



Chambre régionale des comptes
du Nord-Pas-de-Calais

ROD.0480

Date d'envoi à fin de notification : 10/11/2010
Date de communicabilité : 14/12/2010

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

- Commune de LE PORTEL -
(Pas-de-Calais)

SUIVI DE LA REPOSE DE L'ORDONNATEUR

RÉSUMÉ	2
I. PROCEDURE	4
II. OBSERVATIONS DEFINITIVES	4
I. LE CADRE BUDGETAIRE ET COMPTABLE	4
A. La présentation des documents budgétaires	4
B. L'information externe sur la situation financière de la commune	8
C. La fiabilité des comptes.....	8
D. L'équilibre budgétaire	13
II. L'ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE	14
A. Un autofinancement altéré.....	14
B. Les subventions aux organismes publics et privés	16
C. La gestion de la dette.....	18
D. La gestion de la trésorerie et les tensions	21
E. Les garanties d'emprunt	22
III. L'EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE	23
A. L'évolution des effectifs.....	23
B. Le pilotage de la masse salariale	26
IV. LES TRANSFERTS AVEC L'INTERCOMMUNALITE – LA CAB	26
A. L'évolution des transferts financiers	26
B. Un transfert partiel en matière d'assainissement et de gestion des ordures ménagères.....	26
C. Les constats de la chambre concernant les compétences de la CAB.....	27
V. LES ACTIONS MENEES DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	27
A. Le contexte urbain et social de la ville de Le Portel.....	27
B. L'organisation de la collectivité en matière de politique de la ville	30
C. L'articulation avec la communauté d'agglomération du Boulonnais (CAB)	32
D. Le suivi de la politique de la ville	33
E. Les relations entre la collectivité et les acteurs associatifs financés au titre de la politique de la ville	37
F. Les dotations urbaines de péréquation fiscale (DSU-CS et DDU)	38
G. La transition du contrat de ville au CUCS.....	40
H. Le pilotage du CUCS	41
I. Le contenu du CUCS et le suivi de sa mise en œuvre	41
J. Le bilan de la première génération et la préparation de la deuxième génération des CUCS	43
K. L'articulation entre les projets de rénovation urbaine et le volet social de la politique de la ville.....	43
RECOMMANDATIONS	52
ANNEXES	53

Résumé

Le Portel est une commune du littoral du Pas-de-Calais de près de 11 000 habitants, dotée d'un budget de fonctionnement de 15 M€. Elle est marquée par de forts contrastes socio-économiques qui la placent, au sein de l'agglomération boulonnaise, comme la collectivité présentant des « *indicateurs parmi les plus alarmants* » selon le contrat urbain de cohésion sociale du 30 décembre 2006. Elle abrite en effet une zone urbaine sensible (ZUS) regroupant près de la moitié de sa population.

Depuis 2007, sa situation financière est devenue particulièrement délicate sous l'effet conjugué d'une augmentation des dépenses de personnel et des investissements engagés dans le cadre de la rénovation urbaine du quartier Carnot de la ZUS, qui ont donné lieu à des surcoûts non compensés.

Ces facteurs ont eu pour conséquence une détérioration de son autofinancement net, devenu négatif en 2007, une augmentation de la dette aboutissant à une dégradation de sa capacité de désendettement qui atteint 30 ans fin 2008 au lieu de 14 ans fin 2006. Ils ont également généré de fortes tensions financières, qui se sont manifestées par une sollicitation accrue de la ligne de trésorerie et un renchérissement des frais financiers résultant, en particulier, du retard dans le versement des subventions d'investissement.

L'analyse des budgets fait apparaître un manque de fiabilité des annexes. De nombreux états ne sont pas conformes aux maquettes définies par la réglementation comptable (taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères, subventions accordées aux organismes publics et privés), ou bien inexacts (états de la dette, des garanties d'emprunts), ou encore non renseignés de manière systématique (certains états de la dette, annexe sur les provisions). Ces anomalies, dont certaines seraient liées aux limites de l'application informatique, ne permettent pas de garantir la qualité des informations remises au conseil municipal.

L'examen des comptes a mis en évidence le non respect de l'obligation de rattachement des charges à l'exercice, avec un impact d'environ 0,2 M€ en 2007 et en 2008. Il a été également constaté la nécessité de mettre à jour les provisions pour risque (0,3 M€). Ces éléments, une fois retraités, font apparaître un déséquilibre des comptes administratifs de 2007 (- 0,35 M€) et de 2008 (- 0,45 M€), représentant respectivement 2,3 % et 3 % des recettes de fonctionnement.

Le pilotage du budget de la commune repose sur un suivi analytique mensuel des dépenses et des recettes qu'il conviendrait de compléter en y joignant les charges de personnel et d'enrichir par une projection pluriannuelle afin de mieux maîtriser l'évolution de la masse salariale et des investissements. Le suivi des engagements est imparfait en raison de l'existence d'une procédure non encadrée de bons de commande dits provisoires, en vigueur au service achats et au service technique (environ 0,3 M€ en 2008 et en 2009).

L'information sur la structure de la dette (dont notamment trois produits structurés, potentiellement à risque, d'un total de 8,5 M€ représentant environ 45 % de l'encours fin 2009 et un prêt en devises de 170 000 francs suisses), donnée au conseil municipal à l'occasion des débats d'orientation budgétaires, est en outre peu développée.

Enfin, il est souhaitable d'apporter une attention particulière au suivi du délai maximum global de paiement, auparavant de 45 jours ramené à 30 jours depuis le 1^{er} juillet dernier. Les tests pratiqués ont en effet fait ressortir un difficile respect du délai de 45 jours, ce qui dans certains cas aurait dû donner lieu au versement d'intérêts moratoires.

Par ailleurs, la répartition des compétences entre la commune et la communauté d'agglomération du Boulonnais, conformément aux statuts de l'EPCI du 22 avril 2009 en matière d'assainissement et d'environnement (déchets ménagers), ne favorise pas les économies d'échelle, en l'absence de maîtrise globale des processus. La collecte des eaux usées et le ramassage des ordures ménagères sont réalisés par la commune tandis que le traitement (stations d'épuration et traitement des déchets) relève de la responsabilité de la CAB.

Très impliquée dans la politique de la ville, Le Portel bénéficie de différents dispositifs dans le cadre du programme de réussite éducative (PRE), conclu le 14 décembre 2005, de la convention de gestion urbaine de proximité (GUP), signée le 13 mars 2007, et du contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) de l'agglomération boulonnaise, en date du 30 décembre 2006. Le quartier Carnot de la ZUS fait l'objet d'une opération de rénovation urbaine engagée depuis le 5 octobre 2005.

La politique de la ville mobilise environ 19 personnes, en équivalents temps plein, plus deux employés du centre social – Espace Carnot, subventionné par la commune. En 2008, elle a permis de financer des actions dans les différents domaines constitutifs (emploi, habitat, prévention de la délinquance, santé...), à hauteur de 0,78 M€ hors rénovation urbaine dont 27 % à la charge de la ville.

La commune semble dorénavant tirer pleinement partie de ces nouveaux instruments, contrairement aux précédents dispositifs : le soutien financier était relativement faible au titre du contrat de ville 2000-2006 de l'agglomération boulonnaise et le site n'avait pas été retenu au titre du grand projet ville. Il conviendrait toutefois de fédérer les objectifs sous-tendant les différentes actions afin de favoriser une meilleure lisibilité pour l'assemblée délibérante et les acteurs de la politique de la ville.

Les multiples indicateurs rendant compte des actions menées pourraient être utilement complétés par un éclairage sur l'évolution générale de la situation, au regard de l'objectif de réduire les écarts constatés entre les zones urbaines sensibles et les autres quartiers de la ville qui découle également de l'article L. 1111-2 du CGCT, au titre du bilan annuel d'emploi de la dotation de solidarité urbaine (DSU).

Le projet de rénovation du quartier Carnot, officiellement engagé depuis octobre 2005, procède d'une volonté municipale, affirmée dès 1995, qui a été longue à mettre en œuvre. Prévu de s'achever fin 2009 – début 2010 selon la convention initiale, il présente un retard de 3 à 4 ans avec une nouvelle échéance fin 2012 – début 2013 selon le projet d'avenant dit « lourd » de 2010. Ce retard a suscité une intervention de la mission d'appui de l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) pour relancer le programme à compter de 2007-2008, à la demande de la commune et du bailleur social.

Le coût global du projet a été revu à la hausse pour atteindre 52,2 M€, au lieu de 44,6 M€ prévu en 2005. Il comprend 2,6 M€ au titre des mesures du plan de relance. En réalité, le coût réel s'élève à 54,3 M€, après calcul des dépenses toutes taxes comprises (TTC) car la convention du PRU combine deux natures de coût, le hors taxe (HT) et le toutes taxes.

A ce jour, le taux d'avancement des opérations relevant de la maîtrise d'ouvrage de la commune (environ 10,6 M€ HT, hors achats fonciers) est de 50 %, correspondant à une dépense de 5,2 M€ HT, tandis que les travaux de la responsabilité du bailleur social sont réalisés à hauteur de 30 % (10,6 M€ sur un total TTC de 35,8 M€). Cela correspond à l'achèvement de la première phase du projet, dénommée « ANRU 1 ». L'effort contributif de la commune dont le montant net, après déduction des subventions (69 % du coût total au lieu de 84 % prévus), a doublé pour atteindre 1,5 M€ au lieu de 0,7 M€ dans la convention originelle apparaît, en partie, responsable des tensions financières et du fort accroissement de son endettement. Ce renchérissement provient selon la commune des difficultés opérationnelles inhérentes à un projet de rénovation urbaine.

Pendant la deuxième phase du PRU « ANRU 2 », correspondant à la période 2010-2012, la commune devra supporter une charge nette d'environ 2 M€ au titre de sa contribution, en incluant la part de TVA qui ne sera pas remboursée par le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). La soutenabilité de ces investissements implique une restauration de la capacité d'autofinancement nette en sus des recettes attendues au titre du FCTVA.

I. PROCEDURE

L'examen de la gestion de la commune de Le Portel a porté sur la période courant à partir de l'année 2005. L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 5 mars 2010 avec M. FEUTRY, maire sur la période examinée.

Lors de sa séance du 28 avril 2010, la chambre a formulé des observations provisoires qui lui ont été adressées, conformément aux articles L. 243-3 et R. 241-12 du code des juridictions financières. Des extraits ont été également communiqués, pour la partie du rapport qui les concerne, au président de la communauté d'agglomération du Boulonnais (CAB) et au président de l'office public d'habitat (OPH) Pas-de-Calais Habitat.

Un délai de deux mois leur a été accordé pour apporter une réponse écrite, et/ou demander à être entendu par la chambre. Aucune demande d'audition n'a été formulée selon les dispositions de l'article L. 243-6 du code des juridictions financières.

Lors de sa séance du 20 septembre 2010, la chambre a arrêté ses observations définitives, objet du présent rapport, après avoir pris en compte les réponses de M. FEUTRY et des ordonnateurs de la CAB et de l'OPH Pas-de-Calais Habitat, respectivement parvenues au greffe les 12, 30 et 2 août 2010.

II. OBSERVATIONS DEFINITIVES

Situé au sud de Boulogne-sur-Mer, Le Portel était historiquement un hameau maritime de la commune d'Outreau, devenu une commune indépendante en 1856. Elle est aujourd'hui une ville densément peuplée d'environ 11 000 habitants, sans discontinuité urbaine avec Outreau et Boulogne-sur-Mer. Tournée vers la mer, Le Portel met en avant son atout de station balnéaire de la Côte d'Opale. Elle abrite également une partie importante du port de Boulogne-sur-Mer en cours de conversion du fait des difficultés du secteur de la pêche et de la fermeture, en 2003, d'une usine sidérurgique. Fortement détruite au sortir de la seconde guerre mondiale, elle connut une reconstruction rapide d'ensembles immobiliers devenus au fil du temps une zone urbaine sensible (ZUS) faisant l'objet aujourd'hui d'une importante rénovation en liaison avec l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU).

La ville de Le Portel est par ailleurs membre de la communauté d'agglomération du Boulonnais (CAB), qui regroupe 22 communes, soit environ 120 000 habitants. Bien que l'importance de sa population la classe au 4^{ème} rang des collectivités de la CAB, le maire n'exerce que les attributions de conseiller communautaire.

I. LE CADRE BUDGETAIRE ET COMPTABLE

A. La présentation des documents budgétaires

1. Une présentation à améliorer

Concernant les budgets primitifs et les comptes administratifs, la présentation des documents relatifs au budget principal de la ville et au budget annexe assainissement de 2005 à 2009 n'est pas parfaitement conforme aux maquettes budgétaires des instructions M14 et M4.

Il convient d'améliorer leur tenue en veillant à fournir un sommaire détaillé des annexes, aujourd'hui inexistant. Ce sommaire constitue, en effet, un moyen de vérification interne des états à renseigner. A titre d'exemple, il a été constaté que l'état A2.4 - Etat de la dette - Répartition des emprunts par type de taux - n'a été complété que pour les budgets primitifs 2008 et 2009 tout en demeurant inutilisé dans les comptes administratifs depuis 2006 pour le budget principal.

Le respect du classement des différents états, selon l'ordre défini par les instructions précitées, contribue également à la qualité de l'information budgétaire à destination du conseil

municipal. Il a été notamment relevé, dans les comptes administratifs de 2006 à 2008, que les annexes IV A6.1 Equilibre des opérations financières – dépenses, IV A6.2 Equilibre des opérations financières – recettes et IV. C3.5 Présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes sont insérées juste après les annexes de la partie III vote du budget, ce qui n'est pas conforme.

Par ailleurs, il est recommandé d'apporter un soin dans la rédaction des libellés des chapitres et articles du budget, dont certains sont incomplets ou tronqués, afin de garantir une meilleure lisibilité des états. Par exemple, c'est le cas de l'état II. A2 - Vue d'ensemble - Section de fonctionnement – Chapitres, dans les CA de 2006 à 2008, dans lequel les intitulés des chapitres d'ordre 023 « Virement à la », 042 « Opé. d'ordre de » et 043 « Opé. d'ordre à » sont incomplets. Il en est de même pour les chapitres d'ordre des recettes de fonctionnement de cette annexe.

Enfin, il convient de vérifier la fiabilité du logiciel utilisé pour élaborer les documents budgétaires qui pourrait être à l'origine de quelques anomalies de présentation, selon les éléments de réponse fournis par la collectivité.

2. Des états non-conformes, imprécis ou incohérents

Sur la période 2006-2008, les documents relatifs au budget principal de la ville et, dans une moindre mesure, au budget annexe assainissement, comportent des états imprécis, non-conformes ou parfois incohérents entre eux.

a) Informations générales : des ratios non renseignés ou imprécis

Ainsi, le renseignement de l'état I.A - Informations statistiques, fiscales et financières - est perfectible. Il convient de veiller à sa conformité avec le modèle de la M14, en indiquant la source et l'année de référence des ratios de la rubrique « moyenne nationale de la strate » afin d'apprécier la situation financière de la commune au regard des données nationales et le degré d'actualité du référentiel.

Cette information n'était en effet présente que dans les budgets primitifs de 2006 à 2008 tandis que la source n'était pas mentionnée ou insuffisamment précise dans les comptes administratifs de la même période. L'indication de l'unité de mesure «%» pour les ratios avec un dénominateur « population » et «€» pour les rapports d'agrégats financiers permettrait également une meilleure lisibilité.

b) La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) : un état non-conforme

Le suivi de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ne respecte pas le modèle défini par la M14, composé de deux volets dédiés respectivement aux dépenses de fonctionnement et d'investissement. Celui-ci est partiellement renseigné dans les budgets primitifs et absents dans les comptes administratifs de 2006 à 2008 au profit d'un état spécifique élaboré par la collectivité.

Cet état spécifique, intitulé « calcul de la TEOM » ou « état de répartition de la TEOM » a pour inconvénient de déroger à la spécialisation des dépenses selon leur nature. En effet, le montant d'amortissement du matériel, figurant dans ce document, intègre le coût d'emprunt de l'ordre de 6 %. Cette approche conduit à contracter trois types de dépenses à savoir :

- le remboursement d'emprunt (art 16 – investissement),
- la charge d'intérêt (art 66 charges financières – fonctionnement),
- la dotation aux amortissements de la valeur du bien acquis (article DF 042 et RI 040).

Il convient de dissocier les flux de dépenses et de remplir les deux volets Fonctionnement et Investissement de la TEOM. De plus, dans la section Fonctionnement, l'inscription à l'article 68 « Dotation aux provisions du montant de la dotation aux amortissements » est incorrecte car celle-ci constitue une écriture d'ordre des deux sections.

Par ailleurs, l'utilisation non systématique des annexes réglementaires ne permet pas de fournir un bilan exhaustif de l'activité d'enlèvement des ordures ménagères, leur absence dans les

comptes administratifs privant l'assemblée délibérante de la connaissance du résultat d'exécution des prévisions budgétaires. Le solde de cette activité est négatif en 2007 (- 3 000 €) et en 2008 (-1 000 €).

Il importe dorénavant de renseigner ces annexes en veillant à l'exactitude des inscriptions des dépenses et des recettes de fonctionnement et d'investissement, comme s'y engage la collectivité.

c) Des informations incohérentes ou imprécises sur les amortissements

Elles sont disponibles dans l'état IV. A.3 « méthodes utilisées », inséré dans les budgets primitifs et les comptes administratifs de 2006 à 2008 du budget principal et dans une annexe spécifique, intitulée « Amortissement des immobilisations », pour le budget assainissement. Ces documents sont à mettre en conformité avec les trames budgétaires prévues respectivement par les dernières versions de la M14 et de la M49, applicables respectivement au 1^{er} janvier 2006 et 2008.

Il est aussi recommandé de prêter attention à la cohérence des informations sur les durées d'amortissement entre les différentes annexes dans un même document budgétaire. En effet, dans les comptes administratifs du budget principal, les états spécifiques de répartition de la TEOM et les annexes de variation du patrimoine comportent des matériels avec une durée d'amortissement de 4, 6 et 8 ans qui ne sont pas prévues dans l'état IV A.3 précité, récapitulant les plages d'amortissement définis dans la délibération du 20 décembre 1996. Ces durées non-conformes concernent 30 biens d'une valeur totale d'acquisition de 119 829 € pour le CA 2006 et seulement deux matériels d'une valeur brute globale de 836 € pour le CA 2008.

Ces anomalies de présentation nuisent à la qualité de l'information contenue dans les documents budgétaires.

Par ailleurs, l'état développé spécifiquement par la collectivité pour suivre les amortissements des équipements du budget assainissement n'est pas suffisamment précis. Il comporte un montant de dotations de 52 327,05 €, sans mentionner les durées d'amortissement.

Le rapprochement de ce montant d'amortissements avec l'état de l'actif du comptable et le fichier inventaire de la commune, tous deux concordants, n'a permis de déterminer ni la durée d'amortissement applicable ni les opérations spécifiquement concernées. La collectivité indique que celui-ci résulte d'une régularisation, conseillée par le comptable public, car il « *concernait des travaux déjà anciens, voire très anciens qui n'avaient jamais été amortis par le passé* ».

L'état de l'actif, établi par le comptable public, indique que cet amortissement concerne une ligne de biens corporels non détaillée du compte 2158, intitulée « Autres », s'élevant en valeur brute à 3 440 509,07 €, soit l'essentiel de l'actif immobilisé (94 %). Par déduction, le taux d'amortissement serait de 1,5 % (52 327,05 € / 3 440 509,07 €), soit une durée équivalente de 65 ou 66 ans, non-conforme aux plages d'amortissement de 60 ans maximum selon la délibération du 30 mars 1993 relative à l'amortissement des biens mobiliers et immobiliers M 49.

Plus généralement, une mise à jour des délibérations fixant les durées d'amortissement, celles-ci datant de 1996 pour le budget principal et de 1993 pour le budget assainissement, est à envisager. Pour ce dernier budget, certaines catégories de matériel ne sont d'ailleurs plus de la compétence de la commune du fait du transfert partiel de cette activité à la CAB (stations d'épuration).

d) Les annexes non-conformes et non exhaustives du budget principal relatives aux subventions

L'état récapitulatif des subventions, élaboré spécifiquement par la commune, n'est pas conforme aux annexes IV B1.6, définies par la maquette M14 pour le budget primitif et le compte administratif. La nature juridique des bénéficiaires n'y est pas systématiquement apparente. De plus, la non prise en compte du concours attribué au CCAS, à compter du CA 2007, ne garantit pas l'exhaustivité des informations présentées au conseil municipal alors même que le montant qui lui est versé, constitue la contribution la plus importante des subventions accordées ou versées (entre 45 et 55 % du volume total entre 2006 et 2008). Cet organisme, établissement public administratif, a en

effet vocation à figurer dans les annexes réglementaires prévues, dans la rubrique des organismes de droit public.

L'analyse des concours attribués, avec réintégration du CCAS aux montants indiqués aux CA 2007 et 2008, fait apparaître une augmentation de 19 % (1,44 M€ en 2008 par rapport à 1,20 M€ en 2006) contre 12 % dans les comptes administratifs présentés au conseil municipal en 2007 (0,7 M€) et 2008 (0,8 M€). Il est donc recommandé pour l'avenir de renseigner les annexes réglementaires prévues, en y incluant la contribution octroyée au CCAS.

e) Situation du personnel : un état incomplet

La collectivité joint dans les documents budgétaires un état spécifique sur la situation du personnel qui n'est pas conforme à la trame prévue par la M14, sous la référence IV C1, au détriment de l'exhaustivité et de la clarté des informations.

