des Comptes le souligne, cette transformation n'est pas encore totalement aboutie et elle a raison.

Confrontés à la fois au sommet par une transformation de communauté d'agglomération en communauté urbaine et à la base par de nombreuses créations de communes nouvelles, les élus ont unanimement décidé de procéder à une intégration de l'ensemble des nouvelles compétences par palier. Ainsi en est-il en matière de voirie, d'éclairage public, et d'eau pluviale notamment, où des délégations de gestion aux communes ont été mises en place de manière transitoire.

Les élus se sont donnés l'ensemble du mandat 2014-2020 du Conseil Communautaire pour transférer totalement les compétences exercées et définir l'intérêt communautaire de certains grands équipements structurants (patinoire, Centre de Congrès, Parc Expos, Parc de Loisirs du Lac de Maine...). **En 2021, cette période transitoire sera totalement achevée et la Communauté Urbaine, après avoir pris le temps de se consolider, exercera en direct et sans délégation, l'ensemble de ses responsabilités, conformément à la recommandation n°1 de la Chambre.**

Cette prudence dans la mise en œuvre n'est pas un « manque d'ambition », mais un souci permanent de réalisme. Les élus ont préféré prendre le temps pour faire les choses bien et éviter les effets inflationnistes d'une intégration de compétences à marche forcée, comme l'ont connu d'autres strates territoriales, à l'image des régions fusionnées, épinglées par un récent rapport de la Cour des Comptes.

La progressivité dans notre approche n'a cependant pas empêché Angers Loire Métropole de poser des actes allant dans le sens d'un développement fort de l'intercommunalité comme en témoigne l'octroi de fonds de concours à la réalisation d'équipements à caractère unique et à fort rayonnement pour un total de plus de 14 M€.

De même, la consolidation de la compétence économique par la création d'une agence unique en lieu et place de services éclatés a-t-elle donné des résultats probants.

Angers a été classée « 1^{ère} des métropoles intermédiaires » pour son dynamisme avec 3650 emplois créés entre 2014 et 2018, alors qu'elle en avait perdu 2180 entre 2008 et 2014. Cette très bonne santé économique de notre territoire a eu des conséquences vertueuses sur nos recettes contribuant à notre bonne santé financière.

Pour autant, la Communauté Urbaine ne doit pas non plus être un « attrape tout ». Même si, conformément à la réglementation, la compétence prise par ALM pour la gestion des équipements funéraires prévoit à sa charge la construction et l'extension des cimetières et des crématoriums, il n'en reste pas moins que la construction d'un crématorium par Loire-Authion a été étudiée et décidée par elle seule, antérieurement à l'entrée de la commune nouvelle au sein de l'EPCI. Cet équipement relève donc de la seule responsabilité de la commune et non de celle d'Angers Loire Métropole comme le préconise la CRC.

La gouvernance et le pilotage

Concernant la gouvernance et le pilotage de la Communauté Urbaine, Angers Loire Métropole s'est très tôt dotée d'un projet de territoire 2016-2030 qui a fixé orientations et priorités en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transports et de logement, de politique de la ville, de l'environnement et de gestion des ressources.

Ce projet qualifié de « substantiel » par la Chambre sera évalué et actualisé à l'occasion du prochain mandat.

La mutualisation des services, qui concerne 41 % des agents de la Ville centre et de l'EPCI, s'est poursuivie sur la période. Les conventions de gestion feront l'objet d'une actualisation avec mise en place de fiches d'impact.

Comme le souligne la Chambre Régionale des Comptes, le contrôle de gestion mis en place au sein de la collectivité est « performant ». Ce système de pilotage doit cependant être complété par le déploiement d'un contrôle interne formalisant les procédures. C'est le sens de la *recommandation n°2* de la CRC qui sera mise en œuvre dès le début du prochain mandat.

Dans sa *recommandation n°3*, la CRC préconise de formaliser une stratégie en matière de prévention de détection des faits de corruption en établissant une cartographie des risques et en renforçant la charte de l'élu local.

Ce volet fait partie intégrante du périmètre définissant le champ d'intervention du contrôle interne évoqué précédemment. **La charte de l'élu local sera complétée en ce sens lors de l'installation des nouveaux élus.**

Le règlement intérieur de l'Assemblée sera également précisé pour permettre, comme le recommande la Chambre (*recommandation n°4*), la formalisation des procédures de prévention des conflits d'intérêt conformément au décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014.