Ainsi, les effectifs titulaires ne sont pas classés par filière (administrative, technique, sociale...). Les indications relatives aux catégories de grade et d'emploi, ainsi qu'aux temps partiels, ne sont pas mentionnées. Il en est de même pour le tableau relatif aux agents non titulaires. Les informations relatives à la catégorie, au secteur d'appartenance des agents, à la rémunération, au contrat et au motif de contrat sont inexistantes.

Cette non-conformité proviendrait, selon les éléments fournis par la collectivité, d'une difficulté à remplir les annexes budgétaires dans l'application informatique qu'elle utilise.

Compte tenu de l'évolution de + 13 % de la masse salariale sur la période 2005-2008, il conviendrait de mettre à jour les états réglementaires prévus, afin de garantir l'exhaustivité des informations relatives aux effectifs et d'utiliser ces documents comme un outil de pilotage.

f) Une présentation agrégée des budgets inexacte

L'annexe IV C3.5 des comptes administratifs relative à la présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes, fait figurer le budget du CCAS en tant que budget annexe contrairement à la note de renvoi de cet état disposant que « *ne sont pas pris en compte les CCAS et caisses des écoles, régies personnalisées... qui sont des personnes morales distinctes de la commune (...)* ». Cette anomalie, reconnue par la collectivité, est à corriger en veillant à se conformer aux dispositions de l'annexe réglementaire.

g) Des informations parcellaires sur les intérêts courus non échus (ICNE)

Conformément à la modification réglementaire intervenue en 2006, le montant des ICNE est désormais indiqué à titre d'information dans l'état III A1. Vote du budget - Section de fonctionnement - Détail des dépenses – Articles dans les budgets primitifs et les comptes administratifs.

Cette obligation, observée pour les budgets primitifs, est partiellement suivie dans les comptes administratifs de la période 2006-2008. Par ailleurs, les informations contenues dans ces documents budgétaires ne sont pas concordantes avec les écritures du compte de gestion, ce qui suscite une interrogation sur la qualité du suivi des ICNE. Une amélioration est à rechercher en procédant notamment à un rapprochement systématique avec les comptes de gestion, approuvés par la collectivité préalablement ou concomitamment avec les comptes administratifs.

Par exemple, les montants des ICNE de l'exercice N-1, mentionnés dans les CA 2008 et 2007, respectivement de 101 855,32 € et de 193 847,31 € ne sont pas identiques aux soldes d'entrées du compte 16884 – Intérêts sur établissement de crédit de 101 255,32 € et de 162 489,04 € ni aux totaux au crédit du c/66112 Intérêts – rattachement des ICNE d'un même montant.

Le montant des mandats émis en 2007 et 2008 est néanmoins concordant avec la variation des mouvements du c/16884 et au solde du c/66112, soient respectivement 61 233,72 € et 13 441,02 €. Cette concordance ne se vérifie pas pour l'exercice 2006. Il existe en effet un écart de - 7 322,86 € entre le montant des ICNE de 145 025,67 €, enregistrés en 2005 au c/66112, et la somme de 152 348,53 €, contrepassée au c/16884 à l'ouverture de l'exercice 2006.

Cette différence, liée selon la collectivité à une insuffisance de crédits budgétaires à l'époque et au non respect des préconisations de la réforme de la M14 sur les ICNE au 1^{er} janvier 2006, a été régularisée par une rectification des sections d'investissement et de fonctionnement de la balance d'entrée de 2007. Il était en effet prévu deux méthodes pour accompagner la décision de ne plus faire apparaître les ICNE comme une opération budgétaire à partir de 2006. La première consistait à rectifier le résultat de l'exercice 2005 lors de sa reprise au budget 2006, selon une circulaire du 31 décembre 2005. La seconde visait à contrepasser au cours de l'exercice 2006 les ICNE rattachés à l'exercice 2005 par une annulation de mandat à l'article 66112. La commune a, semble-t-il, opté pour la première méthode à compter de l'exercice 2007.

La collectivité fait part de sa volonté de suivre les recommandations de la chambre relatives à la présentation des documents budgétaires en veillant notamment à adapter l'application informatique support.

B. L'information externe sur la situation financière de la commune

La situation financière de la commune fait l'objet d'un suivi attentif par les services de l'Etat. Ainsi entre 2005 et 2009, la trésorerie d'Outreau a réalisé huit études et analyses financières. Trois d'entre elles portant sur les exercices 2005, 2006 et 2005-2008, mettaient en évidence la dégradation des finances de la collectivité et préconisaient de restaurer une capacité d'autofinancement comme voie d'amélioration au regard de l'importance de ses charges de personnel et du poids des investissements. Ces analyses peuvent éventuellement servir à améliorer l'information du conseil municipal sur l'évolution de la situation financière de la commune.

S'agissant des relations avec le Trésor Public, il conviendrait d'envisager une actualisation du partenariat entre la commune et la trésorerie d'Outreau¹, afin de mieux garantir la qualité des informations budgétaires et comptables des budgets primitifs et des comptes administratifs, notamment la conformité des états avec les maquettes de la M14, l'exhaustivité et la fiabilité des informations.

Par ailleurs, la sous-préfecture de Boulogne-sur-Mer a organisé une réunion avec le représentant de la commune le 2 février 2005, dans le cadre des dispositions du réseau d'alerte interministériel de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et du ministère de l'intérieur. La commune demeure identifiée comme étant « à risque » par ce même réseau en 2008.

C. La fiabilité des comptes

1. Une comptabilité des engagements surveillée mensuellement

a) Un suivi analytique encourageant à compléter

La collectivité met en œuvre un suivi analytique mensuel de ses dépenses et de ses recettes annuelles. Il ne s'agit pas cependant d'une comptabilité analytique intégrale car les écritures patrimoniales (amortissements, provisions) ne sont pas incluses.

Cet outil, renseigné par le service des finances, constitue une amorce de contrôle de gestion. Il permet de suivre l'évolution des charges et des ressources budgétaires, par nature et par services, et celle des ratios financiers d'autofinancement et d'endettement. Il comprend, en effet, des seuils d'alerte suivant le rythme des engagements constaté, une comparaison avec l'exercice précédent et un encart commentaire rempli par le chef du service des finances. Il donne lieu, en outre, à une communication mensuelle systématique aux principales autorités de la ville (le maire, l'adjoint aux finances, le directeur général des services).

Cet instrument ne comprend pas les dépenses de personnel qui représentent plus de la moitié des charges de fonctionnement. Elles font l'objet d'un suivi par le service des ressources humaines sous la forme d'un récapitulatif mensuel, moins développé que celui du service des finances. Il conviendrait de les intégrer afin de disposer d'un outil de pilotage financier complet.

¹ Partenariat conclu le 3 juillet 2003, prévoyant à l'article 7 une disposition de suivi de l'exécution de la convention permettant aux deux parties de « définir s'il y a lieu de nouveaux besoins ».

A cette occasion, une attention particulière serait à apporter à la méthode d'imputation des coûts de personnel, en particulier, ceux relatifs aux activités d'enlèvement des ordures ménagères et d'assainissement. En effet, il est imputé dans l'état TEOM du budget prévisionnel 2006, le coût de deux mécaniciens à hauteur de 30 % pour l'un et 20 %, soit ½ ETP. Ce ratio apparaît élevé pour l'entretien d'un parc de matériel acquis de 2004 à 2006. Ces clés ont par la suite été revues à la baisse dans les BP et CA 2007.

De même, à titre d'exemple, la refacturation de 10 % de la rémunération de la direction générale des services au budget assainissement de 2008 apparaît conséquente par rapport au volume de ce budget dont les dépenses totales d'exploitation et d'investissement se montent à 300 000 €. Elle est élevée par rapport à la clé de 1 % utilisée pour le précédent budget.

Enfin, si l'existence de ce suivi analytique est à souligner de manière positive, la chambre recommande de le compléter par une approche pluriannuelle et prospective, compte tenu de l'importance des investissements de la rénovation urbaine et des tensions financières liées à la dégradation de l'autofinancement et à l'augmentation de l'endettement.

b) Une interrogation sur le système de «bons de commande provisoires»

Il est constaté l'existence d'une procédure d'achats réalisés à l'aide de bons de commande dits « provisoires », en vigueur au service technique pour les fournitures spécifiques et au service achats pour les autres commandes (alimentation, activité loisirs – jeunesse...). Cette procédure a été mise en place pour faciliter les achats urgents et de faible montant, et présente, selon les services interrogés, une meilleure sécurité que les carnets de bons de commandes multi-souches. Elle évite également de détenir du numéraire, réduisant ainsi les risques d'anomalies. Toutefois, il n'existe pas de note précisant la procédure, les autorités habilitées, ou les seuils de commandes en dehors de la lettre du 31 janvier 1997 ayant pour objet d'informer les fournisseurs du recours éventuel à un bon de commande provisoire sans davantage de détail.

Le processus consiste à élaborer en deux exemplaires un bon de commande par l'un des deux services dont un exemplaire est remis au fournisseur contre délivrance de la commande. Le second est retourné au service émetteur, accompagnée de la pièce justificative du fournisseur (ticket ou autre). Après contrôle du service compétent suivant la nature des achats (services techniques ou achats), ces documents sont mis à la disposition du service achats qui édite le bon de commande proprement dit, dénommé «bon définitif», en saisissant les informations dans l'application finances. Le délai entre l'établissement du bon provisoire et le bon définitif du service achats est d'environ 2 jours, pour le circuit initié par le service technique. Le bon définitif est alors remis pour signature à l'autorité habilitée (généralement un élu), ce qui correspond à la phase proprement dite d'engagement de la dépense. Selon la disponibilité de celle-ci, le délai entre l'obtention de la signature du bon définitif et l'établissement du bon provisoire peut atteindre une semaine, du moins pour les achats du ressort du service technique.

A ce stade de la procédure, le bon définitif, n'est pas expédié au fournisseur mais conservé dans l'attente de la facture. A réception de la facture, après vérification, les deux bons de commande sont joints pour envoi au service finances pour mandatement.

Actuellement, ce mode de réalisation des achats fragilise l'exhaustivité et la fiabilité du suivi des engagements, car les bons de commandes « provisoires » ne sont pas traités dans l'application budgétaire et comptable dédiée. En termes d'impact financier, le montant des achats, réalisés à l'aide d'un bon de commande « provisoire », représente un montant annuel compris entre 280 000 et 350 000 € en 2008 et 2009². La proportion de ces commandes reste stable pour le service achats autour de 70 000 € par an tandis que celle des services techniques progresse pour atteindre 281 000 € en 2009 au lieu de 209 000 € en 2008. Le détail par fournisseurs fait ressortir que les achats cumulés, dont le montant est supérieur ou égal à 1 000 €, s'élève à 70 % des commandes du service achats et à 90 % des services techniques.

² Données provenant de la base de données du service achats et des fichiers du service technique Pour 2009, les informations sont issues de situations au 20/11/2009 pour le service achats et au 14/12/2009 pour les services techniques.

A ce jour, le constat de la part croissante des dépenses engagées selon cette procédure, limitée en principe aux achats de faible montant, joint à l'absence d'encadrement du processus (autorités habilitées, suppléance, limites de seuil...), suscitent des risques de méconnaître les règles d'engagement de la dépense et de contrevenir éventuellement à celles de la commande publique.

Cette procédure pose également des questions quant à l'organisation du circuit de la commande, en particulier sur l'intérêt de rassembler en un service achats unique, les services techniques et le service achats qui sont d'ailleurs contigus mais réalisent chacun un suivi parallèle des bons de commande avant enregistrement dans l'application finances, l'un dans une base de données Access, l'autre sous tableur Excel.

2. Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

Le Portel est soumis à l'obligation de rattachement des charges et des produits à l'exercice, applicable aux communes de plus de 3 500 habitants, selon les dispositions de l'instruction M14, qui a pour but, en vertu du principe de séparation des exercices, de garantir la sincérité du résultat de l'exercice écoulé en rapportant toutes les charges et produits le concernant.

Cette obligation n'a pas été respectée au titre des années 2007 et 2008 « *par manque de crédits budgétaires* » selon le service des finances.

En dépit de la certification par la commune de l'absence de charges à rattacher, jointe chaque année dans les pièces justificatives à l'appui des comptes administratifs, il a été constaté l'existence de telles charges pour un montant d'environ 245 000 € et 196 000 €, qui auraient dû être imputées respectivement aux budgets 2007 et 2008. Il s'agit en majeure partie des charges de l'exercice précédent suivies par la collectivité dans un état intitulé « retards ». Cette absence de rattachement est préjudiciable à la sincérité des budgets de ces deux années.

3. Les amortissements

a) Un suivi du patrimoine globalement satisfaisant

La collectivité met à jour l'inventaire de son patrimoine en procédant à un rapprochement annuel avec les états de l'actif transmis par le comptable public. La vérification de la concordance de l'inventaire du budget principal avec l'état de l'actif met en évidence un faible écart de 73 173,47 €³ entre l'état de l'actif 2008 du comptable (59 291 083,72 € en valeur brute) et le fichier des immobilisations de la collectivité (59 217 910,25 € en valeur brute), soit un impact négligeable de 0,1 %. Le rapprochement est cependant concordant pour le budget assainissement dont les actifs immobilisés s'élèvent à 3 653 342,03 €.

Sous réserve de quelques améliorations à apporter, la chambre relève un suivi satisfaisant du patrimoine de la commune.

b) L'enregistrement des frais de publication et d'insertion des appels d'offre

La collectivité inscrit ces frais dans le compte 2313 – Constructions. Toutefois, leur comptabilisation dans un compte d'immobilisation en cours n'a pas de caractère systématique selon les dispositions de la M14 car ils peuvent aussi figurer dans un compte de charge. Ils sont à enregistrer dans le compte 2033 - Frais d'insertion dans un premier temps pour être ensuite virés au compte d'immobilisation adéquat sauf « *les frais d'insertion relatifs à des marchés de fonctionnement (qui) s'imputent au compte 6231 « Annonces et insertions* ».

c) L'amortissement des autres frais d'étude

Les frais d'étude sont amortis sur 5 ans conformément à la réglementation comptable. Une fois totalement amortis, ils sont sortis de l'actif, selon la collectivité qui produit un état des

³ Cette différence provient d'écarts entre les deux documents pour les comptes 2031, 2118, 2132, 2138, 2182, 2183, 2188, 2313.

opérations patrimoniales à l'appui. Toutefois, selon le comptable public, il demeure « *trois frais d'études à l'actif : tunnel de l'Ave Maria (1998), réfection du fort de l'Heurt (2008) et aménagement du centre ville (2006)* », qui feront l'objet d'une demande auprès de l'ordonnateur pour vérifier si ces « *ces études ont donné lieu à travaux. Dans le cas contraire, elles donneront lieu à amortissement et à sortie de l'actif au terme de ce dernier* ».

d) Un retard dans l'amortissement des subventions d'équipement versées

Les subventions d'équipement versées en 2007 d'un montant de 72 000 €, enregistrées au c/20415 Groupement de collectivités, correspondant à la participation de la ville aux travaux d'extension d'entreprise sur la zone portuaire, n'ont pas fait l'objet d'une dotation d'amortissement en 2008 selon l'état de l'actif 2008 ni en 2009 selon l'état III.B2 indiquant le détail des recettes de la section d'investissement. Ces subventions, étant amortissables sur une durée de 15 ans, il convient de procéder à leur amortissement à compter de l'exercice 2008, soit une dotation annuelle de 4 800 € sur une période de 15 ans.

e) L'absence d'amortissement des immeubles de rapport

Dans l'actif de la collectivité, il figure un compte 2132 Immeubles de rapport présentant un solde de 300 000 €, constant sur la période 2005-2008, correspondant notamment à des logements (182 000 €) dont certains sont de fonction. Ces biens n'ont jamais fait l'objet d'amortissements en vertu d'une pratique, non étayée par une disposition réglementaire⁴, consistant à n'amortir que les immeubles exploités à des fins industrielles et commerciales.

Il est recommandé de recenser les immeubles, non affectés à des besoins de service donnant lieu au versement d'un loyer, et de procéder à leur amortissement car ils constituent des biens immeubles productifs de revenus selon l'article R. 2321-1 du CGCT. L'impact financier serait néanmoins minime.

f) Remarques sur l'amortissement des immobilisations du budget assainissement

Une attention particulière est à apporter au suivi patrimonial du budget assainissement, en veillant au transfert effectif des immobilisations en cours, une fois les travaux achevés afin de permettre leur amortissement.

Il a été constaté dans l'état de l'actif du budget assainissement un montant d'environ 213 000 € d'immobilisations en cours au c/2315 dont certaines lignes comportent un numéro d'inventaire remontant à 2007 et à 1999, les autres datant de 2008. Elles apparaissent respectivement pour des montants proches de 50 000 € et de 101 000 € dans les inventaires 2008 et 2009 du budget assainissement.

Une mise à jour a été effectuée début 2010 par la collectivité et adressée au comptable qui évoque quelques difficultés pour réaliser l'identification du compte de destination adéquat du fait « *du manque de collaboration des services techniques qui suivent le déroulement des travaux* ».

Si ces immobilisations en cours étaient transférées, il aurait fallu inscrire une dotation complémentaire d'environ 2 500 €⁵ dans le CA 2008 en retenant la durée maximale d'amortissement de 60 ans, arrêtée par la commune par délibération du 30 mars 1993.

Il convient en outre de vérifier l'exactitude de la durée d'amortissement des immobilisations référencées « Autres » dans l'état de l'actif, aujourd'hui amortis à hauteur de 52 000 € au lieu de 57 000 € selon l'analyse exposée précédemment (cf. I. A. c) des informations incohérentes ou imprécises sur les amortissements).

⁴ Une consultation du pôle spécialisé de la DGFIP a été effectuée sur ce thème par le comptable public.

⁵ Soit $(50\,000 + 101\,000)/60 = 2\,500$ €.

4. Les sorties de l'actif

a) Les cessions d'immobilisations corporelles

La ville de Le Portel a procédé sur la période 2005-2008 à de nombreuses cessions qui se sont traduites par d'importantes moins-values, en partie expliquées par la sortie de l'actif de biens acquis avant l'obligation d'amortissement. Elles ont atteint 375 000 € en 2008 selon le solde débiteur du compte 192 Plus ou moins values de cession.

Il est à noter le délai anormalement long entre la vente d'un véhicule en 2005 pour une valeur proche de 8 000 €, selon la facture établie au 14 juin 2005, et la constatation de la recette par un titre en date du 30 mai 2006, suscitant une question sur le circuit interne de réception des pièces justificatives de la cession.

Il a également été constaté l'achat d'un hangar pour près de 300 000 € et sa revente pour 140 000 € en 2007 se soldant par une moins value pour la collectivité de 160 000 €, imputée à l'exercice 2006 par un titre de recette émis le 26 février 2007. La vente, inscrite au budget primitif 2007, a été imputée dans les comptes 2006 par un titre de recettes émis le 9 janvier 2007 avec indication de 2006 comme année d'origine, alors qu'elle est intervenue le 9 février 2007 selon l'acte notarié. Ces opérations méconnaissent le principe de séparation des exercices⁶. Si cette recette avait un caractère certain à la fin de l'exercice 2006, ce qui n'a pu être établi, elle aurait du figurer au compte administratif 2006 en restes à réaliser.

b) La réforme des matériels consécutive à la clôture du budget cinéma

Par délibération du 19 février 2009 à la demande du comptable public « *eu égard à la faiblesse du nombre d'écritures* », la collectivité a décidé de suspendre le budget cinéma pour l'exercice 2009 puis de le clôturer au 1er janvier 2010. Or, l'état de l'actif de ce budget fait apparaître un total d'immobilisations de 36 000 € en valeur brute dont près de 11 000 € de matériel de projection.

La chambre rappelle la responsabilité conjointe de l'ordonnateur et du comptable en matière de suivi du patrimoine en vertu de l'instruction budgétaire et comptable M14 (Tome II, titre 4, chapitre 3, &1 et 3). A cet égard, elle recommande la réforme de ces actifs de la salle cinéma, sans activité depuis plusieurs années, consécutivement à la clôture du budget annexe, et suggère de clarifier le maintien d'une régie inactive disposant néanmoins d'un stock dormant de tickets d'une valeur de 37 000 €.

5. Les provisions pour risques et charges

Le Portel a opté pour le régime semi-budgétaire pour enregistrer les provisions. Toutefois, l'absence de tenue de l'annexe IV. A4 « Etat des provisions » dans les documents budgétaires, ne permet pas de détailler le solde de 272 000 € des comptes 1518 et 15182 Provisions pour risques, inchangé depuis 2005. Ce montant a été reconstitué à l'exception d'un reliquat de 46 000 €, comprenant probablement 19 539 € de participations scolaires, réclamées à la commune voisine d'Outreau. Il convient d'établir l'état des provisions défini par la M14, de l'insérer dans les documents budgétaires et de procéder à la reprise des provisions sans objet.

A ce titre, la chambre note que la ville a suivi l'avis rendu par la chambre le 24 mars 2009 qui reconnaît le caractère obligatoire d'une dépense de 109 077,27 € relative au financement des travaux de rénovation du tunnel de l'Ave Maria au port de Boulogne-sur-Mer. Elle a effectivement procédé en 2009 à un premier paiement de 36 359,09 € représentant un tiers de la dépense, suivant un échancier de trois ans, accordé par le trésorier payeur général du Pas-de-Calais le 29 avril 2009. A cet égard, la chambre recommande de reprendre la provision constatée préalablement.

⁶ Par ailleurs, le compte de tiers 462 Créances sur cessions d'immobilisations prévu pour ce type d'écriture n'a pas été utilisé en contrepartie de l'enregistrement des produits de cessions (C/775).

6. Une évolution stable des travaux en régie

Les travaux en régie, transférés à l'actif, sont relativement stables sur la période 2005-2008, oscillant en moyenne autour de 220 000 €, à l'exception d'une baisse en 2007 (172 854 €). Ils sont de nouveau en diminution en 2009 autour 150 000 €⁷.

Pour chaque exercice, le service des finances conserve un dossier spécifique comprenant un tableau récapitulatif des opérations réalisées avec les pièces justificatives à l'appui, les factures de matériels et un décompte des frais de personnel mentionnant les heures effectuées et les taux horaires appliqués.

La chambre souligne la documentation satisfaisante du coût des travaux en régie et invite la collectivité à préciser dans une note la méthode de calcul du coût de main d'œuvre et notamment le barème des taux horaires, actuellement défini en concertation entre les services techniques et le service des ressources humaines, afin de permettre au service des finances d'en contrôler son application.

En conclusion, au regard des constats relevés, la chambre considère que la tenue et la fiabilité des comptes sont perfectibles.

D. L'équilibre budgétaire

1. Le budget Assainissement : retraitement des amortissements – CA 2008

Les observations précédentes sur l'amortissement des immobilisations du budget assainissement se traduisent par un retraitement de 7 500 € (5 000 € pour le c/2158 et 2 500 € pour le c/2315) à inscrire en dépense d'exploitation et en recettes d'investissement du compte administratif 2008. Ce retraitement n'a pas pour conséquence de modifier l'équilibre général du budget annexe assainissement.

2. Le budget principal : retraitements et sincérité du budget

Le retraitement de l'imputation de la vente d'un hangar et le rattachement des charges aux exercices concernés ont un impact sur l'équilibre budgétaire des comptes administratifs 2007 et 2008.

Il aurait fallu inscrire au compte administratif 2007, l'exécution de la cession du hangar de 140 000 € (cf. B.4.a), d'une part, et rattacher les charges 2007, payées en 2008, évaluées à près de 245 000 €. Il résulterait de ces retraitements un déséquilibre du compte administratif d'environ 347 000 €, après prise en compte des reports et des restes à réaliser, soit un déficit équivalent à 2,3 % des recettes de fonctionnement.

En sus du report du déficit de la gestion 2007, constaté après retraitement, il est procédé au rattachement de 196 000 € de charges relevant de l'exercice 2008, payées en 2009. Il est également rajouté l'amortissement des subventions d'équipement versées d'environ 72 000 € (c/20115) sur 15 ans, soit 4 800 €. Il est en outre pris en compte dans les restes à réaliser un complément de recettes d'emprunt de 92 000 € car le montant indiqué des emprunts de 720 000 € dans les restes à réaliser est inférieur au montant des justificatifs fournis à savoir 812 000 €. Le montant exact qui aurait du apparaître au CA 2008 est ainsi de 812 000 €⁸. Il s'agit en fait d'une erreur que la collectivité n'a pas été mesure de corriger. Il découlerait de ces retraitements un déficit proche de 456 000 €, représentant 3,0 % des recettes de fonctionnement.

⁷ Selon le bilan provisoire de l'exercice 2009, présenté lors du débat d'orientation budgétaire du 25 février 2010.

⁸ Prêt de 600 000 € auprès de DEXIA Crédit Local – versement de 350 000 € effectué au 31/12/2008 de ce prêt + emprunt de 562 000 € auprès de la Caisse des dépôts = 812 000 €.

Les observations relatives à la fiabilité des comptes ont un impact sur l'équilibre budgétaire, qui ne dépasse pas le seuil de saisine budgétaire de 10 %, défini à l'article L. 1612-14 du CGCT pour les communes de moins 20 000 habitants.

Afin d'améliorer ses prévisions budgétaires, la commune indique qu'elle s'est récemment dotée d'un logiciel de prospective financière.

II. L'ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE

A. Un autofinancement altéré

La capacité de la commune de Le Portel à dégager un excédent de recettes de fonctionnement pour financer une partie de ses investissements, mesurée au travers de la capacité d'autofinancement (CAF), demeure positive en termes bruts sur la période 2005-2008 mais elle diminue fortement dès 2006 pour s'établir à 520 000 € en 2008 soit 50 % du montant de 2005 avec un plancher de 474 000 € en 2007.

En termes nets, la CAF devient fortement négative à partir de 2007 (- 684 000 €) avec un redressement en 2008 tout en demeurant déficitaire (- 277 000 €).

	2005	2006	2007	2008
CAF brute	1,027 M€	0,857 M€	0,474 M€	0,520 M€
Amort. du capital de la dette	0,891 M€	0,554 M€	1,158 M€	0,797 M€
CAF nette	0,136 M€	0,303 M€	-0,684 M€	-0,277 M€

Source : Application DELPHI de la CRC Nord-Pas-de-Calais (**budget consolidé**)

Cette tendance reflète, pour partie l'accélération des dépenses par rapport au rythme des recettes sur les quatre années, en particulier les frais personnel et les charges d'intérêt, mais s'explique surtout par une progression de la dette à rembourser, consécutive à d'importants investissements engagés dans le cadre de la rénovation urbaine du quartier Carnot, situé en zone urbaine sensible.

1. Le dynamisme des charges par rapport aux produits

La situation financière consolidée⁹ de la ville fait ressortir une progression des charges de l'ordre de 18 % entre 2005 (12,2 M€) et 2008 (14,4 M€) tandis les produits augmente de 12 %, passant de 13,0 M€ à 14,5 M€. Ce dynamisme provient essentiellement des frais de personnel et des charges financières.

a) Un niveau élevé des frais de personnel

Il résulte de l'action de la commune menée dans trois domaines, la sécurité et la tranquillité publiques, la jeunesse et la culture selon les éléments fournis par la ville de Le Portel.

Ramené au nombre d'habitants, le montant des dépenses de la commune est très supérieure à la moyenne de la strate de l'ordre de 20 % en 2008, soit 1 304 € contre 1 088 €. L'écart était de 11 % en 2005 entre les ratios communal et national respectivement de 1 121 € et de 1 008 €.

Les frais de personnel représentent le poste le plus important des dépenses consolidées (55 % environ). Ils varient de 13 % entre 2005 (6,8 M€) et 2008 (7,7 M€). Cette croissance résulte d'une augmentation de 3 % des effectifs permanents, physiquement présents au 31/12/N, ainsi que d'une élévation de 6 % du coût moyen salarial des agents titulaires, toutes catégories de grade confondues, pour atteindre environ 32 000 € en 2008 contre 30 000 € en 2005.

Au final, si la progression de la masse salariale de 13 % apparaît relativement modérée, elle n'était pas suffisamment contenue pour faire face au besoin de financement de la commune compte tenu des importants investissements et de la limitation de ses marges de manœuvre en termes de recettes.

⁹ Il s'agit de l'ensemble du budget principal et des budgets annexes après élimination des intercomptes entre ces différents budgets.

b) La hausse des charges financières consécutive à l'augmentation de la dette et aux tirages sur la ligne de trésorerie

Ces charges constituent 6 % du total des dépenses consolidées en 2008 contre 4 % en 2005 et connaissent une forte progression. Les intérêts d'emprunts augmentent ainsi de 57 % entre 2005 (0,47 M€) et 2008 (0,74 M€) auxquelles il convient d'ajouter, en 2008, 0,2 M€ de charges financières, auparavant très faibles.

Cet accroissement s'explique par un recours accru à l'endettement dans le cadre de la conduite du programme de rénovation urbaine, engagé depuis octobre 2005, dont la réalisation de certains équipements publics (médiathèque) s'est traduite par des surcoûts à la charge de la collectivité.

La progression des charges financières est aussi liée à une sollicitation plus importante de la ligne de trésorerie pour faire face à des retards dans la perception des subventions attendues au titre du projet de rénovation urbaine, aboutissant à un surcoût, évalué par la collectivité mais non étayé, de 70 000 € à 100 000 €.

Ce besoin de financement a été en outre renchéri par la crise internationale de liquidités en 2008 qui s'est traduite par une élévation des taux à court terme comme l'atteste la hausse de la marge bancaire de la ligne de trésorerie de près de 25 points de base (EONIA plus une marge de 0,35 /0,25 contre 0,07 à 0,13 entre 2005 et 2007).

L'augmentation conjuguée des charges de personnel et des charges d'intérêt a pour conséquence de renforcer la part des « dépenses incompressibles » par rapport au total des recettes de fonctionnement hors subventions, calculée au travers du coefficient de rigidité. Celui-ci est proche de 60 % et dépasse de plus de 10 points les taux national et régional de la strate ce qui montre le peu de marge de manœuvre.

c) Les autres charges

Ce sont les charges générales (3 M€) et les autres charges de gestion (2,1 M€), dont la part relative dans le total des dépenses consolidées est de 36 % en 2008. Elles sont en hausse de respectivement 14 % et de 9 % entre 2005 et 2008. Cette évolution est toutefois cohérente avec la variation de +13 % des frais de personnel.

Enfin, les dotations aux provisions et aux amortissements, représentant 3 % du total consolidé en 2008 (0,5 M€), ont progressé de 64 % par rapport à 2005 (0,3 M€).

d) Des ressources limitées

Sur l'intervalle 2005-2008, la répartition des produits consolidés reste stable. Les recettes provenant de la fiscalité (un peu plus de 55 %) et des dotations (légèrement inférieur à 35 %) représentent un peu plus de 90 %. Les 10 % restant correspondent essentiellement aux produits des services et du domaine et autres.

La marge de manœuvre en produits d'impôts est faible au regard de la pression fiscale exercée par la ville. Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal des trois taxes avoisine 200 % depuis 2006. Les taux pratiqués pour chacune des taxes sur la période de 2005 à 2008 sont supérieurs aux taux nationaux (entre +10 et +15 %) ou régionaux (entre +2 et +5 %) mais inférieurs de 20 à 30 % aux seuils plafonds départementaux. Cette pression est à mettre en regard avec le faible potentiel fiscal de la commune puisque la moitié de sa population réside dans une zone urbaine sensible.

Par ailleurs, la commune a bénéficié de ressources dynamiques de la dotation de solidarité urbaine (DSU) sur la période 2005-2008, variant de 0,7 M€ à 1,2 M€ mais le rythme de croissance s'affaiblit d'année en année avec un taux de 13 % en 2008 et 11 % en 2009 contre 28 % en 2006.

2. Un endettement préoccupant

a) Un doublement de la capacité de désendettement

L'encours de la dette augmente de manière substantielle entre 2005 (12,3 M€) et 2008 (18,0 M€), avec un pic de +3,3 M€ en 2007, se traduisant par un doublement de la capacité de désendettement entre 2006 et 2007 pour atteindre 32 ans en 2008 à comparer avec une moyenne de 12 ans en 2005. La capacité de désendettement, exprimée en nombre d'années, est le rapport entre l'encours et l'autofinancement brut (épargne brute) de la commune¹⁰. Elle traduit la soutenabilité financière de la commune sans se confondre avec la durée de vie résiduelle de la dette de 18 ans selon les informations transmises par la commune.

Cette évolution reflète le recours accru à l'emprunt pour financer les travaux de rénovation urbaine, faute d'un autofinancement suffisant. L'essentiel des travaux a été réalisé en 2007 et 2008, correspondant à la phase dite « ANRU 1 » d'un montant total de 4,8 M€ HT dont 1,5 M€ à la charge nette de la commune, subventions déduites (cf. annexe 6 ter – tableaux 3 et 4).

b) La préservation des ressources d'investissement issues du FCTVA

La ville a fait le choix de ne pas bénéficier du remboursement anticipé dans le cadre du plan de relance 2008-2009. La non adhésion à ce dispositif est motivée par une base de référence, trop élevée (3,2 M€) pour engager de nouvelles dépenses à cette hauteur en 2009, si ce n'est au prix d'un endettement supplémentaire. Elle prenait en effet en compte le niveau important des dépenses d'investissement réalisées en 2006 et 2007 dans le cadre de la rénovation urbaine du quartier Carnot.

En conclusion, la situation financière de la commune est délicate car elle ne semble plus disposer de marges de manœuvre pour faire face à la progression de ses dépenses, le niveau de prélèvement étant élevé et l'endettement important du fait des investissements liés à l'effort de rénovation urbaine. Ceux-ci ont en effet généré un pic de dépenses en 2007-2008, correspondant à la livraison d'équipements publics. Cette évolution a pour conséquence une forte dégradation de l'autofinancement et une dette importante, doublée en termes de durée de désendettement, suscitant une interrogation quant à la capacité de la collectivité à supporter la deuxième «phase» des travaux de rénovation urbaine à compter de 2010, 2009 ayant marqué une pause dans les investissements.

Compte tenu du volume des investissements envisagés, la chambre invite la collectivité à rétablir une capacité d'autofinancement suffisante.

La ville de Le Portel indique qu'elle a développé des efforts dans trois directions, visant à contenir les charges de fonctionnement municipal, poursuivre la politique d'investissements en limitant au mieux l'endettement et en recherchant le maximum de subventions tout en contenant la hausse de la fiscalité. La volonté de la collectivité de parvenir à une maîtrise de ses coûts paraît davantage affirmée pour la gestion 2010 avec la définition d'objectifs précis et chiffrés, de diminution de 2 % des charges générales et d'encadrement de la progression des frais de personnel à +2 % par rapport à 2009, selon le débat d'orientation budgétaire, organisé le 25 février 2010.

B. Les subventions aux organismes publics et privés

1. Un montant en progression en 2009

Les subventions accordées par la ville aux organismes extérieurs, y compris le concours substantiel accordé au CCAS, représentent en 2008 environ 10 % du total des dépenses du budget principal, soit 1,4 M€. Le montant prévu pour 2009 s'élève à 0,8 M€, auquel il convient de rajouter

¹⁰ La capacité de désendettement d'environ 32 ans fin 2008 peut être vérifiée approximativement par le rapport du montant de l'encours de près 18 M€ sur la valeur de la CAF brute de 0,52 M€, indiquée pour 2008 dans le tableau précédent. Par ailleurs, ce chiffre de 32 ans est cohérent avec le ratio intitulé Encours de la dette/ Epargne brute de 32,79 ans, calculé par la collectivité dans le suivi analytique mensuel à la date du 31/10/2009.

0,9 M€ au bénéfice du CCAS selon le budget prévisionnel 2009. Soit une somme totale de 1,7 M€, en progression de 18 % par rapport à l'année précédente.

2. Des relations contractuelles à renouveler

Un test réalisé sur les cinq organismes les plus importants ayant bénéficié d'un concours en 2008, hors CCAS, a permis de confirmer que les relations entre la commune et les organismes recevant des subventions d'un total supérieur ou égal à 23 000 € sont bien régies par des conventions conformément aux dispositions de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 et du décret n°2001-495 du 6 juin 2001.

Ces conventions prévoient la transmission annuelle d'un certain nombre de documents (rapport moral, rapport d'activité et états financiers) conformément à l'obligation définie par l'article L. 1611-4 du CGCT.

Organisme	Date de la convention	Subvention en € (CA 2008)
Association des usagers du centre social – espace Carnot	9 décembre 1999	327 313 €
Office de tourisme – syndicat d'initiative	9 décembre 1999	73 000 €
Comité des fêtes et d'animation	9 décembre 1999	36 760 €
Etoile sportive Saint Michel (ESSM)	12 décembre 2000	150 000 €
Stade portelois	12 décembre 2000	27 184 €
Total échantillon		614 257 €
Total subventions 2008 (hors CCAS non inclus dans CA)		798 640 €
Taux de couverture		77%

Toutefois, sur l'échantillon sélectionné, il ressort que les conventions ont une ancienneté de 10 ans ou plus et mériteraient d'être actualisées pour assurer un meilleur suivi des objectifs et des moyens. Le mécanisme de renouvellement annuel, quasi systématique par tacite reconduction, ne contribue pas à une mise à jour périodique, voire pluriannuelle. Selon la collectivité, ces conventions ont depuis été remplacées par des conventions d'objectifs et de moyens, conformément aux délibérations des 8 avril et 30 juin 2010.

Par ailleurs, la consultation des documents financiers disponibles pour ces cinq organismes fait ressortir qu'une seule association, l'ESSM, a transmis des états certifiés par un commissaire aux comptes sur les trois (ESSM, Office de Tourisme, Stade Portelois) soumises à cette obligation prévue dans leur convention.

Cette absence de transmission des états financiers et autres justificatifs ou la production de documents non-conformes aux dispositions des conventions illustre les insuffisances du contrôle exercé par la commune.

3. Des procédures de vote non conformes

Une vigilance est également à exercer en ce qui concerne la procédure de vote de subventions, en veillant à ce que les élus, membres d'une association bénéficiaire, ne participent pas à l'adoption de la délibération, effectivement ou par procuration, afin de prévenir un risque de conflit d'intérêts.

Bien qu'un avertissement sur ce point soit inséré dans les délibérations¹¹, le rapprochement de la liste des élus membres d'une association recevant une subvention de la commune en 2008 et en 2009, avec la délibération du 15 avril 2008 relative aux subventions 2008, fait ressortir que certains ont participé au vote directement ou par pouvoir donné à des élus présents.

¹¹ « comme les années précédentes, les Elus membres de l'une de ces associations sont invités à ne pas participer au vote et à sortir de la salle ».

C. La gestion de la dette

1. Une stratégie visant à restaurer une marge de manœuvre

Les objectifs de gestion de la dette visent à concilier le coût de l'endettement et la poursuite des investissements tout en limitant l'exposition au risque de taux.

Ils sont mis en œuvre par des autorités régulièrement habilitées, rendant compte de l'emploi de la délégation accordée par le conseil municipal qui a accordé une délégation de pouvoir au maire et, en cas d'empêchement, au premier adjoint par une délibération n°2008-09 du 15 avril 2008. Cette large délégation s'applique à tous les produits d'emprunts offerts aux collectivités locales, classiques ou à gestion complexe, permettant notamment des options et des arbitrages de taux différés d'amortissement, remboursements anticipés, ainsi qu'aux ouvertures de crédits à long terme, dans la limite des emprunts inscrits au budget.

Elle a été étendue, par une délibération du même jour, aux opérations de gestion de réaménagement de la dette. La délibération précise les limites de cette délégation suivant la nature des taux et autorise l'ordonnateur à réaliser les opérations nécessaires par la prise d'arrêt. Cet acte administratif autorise le maire à avoir recours à des produits structurés.

L'analyse, par sondage, des contrats a permis de constater l'absence d'irrégularité dans la procédure de signature des contrats. Les contrats sont en outre bien transmis au contrôle de légalité.

2. Des états de la dette incomplets et incohérents, préjudiciables à la fiabilité des informations

a) Des annexes insuffisamment renseignées et incohérentes

Pour informer les élus au moment du vote du budget sur la situation de la dette, la collectivité utilise essentiellement les annexes suivantes :

- A2.1 - Etat de la dette - Dette sur emprunt - Répartition par prêteurs,
- A2.4 - Etat de la dette - Répartition des emprunts par type de taux,
- A2.5 - Etat de la dette - Répartition par nature de dettes,
- A2.6 - Etat de la dette - Remboursement anticipé d'un emprunt avec refinancement en cas de réaménagement de la dette.

L'information sur l'état de la dette, fournie au travers des annexes budgétaires, n'est ni exhaustive ni fiable car les documents sont renseignés de manière incomplète. Ainsi, l'état A2.4 relatif à la répartition des emprunts par type de taux n'a jamais été inséré dans le compte administratif de 2005 à 2008 et seulement dans les budgets primitifs de 2008 et 2009. De même, l'état IV A2.5 indiquant la répartition des emprunts par nature, est incomplet car la nature de l'index n'est jamais précisée alors que cette information est inscrite dans les contrats.

Cette situation résulterait, selon la collectivité, des insuffisances de l'application informatique qui l'obligerait à saisir par défaut les emprunts en taux fixes.

De plus, il existe des incohérences entre les différents états quant au montant de l'encours réellement détenu. Ainsi, dans le BP 2008, le montant initial de la dette est de 18,7 M€ dans l'état A2.5 mais de 25,8 M€ dans les annexes A2.1 et A2.4. Des divergences similaires sont constatées dans le BP et le CA 2006. En outre, dans les BP 2008 et 2009, le montant de la dette en capital au 31/12/N dans l'état A2.4 Répartition des emprunts par types de taux présente une anomalie. En effet, selon ce document, la dette en capital diminue fortement de 17,8 M€ au 01/01/N à 11,6 M€ au 31/12/N en 2009 et varie de 16,8 M€ en début d'année à 10,1 M€ en fin d'exercice en 2008.

Selon le service des finances, ces écarts proviennent des faiblesses du logiciel utilisé. Ils correspondent à deux emprunts n°131 et 131A non inclus d'un montant total d'environ 6 M€.

b) Une absence d'information sur la nature réelle du portefeuille d'emprunts

Les indications sur la nature de l'encours par nature de taux font apparaître que le stock d'emprunts est constitué à près de 94 % d'instrument à taux fixe et à 6 % autres. En réalité, l'encours est composé à 85 % de taux fixe¹² et à 15 % de taux variable selon la situation mensuelle à fin novembre 2009. Cependant, cette ventilation juridiquement exacte, omet de préciser qu'une partie de ces emprunts à taux fixe sont en fait des produits structurés dont le taux fixe est conditionné tant que l'évolution des taux ne dépasse pas un seuil défini.