Les systèmes d'information

Comme dans de très nombreuses collectivités à l'ère du tout numérique, **la gouvernance et le pilotage des systèmes d'information doivent être renforcés**. La collectivité partage ce constat et a profité de la concrétisation de son projet de Territoire Intelligent pour réinterroger ses pratiques, définir sa stratégie, déployer une nouvelle organisation et renforcer fortement ses moyens opérationnels et de contrôle mettant en cela en application la **recommandation n° 5** de la CRC.

A titre d'illustration, un responsable de la sécurité des systèmes d'information (RSSI) vient d'être recruté à Angers Loire Métropole conformément à la **recommandation n° 6**, ainsi qu'un responsable de la protection des données (**recommandation n°7**) pour se mettre en conformité avec les règles du RGPD.

La consolidation majeure du système d'information d'Angers Loire Métropole est aujourd'hui engagée. Elle s'est appuyée sur la démarche du Territoire Intelligent afin de prendre en compte de manière optimale les enjeux numériques. La Direction du système d'information et du numérique y est un acteur central et stratégique et pas seulement un contributeur.

La question de l'élargissement de la mutualisation des services rendus par la DSIN à l'échelle de tout ou partie des autres communes de la Communauté Urbaine sera un des axes de travail prioritaire de la prochaine mandature en alignement avec le projet de territoire intelligent.

Les risques financiers extérieurs

C'est la partie la plus contestable à nos yeux des observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes. Alors que les fondamentaux financiers de la collectivité locale sont bons et maîtrisés, alors que tous les indicateurs de bonne gestion se sont améliorés, la Chambre s'efforce de rechercher de potentiels risques financiers extérieurs.

S'appuyant sur le montant cumulé des principaux engagements financiers extérieurs (garanties d'emprunts, avances, participations...), la Chambre s'interroge sur de possibles défaillances des organismes soutenus. La collectivité ne s'engage bien entendu aucunement à l'aveugle et sans s'assurer d'un contrôle de la capacité financière de ses partenaires.

Bien sûr, tout est toujours possible, l'actualité le prouve. Toutefois, il n'y a jamais eu dans un passé lointain ou récent un seul accident de paiement d'un des bailleurs sociaux concernés.

Ces organismes ne sont absolument pas en difficulté particulière. Tous les rapports de l'ANCOLS et de la Caisse des Dépôts les concernant spécifiquement témoignent au contraire d'une gestion saine et rigoureuse.

De même, aucun accident de paiement de l'aménageur ALTER n'a jamais été à déplorer. Au contraire, cet organisme a même fait l'objet d'un récent rapport de la CRC où celle-ci qualifie la situation de l'établissement de « satisfaisante » et d'un niveau de réserve « confortable ».

Les organismes de logements sociaux et l'aménageur représentent 90 % des garanties d'emprunt (252 M€ sur 281 M€) accordées par Angers Loire Métropole. Compte tenu de la santé financière des établissements concernés, les risques sont pour le moins infinitésimaux.

Quant à ALTER Service, (10 % des garanties d'emprunt), son projet de développement a été précédé d'une augmentation de capital dans un contexte d'investissement soutenu en faveur des réseaux de chaleur notamment. Réseaux de chaleur dont le retour sur investissement est largement excédentaire ! La seule activité non rentable de cette société est celle de SPAVITA, que la collectivité s'est engagée à abandonner au terme de la concession au plus tard début 2022.

Par ailleurs, quel sens a cette alerte sur les garanties d'emprunt quand dans le même temps, le suivi de ces dernières par la collectivité est qualifié par la Chambre de « bonne pratique » ?

Enfin, et c'est toute l'ambiguïté de l'analyse de la CRC. Qui dit plus de compétences pour l'EPCI passant de Communauté d'agglomération à Communauté Urbaine, dit forcément plus d'engagements en lieu et place des communes auxquelles il se substitue ! La Chambre ne peut pas d'un côté regretter une absence d'« ambition » dans la prise en compte de nouvelles compétences et alerter sur les potentiels risques financiers externes qui y sont attachés !