Le portefeuille comprend trois prêts structurés : deux produits de pente de 3,2 M€ de 3,7 M€, souscrits en 2007, et d'un emprunt à barrière désactivante de 1,6 M€ datant de 2008. Soit un montant total de 8,5 M€, représentant près de 45 % de l'encours fin 2009, selon les informations fournies par la collectivité. Il est à noter que les libellés de ces produits contiennent tous une racine « fix » qui peut prêter à confusion quant à la nature de l'instrument. Les trois emprunts, mentionnés supra, s'intitulent CORYALIS + FIXMS +, FIX GBP 10 et FIXIA.

Aussi, ce manque de lisibilité, conjugué à une absence de fiabilité des annexes budgétaires ne permet pas au conseil municipal de disposer d'une bonne information sur l'endettement de la commune.

Par conséquent, la chambre recommande de veiller à la qualité des annexes et de solliciter au besoin le conseil du comptable public dans le cadre de la convention précitée.

3. Un suivi reposant sur une équipe restreinte avec l'aide d'un conseil

La gestion de la dette fait l'objet d'un suivi régulier par une équipe restreinte de trois personnes, le responsable du service des finances, le directeur général du service et l'ordonnateur. Pour ce faire, elle a recours depuis le 5 mai 2006 à l'assistance d'une société de conseil, qu'elle sollicite systématiquement pour analyser les offres avant d'opérer ses choix de financement.

Ce conseil a cependant été retenu sans mise en concurrence. Son coût total, droit d'accès et frais de mise en service inclus, est d'environ 6 000 € selon le contrat souscrit en 2006, pour une durée d'un an, renouvelable deux fois par reconduction expresse. Cette prestation de service est soumise au code des marchés publics, contrairement aux contrats d'emprunt et de trésorerie souscrits par les collectivités territoriales, selon le décret n°2005-601 du 27 mai 2005 modifiant l'article 3, 5° du CMP de 2004. Cette situation demeure inchangée aujourd'hui quel que soit le code applicable.

4. L'exposition au risque

a) Un portefeuille varié d'emprunts et le niveau de risque associé

Le stock d'emprunts de la collectivité, d'un capital à l'origine d'environ 21 M€, comprend :

- trois emprunts structurés, signés en 2007 et 2008, d'un montant total de 8,5 M€, dont un produit faisant référence à la différence d'évolution entre la livre sterling et l'euro, d'une durée respective de 20 à 25 ans ;
- un prêt de 15 ans en devises en francs suisses de 2005, d'environ 170 000 CHF (environ 110 000 €), variable avec une option de passage définitif à taux fixe franc suisse ;
- un emprunt long terme à capital et à taux modulables à deux tranches, assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie, d'un montant global de 1,5 M€, d'une durée maximale de 25 à 27 ans selon la tranche, souscrit en 2007.

La chambre attire l'attention de la commune sur la nature de ces produits structurés et sur le risque potentiellement fort qui les caractérise (cf. annexe 2).

Un produit structuré présente la particularité d'associer dans un même contrat un emprunt bancaire et un ou plusieurs produits dérivés (contrats d'échange de taux d'intérêt ou options), vendus

¹² Selon l'analyse mensuelle du conseil de gestion au 31/03/2010, transmise par la commune le 2 août 2010, la composition de l'encours a peu varié. Il est plus précisément de 82,13% à taux fixe dont 44,60% à taux fixe dit « faible ». La part de « taux fixe faible » correspond aux emprunts structurés.

par l'emprunteur. Ils « (...) sont reconnaissables puisque la clause qui définit le taux d'intérêt applicable comprend (...) nécessairement un ou plusieurs « si »¹³.

Dans le cas présent, les produits structurés détenus présentent une exposition potentiellement forte au risque en cas d'évolution défavorable des taux. Les trois contrats prévoient tous un coefficient multiplicateur de l'écart de taux, majorant le taux qui pourra être substitué au faible taux fixe initial.

Produit	Conditions de taux
Emprunt 132 : 1,6 M€ FIXIA (produit à barrière désactivante)	taux fixe de 4.57% si Euribor 3 mois sup. ou égal à 6.50%, sinon $tx = 4.57\% + 5 * (\text{Euribor 3 mois} - 6.50)$
Emprunt 131 : 3,2 M€ CORYALIS+FIXMS + (produit de pente)	écart CMS Euro 30 ans - CMS Euro 2 ans, taux fixe 3.98% sur 3 ans, Ensuite si écart inf. à +0.10%, $\text{taux} = 6.48\% - 5 * \text{écart}$
Emprunt 131A : 3,7 M€ FIXGBP 10 (produit de pente)	écart CMS GBP 10 ans – CMS Euro 10 ans, taux fixe 3.98% sur 3 ans, Ensuite si écart inf. à -0.10%, $\text{taux} = 5.48\% - 5 * \text{écart}$

b) La complexité de l'emprunt « revolving »

Cet emprunt long terme assorti d'un tirage sur ligne de trésorerie « IENA modulable » a été souscrit le 19 juillet 2007 par la collectivité qui souhaitait disposer d'un instrument plus réactif que les emprunts classiques.

Il est complexe car il fait référence à 12 taux ou indices y compris étrangers, permettant à la commune d'opter pour une gamme de taux du marché monétaire à des indices étrangers. Il contient aussi des clauses de passage taux variable/taux fixe et taux fixe/taux variable ainsi que la faculté de bénéficier d'un taux fixe minoré ou d'un taux fixe inflation. Toutefois, les options de passage au taux minoré proposé sont soumises à des conditions de seuil faisant appel à des produits structurés, définis par référence notamment au STIBOR¹⁴, au LIBOR, yen, franc suisse ou dollar, ou sur le cours de change entre le dollar et le franc suisse.

c) L'appréciation du risque par la collectivité

La commune dit avoir une bonne connaissance de la nature du risque au moment de la souscription de ces emprunts. Selon elle, ceux-ci présentent un risque faible à l'heure actuelle.

Elle apprécie le degré de risque par interrogation de son conseil, avant chaque échéance, d'une part, et par consultation des taux CMS (constant maturity swap) et Euribor¹⁵ chaque semaine, d'autre part. Toutefois, pour disposer d'une appréciation du risque encouru, la collectivité n'a pas demandé, aux établissements prêteurs, une évaluation à la valeur de marché de ses contrats en particulier à la fin de chaque exercice.

A ce jour, la commune n'enregistre pas de provision en cas de pertes latentes notamment pour le contrat d'emprunt en francs suisses.

La chambre recommande de solliciter une évaluation de ces produits à la valeur de marché auprès des organismes prêteurs et de provisionner le cas échéant les moins-values latentes. Elle invite également la ville à demander la mise en œuvre des dispositions de la charte de bonne conduite entre les banques et les collectivités locales, signée le 7 décembre 2009, à compter du 1^{er} janvier 2010.

5. Une information insuffisante du conseil municipal

L'information du conseil municipal sur la composition de la dette et de la présence d'instruments présentant un risque potentiellement fort est insuffisante. Les annexes budgétaires sont en effet d'une fiabilité relative (Cf C.2.a) et le compte rendu d'emploi de la délégation accordée à

¹³ Source : Rapport public annuel 2009 – Cour des comptes - « les risques pris par les collectivités territoriales et les établissements publics locaux en matière d'emprunt ».

¹⁴ STIBOR : Stockholm interbank offered rate - LIBOR : London interbank offered rate.

¹⁵ Euribor : European interbank offered rate – taux préfixé correspondant à la moyenne de taux à terme (échéances de 7 jours à 12 mois) offerts tous les jours par les banques.

l'ordonnateur en matière de gestion financière et de la dette, présenté au conseil municipal du 19 février 2009, ne fournit pas de détail particulier sur ces points.

Les débats d'orientation budgétaire sur la période à compter de 2005 soulignent surtout le résultat des opérations de réaménagement, à savoir l'obtention de taux d'intérêts plus favorables et la diminution des frais financiers, sans éclairage sur la nature des risques encourus, à l'exception d'une brève mention dans le DOB 2010, où le terme de produit structuré apparaît pour la première fois : « *Ainsi les produits structurés que nous avons contractés sont pour un an encore à taux fixe, donc sécurisés* ».

Une communication a cependant été faite sur l'ouverture de l'emprunt long terme avec droit de tirage sur une ligne de trésorerie dans le DOB 2008.

D. La gestion de la trésorerie et les tensions

1. La gestion active de la trésorerie

Depuis 2002, la commune a mis en œuvre une gestion active de sa trésorerie, visant à détenir une encaisse ajustée aux besoins. Elle repose sur un suivi régulier par le service des finances en liaison avec la trésorerie et l'utilisation d'une ligne de crédit de trésorerie, ouverte chaque année, depuis 1998 jusqu'en 2009, auprès du même organisme bancaire. Le choix du nouvel établissement¹⁶, intervenu consécutivement à une offre limitée du précédent titulaire, a été réalisé à l'issue d'une prospection.

L'ordonnateur a été régulièrement autorisé à ouvrir une ligne de trésorerie d'une durée de 12 mois, plafonnée à 2 M€, par la délibération du 15 avril 2008, modifiée ensuite par la délibération du 9 octobre 2008. Le contrat souscrit le 23 avril 2009 auprès de la nouvelle banque a fait en outre l'objet d'un arrêté préalable du maire en date du 15 avril 2009.

La chambre constate que les DOB de 2005 à 2010 présentent la ligne de trésorerie comme un outil de saine gestion pour limiter le recours à l'emprunt et les frais financiers, tout en rappelant que cet instrument n'est pas destiné à financer des dépenses d'investissement par des ressources de court terme. En effet, le développement dans le DOB 2007 sur la volonté d'augmenter le plafond de la ligne de trésorerie à 2 M€ « *afin de mener à bien les importants travaux du quartier Carnot et rembourser celle-ci (la ligne de trésorerie) au fur et à mesure du versement des diverses subventions (d'équipement)* » prête à confusion sur le rôle de cette facilité.

2. Les tensions financières

a) Une trésorerie sous tension

La collectivité est confrontée à des tensions financières, particulièrement fortes en 2007 et 2008, du fait du poids des investissements engagés dans le cadre de l'opération de rénovation urbaine et des retards dans la perception des subventions afférentes.

Ces difficultés se sont traduites par un solde créditeur de 0,6 M€ de l'ensemble des comptes financiers de la classe 5 à la clôture de l'exercice 2008, en raison de la mobilisation importante de la ligne de trésorerie (compte 51931) pour régler notamment de « grosses situations d'investissement ».

La ville a eu besoin d'utiliser davantage la ligne de trésorerie en augmentant le plafond maximum de 1,2 M€ à 2 M€ et en multipliant les tirages. Ceci a abouti à une forte augmentation des frais financiers en 2007 (41 964 €) et 2008 (45 623 €), dix fois supérieurs à la somme acquittée en 2006 (environ 4 000 €).

Toutefois, l'augmentation de ce plafond de manière répétée depuis la décision d'utiliser cet outil en 1998, s'apparente à un « effet cliquet », et suscite une interrogation sur la capacité de la collectivité à le réduire dans un avenir proche.

¹⁶ Le contrat a été signé le 23 avril 2009.

b) Un respect du délai de paiement à améliorer

La collectivité indique que le délai de mandatement ainsi que le délai de paiement du comptable public, sont faibles et en veut pour preuve « *le petit nombre de rappels des fournisseurs* » mais elle n'effectue pas un suivi suffisamment fiable du respect du délai global de paiement (DGP) qui était de 45 jours jusqu'au 31 décembre 2008, conformément aux dispositions de l'article 98 du code des marchés publics (CMP).

Les tests pratiqués montrent en effet que ce délai n'a jamais été respecté pour les factures acquittées sur le budget assainissement en 2006 et en 2008. Le DGP moyen s'élève à 94 jours en 2006 et à 61 jours en 2008. Pour le budget principal, l'analyse par sondage¹⁷ réalisée pour deux comptes, le c/60632 - Fournitures de petit équipement et le c/6068 - Autres matières et fournitures, fait ressortir que le délai est plus ou moins respecté avec un délai moyen de 52 jours pour les factures imputées au c/60632 et de 36 jours pour le c/6068.

Ces moyennes sont néanmoins peu fiables en l'absence de l'apposition systématique d'un tampon sur l'ensemble des factures attestant la date officielle de réception.

Les investigations du comptable public ont permis de mettre en évidence que la collectivité indique la date de mandatement des dépenses comme date de réception des factures dans son application informatique. De ce fait, la collectivité n'a pratiquement payé aucun intérêt moratoire entre 2005-2008 sur les deux budgets mentionnés à l'exception de 229 € en 2008 au budget principal pour une dépense d'investissement et non de fonctionnement. A cet égard, il est rappelé qu'en application de l'article 98 du CMP, les intérêts moratoires sont dus dès que le délai de paiement est dépassé et sans réclamation du fournisseur¹⁸. Dans ce cas, ceux-ci sont à mandater à l'article 6711 en tant que charges exceptionnelles de gestion.

Sur ce point, la chambre prend note de la volonté de la collectivité, formulée par la lettre du 25 février 2010 de son directeur général des services, de se conformer aux nouvelles dispositions de l'article 98 du CMP, modifié par le décret du 19 décembre 2008, instaurant un nouveau DGP de 40 jours au 1er janvier 2010, progressivement abaissé à 30 jours au 1er juillet 2010. Cette initiative fait suite à un courrier du comptable public de rappel de la réglementation, en date du 11 février 2010.

E. Les garanties d'emprunt

1. Un portefeuille important mais a priori peu risqué

Le portefeuille des emprunts garantis par la commune représente un capital restant à amortir de 28 M€ (48 M€ en montant initial) selon le BP 2009, supérieur à l'encours de sa dette de 21 M€. Ces engagements concernent essentiellement des bailleurs sociaux.

Ce volume important répond à la stratégie de la commune d'accompagner l'effort de construction de logements sociaux notamment dans le cadre notamment de l'opération de rénovation urbaine, qui n'est limité par aucun plafond conformément aux dispositions de l'article L.2252-1 du CGCT.

Ces garanties ont fait l'objet d'une délibération, accompagnée d'une convention avec les bailleurs sociaux, prévoyant le droit pour la collectivité de « *faire procéder annuellement à la vérification des opérations et des écritures (...) par un agent désigné à cet effet par Monsieur le préfet du Pas-de-Calais* ». A priori, cet ensemble d'engagements présente peu de risques, compte tenu de la nature des prêts majoritairement liés à l'évolution du taux du livret A.

¹⁷ La méthode consiste à recenser les 10 plus gros montants, complétés par une sélection aléatoire de factures de plus petits montants. Le taux de couverture des échantillons représente respectivement 23% (51 K€ sur la totalité de la ligne de compte de 227 K€) et 21% (55 K€ sur 257 K€).

¹⁸ « *Le dépassement du délai de paiement ouvre de plein droit et sans autre formalité, pour le titulaire du marché ou le sous-traitant, le bénéfice d'intérêts moratoires, à compter du jour suivant l'expiration du délai* »

2. Un état budgétaire incomplet et non fiable

Les informations de l'annexe IV B1.1 retraçant les engagements hors bilan de Le Portel, jointe aux documents budgétaires de 2006 à 2008, manquent de fiabilité compte tenu, notamment de l'identification par défaut de tous les prêts à taux fixe en raison d'un problème de saisie et de suivi dans l'application informatique utilisée.

A ce titre, la chambre recommande de mettre à jour cet état en faisant éventuellement usage du droit de vérification des opérations et des écritures des organismes bénéficiaires, dans les conditions prévues dans les conventions, et de rectifier les informations servant à informer le conseil municipal. En particulier, il semble que les deux garanties apportées à l'organisme public Syndival, chargé de la gestion de zones d'activités dans l'agglomération boulonnaise, soient aujourd'hui sans objet du fait de l'extinction des emprunts en 2009, nonobstant la question de la reprise de cette garantie par la CAB du fait du transfert de la compétence à cet EPCI selon la commune.

III. L'EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE

A. L'évolution des effectifs

1. Une compétence de gestion des ressources humaines unifiée en 2008

Par arrêté du 27 mars 2008, la gestion des ressources humaines relève directement de l'ordonnateur. Il a ainsi compétence sur le « *personnel municipal (y compris personnel en contrats aidés) : recrutements, promotions, organisations des services, paye* ». Avant cette date, la gestion des ressources humaines était répartie entre le maire, en charge du « *recrutement des personnels* », et le premier adjoint, responsable « *de la gestion administrative, de la paye des personnels communaux y compris le personnel en contrat aidé (CES, CEC, apprentis, emplois jeunes)* ».

2. L'augmentation des effectifs entre 2005-2008/2009

En préambule, il convient de noter que les données sur la masse salariale disponibles dans les documents budgétaires ou exigés par la réglementation sont peu étoffées. L'état du personnel n'est en effet pas conforme à l'annexe défini par la M14 ; le dernier bilan social, établi sur l'année 2003, est ancien.

a) L'augmentation des effectifs de personnels permanents

Selon l'annexe jointe aux documents budgétaires de 2005 à 2008, les effectifs globaux de la ville (hors CCAS), exprimés en effectifs temps plein (ETP), augmentent de 3 % entre 2005 (177 ETP) et 2008 (182,1 ETP).

Cette hausse concerne principalement le personnel permanent selon les données en effectifs physiques présents au 31/12/N de chaque année et en cumulé dans l'année, c'est-à-dire le nombre total de personnes physiques présentes dans l'année. Dans le premier cas, la hausse est de 3 % entre 2005 où l'on dénombre 189 agents et 2008 avec 195 personnes voire 2 % entre 2005-2009 (193 agents). En effectifs cumulés, elle est de 6 % pour les deux intervalles avec 200 personnes en 2009 à comparer avec 189 en 2005. Cette approche en effectifs physiques, moins pertinente que l'analyse en ETP, présente des écarts avec les données en ETP mais elle est utilisée en l'absence d'informations plus fines.

Parallèlement, les effectifs non permanents, constitués entre 60 % et 70 % de contrats aidés selon les années, ont diminué de 5 % entre 2005 (172 personnes) et 2009 (164 individus) au 31/12/N¹⁹. En données cumulées, la baisse est de 7 % sur la même période. Toutefois, cette catégorie d'effectifs est en progression en 2009 par rapport à 2005-2008.

L'analyse des données disponibles des effectifs permanents par grades, en unités physiques au 31/12 de chaque année, fait ressortir une augmentation de 40 % des personnels de catégorie A et

¹⁹ Il s'agit d'effectifs physiques.

de 25 % des agents de catégories B entre 2005 et 2009. Les effectifs de catégorie C en 2009 sont quasi identiques à ceux de 2005, autour de 171 personnes. Toutefois il convient de nuancer ces fluctuations en les pondérant par le poids de chaque catégorie dans la structure des effectifs, caractérisée par l'importance du personnel de catégorie C (90 % des effectifs permanents de la ville hors CCAS).

b) Le poids des services techniques

La répartition par services des effectifs permanents²⁰ titulaires et non permanents de la ville au 31/12/N, fait ressortir l'importance du service technique, qui concentre 47 % des agents permanents en 2009 (82 personnes sur 176) et 26 % du personnel non permanent (43 sur 164).

A l'intérieur des services techniques, deux secteurs concentrent environ 40 % des effectifs permanents en 2009, les espaces verts (21 personnes) et la propreté – ramassage des ordures ménagères (10 agents). Ils emploient aussi l'essentiel des postes non permanents à hauteur de 65 % en 2009 (28 individus sur un total de 43).

Compte tenu de l'existence d'un affermage de l'assainissement limitée à une prestation de « libre écoulement », selon une convention en date du 19 décembre 1957, modifiée par avenants successifs, cette activité nécessite peu de personnel, environ 2,5 personnes selon les états de refacturation des frais de personnel au budget annexe assainissement.

3. La progression du coût salarial

a) Provenant essentiellement des effectifs permanents

Les coûts salariaux disponibles concernent les titulaires qui représentant environ 90 % des effectifs permanents de la ville. Le coût salarial moyen du budget ville, toutes catégories de grade confondues, progresse respectivement de 6 % entre 2005-2008 et de 11 % sur la période 2005-2009, pour s'établir à environ 31 900 € et 33 150 €, à comparer avec 29 900 € en 2005. Ces ordres de grandeur recouvrent des évolutions différentes par catégories d'agents.

La rémunération moyenne des cadres A, progresse de 14 % entre 2008 et 2009 pour atteindre environ 54 800 € mais la variation entre 2005 et 2008 est faible de l'ordre de 3 % pour un coût moyen proche de 49 600 € au lieu de 48 100 €.

L'évolution du coût salarial du personnel d'encadrement intermédiaire B est différente car le traitement moyen en 2009 équivaut à celui de 2005 autour de 37 000 € sans avoir été constant sur cet intervalle.

Le coût salarial des agents de catégorie C progresse de manière quasi continue de 29 000 € en 2005 pour s'établir à 32 000 € en 2009 soit une hausse de 11 % sur cinq ans. Ce dynamisme a un impact plus important sur la dépense compte tenu de la proportion de cette catégorie dans la structure des effectifs. Cette situation résulte notamment de l'intégration de 21 personnes qui bénéficiaient auparavant de contrats aidés.