Concernant les concours attribués à des tiers en nature ou en subvention et plus particulièrement à ALDEV, l'écart entre le montant inscrit dans la « galaxie » et le total de la subvention versée s'explique par la non prise en compte des charges de personnel transférées d'ALM vers ALDEV au 1er janvier 2015 au titre de la régie autonome du même nom (emploi formation insertion, services aux entreprises et innovation économique). Cette subvention n'est pas retracée dans les annexes du fait d'une imputation initiale erronée en charge exceptionnelle. Or l'annexe décrite ne tient compte que des subventions versées au chapitre 65 « charges de gestion courante ». Une rectification a été opérée en 2019.

De même, les anomalies relevées par la CRC dans l'annexe des concours attribués à des tiers seront corrigées dans le CA 2019 pour ALDEV et l'ESAD TALM. Le complément sur la valorisation des prestations en nature sera également apporté.

Concernant les délégations de services publics, la CRC évoque à tort une sous-évaluation de 20 M€ de la DSP Transports, alors que le montant de la DSP Transports est bien de 40 M€ et figure correctement pour le bon montant sur l'annexe du budget transports. Il n'y a pas d'anomalie sur ce point.

Par ailleurs, les montants mentionnés sur l'annexe du budget principal correspondent à la participation du budget principal au budget annexe transports et au budget aéroport au titre de l'article L 2224-2 du CGCT (et en aucun cas au montant de la DSP). Par contre, il y a effectivement un copier-coller malheureux car les 19 441 700 € et les 865 000 € correspondent aux montants 2017 et non 2018 (montants de 11 441 700 € et 600 000 €)

Il n'y a donc aucune sous-évaluation du fait de chiffres erronés sur les DSP Transports ou Aéroport.

Les prises de participations : conformément aux souhaits de la Chambre, la comptabilisation des prises de participation a été identifiée comme prioritaire avec la Trésorerie principale et sera réalisée en 2020 afin qu'elles soient traduites dans les annexes des comptes.

Dans les relations avec les différentes entités, la Chambre relève l'existence de GIE qui selon elle, rend plus difficile le contrôle analogue de ses SPL par la collectivité.

Pourtant, la création de GIE semble être la forme appropriée pour porter les fonctions supports et les charges communes à un ensemble de sociétés publiques. **C'est d'ailleurs la CRC elle-même qui a préconisé cette solution lors de son contrôle de la société d'aménagement départemental SODEMEL en 2016.** Il convient cependant que le GIE conçoive une comptabilité analytique solide basée sur des critères simples et vérifiables de manière à ventiler dans les différentes structures les justes coûts. Les GIE d'ALDEV et d'ALTER –dans le cadre du contrôle analogue- sont d'ores et déjà identifiés dans le plan de contrôle 2020-2021 du conseil de gestion.

En conclusion de ce chapitre sur les risques financiers extérieurs, la Chambre propose une **recommandation n°8** : évaluer les risques financiers pour la collectivité, relatifs aux entités liées, afin d'en constater les conséquences potentielles dans les états financiers.

Pour cette recommandation n°8, la réflexion engagée sur la fonction de «contrôle interne» avec comme première étape la construction d'une cartographie des risques pourra y répondre, même si dès aujourd'hui et depuis longtemps tant les contrôles ANCOLS, CRC, Caisse des Dépôts, que les différents comités de suivi et de contrôles analogues des principaux partenaires de la galaxie font déjà très largement leur travail, évidemment, de sensibilisation aux risques de ces différents organismes.

L'absence de défaillance à ce jour n'exclut aucunement notre vigilance.

La fiabilité des informations financières et comptables

Angers Loire Métropole prend acte que le respect des règles applicables en matière de calendrier budgétaire, le poids des décisions modificatives, le taux d'exécution budgétaire, la mise en ligne des documents d'informations budgétaires, et financières n'appellent pas de remarques de la Chambre, témoignant en cela de la sincérité budgétaire de la collectivité et de sa transparence.

De manière générale, la Chambre souhaite que les documents présentés aux élus ou au public soient toujours plus enrichis, complets, détaillés. On peut toujours faire mieux en ce domaine. Mais l'exhaustivité a aussi son revers de médaille. Trop d'informations peut aussi tuer l'information et détourner l'intérêt du citoyen. La collectivité a fait le choix de la pédagogie et présente des rapports budgétaires synthétiques qui peuvent être appréhendés par le plus grand nombre. Des renvois réguliers sont faits en annexe.