La comparaison des coûts moyens met en outre en exergue le faible écart d'environ 5 000 € entre le traitement moyen des cadres intermédiaires B et le personnel de catégorie C.

b) Le coût des emplois aidés

La municipalité a fait appel à six types de contrats aidés : les contrats emplois jeunes (CEJ), les contrats d'emploi solidarité (CES), les contrats d'emploi consolidé (CEC), les contrats d'avenir (CA), les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et les contrats adultes relais.

²⁰ Les effectifs permanents comprennent les agents titulaires et non titulaires. Les éléments disponibles concernent les effectifs permanents titulaires.

Sur les périodes 2005-2008 et 2005-2009, les contrats imputés sur le budget de la ville stricto sensu ont représenté une dépense globale, cumulée, de 5,7 M€ et de 7 M€ fin 2009, compensée à hauteur de 3,4 M€ et de 4,2 M€, soit une dépense nette de 2,3 M€ et de 2,9 M€.

Si le coût unitaire des contrats aidés est moindre que celui des autres catégories d'agents, leur volume a aussi contribué à l'augmentation de la masse salariale d'environ 0,6 M€ par an, nets des remboursements.

c) Absence de surcoût significatif lié à l'absentéisme, aux heures supplémentaires et aux astreintes

Il n'a pas été relevé de surcoût significatif lié à l'absentéisme, qui fait l'objet d'un contrat d'assurance, ou aux heures supplémentaires et aux astreintes dont le coût est relativement modéré, respectivement autour de 104 000 € et de 23 000 € en 2009. Il convient toutefois d'apporter une attention particulière à leur évolution dans l'avenir, car il augmente respectivement de 10 % et 18 % entre 2005 et 2009.

4. Les facteurs à l'origine de cette hausse

a) Une conciliation difficile d'objectifs : maîtrise de la masse salariale et offre de services

L'augmentation de la masse salariale trouve son origine dans une difficile conciliation des objectifs de la collectivité, à la fois de contenir celle-ci tout en offrant de nouveaux services tels que la médiathèque livrée en 2008 dans le cadre de la rénovation urbaine et la reprise en régie du centre de loisir, auparavant géré par l'association centre social – espace Carnot. L'ouverture de nouveaux services explique en partie la titularisation de 21 personnes ce qui a ainsi contribué à l'augmentation de la masse salariale.

L'importance de la masse salariale résulte de l'action de la ville en direction de trois axes de priorité que sont :

- la sécurité et la tranquillité publique par la mise en place d'une police municipale et le développement de patrouilles nocturnes,
- la structuration du service jeunesse pour mieux prendre en compte les besoins de cette partie de la population car 30% des habitants ont moins de 19 ans, ainsi que l'instauration d'un pôle de prévention,
- la culture pour tous au travers notamment de l'ouverture de la médiathèque au cœur de la zone urbaine sensible et qui compte aujourd'hui 2 700 adhérents, à 80% Portelois.

La collectivité entend à l'avenir profiter des départs à la retraite pour pouvoir disposer d'une marge de manœuvre sur la base d'une hypothèse de départ à 60 ans tout en faisant état de la présence d'agents travaillant au-delà.

Elle a également obtenu la compensation intégrale de l'emploi des deux agents recrutés dans le cadre du programme de réussite éducative (PRE). La question de la pérennisation de ces emplois se pose en cas d'interruption de cette prise en charge au-delà de 2010, le dispositif du PRE créé pour 2005-2009 ayant été à ce jour reconduit uniquement pour 2010.

b) Le coût de l'assurance

La collectivité a souscrit un contrat d'assurances pour ses agents permanents affiliés à la CNRACL visant à couvrir les risques décès, maladie, accident, maternité, adoption, paternité. Ce contrat a fait l'objet d'une négociation fin 2008.

Sur 2005-2009, le montant des primes acquitté par la collectivité avoisine 1 M€ tandis que les remboursements obtenus s'élèvent à 0,85 M€, soit une charge nette arrondie à 131 000 €, représentant une différence de 13 %.

En l'état, la ville entend maintenir le contrat en cours tout en menant une réflexion sur la possibilité de devenir son propre assureur.

B. Le pilotage de la masse salariale

Les dépenses de personnel font l'objet d'une situation mensuelle, adressée à l'ordonnateur, au directeur général des services et au responsable du service financier.

Il apparaît peu détaillé pour suivre l'évolution des ressources humaines dans ses trois dimensions, à savoir les entrées (recrutements, titularisations, contrats aidés), la gestion de la masse salariale (revalorisation, avancement, qualification, croissance générale) et les sorties (départs en retraite et autres départs). Des éléments existent mais de manière dispersée tels que les prévisions de départ entre 2010 et 2012.

Par ailleurs, si au cours des débats d'orientation budgétaire de la période 2006-2010, le glissement vieillesse technicité (GVT) est évoqué, le service des ressources humaines indique que le logiciel à disposition ne permet pas de le calculer.

Le dernier bilan social date de 2003, ce qui n'est pas conforme aux dispositions de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Ce rapport sur l'état de la collectivité doit être établi tous les deux ans et présenté au comité technique paritaire avant le 30 juin de chaque année paire. Aussi, la chambre recommande-t-elle la mise à jour de ce document selon la périodicité définie par la réglementation afin de disposer d'un état actualisé.

Afin d'améliorer la gestion des ressources humaines, il conviendrait d'élaborer des tableaux dédiés à l'évolution générale de la masse salariale et à l'analyse de chaque axe (entrées, gestion et sorties). Le suivi des effectifs physiques devrait être accompagné d'un décompte des effectifs en équivalents temps plein (ETP), ce qui est la norme retenue en matière de gestion des ressources humaines des collectivités. De même, compte tenu de l'enjeu de la maîtrise des dépenses de personnel pour la collectivité, une approche prospective, pluriannuelle serait à développer.

IV. LES TRANSFERTS AVEC L'INTERCOMMUNALITE – LA CAB

A. L'évolution des transferts financiers

Les reversements effectués par la communauté d'agglomération du Boulonnais (CAB) de 2005 à 2009 demeurent constants en valeur nominale (sans prise en compte de l'inflation), de l'ordre de 2,9 M€ en agrégeant les dotations de compensation et de solidarité. Toutefois, lors de la transformation du district en communauté d'agglomération en 2000, et du transfert de la taxe professionnelle, les taux additionnels des trois autres taxes auparavant versées à cet EPCI ont été repris dans la fiscalité de la ville.

B. Un transfert partiel en matière d'assainissement et de gestion des ordures ménagères

Les statuts de la CAB, modifiés et approuvés par arrêté préfectoral du 22 avril 2009, mentionnent que l'assainissement et l'environnement relèvent des compétences facultatives de cet EPCI.

En matière d'assainissement, la CAB a la responsabilité de la « *mise en place et de la gestion des unités collectives de traitement des eaux usées ayant un caractère intercommunal ou recouvrant un bassin versant, lesdites unités comprenant outre les stations d'épuration, les postes de refoulement aboutissant directement aux stations sans apports intermédiaires et leurs ouvrages de liaison avec la station* ». Si la station d'épuration, implantée sur la ville de Le Portel, est bien du ressort de la CAB, la collecte des eaux usées demeure de la responsabilité de la commune.

De même, en matière d'environnement, la CAB a en charge « *la destruction, l'enfouissement et la valorisation des déchets ménagers* » mais le ramassage, relevant de la commune, ne fait pas partie de ces compétences.

Cette répartition, qualifiée de « *singulière* » par la collectivité, n'est pas optimale car elle ne permet pas une maîtrise de bout en bout des processus de ces activités et ne favorise pas les

économies d'échelles. Ce serait une piste à explorer notamment en matière de ramassage des déchets ménagers compte tenu de la densité urbaine de l'agglomération boulonnaise, par la mutualisation des équipements de collecte (véhicules par ex) et du personnel. Cette situation limiterait, selon la collectivité, l'installation de points d'apport volontaire pour le tri sélectif en milieu vertical.

Toutefois, si la collectivité fait état d'une sollicitation de l'instance communautaire à ce propos, il n'y a pas de réflexion en cours à ce jour qui soit étayée par une estimation du coût complet de la prestation effectuée en régie, englobant les rémunérations et charges sociales du personnel²¹, les dépenses de fonctionnement (équipement du personnel, entretien des installations et du matériel) et les dépenses d'investissement (acquisition et amortissement du matériel).

C. Les constats de la chambre concernant les compétences de la CAB

Dans son rapport d'observations définitives du 9 juin 2005 sur la CAB, la chambre avait mis en exergue un écart entre le champ des compétences inscrites dans les statuts et les compétences réellement exercées.

Elle avait notamment rappelé qu'en application de l'article L. 5216-5 du CGCT, outre les quatre blocs de compétences obligatoires, l'EPCI à fiscalité propre bénéficiant du régime de la taxe professionnelle unique (TPU) et du régime financier de la dotation globale bonifiée, « *devait mentionner dans ses statuts, l'exercice de trois blocs de compétences à choisir parmi les cinq suivants : voirie et stationnement d'intérêt communautaire, eau, assainissement, protection et mise en valeur de l'environnement, équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire* » et que « *tout bloc de compétences obligatoires doit faire l'objet (...) d'une énumération complète de chacune des compétences qui en fait partie* ». Il était également fait mention que « *pour les compétences qui n'ont pas, de par la loi, à faire l'objet d'une délimitation de l'intérêt communautaire, la communauté doit les exercer complètement, de manière exclusive et sans partage avec les communes ou avec les syndicats intercommunaux* ».

Au vu de la répartition des compétences entre la commune de Le Portel et la CAB en matière d'assainissement et d'environnement (gestion des déchets ménagers), compétences facultatives, ces observations demeurent d'actualité.

V. LES ACTIONS MENEES DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

A. Le contexte urbain et social de la ville de Le Portel

1. Une ville marquée par d'importants déséquilibres socio-économiques

La ville de Le Portel, classée en catégorie prioritaire dans le contrat urbain et de cohésion sociale (CUCS) du 30 décembre 2006, est décrite comme la collectivité présentant « *des indicateurs parmi les plus alarmants de l'agglomération boulonnaise* ».

Elle est caractérisée par une population jeune (37 % de moins de 25 ans), faiblement qualifiée, très marquée par le chômage (environ 26 %) et par un bas niveau de ressources des ménages avec moins d'un foyer sur deux imposable sur le revenu²². Elle possède en outre un parc de logements sociaux très important. Ces traits fondamentaux sont accentués pour les quartiers relevant de la zone urbaine sensible (ZUS).

L'importance des déséquilibres explique par ailleurs que Le Portel figure parmi les 100 communes éligibles à l'obtention de la dotation de développement urbain (DDU) et les 5 du département du Pas-de-Calais. Créée par la loi de finances pour 2009, la DDU est destinée, dans un

²¹ L'activité d'enlèvement des ordures ménagères emploie actuellement neuf agents à temps complet plus une part de travail d'une 10^{ème} personne du service technique.

²² Source : profil général de Le Portel et de sa ZUS réalisé par le comité interministériel des villes (<http://sig.ville.gouv.fr>).

effort de redistribution nationale, à améliorer les équipements publics et à promouvoir la mixité sociale des communes les plus défavorisées en complément des autres dotations existantes telle que la dotation de solidarité urbaine (DSU).

2. Abritant une zone urbaine sensible étendue

En proportion de la population communale, Le Portel possède la plus importante des deux ZUS que compte l'agglomération de Boulogne-sur-Mer. Un peu plus de la moitié de sa population, 6 191 habitants sur 10 716, résident en ZUS au lieu de 16 % pour la ville de Boulogne-sur-Mer (7 006 personnes sur un total de 44 865²³).

Identifiée sous le libellé « ZAC Henriville, Cité de la Reconstruction » dans le décret du 26 décembre 1996 fixant la liste des zones urbaines sensibles²⁴, elle regroupe en fait deux quartiers, Henriville et Carnot. Bien que proche du centre-ville, ce dernier quartier concentre un ensemble d'immeubles collectifs denses et vieillissants qui le marginalise. Ces deux secteurs sont également classés en zone de redynamisation urbaine (ZRU)²⁵ sur le fondement du décret du 26 décembre 1996 fixant la liste des zones de redynamisation urbaine des communes de France métropolitaine. Toutefois, Le Portel comme les autres communes de la CAB concernées, ne dispose pas de zone franche urbaine (ZFU)²⁶.

Ce zonage constitue l'assise territoriale des actions menées par la commune et les différents partenaires (Etat, bailleur social, autres collectivités...) dans le cadre de la politique de la ville, bien que le classement en ZRU appelle une action limitée de la collectivité consistant à informer les entreprises et les commerçants des dispositifs d'exonérations fiscales et de charges sociales.

3. Aujourd'hui en profonde rénovation urbaine

La rénovation urbaine du quartier Carnot est actuellement menée dans le cadre du programme national de rénovation urbaine (PNRU) visant « à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible » selon la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Cette rénovation constitue pour la commune de Le Portel une opération de grande ampleur qui aboutira à un remodelage de son paysage urbain et à une profonde métamorphose du quartier Carnot tant au niveau de l'habitat que de la mise en place de nouveaux équipements publics (médiathèque, structure petite enfance et maison de santé).

Le projet spécifique au quartier Carnot a fait l'objet d'une convention pluriannuelle en date du 5 octobre 2005, signée par les différentes autorités et contributeurs financiers, dont l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) en charge du PNRU. Le coût est évalué initialement à environ 44,6 M€, dont 11,7 M€ pris en charge par l'ANRU soit 26 % du montant total (Cf. annexe 4 – tableau 1).

Tout en confiant le pilotage stratégique à la commune, la convention précise la nature des travaux et leur répartition par maître d'ouvrage (la commune, le bailleur social Pas-de-Calais Habitat,

²³ Source : CUCS.

²⁴ Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire : « **les zones urbaines sensibles** sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. Elles comprennent les zones de redynamisation urbaine et les zones franches urbaines. (...) La liste des zones urbaines sensibles est fixée par décret »

²⁵ « **Les zones de redynamisation urbaine** correspondent à celles des zones urbaines sensibles définies au premier alinéa ci-dessus qui sont confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction de leur situation dans l'agglomération, de leurs caractéristiques économiques et commerciales et d'un indice synthétique. Celui-ci est établi, dans des conditions fixées par décret, en tenant compte du nombre d'habitants du quartier, du taux de chômage, de la proportion de jeunes de moins de vingt-cinq ans, de la proportion des personnes sorties du système scolaire sans diplôme et du potentiel fiscal des communes intéressées. La liste de ces zones est fixée par décret »

²⁶ « **Des zones franches urbaines** sont créées dans des quartiers de plus de 10 000 habitants particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des zones de redynamisation urbaine. (...) En outre, des zones franches urbaines sont créées à compter du 1^{er} août 2006 dans des quartiers de plus de 8 500 habitants particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des zones de redynamisation urbaine. La liste de ces zones franches urbaines est arrêtée par décret. »

Chacun chez soi²⁷). Un échéancier prévisionnel de réalisation sur la période 2005-2009 et une décomposition des financements sont également joints. Selon ce document, les opérations concernent essentiellement le logement (près de 80 % du coût total estimé) et, dans une moindre mesure, l'aménagement ou la construction d'espaces et d'équipements publics (un peu plus de 20 %). Le classement des projets par maîtrise d'ouvrage met en outre en exergue le rôle important du bailleur social (près de 65 % du montant des travaux).

	Coût	%
Ingénierie et pilotage opérationnel du projet	0,4 M€	1,0%
Opérations sur le logement (démolition, construction, résidentialisation et réhabilitation)	34,7 M€	77,8%
locatif avec participation ANRU	26,2 M€	58,8%
locatif sans participation ANRU	3,5 M€	7,8%
autres logements	5,0 M€	11,2%
Opérations sur les espaces et équipements (médiathèque, crèche...)	9,5 M€	21,2%
Total	44,6 M€	100,0%

Réalisé à partir des données de la convention de rénovation urbaine du 05 oct 2005 - Le Portel

Maître d'ouvrage (MOA)	Montant des opérations	%
Chacun chez soi	5 000 000 €	11%
Pas de Calais Habitat	28 643 171 €	64%
Ville de Le Portel	10 961 930 €	25%
Total	44 605 101 €	100%

Source : bis in idem

En volume financier, la répartition par contributeurs est différente. Elle fait apparaître la part importante du bailleur social et de l'ANRU (plus de 80 % du total). La commune est en fait le 4^{ème} apporteur (environ 4 %), derrière la région (7 %) mais avant l'Union européenne et la CAB (cf. 2^{ème} tableau présentant la convention du 5 octobre 2005 par maître d'ouvrage – p 47).

A ce jour, le calendrier de réalisation des opérations a été modifié pour une fin des travaux prévue en 2013 selon l'avenant dit « lourd », en cours d'instruction par les services de la préfecture.

4. Bénéficiaire d'un accompagnement social, économique et éducatif

Ces quartiers bénéficient de mesures d'accompagnement social, économique et éducatif qui font l'objet de trois dispositifs principaux :

- la convention pluriannuelle en date du 14 décembre 2005 dans le cadre du programme de réussite éducative (PRE)²⁸, instauré par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005²⁹. Elle permet de mettre en place des dispositifs « *spécifiquement dédiés aux enfants de 2 à 16 ans les plus fragilisés et à leurs familles vivant sur les territoires en ZUS ou scolarisés dans les établissements de l'éducation prioritaire* » en vue de promouvoir l'égalité des chances.
- le CUCS du 30 décembre 2006, dont l'objectif est de réduire les « *écarts (de situation sociale, professionnelle, fiscale, sanitaire...) qui existent entre les territoires prioritaires et le reste de l'agglomération* »³⁰ de Boulogne-sur-Mer ;

²⁷ Société coopérative de production d'habitation à loyer modéré

²⁸ Les PRE sont financés conjointement par l'Etat et son opérateur l'Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des chances (ACSé), les collectivités locales, les structures intercommunales et les caisses d'allocations familiales.

²⁹ Dispositif en vigueur sur la période 2005-2009, pérennisé pour 2010 selon la présentation faite le 19/11/2009 lors de la réunion des coordonnateurs du PRE du Pas-de-Calais.

³⁰ in CUCS – p 88.

- la convention de gestion urbaine de proximité (GUP), conclue tardivement le 13 mars 2007³¹ avec l'Etat, la commune et le bailleur social en application de la convention de rénovation urbaine, visant à améliorer la vie quotidienne du secteur cible de la rénovation urbaine.

Le CUCS succède aux précédents contrats de ville en vigueur de 2000 à 2006 en renforçant la concertation entre les acteurs ainsi que le suivi et l'évaluation des actions. Il a pour ambition de réaliser une synthèse des objectifs des divers dispositifs existants tels que le programme de réussite éducative (PRE) ou le contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) de la CAB.

Piloté conjointement par la CAB et le préfet du Pas-de-Calais, le contrat urbain et de cohésion sociale rassemble l'opérateur de l'Etat, l'Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des chances (ACSé) en charge du programme national consacré à la politique de la ville, représenté par le préfet du département, et les quatre communes de l'agglomération concernées, Boulogne-sur-Mer, Outreau, Saint-Martin-Boulogne et Le Portel.

B. L'organisation de la collectivité en matière de politique de la ville

1. Une structure organique non spécifiquement dédiée à la politique de la ville

La conduite de la politique de la ville repose sur les services existants qui participent à la mise en œuvre des actions selon leur domaine d'attributions. Ce sont le service emploi, le service jeunesse, le service des sports, le service enseignement-culture, la police municipale ainsi que leur relais à savoir la médiathèque créée depuis 2008 dans le cadre du programme de rénovation urbaine, les classes d'éveil et de découverte. Ils reçoivent le concours des services de soutien (ressources humaines, finances, techniques et communication). Le service technique a un rôle opérationnel dans le domaine de la rénovation urbaine.

Outre ses propres services, l'action municipale s'appuie sur deux autres entités ayant un lien avec la commune :

- le centre communal d'action sociale (CCAS), physiquement regroupé avec le service emploi au sein du pôle social,
- le centre social – Espace Carnot³², association qui reçoit la plus importante subvention du budget communal.

2. La politique de la ville : une dépense estimée à 779 000 € en 2008 hors rénovation urbaine

a) Le coût hors rénovation urbaine et la part communale

La commune dispose d'un outil de suivi analytique des dépenses budgétaires, hors dépenses de personnel. Les informations relatives à la masse salariale sont fournies par le service des ressources humaines. Cette source d'informations s'est révélée insuffisamment détaillée et a été complétée par un travail de recensement des actions par dispositif, afin d'estimer un coût global hors rénovation urbaine stricto sensu.

Les mesures mises en œuvre, tous dispositifs confondus hors PRU, ont représenté un coût d'environ 779 000 € (rémunérations et charges sociales – RCS - incluses) en 2008.

³¹ L'art. 10.2 de la convention PRU du 30/10/2005 disposait que la convention GUP devait être établie au plus tard 6 mois après la signature de la convention PRU.

³² Il s'agit de l'association du centre social et familial Espace Carnot, communément appelée centre social – Espace Carnot.

Coût total		DISPOSITIF					Total	% Strut.
N° CUCS	THEMATIQUE	CUCS	GUP	OVVV	PRE			
1	Emploi et dévelop. économique	10 249 €				10 249 €	1,3%	
2	Habitat et cadre de vie	23 754 €	99 537 €			123 291 €	15,8%	
3	Réussite scolaire et éducation	149 423 €			307 794 €	457 217 €	58,7%	
4	Citoyenneté et prévention	51 523 €		75 253 €		126 776 €	16,3%	
5	Prévention et promotion de la santé	61 569 €				61 569 €	7,9%	
Total		296 518 €	99 537 €	75 253 €	307 794 €	779 102 €	100,0%	
répartition %		38%	13%	10%	40%	100%		

Source : contribution ville de Le Portel et avenant PRE du 14/04/2008

33

La contribution de la commune s'est élevée à 211 000 € soit 27 % du coût total.