Jusqu'en 2017, le détail des principales opérations d'investissement du budget principal figurait dans le rapport du DOB. Le choix a été fait d'une présentation plus synthétique avec le montant de chaque politique publique. Nous reviendrons cependant à une présentation plus détaillée s'agissant du budget principal, ce détail ayant toujours figuré dans le rapport pour l'investissement des budgets annexes.

Selon la Chambre, la collectivité doit encore progresser dans son inventaire patrimonial et comptable et pour cela formule une recommandation n°9 : mettre en œuvre les dispositions réglementaires prévues par les instructions budgétaires et comptables M14 et M4 afin de présenter la situation patrimoniale de façon exhaustive et sincère.

Interroger la sincérité des comptes sur la base d'anomalies sur la valorisation de l'ensemble du patrimoine bâti de la collectivité nous apparaît disproportionné par rapport aux enjeux financiers de la Communauté Urbaine. Ou comment formalisme et réglementation finissent par l'emporter sur des préoccupations budgétaires infiniment plus stratégiques ! Au moins, la Chambre aurait-elle pu relever qu'en la matière, du chemin avait été parcouru par

rapport au précédent mandat, avec une qualité de l'information patrimoniale en progression puisque **d'après l'Indice de Qualité des Comptes Locaux (IQCL) du Ministère des Finances, nous sommes en progression et au-dessus de la moyenne de la strate : 15,9 en 2013 et 17,6 en 2017).**

Pour atteindre ce résultat, **les travaux menés au cours de ces dernières années se sont organisés autour de deux axes :**

- le premier a consisté à formaliser et sécuriser une gestion régulière des flux d'inventaire dans le nouvel outil financier Grand Angle (formalisation de règles pour la création et la modification des fiches d'inventaire, reconstitution régulière des comptes 237/238 dans le cadre des opérations sous mandat, mise en place en 2017 d'une délibération unique regroupant toutes les durées d'amortissement, sortie des biens réformés ou totalement amortis...)

- le second axe a consisté à partager un plan d'action avec le comptable de la collectivité pour toutes les opérations complexes ponctuelles (intégration en 2014 de la ligne A du tramway pour 252 M€, intégration de l'usine Biopole pour 63 M€, intégration des actifs de syndicats dont la dissolution a impliqué le transfert de l'actif à Angers Loire Métropole (Florilore, SMEA Plateau Mayenne, Syndicat d'Eau Loire et Sarthe, mise à disposition par la ville d'Angers au budget annexe Réseaux de Chaleur Angers Loire Métropole de l'actif des chaufferies urbaines suite au passage en Communauté Urbaine...).

Ces travaux représentent une mobilisation particulièrement soutenue des services financiers. La mise en place d'une méthodologie solide (procédures, calendrier et outils de suivi partagés avec la trésorerie municipale) a permis depuis quelques années de fiabiliser les travaux récurrents et va permettre d'absorber progressivement les nouvelles opérations complexes liées au contexte en mutation (notamment les transferts de compétences).

Il faut en effet rappeler ici l'importance des évolutions de l'environnement institutionnel durant le mandat écoulé (transferts de compétences des communes, suppression de syndicats, regroupement des outils liés à l'aménagement, l'économie et le tourisme). Le prochain mandat s'annonce tout aussi riche du point de vue des travaux à mener sur le patrimoine d'ALM avec la finalisation du transfert de la voirie, d'engagements communautaires, la transformation en Métropole...

Ces travaux, comme la recommandation n°9 de la Chambre, seront menés à bien avec détermination mais par étape, dans la durée.

L'engagement des dépenses n'apparaît pas satisfaisant à la Chambre, ce qui rend difficile le rattachement à l'exercice.

La collectivité souhaite cependant rappeler que la pratique de rattachement a progressé durant le mandat : de moins de 10 rattachements en 2015 nous sommes passés à plus de 25 en 2018 pour un montant significatif de 1,2 M€ en dépenses et de 1,6 M€ en recettes. Sont en particulier visés les flux liés aux DSP (ALDEV notamment) et les flux croisés (mutualisation, frais généraux entre les budgets annexes et le budget principal). De nouvelles catégories de dépenses seront abordées progressivement.

Angers Loire Métropole ne constitue pas de provisions alors qu'elle fait face à des risques significatifs. La collectivité rappelle que les provisions pour charges sont actuellement, de facto, faites dans les prévisions budgétaires de chaque direction qui prévoient des crédits supplémentaires dédiés. S'agissant des risques significatifs, ils sont traités lors du BP chaque année.