N° CUCS	THEMATIQUE	2008		
		Total	Tous dispositifs (hors PRU)	
			part ville	% ville
1	Emploi et dévelop. économique	10 249 €	2 562 €	25%
2	Habitat et cadre de vie	123 291 €	39 721 €	32%
3	Réussite scolaire et éducation	457 217 €	103 975 €	23%
4	Citoyenneté et prévention	126 776 €	60 484 €	48%
5	Prévention et promotion de la santé	61 569 €	4 000 €	6%
Total		779 102 €	210 742 €	27%

Source : contribution ville de Le Portel et avenant PRE du 14/04/2008

b) Le financement associatif

Le financement des associations se limite essentiellement à la subvention accordée au centre social espace Carnot d'un montant variant de 250 000 € à 275 000 €, voire 327 000 € à la suite d'une contribution exceptionnelle de la commune en 2008.

S'il n'est pas possible de disposer d'un bilan de l'association, individualisant spécifiquement les actions réalisées au titre de la politique de la ville, l'estimation du coût 2008, réparti par maître d'ouvrage, fait ressortir que le centre social – espace Carnot représente environ 27 % du montant total, soit 208 000 €.

N° CUCS	THEMATIQUE	Tous dispositifs		MAITRE OUVRAGE		
		BAILLEUR	CCAS	CENTRE SOCIAL	VILLE	Total
1	Emploi et développement économique				10 249 €	10 249 €
2	Habitat et cadre de vie	69 415 €		23 754 €	30 122 €	123 291 €
3	Réussite scolaire et éducation		307 794 €	71 509 €	77 914 €	457 217 €
4	Citoyenneté et prévention			51 523 €	75 253 €	126 776 €
5	Prévention et promotion de la santé			61 569 €		61 569 €
Total		69 415 €	307 794 €	208 355 €	193 538 €	779 102 €
Répartition		9%	40%	27%	25%	100%

Source : contribution ville de Le Portel et avenant PRE du 14/04/2008

3. Des moyens en personnel difficiles à identifier avec précision

En l'absence de document spécifique permettant d'évaluer les effectifs engagés dans la politique de la ville, une estimation a été réalisée avec le concours du référent CUCS de la ville suivant une approche analytique (Cf. annexes 3 et 3bis) consistant préalablement à déterminer des clés de répartition de l'activité des agents concernés.

Tous domaines confondus (thématiques CUCS, renouvellement urbain...), il en ressort que près de 19 personnes en équivalents temps plein, appartenant aux services de la commune et au CCAS, concourent aux actions de politique de la ville. En ajoutant deux agents de l'association centre social Espace Carnot, le total représente une vingtaine d'agents.

³³ CUCS : contrat urbain de cohésion sociale – GUP : Gestion urbaine de proximité – OVVV : Opérations ville vie vacances – PRE : Programme de réussite éducative

En masse salariale, les effectifs municipaux stricto sensu représentent une dépense annuelle évaluée à 0,6 M€, soit un coût moyen par personne proche de 31 000 €, hors compensation financière au titre du PRE ou des adultes relais.

En effectifs physiques, trois agents sont exclusivement dédiés à la politique de la ville, la coordonnatrice jeunesse (cadre titulaire recrutée en 2002, à la suite d'un audit de la commune sur la politique en faveur de la jeunesse, aujourd'hui référent CUCS) et deux agents contractuels dont le recrutement en 2006 et en 2007 a été rendu possible par une compensation intégrale du coût salarial dans le cadre du PRE. Ces derniers ont en charge le suivi scolaire et éducatif et l'accompagnement des familles.

Bien que prévu dans la convention PRU, la commune n'a pas procédé au recrutement d'un chargé d'opération pour les travaux urbains relevant de sa maîtrise d'ouvrage au motif qu'elle disposait en interne de la compétence nécessaire. La réalisation des opérations qui lui étaient confiées, conforme au calendrier, conforterait a posteriori ce choix.

4. Une coordination avec les services de l'Etat au sein des instances prévues contractuellement

Le partenariat avec les services de l'Etat est animé au sein des comités de pilotage prévus dans les dispositifs contractuels, à savoir la convention PRU pour la rénovation urbaine, le CUCS pour l'ensemble des cinq thématiques précédemment mentionnés. Le référent CUCS participe à ces instances.

Dans le cadre du PRE, la coordinatrice de la commune participe au conseil consultatif du secteur, instance comprenant en particulier un représentant de l'académie.

En dehors de ces instances, les services de la commune sont en relation avec les services instructeurs pour les domaines : ils se rencontrent régulièrement et échangent des messages électroniques. L'agent en charge du PRE est en contact direct avec le référent de l'académie et de la préfecture.

C. L'articulation avec la communauté d'agglomération du Boulonnais (CAB)

1. Des compétences précisées préalablement à la signature du CUCS en 2006

L'articulation de la politique de la ville avec la communauté d'agglomération du Boulonnais repose sur une répartition de compétences entérinée par une délibération du 22 juin 2006, intervenue préalablement à la signature du CUCS en date du 30 décembre 2006. Elle précise le champ d'intervention de l'EPCI en tenant compte des observations que la chambre avait formulées sur le caractère limité de l'intérêt communautaire dans un précédent contrôle en date du 9 Juin 2005.

Conformément à la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, la politique de la ville est une compétence obligatoire de la CAB. Elle porte sur tous les dispositifs contractuels de politique de la ville de « *développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire, dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance* ».

L'intérêt communautaire a été reconnu dans un premier temps au Plan local d'insertion par l'économie (PLIE) par une délibération du 6 mars 2000 puis à l'ensemble des instruments contractuels par délibération du 22 juin 2006³⁴. L'étendue de la compétence de la CAB est également rappelée dans le CUCS³⁵.

³⁴ « Sont (ainsi) déclarées d'intérêt communautaire, l'animation et la participation de la CAB aux dispositifs contractuels de développement urbain (2000-2006 : le contrat de ville et ses déclinaisons thématiques ; 2006-2012 : le contrat urbain de cohésion sociale et ses déclinaisons thématiques) ».

³⁵ cf. CUCS - cf. Place et rôle de la communauté d'agglomération du boulonnais p84.

Sur ce fondement, le mode de fonctionnement entre la CAB et la commune est conforme au cadre défini par le CUCS. La CAB a en charge la conception et le suivi de la cohérence de la politique de la ville de l'agglomération en concertation avec les communes ainsi que l'animation des groupes de travail dédiés. Elle a également un rôle important dans l'élaboration des outils de suivi et d'évaluation des actions et dans leur restitution.

Il en ressort que l'exercice des compétences ne s'effectue pas selon un schéma de maîtrise d'ouvrage exclusivement du ressort de la CAB et une maîtrise d'œuvre relevant de la responsabilité des communes. En effet, les communes exercent à la fois la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre des actions qui leur sont propres. Ainsi en matière de rénovation urbaine, le pilotage est exercé par les communes concernées, à l'instar de Le Portel conformément à la convention PRU du 5 octobre 2005.

2. Les fonctions relevant de la responsabilité de la commune

L'action de Le Portel s'exerce conformément aux attributions définies dans le CUCS dans une démarche de subsidiarité. Elle contribue ainsi à la définition des orientations et des priorités de la politique de la ville dans le cadre des instances de pilotage prévues, conduit les opérations concernant son territoire et contribue à la remontée des informations nécessaires au suivi et à l'évaluation des actions. Ce mode de fonctionnement ne semble pas susciter de difficultés particulières hormis une remarque sur le mode d'animation du CUCS, que la ville estime insuffisamment transversal et partagé entre les communes. Ce défaut devrait être corrigé à l'occasion de l'évaluation du CUCS.

Par ailleurs, le rôle de la commune est plus important dans le domaine de la rénovation urbaine puisqu'elle a en charge le pilotage stratégique du projet, conjointement avec le représentant de l'Etat.

D. Le suivi de la politique de la ville

1. Un suivi des quartiers au sein de groupes de travail réunissant les acteurs de la ville et de l'agglomération

La situation des quartiers est suivie au sein de groupes de travail réunissant les acteurs des domaines concernés, et selon les cas des élus. Les constats faits sur le terrain y sont analysés et servent à ajuster l'action des services municipaux. Ces réunions donnent généralement lieu à des comptes rendus.

Ce processus a pu être vérifié dans le domaine de la jeunesse et de la prévention de la délinquance. Ainsi, un phénomène de violence identifié dans une école a généré une action, intitulée « Sisyphé à Camus », qui a consisté, entre fin 2007 et début 2008, à établir un diagnostic et des pistes d'action. Des préoccupations en matière de tranquillité ont été évoquées lors d'une réunion avec des élus et consignées dans un relevé de décisions relatif à la « réunion tranquillité publique » du 22 octobre 2008. Il est à souligner que les questions de sécurité et de prévention de la délinquance sont aussi exposées au sein de la cellule de veille du territoire de Le Portel, « *instance d'échanges d'information générale entre les partenaires prévention-justice-police* ». Cette action relève de la thématique « Citoyenneté et Prévention » du CUCS.

Par ailleurs, la CAB a mis en place en 2003 un observatoire social et territorial du Boulonnais, repris dans l'intérêt communautaire par la délibération du 22 juin 2006. Il est chargé du suivi et de l'évaluation du CUCS et a, en particulier, pour mission « *d'assurer une veille territoriale et stratégique sur les territoires prioritaires (...)* » dont fait partie la ZUS de Le Portel.

Toutefois les chiffres disponibles auprès de l'observatoire « *(seraient) rarement à l'échelle d'un quartier* », limitant de ce fait l'éclairage de la situation.

2. Des objectifs insuffisamment explicites hors rénovation urbaine et plan de réussite éducative

a) Un manque de lisibilité immédiate des objectifs de la commune

Les objectifs de la commune sont ceux figurant au CUCS à savoir :

- garantir l'égalité des chances au sein d'ensembles urbains fragilisés ;
- réduire les écarts entre ce tissu urbain prioritaire et l'agglomération ;
- intégrer ces zones dans le fonctionnement de la ville et de l'agglomération ;
- améliorer la vie du quartier et la condition des habitants.

Ils sont ensuite déclinés au travers des cinq thématiques mentionnées supra dont le conseil municipal a été informé par la délibération du 18 décembre 2006 autorisant le maire à signer le CUCS. Pour chaque thème, le CUCS identifie les enjeux et les axes prioritaires et invite chaque opérateur « à construire et à développer un programme d'actions » en réponse à ceux-ci.

Il est cependant difficile pour l'assemblée délibérante de vérifier si le programme d'actions de la commune, présenté chaque année en vue de solliciter les subventions attendues (cf. tableau ci-dessous), est conforme aux objectifs communautaires car le lien avec les enjeux et les axes prioritaires n'est pas mentionné. Il est cependant indiqué dans les dossiers de demande de subventions et dans les fiches bilan des actions.

Délibérations	Nombre d'actions	Montant des subventions sollicitées
N°2007-2 du 16/02/2007 – CUCS : demandes de subventions 2007	5	0,306 M€
N°2008-1 du 31/01/2008 - CUCS : demandes de subventions 2008	6	0,209 M€
N°2009-1 du 19/02/2009 - CUCS : demandes de subventions 2009	5	0,110 M€

Pourtant, la définition des actions de la ville sous un thème annuel³⁶ constitue une synthèse intéressante de prise en compte des objectifs communautaires et des problématiques propres à la commune, identifiées notamment au travers des retours de terrain. Cette approche, développée depuis 2004, est poursuivie dans le cadre du CUCS.

Les objectifs des actions menées sont davantage lisibles au travers des notes d'information remises au conseil municipal. Etablies à titre de point d'étape ou de bilan d'une action, elles indiquent ou rappellent les objectifs poursuivis. Tel est le cas pour l'organisation annuelle du forum de l'emploi³⁷ ou encore le thème santé en 2007, visant notamment à sensibiliser les habitants des quartiers à cette question et à jeter les bases d'une politique de santé à l'échelle de la commune³⁸.

b) Des priorités orientées autour de la rénovation urbaine, de la jeunesse et de la réussite éducative

La réalisation du projet de rénovation urbaine du quartier Carnot constitue un objectif majeur de Le Portel car il contribue fortement à la réussite des volets social (relogement) et économique au travers du dispositif d'insertion professionnelle. C'est ainsi que « 10 132 heures (ont été) réalisées à travers le positionnement de 37 personnes dont 84 % résident en Zone Urbaine Sensible » selon la présentation annexée au projet d'avenant à la convention PRU. L'insertion par l'économique figure également parmi les buts de la GUP.

Par ailleurs, la commune a pour cible les jeunes qui constituent une catégorie importante de la population. Cette priorité a été entérinée à la suite d'un « audit de la politique jeunesse de la Ville (...) mené en 2002³⁹ ».

³⁶ 2004 : découverte de la culture africaine – 2005 : éducation à l'environnement et au développement durable – 2006 : histoire locale et 150 ans de la commune – 2007 : santé et sports – 2008 : année de la culture (inauguration de la médiathèque réalisée dans le cadre du PRU) – 2009 : redécouverte de la culture allemande – 2010 : année de la famille

³⁷ Une note d'information sur l'organisation du 10^{ème} Forum de l'Emploi, intervenu le 18 février 2009, a été présentée au conseil municipal du 12 décembre 2008.

³⁸ Bilan du premier semestre 2007 de l'année thématique « Sport et Santé » présenté lors du conseil municipal du 22/06/2007

³⁹ cf. Synthèse du diagnostic jeunesse 2002.

En matière de réussite éducative, les objectifs sont clairement explicités dans les avenants financiers à la convention pluriannuelle du 14 décembre 2005 conclue par la commune, et précisés dans une lettre annuelle de mission, adressée à la coordinatrice du PRE de la collectivité. Ils donnent lieu ensuite à des programmes d'actions regroupés par thématiques (Education, Culture, Sport et santé, Habitat, Information/Evaluation, Coordination – suivi des parcours PRE et autres).

C'est ainsi que les objectifs 2009 du programme d'actions sont, selon l'avenant notifié le 4 mai 2009⁴⁰ (art. 2), de « continuer la mise en œuvre qualitative des parcours individuels PRE en direction des familles et des enfants Portelois (de la ZUS), de mettre en place les recommandations issues de l'évaluation spécifique du PRE de Le Portel menée en 2008 » et enfin de « préparer la poursuite du PRE de Le Portel au-delà de 2009 ».

Aussi, bien que sous-jacents aux divers instruments contractuels (CUCS, PRU, GUP et PRE) ou décelables au travers des notes d'informations destinées au conseil municipal, le suivi de la politique de la ville ne s'appuie pas sur une déclinaison, formalisée et adaptée, des objectifs de la commune pour chacun de ses domaines. Leur formalisation au sein d'un document fédérateur, tel qu'une feuille de route, apporterait davantage de visibilité au conseil municipal et aux acteurs de la ville. Il permettrait également à l'assemblée délibérante de s'assurer que le programme d'actions de la ville prenne bien en compte les enjeux et les axes définis par le CUCS dans chacun des cinq volets thématiques.

c) Une recherche de cohérence au travers des divers instruments contractuels

La commune met à profit les multiples dispositifs contractuels pour mener des actions en cohérence les unes avec les autres. Ainsi la livraison de la médiathèque, réalisée dans le cadre de l'opération de rénovation urbaine et inaugurée en février 2008, s'est accompagnée d'actions autour de cet équipement.

La commune a en effet initié un programme d'actions dans le cadre du thème de 2008, année de la culture. Il a été inscrit dans les conventions du PRE les actions « J'utilise la médiathèque » en 2008 et « J'apprends à mieux utiliser la médiathèque » en 2009⁴¹. De même des animations ont été entreprises dans le cadre du CUCS sous l'appellation de « les jardins de la culture ».

Cette démarche illustre en définitive une recherche de cohérence des dispositifs autour d'un objectif cible d'appropriation d'un outil de connaissance et de culture. La multitude des dispositifs contractuels de politique de la ville n'apparaît donc pas comme une source de difficulté mais permet de disposer de plusieurs leviers pour financer et mettre en œuvre des actions concordantes autour d'un même objectif.

3. Etayés par de multiples indicateurs de résultats non fédérés

a) Une multitude d'indicateurs de production.

La commune dispose de nombreux indicateurs au travers des « bilans d'actions », établis à l'issue des projets réalisés au titre du CUCS, ou annuellement pour les actions reconductibles, en contrepartie de l'octroi de subventions par différents organismes. Ils sont également produits une fois l'an pour les actions relevant du PRE.

Ils comprennent un état financier relatif à l'action menée et une restitution qualitative. A titre d'exemple, le bilan du projet « Les jardins de la culture », mené en 2008 dans le cadre du CUCS, comprend :

- un compte rendu financier, dressant un état des crédits obtenus (54 000 €) par rapport aux prévisions (66 000 €),

⁴⁰ lettre ACSé/préfecture du Pas-de-Calais du 04/05/2009.

⁴¹ In art 2 avenant n°0962CV2914 à la convention pluriannuelle du 14/12/2005 et tableau annexe « dispositif de réussite éducative ».

- un bilan quantitatif, détaillant l'ensemble des actions menées en 2008 et précisant l'impact auprès de la population en nombre de personnes bénéficiaires. Ainsi, il est fait mention qu' « environ 90 enfants ont participé aux Centres de Loisirs des vacances de printemps 2008 sous le signe de la découverte des musiques » ou encore qu'en septembre 2008, « 24 adhésions à la médiathèque sur 200 enfants ont été enregistrées les jours suivant les ateliers à voix haute des classes de CMI/CM2 ».

Cette typologie est également applicable au PRE. Un tableau prévisionnel des crédits et une grille intitulée « indicateurs de suivi de la mise en œuvre du projet de réussite éducative » sont joints à l'appui de chaque avenant financier. De plus, chaque action fait l'objet d'une fiche « bilan qualitatif ». Ainsi en 2009, 132 enfants ont bénéficié d'un parcours individualisé pour promouvoir l'égalité des chances. Un point d'étape du PRE a également été présenté au conseil municipal du 17 décembre 2009 sous la forme d'une note d'information.

Concernant la GUP, les informations recueillies sont plus limitées. Un bilan semble toutefois être effectué chaque année à l'occasion de la réunion du comité de pilotage des acteurs (Etat via le CUCS, commune et bailleur social). Une synthèse a été fournie pour l'année 2008. Il en ressort que 6 actions dont les projets « mémoire de Carnot (quartier) » et « Jardinons à Loti (résidence) » ont été financées pour un total de près de 100 000 €.

Enfin, au titre du PRU, un aperçu complet de l'état du projet est disponible au travers de la présentation précédemment mentionnée, à la rubrique « Evaluation générale de la mise en œuvre du projet de rénovation urbaine »

Au final, le suivi de la politique de la ville fait l'objet de mesure des résultats. Développés pour rendre compte ponctuellement d'un projet ou d'un ensemble d'actions auprès des différents contributeurs, ils constituent davantage des indicateurs de suivi de la « production des actions » car leur spécialisation par support ou projets ne permet pas de disposer d'une vue globale du résultat de la politique de la ville menée sur Le Portel.

Disposant néanmoins d'informations, la ville n'a pas l'initiative de réaliser une synthèse, transversale aux dispositifs supports (CUCS, GUP, PRE, PRU) en termes de coût global, de bilan quantitatif et d'impact. De surcroît, le conseil municipal n'avait pas non plus exprimé un tel besoin à ce jour ce qui laisse supposer qu'il dispose d'une information satisfaisante au travers de l'adoption des programmes d'action au titre du CUCS et de bilans ponctuels sous forme de notes d'information.

b) Un manque d'éclairage sur l'évolution générale de la situation

Conformément à l'article 2 de la loi du 1er août 2003 d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine, l'objectif final de la politique de la ville est de « réduire de façon significative les écarts constatés, notamment en matière d'emploi, de développement économique, de formation scolaire, d'accès au système de santé et de sécurité publique, entre les zones urbaines sensibles et l'ensemble du territoire national ». Cette finalité est bien inscrite dans le CUCS de l'agglomération bouloonnaise.

Au bout de trois ans d'application du CUCS et de mise en œuvre des autres instruments contractuels, il est peu aisé de rendre compte de l'évolution de la situation générale de la ZUS ou de mettre en lumière une tendance quant à la capacité à résorber ces écarts, en l'absence d'indicateurs synthétiques et globaux pour mesurer l'impact de la politique de la ville menée à Le Portel.

La mise en place d'une telle démarche évaluative relève en partie de la compétence de la commune au travers du bilan annuel d'emploi de la dotation de solidarité urbaine (DSU) dans lequel il doit être fait mention de « l'évolution des indicateurs relatifs aux inégalités, les actions entreprises sur les territoires concernés et les moyens qui y sont affectés » selon l'article L. 1111-2 du CGCT.