Par ailleurs, pourquoi provisionner les jours épargnés par les agents sur leur compte épargne temps puisque ceux-ci ne sont pas monétisables par décision de l'assemblée délibérante ?

Enfin, il est souvent plus efficace de régler au fond les problèmes plutôt que de provisionner leurs conséquences. C'est ce que nous avons fait notamment avec le dossier Biopole qui a permis de réaliser des économies financières très importantes tout en offrant de nouvelles perspectives, plus sereines, du traitement de nos déchets à l'échelle métropolitaine.

Sans compter que **la COVID 19 vient nous rappeler que vouloir provisionner tous les risques est un leurre.** Ce risque de pandémie n'a jamais été identifié, et pourtant, il va impacter de manière beaucoup plus grave la situation financière de nos collectivités.

La situation financière

La collectivité relève avec satisfaction les commentaires favorables de la Chambre relatifs à la situation financière d'Angers Loire Métropole qui n'a connu aucune tension sur la période contrôlée.

Preuve de bonne gestion, ses dépenses de fonctionnement ont été maîtrisées, augmentant moins vite que les recettes. Sa capacité d'autofinancement a été confortée, les dépenses d'investissement soutenues dans un contexte d'encours de dette stabilisé et sans aucune hausse de fiscalité.

Au cours de la période, l'épargne a doublé, et la capacité de désendettement a été divisée par 2...

Quant à la prospective financière, **la Chambre estime que les hypothèses de recettes sont prudentes et sa capacité de désendettement consolidée encore loin des seuils prudentiels en 2027 (6,6 ans) malgré le financement de la seconde ligne de tramway.** Une seconde ligne de tramway que la collectivité s'est engagée à réaliser sans augmentation de fiscalité, notamment grâce à une meilleure négociation de sa nouvelle DSP, à l'issue d'une vraie mise en concurrence.

Tout est dit !

Toutefois, le souhait de la CRC de toujours voir le verre à moitié vide, conduit cette dernière à des erreurs d'analyses très lourdes. Ainsi, est-il de son analyse du budget transports qu'Angers Loire Métropole souhaite contester formellement.

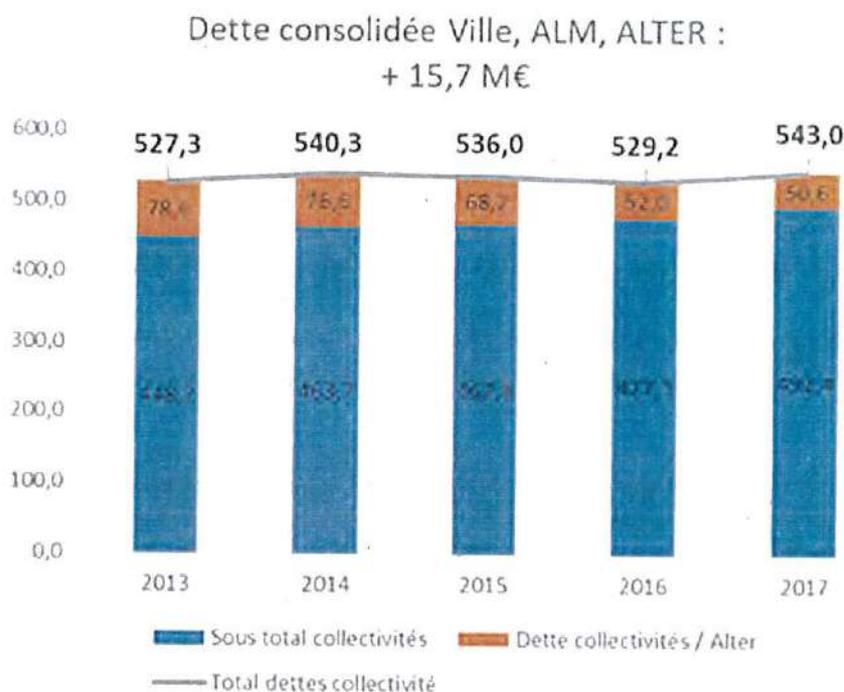
L'affirmation de la Chambre selon laquelle le désendettement du budget Transports ne serait que de « l'affichage », est une présentation choquante et fallacieuse qui méconnaît les principes de ce budget qui ne peut s'équilibrer par la seule tarification des billets et le versement transports.