Au-delà de la commune du Portel, cette problématique se pose pour les quartiers de l'agglomération car, à l'occasion de l'évaluation du contrat de ville 2000-2006 de l'agglomération bouloonnaise, il a été souligné un écueil quant à la capacité de mesurer les effets et les impacts de la politique de la ville. Il est en effet relaté qu'une des raisons des difficultés à réaliser une

évaluation émane « *des éléments manquants, insuffisants, voire inexistant pour mener à bien l'évaluation de certains pans du contrat de ville 2000/2006. (...) Par exemple, il est délicat d'évaluer les impacts des actions du contrat de ville et ceux de l'ensemble de ce dispositif par manque de données en la matière. Comment affirmer si ce sont les programmations réalisées (actions) dans le cadre du contrat de ville 2000/2006 qui ont contribué à l'amélioration de l'état du quartier Y ? Si tel est le cas, dans quelle mesure ?*⁴² »

Il est rappelé que l'EPCI a mis en place dès 2003 un Observatoire social et territorial du Boulonnais pour l'aider à assurer la « *veille territoriale et stratégique sur les territoires prioritaires* ».

c) La montée des besoins sociaux liés à la crise économique 2008-2009

La montée des besoins sociaux liée à la crise économique, débutée fin 2008, risque de rendre encore plus difficile l'appréciation de l'apport de la politique de la ville dans la recherche du rapprochement des quartiers bénéficiaires avec le reste de l'agglomération, hors volet immobilier. La commune évoque notamment une accentuation des besoins au travers d'une hausse de la fréquentation de l'épicerie sociale.

4. Une évaluation en cours de l'impact de la politique de la ville sur les quartiers par la CAB

L'étude de l'impact des mesures au profit des quartiers est en cours dans le cadre de l'évaluation du CUCS à mi-parcours sous la responsabilité de la CAB. A cet effet, l'EPCI a fait appel à une assistance extérieure. Un guide d'entretien a été adressé aux communes, dont Le Portel.

E. Les relations entre la collectivité et les acteurs associatifs financés au titre de la politique de la ville

La commune accorde des subventions à un acteur associatif unique avec lequel elle entretient des liens étroits, l'espace Carnot – centre social. Il s'agit de la seule association opératrice dans le cadre de la politique de la ville, participant aux groupes de travail pilotés par la municipalité. Les demandes de subventions auprès des différents financeurs autres que la commune ne sont pas établies avec un dossier commun. La commune n'exige pas non plus un dossier spécifique dans le cadre de sa participation financière aux actions du centre social relevant du CUCS.

Les relations entre la collectivité et l'association sont régies par une convention en date du 9 décembre 1999, conclue selon l'article 9 « *pour une durée de trois ans à compter de sa signature, et (...) renouvelable par tacite reconduction* ». A ce jour, la convention n'a pas été actualisée pour redéfinir les objectifs poursuivis, en particulier le rôle de l'association dans les actions de politique de la ville.

L'espace Carnot – Centre social est le deuxième organisme recevant des subventions de la commune, après le CCAS. La subvention prévue annuellement au budget de la ville, était de 275 000 € de 2006 à 2007, de 250 000 € en 2008 et de 164 000 € au budget primitif 2009. Augmentée de versements exceptionnels, le montant s'élève ainsi à 327 000 € en 2008 soit 41 % du total de 0,799 M€ de subventions accordées en 2008 hors CCAS. En rajoutant le concours de 640 000 €, versé au CCAS en 2008, le ratio est de 23 %.

Les activités du centre social sont suivies par les services municipaux concernés, qui prennent part également à leur mise en œuvre. La convention régissant les relations avec la commune prévoit à l'article 15 l'obligation pour l'association de communiquer avant le 31 janvier de chaque année, un certain nombre de pièces dont le projet d'animation. A ce jour, cette disposition de la convention n'est pas respectée. Il a cependant été constaté que le centre social Espace Carnot a adressé son rapport d'activité de l'exercice 2009, par courriel en date du 24 décembre 2009 au directeur général

⁴²cf. Rapport évaluation du contrat ville de l'agglou boulonnaise 2000-2006.pdf.

des services. Ce document, utile pour permettre à la collectivité de faire un bilan des résultats, ne correspond pas au document exigé et ne permet pas d'identifier avec précision les actions relevant de la politique de la ville. Enfin, il ne semble pas non plus que ce document fasse l'objet d'une communication systématique au conseil municipal, préalablement au vote des subventions.

La chambre recommande la mise à jour de la convention conclue avec l'association Centre social – espace Carnot, pour définir, en matière de politique de la ville, les objectifs à atteindre, les actions menées et en évaluer les résultats, préalablement à l'octroi de nouvelles subventions dans le cadre du vote du budget par le conseil municipal.

F. Les dotations urbaines de péréquation fiscale (DSU-CS et DDU)

1. Une forte progression de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS)

a) Un quasi doublement sur 5 ans

La commune a connu une progression d'environ 85 % de 2005 à 2009 des ressources issues de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, même si le rythme de croissance diminue d'année en année (+28 % entre 2005 et 2006 et +11 % entre 2008 et 2009).

Année	2005	2006	Var 06/05	2007	Var 07/06	2008	Var 08/07	2009	Var 09/08	Var 09/05
Montant	730 692 €	938 257 €	28%	1 079 195 €	15%	1 219 387 €	13%	1 351 450 €	11%	85%
Source	CA 2005	CA 2006		CA 2007		CA 2008		Portail DGCL (1)		

(1) www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/dotations/consult/

CA : compte administratif

Bien que disposant de la zone urbaine sensible la plus importante par comparaison avec la population totale de la commune, Le Portel ne se classait en 2006 qu'au 3^{ème} rang des quatre communes éligibles à la géographie prioritaire du CUCS, percevant la DSU. A titre de rappel, Le Portel est décrite comme la collectivité présentant « *des indicateurs parmi les plus alarmants de l'agglomération boulonnaise* » selon le CUCS du 30 décembre 2006.

Communes	DSU-CS (2006)	%
Boulogne sur Mer	2 214 667 €	49,51%
Outreau	945 013 €	21,13%
Le Portel	938 257 €	20,98%
Saint Martin Boulogne	374 997 €	8,38%
Total	4 472 934 €	100%

Source : CUCS p 85

b) Emploi de la DSU, un bilan partiellement conforme

La collectivité a présenté au conseil municipal du 18 juin 2009 un rapport « retraçant les actions de développement social urbain entreprises en 2008 », en vertu de la loi du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale. Cette référence est aujourd'hui caduque. L'obligation est cependant maintenue en application de l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Ce rapport ne répond pas entièrement aux dispositions de cet article car il ne fournit aucune information sur « l'évolution des indicateurs relatifs aux inégalités » et « aux moyens affectés ». Il comprend uniquement un bilan des actions consacrées au développement social urbain, d'un coût total de 1,65 M€ au demeurant supérieur au montant de la dotation de 1,2 M€, perçue en 2008. L'analyse des besoins sociaux, établie chaque année par le CCAS conformément à l'article R. 123-1

du code de l'action sociale et des familles, pourrait éventuellement constituer une base pour élaborer les indicateurs faisant défaut⁴³.

2. La dotation de développement urbain (DDU) attribuée à la commune

a) Les projets sollicitant un financement au titre de la DDU

Le Portel est la seule commune de l'agglomération boulonnaise, éligible à la perception de la DDU selon la circulaire IOC B 09 09841 C DGCL/FLAE/FL2/ DEP2009 du 15/06/2009 relative à la dotation de développement urbain pour 2009.

Elle a adressé quatre projets dont le premier de la liste ci-dessous a été retenu à ce jour. Il s'agit, par ordre de priorité, de :

- 1°) amélioration du cadre de vie des familles de la résidence Pierre Loti : 300 000 € obtenus pour un coût estimé de 1 041 673,00 €, soit 29 %;
- 2°) aménagement d'une cuisine pédagogique : 64 547,98 € demandés sur 80 684,98 € ;
- 3°) appropriation de la médiathèque par les habitants : 28 762,75 € sollicités sur 35 953,44 € ;
- 4°) développement technologique numérique éducative : 32 926,60 € demandés sur 41 158,25 €.

Comme le souligne l'article L. 2334-41 du CGCT, les crédits DDU « *sont attribués en vue de la réalisation de projets d'investissement ou d'actions dans le domaine économique et social. La subvention accordée ne doit pas avoir pour effet de faire prendre en charge tout ou partie des dépenses de personnel de la commune* ».

Le projet consacré aux abords de la résidence Loti constitue bien une action spécifique de la politique de la ville. Elle s'inscrit en effet en complément du projet de rénovation urbaine qui ne prenait pas en charge ce besoin au titre de la convention du 5 octobre 2005. Le lancement des travaux est d'ailleurs tributaire de la réalisation préalable d'une opération de reconstitution de l'offre locative prévue dans le PRU.

b) La perception directe de la dotation par la commune

La ville n'est favorable ni à la contractualisation ni à la perception de la dotation par la CAB, sans apporter de justification particulière.

Cette possibilité est en effet prévue par l'article L. 2334-41 du CGCT dans le cas où l'EPCI est doté de la compétence de politique de la ville, ce qui est le cas de la CAB. Il est précisé que « *lorsque la compétence en matière de politique de la ville a été transférée par une commune éligible à un établissement public de coopération intercommunale, celui-ci peut bénéficier, sur décision du représentant de l'Etat dans le département, de la dotation de développement urbain pour le compte de cette commune* ».

Cette option n'a d'ailleurs pas été envisagée par le représentant de l'Etat au moment de la notification des dotations car « *aucun des 4 EPCI et 5 communes concernés dans le Pas-de-Calais ne s'est d'ailleurs manifesté en ce sens* ». Elle pose également une difficulté consistant à savoir si *la DDU affectée ainsi à l'EPCI peut-elle être utilisée sur l'ensemble du territoire de l'EPCI (...) alors que la liste des bénéficiaires retenus au plan national est une liste de communes* ».

⁴³ Analyse des besoins sociaux 2009 – délibération 2009/01 du conseil d'administration du CCAS de Le Portel – séance du 18/02/2009.

G. La transition du contrat de ville au CUCS

1. Sans impact sur le périmètre géographique de la commune

La transition entre le contrat ville et le CUCS n'a apporté aucune modification de la géographie prioritaire concernant Le Portel. Les quartiers Carnot et Henriville, constituant la ZUS, sont en effet classés en priorité 1. A l'échelle de l'agglomération, le transfert s'est traduit par une diminution du nombre de communes incluses dans la géographie prioritaire de 7 à aujourd'hui 4⁴⁴.

Le maintien en priorité 1 est en partie lié à l'existence d'une opération de renouvellement urbain comme l'indique le CUCS, « *figurent en priorité 1 les territoires touchés par une opération de renouvellement urbain* ». Il semble toutefois que « *dans les faits, les actions soient plutôt centrées sur le quartier Carnot (cœur de la rénovation urbaine) que sur le quartier d'Henriville qui constitue la 2^{ème} moitié de la même ZUS* » selon les éléments fournis par la commune.

2. Le bilan de l'exécution financière du contrat ville

Le rapport final de l'évaluation du contrat de ville 2000-2006 de l'agglomération boulonnaise mentionne que 46 actions ont été menées sur le territoire de Le Portel avec le concours du centre social pour un montant total de 261 212 €. La commune ne fait pas état de reliquat de crédits restant à consommer à l'issue de ce dispositif.

Ce montant paraît faible au regard de la situation de la commune. Le Portel, ville de 11 000 habitants dont la moitié en ZUS, a ainsi bénéficié d'un soutien deux fois moindre que Wimereux, collectivité de 7 000 résidents sans ZUS.

L'importance de la part que représente Boulogne-sur-Mer, à savoir près de la moitié, s'explique notamment par le fait qu'il s'agisse de la seule commune de l'agglomération retenue dans le cadre du dispositif grand projet ville (GPV).

	Education	Insertion éco	Lien social	Prévention	Santé	Autres	Total	%	rang
Boulogne	856 630 €	14 303 €	188 917 €	279 927 €	7 660 €	660 842 €	2 008 279 €	43%	1
Equihen	37 467 €						37 467 €	1%	8
Le Portel	62 974 €	21 207 €	70 626 €	89 999 €		16 405 €	261 212 €	6%	5
Outreau	84 977 €	3 811 €	7 975 €		4 652 €		101 415 €	2%	7
Saint-Etienne-au-Mont	127 396 €	1 500 €	10 727 €	33 831 €		9 640 €	183 094 €	4%	6
Saint-Martin-Boulogne	197 885 €	29 518 €	56 385 €	78 298 €			362 086 €	8%	4
Wimereux	230 876 €	113 354 €	119 272 €	86 061 €	10 031 €		559 594 €	12%	3
CAB	202 120 €	551 825 €	69 008 €	119 047 €	145 815 €	109 590 €	1 197 404 €	25%	2
Total	1 800 326 €	735 520 €	522 910 €	687 162 €	168 158 €	796 477 €	4 710 552 €	100%	

Source : Rapport d'évaluation du contrat de ville 2000/2006 de l'agglomération boulonnaise - programmations par site de 2000 à 2004 (fonctionnement + investissement)

La CAB a diligenté une évaluation en faisant appel à un cabinet de conseil, dont le document final de restitution a été présenté en novembre et validé en décembre 2006, préalablement à la signature du CUCS. Ce rapport met en exergue au titre du bilan :

- « *une demande d'un contrat précis autour d'un projet partagé,*
- *l'adaptation des thèmes affichés aux réalités locales (difficulté de décliner en actions),*
- *la nécessité de faire des choix pour éviter l'éparpillement.* »

Les résultats de cette évaluation ont été utilisés pour élaborer le CUCS. Pour chacune des cinq thématiques en particulier, il est dressé un bilan des points forts et faibles du précédent contrat de ville et proposé une typologie d'indicateurs pour rendre compte des actions dans le cadre du nouveau projet urbain de cohésion sociale.

⁴⁴ Les 3 communes « perdantes » sont Wimereux, Equihen-plage et Saint-Etienne-au-Mont.

H. Le pilotage du CUCS

Relevant du champ de compétences de la CAB, la phase d'élaboration du CUCS s'est déroulée de juin à décembre 2006. Le contrat a été signé le 30 décembre 2006, par le préfet du Pas-de-Calais, le président de l'EPCI et les quatre communes intéressées, Boulogne-sur-Mer, Outreau, Le Portel et Saint-Martin-Boulogne.

Conformément à la compétence reconnue à la CAB par la délibération du 22 juin 2006, la CAB a animé le processus de candidature du territoire au CUCS en relayant la demande des collectivités de conserver la même géographie prioritaire que celle du contrat de ville (sept communes). Au final quatre ont été conservées en zone prioritaire 1 et 2.

Le pilotage du CUCS est conforme à la définition des relations entre l'intercommunalité et les communes. Porteuse des documents contractuels hors PRE, responsable de la cohérence d'ensemble et de l'évaluation des mesures liées à la politique de la ville, la CAB apparaît comme une structure légère, chargée de l'animation générale. Les communes sont les opérateurs du CUCS ; elles sollicitent et perçoivent directement les subventions des organismes de l'Etat.

I. Le contenu du CUCS et le suivi de sa mise en œuvre

Le CUCS décline les cinq thématiques prévues au titre de la politique de la ville. Toutefois, par analogie avec le volet de la rénovation urbaine, le CUCS ne constitue pas véritablement un second pilier de la politique de la ville.

Il s'apparente davantage à un document de synthèse des actions menées dans les différents domaines de la politique de la ville et au travers d'autres dispositifs contractuels (PRE, PRU, GUP), parfois préexistants au CUCS comme le PRE et le PRU de Le Portel.

1. La vie autonome du PRE

Le PRE de Le Portel, conclu le 14 décembre 2005, n'est pas intégré au CUCS. « *La CAB n'en assure pas le secrétariat général. Le fonctionnement du PRE sur le territoire municipal est parallèle à celui du CUCS* » selon le référent CUCS de la commune.

Les crédits du PRE sont rattachés au Centre communal d'action sociale (CCAS), structure plus apte à remplir cette fonction que la caisse des écoles.

2. La mention des PRU dans le CUCS

Le CUCS comprend bien les deux opérations de rénovation urbaine dont celle de Le Portel, menées dans l'agglomération boulonnaise. L'existence de ces PRU, établis antérieurement à la signature du CUCS, légitime les périmètres en priorité 1. Toutefois, le périmètre CUCS de Le Portel est plus large que celui du PRU.

3. La synthèse de l'utilisation de la DSU-CS par les communes dans le CUCS

Le CUCS évoque les conditions d'utilisation de la DSU-CS en précisant les montants perçus en 2006 pour les quatre communes retenues (cf. supra). Il est ainsi précisé que « *les rapports annuels d'utilisation dressés par les communes concernées mettent en avant le fléchage de ces dotations vers la pérennisation et le développement de projets de développement solidaire à travers la mise en œuvre d'actions en maîtrise d'ouvrage directe (équipements de quartier, politiques d'animation...) ou le versement de subventions aux associations de terrain (centres sociaux, centres communaux d'action sociale, associations de quartiers...)* ».

4. Un suivi du CUCS par les instances de pilotage prévues

Le suivi du CUCS est effectué par les instances définies contractuellement à savoir :

- un comité de pilotage en charge des orientations stratégiques, coprésidé par le représentant de l'Etat dans le département et le président de la CAB ;
- une équipe projet, responsable du suivi technique, rassemblant l'équipe technique de la CAB et le référent de chaque commune.

Selon les informations recueillies auprès de la commune, ces comités se réunissent plutôt au moment de la programmation. Des réunions spécifiques sont organisées dans le courant de l'année en complément des rendez-vous thématiques.

5. La mise en œuvre du CUCS au niveau de la ZUS

La mise en œuvre du CUCS sur la ZUS de Le Portel fait l'objet d'un suivi ponctuel dans le cadre du comité de pilotage opérationnel du PRU « *souvent sous forme d'informations et de restitution de bilans, plus rarement en termes de co-production d'actions* ».

Néanmoins, la commune a entrepris des actions relevant du CUCS pour marquer l'ouverture de la médiathèque, réalisée dans le cadre du PRU.

6. Un premier bilan financier du CUCS

Selon l'estimation financière des différents dispositifs de la politique de la ville, les actions sur le territoire de Le Portel, spécifiquement prises en charge par le CUCS, s'élèvent à environ 297 000 € et à 779 000 € selon une approche consolidée, tous dispositifs (cf. tableau p 41). Ces montants ne comprennent pas cependant les dépenses d'investissement de rénovation urbaine.

Près de 90 % des actions financées concernant Le Portel relèvent de trois des cinq thématiques du CUCS à savoir, par ordre décroissant, la réussite scolaire et l'éducation (59 %), la citoyenneté et la prévention (16 %) et l'habitat et le cadre de vie (16 %). L'importance du thème réussite scolaire et éducation s'explique en outre par l'existence d'un PRE au bénéfice de la commune.

7. L'articulation du CUCS avec le contrat de sécurité et de prévention de la délinquance

Le contrat de sécurité et de prévention de la délinquance relève de la compétence de la CAB. La commune de Le Portel « *a obtenu en en 2009 un co-financement du FIPD pour une première tranche de vidéoprotection et sollicitera ce fond de nouveau en 2010 et 2011* ».

Par l'intermédiaire du service jeunesse, la ville « *dépose chaque année des projets dans le cadre de la thématique « prévention du CUCS sur sa mission d'accompagnement de jeunes en difficulté* ». De même, « *le centre social-espace Carnot a répondu à l'appel à projet « prévention » propre à la CAB lui, pour étayer certaines actions de son éducateur de rue* ».

8. Un pilotage non modifié par la «Dynamique Espoirs banlieues»

L'articulation avec ce nouveau dispositif relève de la CAB qui fait office d'interlocuteur avec les services de l'Etat. Toutefois, l'absence d'un délégué de l'Etat pour les quartiers de Le Portel semble avoir été un obstacle pour relayer le message de la commune lorsque celle-ci a découvert qu'elle ne faisait pas partie des quartiers retenus dans le cadre de l'engagement national « Dynamique espoirs banlieues ». Aucune notification officielle n'a été à ce jour adressée à la

collectivité. En effet, la liste des 215 quartiers "Espoir banlieues", disponible sur le site du secrétariat général du CIV indique uniquement la ville de Boulogne-sur-Mer pour l'agglomération boulonnaise.

Toutefois il ne s'agirait que des quartiers d'observations ayant une opération de renouvellement urbain importante : « 215 quartiers constituent les lieux privilégiés d'observation et de suivi des mesures pour le CIV. Par souci de cohérence et de lisibilité, ces quartiers d'observation sont les sites prioritaires d'intervention de l'Anru où l'effort de l'Etat est déjà engagé. »

La préfecture du Pas-de-Calais confirme effectivement que Le Portel ne fait pas partie des 215 quartiers Dynamique Espoir Banlieues (2008), mais que cette commune est inscrite sur la liste des 135 quartiers dits supplémentaires selon la circulaire n°5319/SG du 30 juillet 2008 relative à la mise en place des délégués du préfet dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Dans le cadre de la concertation en vue de la révision de la géographie prioritaire, engagée par l'Etat avec les acteurs locaux au premier semestre 2009, la ville a mis en exergue le besoin de maintenir les dispositifs contractuels existants (GUP, PRE, CUCS) jusqu'au terme de l'opération de rénovation urbaine en 2012 dans une note, intitulée « Contribution de la ville de Le Portel dans le cadre de la concertation lancée par le secrétariat à la politique de la ville ».

En attendant, la commune poursuit l'instruction du projet de réalisation de la maison de la santé, prévu dans le PRU, même si cette exclusion de la liste principale de la Dynamique Espoir Banlieue suscite une inquiétude pour mener à bien la réussite de l'accompagnement urbain jusqu'à son terme en 2012.