La billetterie couvre 20 % des dépenses de fonctionnement du réseau de transports publics de l'agglomération. Le versement Transports, même si le dynamisme économique du territoire l'a fortement valorisé sur la période, ne couvre de son côté que 65 % des dépenses de fonctionnement. Reste donc une charge pour la collectivité de près de 15 % qui constitue pour la collectivité sa contribution au service public. Cette contribution est par ailleurs restée totalement constante sur la période 2014-2020. C'est comme cela dans toutes les collectivités de France.

Le budget Transports s'est donc bien désendetté entre 2014 et 2018, l'encours de dette est passé de 194,1 M€ à 151,2 M€, soit -43 M€ sur la période de contrôle de la Chambre, de CA à CA.

Par ailleurs, la Chambre suggère que la stabilisation de l'encours de dette de la collectivité doit être nuancée par une approche consolidée intégrant la Ville et quelques satellites, dont ALTER, la SOCLOVA et la SOMINVAL. Cela nous convient parfaitement puisque cette approche élargie fait apparaître une situation d'Angers Loire Métropole encore plus favorable.

En effet, la stratégie d'endettement consolidé d'Angers Loire Métropole, de la Ville, et de l'aménageur montre une très grande stabilité sur la période : +15,7 M€ depuis 2013, **du essentiellement à l'emprunt municipal**. L'aménageur ayant réduit, sur la période, sa dette, contractée pour le compte de la collectivité, de 28 M€.



Budget déchets : sur la période, le budget déchets a présenté régulièrement une situation de sur-équilibre qui peut poser selon la CRC le principe d'un réajustement à venir de la TEOM.

Le dossier du traitement des déchets et de son financement a fait l'objet de décisions courageuses de la part d'Angers Loire Métropole. Biopole s'est révélé un véritable fiasco face auquel la collectivité a décidé sa fermeture non sans régler avec efficacité tous les contentieux avec le constructeur et l'exploitant et imaginer une réindustrialisation crédible du site.

Cet épisode qui pouvait s'avérer dévastateur pour les finances de l'agglomération justifiait une stabilité de fiscalité afin de prévenir tous risques financiers. Cette stabilité des taux de TEOM a permis de dégager des résultats qui ont été très largement mis à contribution pour désendetter le budget déchets. L'encours de dette du budget déchets est ainsi passé de 44,4 M€ à 18,4 M€ sur la période !

Maintenant que le danger financier s'éloigne, ALM va d'ailleurs ajuster la TEOM au plus près des charges portées par cette compétence (*recommandation n° 12*).

Un premier pas en ce sens a été fait avec l'adoption du budget 2020 qui traduit une baisse de 1,2 % de la TEOM. Cet ajustement à la baisse sera poursuivi de manière pluriannuelle.

Pour information, **si le taux moyen de TEOM est de 9,08 % en France, il est désormais de 9,00 % sur ALM.**

Dans ses recommandations n°10 et n°11, la Chambre invite Angers Loire Métropole à formaliser la stratégie, les relations financières et fiscales entre ses membres dans un pacte financier et fiscal ainsi qu'à adopter un règlement budgétaire et financier.

Les éléments de ce qui constitue usuellement un pacte financier et fiscal (DSC, fonds de concours, fiscalité, emprunts...) ont été posés au début du mandat et rappelés régulièrement à chaque Débat d'Orientations Budgétaires. Ils nous ont semblé suffisamment clairs et réguliers pour ne pas les avoir formalisés dans un **document cadre, par ailleurs nullement imposé par la réglementation.**

La collectivité profitera toutefois du début du prochain mandat pour s'en doter afin de formaliser, comme l'y invite la CRC, ses règles majeures de fonctionnement et d'investissement.

Dans sa recommandation n°13, la Chambre souhaite qu'ALM inscrive le concours du fonds de soutien instauré par l'Etat au bénéfice des collectivités locales et certains de leurs établissements publics ayant souscrit des contrats de prêts ou des contrats financiers structurés à risque en engagement hors bilan au titre des engagements reçus, conformément à la M 14.

Au même titre que la valorisation des risques externes, l'inscription d'engagements reçus tel le fond de soutien pour les emprunts à risque sera dorénavant réalisée dans les annexes budgétaires.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, mes salutations respectueuses.



Christophe BÉCHU,
Président d'Angers Loire Métropole