J. Le bilan de la première génération et la préparation de la deuxième génération des CUCS

L'évaluation est menée par la CAB avec une assistance. Le cahier des charges, datant du 13 décembre 2007, a été élaboré par l'EPCI sans être communiqué aux communes. Toutefois, les conditions de la conduite de cette évaluation ont été présentées au comité technique du CUCS. Il est attendu un rapport d'évaluation pour 2009/2010 selon le document contractuel.

K. L'articulation entre les projets de rénovation urbaine et le volet social de la politique de la ville

1. L'élaboration du projet de rénovation urbaine

a) Une volonté affirmée dès 1995

Bien que marquée par d'importants contrastes sociaux, Le Portel n'avait pas été retenu au titre du dispositif « grand projet ville ». Cet état de fait demeure inexplicable en l'absence d'informations disponibles auprès de la commune sur la suite réservée à sa demande de bénéficier d'un tel dispositif.

Toutefois, la volonté d'engager une opération de rénovation urbaine a été affirmée dès 1995, date de la première élection de l'ordonnateur actuellement en fonction, mais il a fallu en fait dix ans pour permettre un début de concrétisation par la signature de la convention du 5 octobre 2005.

b) Un périmètre d'opérations un peu étroit à l'origine

Le projet n'a pas présenté de difficultés de validation par l'ANRU, car il répond aux problématiques de la rénovation urbaine, caractérisées par de forts déséquilibres socio-économiques et une forte proportion de logements sociaux.

Cependant, le périmètre était sous-dimensionné. La ville de Le Portel s'est employée par la suite à ajouter la réhabilitation du centre social – espace Carnot et l'aménagement du groupe scolaire Camus.

La commune déplore l'absence de prise en compte d'un immeuble, la résidence Pierre Loti, dans un souci de cohérence d'ensemble de l'opération de rénovation. Cette omission est aujourd'hui sur le point d'être comblée au travers de financements croisés au titre du dispositif PALULOS⁴⁵ pour la rénovation de l'immeuble et de la DDU pour l'aménagement des espaces extérieurs.

c) Un projet initial conforme aux priorités de financement de l'ANRU

L'analyse du projet initial, d'un coût estimé à environ 44,6 M€, (cf. annexe 4 – tableau 1) fait ressortir que les ratios de participation financière de l'ANRU aux différents projets sont conformes aux priorités arrêtées par son conseil d'administration du 06 décembre 2005.

Ainsi les opérations de démolition de logements sociaux sont pris en charge à près de 99 % par l'ANRU voire 100 % pour les opérations proprement liés à la déconstruction de ces immeubles. Ce taux est bien supérieur au plancher de 70 % fixé pour ce type d'opérations.

Dans le projet d'avenant, ces ratios ont quelque peu varié mais restent conformes aux principes de financement de l'ANRU (cf. annexe 4 – tableau 2). Ce document contractuel étant actuellement en cours d'instruction, ceux-ci sont susceptibles d'être modifiés.

2. Le pilotage du projet : un pilotage renforcé pour relancer les opérations

a) Un projet marqué par un retard de 3-4 ans

La réalisation du PRU présente un retard de 3 à 4 ans par rapport à la programmation initiale, prévoyant une terminaison pour fin 2009-début 2010. A ce jour, l'échéancier des travaux a pour horizon 2013 selon le planning opérationnel de la présentation du projet d'avenant, transmis aux services de l'Etat début 2010⁴⁶.

Ce retard a pour origine des difficultés de mise en œuvre du projet, en particulier dans la reconstitution de l'offre locative du fait, selon la commune, d'un « *partenariat bloqué entre la ville et le bailleur social* ». Cette situation a motivé une demande d'intervention auprès de la mission d'appui de l'ANRU en 2007 pour identifier les points de blocage et les changements à initier pour relancer le projet. Certaines opérations étaient en effet susceptibles de faire l'objet de mesures de dégagement d'office des crédits ANRU. En effet, selon le diagramme de la présentation de l'avenant dit lourd sur la reconstitution de l'offre locative, le rééquilibrage entre le nombre de logements détruits et ceux reconstruits est prévu pour juillet 2010 soit un an et demi après la destruction de l'immeuble Zola de 102 logements, réalisée en novembre 2008.

b) Les instances de pilotage

Les organes de pilotage ont été définis dans la convention originelle du PRU, à savoir :

- un comité de pilotage (CPO) stratégique, présidé par le maire de Le Portel, rassemblant chaque semestre le bailleur social Pas-de-Calais Habitat, la CAB, l'Etat représenté par le Sous Préfet chargé de la ville, le délégué de l'ANRU, le conseil régional, le conseil général, la caisse des dépôts et consignations (CDC), auxquels se rajoutent le chargé de l'ordonnancement-pilotage-coordination urbain (OPCU) d'un cabinet extérieur depuis 2009, succédant au précédent titulaire du marché, la direction départementale de l'Équipement (DDE) ancien OPCU avant le recours à une prestation externalisée.
- une équipe technique spécifique, aussi appelée comité technique, qui réunit les représentants des collectivités et autorités membres du comité de pilotage ainsi que l'urbaniste conseil.

Leur rôle a été réprécisé à l'issue de la mission d'appui de l'ANRU en 2007-2008, complété par six comités thématiques en charge de la GUP, de l'OPC, du relogement, de la communication, de

⁴⁵ PALULOS : Prime à l'amélioration des logements locatifs à occupation sociale.

⁴⁶ Ce projet d'avenant dit « lourd » succède à un premier avenant dit « simplifié » du 10 juin 2009, intervenu dans le cadre du plan de relance pour un montant de 2,6 M€ comprenant une contribution de l'ANRU de 0,46 M€ (17,7%) – source : fichier CCTP AMO opcu 20092013 DEFINITIF.doc.

la coordination architecturale et paysagère, l'insertion. Ces instances bénéficient également d'une assistance à maîtrise externe d'ouvrage (AMO) de direction de projet, confiée au cabinet Perspectives.

Sans disposer à l'origine d'un chef de projet de rénovation urbaine en titre, la ville mobilise ses différents services dans la conduite des opérations. Ce sont le directeur général des services, la coordinatrice éducation/ jeunesse, en qualité de référent du CUCS, les services techniques, le pôle social au titre du suivi des questions de logement et de relogement et de l'insertion et ponctuellement la police municipale et le service de communication.

c) Une intervention de la mission d'appui de l'ANRU en 2007 et 2008 suivie d'effets

La mission d'appui de l'ANRU, avec le concours d'un cabinet, a diligenté une étude en 2007 dont les résultats ont été présentés au comité de pilotage du 19 décembre 2007. Tout en dressant un constat sur l'importance du retard de certaines opérations, les actions préconisées ont conduit à revoir la gouvernance et à redéfinir le projet urbain. Le rôle des instances de pilotage a ainsi été clarifié en renforçant le maire dans sa mission de porteur de projet et en faisant appel à une assistance externe de direction de projet.

Un second point a été réalisé lors du comité de pilotage du 16 juin 2008 pour faire le bilan des mesures engagées de la mise en place d'une nouvelle gouvernance et de redéfinition du projet urbain. La direction de projet liée à l'OPCU a bien été externalisée et confiée successivement à deux cabinets. De même, l'opération de rénovation a été redéfinie, aboutissant début 2010 à l'élaboration d'un nouvel avenant dit « lourd », en cours d'instruction par les services de l'Etat. Toutefois, sans sous-estimer la complexité de telles opérations, il y a lieu de constater que le délai entre le comité de pilotage de juin 2008 et la rédaction de l'avenant lourd, soumis à validation début 2010, dépasse un an et demi, dans l'attente de la signature officielle.

Par ailleurs, le recours à une assistance externe se traduit par une augmentation de 68 % du coût prévisionnel hors taxes des prestations d'ingénierie et de conduite de projet (de 0,4 M€ en 2005 à 0,7 M€ dans le projet d'avenant de janvier 2010). Cette charge bien qu'en forte augmentation reste minime au regard du montant global de l'opération de rénovation urbaine, approchant désormais 52,3 M€ (cf. annexe 4bis – tableau 3).

3. L'économie générale du nouveau PRU : un coût total en hausse de 17 %

a) Une information incomplète sur l'incidence de la TVA

Les coûts des opérations sont indiqués sous la rubrique « coût total » dans la convention PRU du 5 octobre 2005 et dans le projet d'avenant lourd 2010.

L'analyse de la matrice financière, utilisée pour élaborer le projet d'avenant fait apparaître que la rubrique coût total comprend des estimations hors taxes (HT) et toutes taxes comprises (TTC). En effet, les opérations relatives aux démolitions, aux travaux liés au logement, relevant des MOA du bailleur social et de la société Chacun chez soi, sont incluses pour un montant TTC (cf. total 4.2 et total 4.3 du tableau 2 de l'annexe 4) tandis que les prévisions de dépenses d'ingénierie, de conduite de projet et les interventions sur les espaces et équipements, sous la responsabilité de la commune, sont inscrites pour leur montant HT (cf. total 4.1 et total 4.4. du tableau 2 de l'annexe 4).

La présentation hors taxes des opérations placées sous la maîtrise d'ouvrage de la commune s'explique pour des facilités de calcul de l'assiette des dépenses réelles d'investissement des collectivités, servant au « *financement d'un équipement public destiné à être intégré dans (leur) patrimoine* » au titre du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) en vertu de l'article L1615-11 du CGCT. En effet, « *les subventions spécifiques de l'Etat calculées sur un montant hors taxe ne sont pas déduites des dépenses réelles d'investissement prises en compte pour le calcul des attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée* » selon l'article L. 1615-10 du CGCT.

Cependant, le taux de remboursement appliqué au titre du FCTVA étant de 15,482 % à compter de 2003 selon l'article L. 1615-6 du CGCT, un reliquat de dépense restera à la charge de la collectivité.

Aussi, le mode de présentation adopté dans la convention du PRU de 2005 et le projet d'avenant ne permet de donner ni un coût complet des opérations ni le montant du « surcoût » restant à supporter par la commune de Le Portel. En considérant le projet en valeur TTC, le coût complet est de 53,4 M€ hors achats fonciers et 54,3 M€ avec cette dépense, à comparer avec 51,4 M€ et 52,2 M€ HT (cf. tableau 2 – annexe 4), soit une différence de 2,1 M€.

Pour garantir une meilleure lisibilité du coût dit total, il conviendrait d'indiquer la nature HT et TTC du coût et éventuellement de préciser, pour la collectivité, la part non compensée par le FCTVA, correspondant au différentiel, arrondi à 4,12 %, entre le taux acquitté de 19,6 % et le taux remboursé de 15,482%. Pour la ville de Le Portel, le reste à charge à acquitter est de 0,4 M€, soit près de 20 % du total de TVA d'environ 2,1 M€.

b) Une valorisation imprécise des « achats fonciers »

La comparaison entre les deux versions du PRU est imparfaite du fait de l'imprécision des achats fonciers. Ceux-ci sont en effet évalués à 1 M€ dans la convention originelle du PRU du 5 octobre 2005, puis apparaissent pour un montant de 0,98 M€ dans le tableau financier, annexe à la convention 2005, et sont inscrits pour 0,88 M€ dans la matrice financière, jointe au projet d'avenant 2010.

c) L'augmentation des coûts par grandes catégories d'opérations

Elle est le reflet de la redéfinition du projet et du recours à une prestation externe de direction de projet, jumelés avec les effets du plan de relance.

Selon les données des tableaux 3 et 4 de l'annexe 4bis, l'écart entre les deux versions du PRU s'élève à environ 7,6 M€ ou 7,8 M€ selon les données financières de l'AMOA-OPCU, représentant une augmentation de 17 % pour atteindre 51,4 M€ et 52,2 M€ par rapport au coût « total » (sans distinction HT et TTC) initial de 43,5 M€ hors achats fonciers et 44,6 M€ avec achats fonciers.

Cette variation comprend en effet une hausse de 2,6 M€⁴⁷, liée au plan de relance, incluant une subvention complémentaire de 0,46 M€ demandée à l'ANRU. Les opérations concernées sont des travaux sur deux immeubles et des prestations d'ingénierie au titre du suivi opérationnel et de la direction de projet.

La hausse concerne toutes les catégories homogènes d'opérations sauf pour les travaux sur les logements non sociaux. Hors dépenses d'ingénierie, la hausse la plus importante de 36 % concerne les interventions dans le champ du logement locatif à caractère social soit un écart de 9,4 M€. Les prévisions de dépenses relatives aux espaces et équipements, sous maîtrise d'ouvrage de la commune, augmentent plus faiblement de 5 %, correspondant à une différence de 0,5 M€.

d) La présentation du projet par MOA et financeurs

Par rapport à la convention initiale du PRU, la structure du coût des opérations par maître d'ouvrage reste inchangée dans le projet d'avenant. Le bailleur social représente les 2/3 du total des estimations de dépenses, la commune un quart et la société Chacun chez soi un dixième.

⁴⁷ Source des données : matrice financière avenant plan de relance.

Projet Avenant "lourd" - 2010								
MOA Contributeur	PDC Habitat	%	Le Portel		Chacun chez soi	%	Total	
			€	%			€	%
Ville	37 500 €	0,1%	4 124 388 €	35,9%			4 161 888 €	8%
EPCI			515 082 €	4,5%			515 082 €	1%
Département			52 000 €	0,5%			52 000 €	0%
Région	784 326 €	2,2%	2 402 559 €	20,9%			3 186 885 €	6%
Bailleur social (yc prêts)	24 834 184 €	69,5%	94 962 €	0,8%	4 560 000 €	91%	29 489 145 €	56%
Fonds propres CDC			206 433 €	1,8%			206 433 €	0%
Europe			1 651 518 €	14,4%			1 651 518 €	3%
Etat	148 823 €	0,4%					148 823 €	0%
Autres	301 323 €	0,8%	307 440 €	2,7%			608 763 €	1%
ANRU financeur	9 647 110 €	27,0%	2 127 363 €	18,5%	440 000 €	9%	12 214 473 €	23%
Coût total	35 753 262 €	100%	11 481 744 €	100%	5 000 000 €	100%	52 235 006 €	100%
répartis par MOA	68%		22%		10%		100%	
coût TTC	35 772 862 €		13 560 173 €		5 000 000 €		54 333 035 €	
répartis par MOA	66%		25%		9%		100%	

Le tableau inclut le coût des achats fonciers qui sont comptabilisés TTC dans la matrice financière

Convention du 05 octobre 2005								
MOA Contributeur	PDC Habitat	%	Le Portel		Chacun chez soi	%	Total	
			€	%			€	%
Ville	37 500 €	0,1%	1 843 818 €	16,8%			1 881 318 €	4%
EPCI			330 718 €	3,0%			330 718 €	1%
Département			52 000 €	0,5%			52 000 €	0%
Région	270 000 €	1%	2 916 885 €	26,6%			3 186 885 €	7%
Bailleur social (yc prêts)	19 395 848 €	68%	58 739 €	0,5%	4 560 000 €	91%	24 014 587 €	54%
Fonds propres CDC			95 675 €	0,9%			95 675 €	0%
Europe			1 733 042 €	15,8%			1 733 042 €	4%
Etat			187 712 €	1,7%			187 712 €	0%
Autres			307 440 €	2,8%			307 440 €	1%
ANRU financeur	8 939 823 €	31%	2 373 760 €	21,7%	440 000 €	9%	11 753 583 €	26%
Coût total	28 643 171 €	100%	10 961 930 €	100%	5 000 000 €	100%	44 605 101 €	100%
répartis par MOA	64%		25%		11%		100%	

Le tableau inclut le coût des achats fonciers qui sont comptabilisés TTC dans la matrice financière

Sans modifier la représentation prépondérante du bailleur social et de l'ANRU, le nouveau projet repose sur un effort important de la commune dont l'engagement financier est plus que doublé (4,1 M€ au lieu de 1,8 M€ achats fonciers inclus), la plaçant au 3^{ème} rang des contributeurs au lieu de la 4^{ème} place dans la convention PRU de 2005.

Selon la collectivité, sa participation a été revue à la hausse de l'ordre de 0,8 M€ lors du projet initial du fait de la combinaison du mode de participation de la région et de la contribution de l'intercommunalité qu'elle estime minimale.

e) La distinction entre ANRU 1 et ANRU 2

Le retard pris dans la réalisation du PRU permet de distinguer deux phases, dites « ANRU 1 » et « ANRU 2 » dont le jalon de passage est symbolisé par l'avenant lourd, en cours de validation en 2010. Cette distinction n'est cependant pas fondée juridiquement car il s'agit du même instrument conventionnel. Elle résulte d'une simplification de langage.

Plus concrètement, « l'étape ANRU 1 » se traduit par la destruction d'un des deux immeubles à démolir, la résidence Zola en novembre 2008, et au titre des réalisations importantes sous la responsabilité de la commune, par la création et l'inauguration de la médiathèque début 2008.

L'« ANRU 2 » correspondrait, au cours de l'année 2011, à la démolition du deuxième immeuble Vallès et, pour la commune, par la réalisation du bâtiment abritant une crèche halte-garderie et une maison de la santé.

Sur le plan financier, les travaux réalisés⁴⁸ au titre de « l'ANRU 1 » représentent :

- 10,6 M€ sur un total de 35,8 M€ TTC d'opérations relevant de la responsabilité du bailleur social dont 24,8 M€ à sa charge, soit un taux de réalisation de 30 % en volume financier (cf. annexes 5 et 5bis – tableaux 1 et 2),
- 5,2 M€ dont 1,6 M€ à la charge de la commune sur un total de 10,6 M€ HT et hors achats fonciers, soit un taux de réalisation proche de 50 % (cf. annexes 6 et 6bis – tableaux 1 et 2).

f) La décomposition du financement du projet par catégories ANRU

Le montant total de la subvention ANRU entre les deux versions augmente de 11,8 M€ à 12,2 M€, correspondant à la contribution sollicitée dans le cadre du plan de relance.

Le ratio de prise en charge financière du coût des opérations par l'ANRU est moins important que dans le projet initial. En effet, il est de 27 % au lieu de 34 % pour les interventions dans le champ locatif social et de 18 % pour les travaux sur les équipements et les espaces publics à comparer avec 23 % dans la version de 2005 (cf. tableaux 1 et 2 – annexe 4).

Dans le domaine du logement social, les opérations de démolition des deux immeubles Zola et Vallès demeurent quasi intégralement financées par l'ANRU (93 %). Ces immeubles ont fait l'objet d'une rénovation, par le bailleur, antérieure à leur déconstruction pour un montant de 0,26 M€. Il s'agissait de « *permettre aux habitants de s'y maintenir dans de bonnes conditions* ».

L'ANRU représente toujours le 2^{ème} contributeur du PRU mais la diminution de son taux de participation signifie que l'essentiel des surcoûts sera à la charge des autres contributeurs malgré le complément de subvention demandé dans le cadre du plan de relance.

g) Les coûts par logement : l'observation des ratios indicatifs

D'après les informations de la matrice financière jointe au projet d'avenant lourd et la convention PRU de 2005, le coût moyen par logement des opérations de démolition est légèrement supérieur au ratio indicatif de l'ANRU de 25 000 € unitaire, quoique en diminution par rapport au PRU initial. Le coût unitaire des réhabilitations est bien inférieur au coût de référence de 20 000 € par logement.

Art.	Libellé	Opération	2010			2005			Var % 2010 & 2005
			nb log.	Coût TTC	Coût log.	Coût TTC	nb log.	Coût log.	
4.2	Démolition	Logements individuels	3	95 485 €	31 828 €				
		Immeuble Vallès	102	1 765 272 €	17 307 €	1 765 272 €	102	17 307 €	0%
		Immeuble Zola	102	3 261 031 €	31 971 €	3 469 306 €	102	34 013 €	-6%
		MOUS au relogement		150 000 €		150 000 €			
Total démolition logements sociaux			207	5 271 788 €	25 468 €	5 384 578 €	204	26 395 €	-4%
4.2	Réhabilitation	Eluard	102	802 644 €	7 869 €	757 986 €	102	7 431 €	6%
		Giono	102	802 644 €	7 869 €	757 986 €	102	7 431 €	6%
		Individuels	63	780 000 €	12 381 €	900 000 €	60	15 000 €	-17%
		ZOLA et VALLES	204	263 212 €	1 290 €	300 000 €	204	1 471 €	-12%
Total Réhabilitation			471	2 648 500 €	5 623 €	2 715 972 €	468	5 803 €	-3%

Nota : la démolition de l'immeuble Zola est une opération terminée fin 2008.

h) Les surcoûts liés au délai de versement des subventions de l'ANRU

Dans la conduite du projet, si la commune fait état d'un délai important de versement des subventions de l'ANRU, pouvant dépasser un an, il n'est pas possible d'étayer avec précision un surcoût de charges financières qui serait, selon elle, de 70 000 à 100 000 €.

⁴⁸ Les informations de la matrice financière du projet d'avenant ont été rapprochées avec le calendrier opérationnel des travaux de l'avenant lourd (cf. planning inséré au 1.1. Reconstitution de l'offre locative de la présentation) pour confirmer la date effective d'achèvement des travaux.

La collectivité indique que ces délais ont généré, soit des emprunts avec paiements d'échéances les années suivantes (2007 et 2008), soit l'utilisation de la ligne de trésorerie avec paiements de frais financiers non négligeables.

Le service finances précise en outre que la ville a connu « *des difficultés de trésorerie en 2008 liées à nos difficultés à recouvrer de grosses subventions principalement de l'ANRU, certaines arrivant parfois plus d'un an après notre demande* », ceci expliquant notamment les mouvements de la ligne de trésorerie.

4. L'accompagnement du PRU : relogement et insertion économique

a) Le suivi du relogement

Le suivi est effectué au sein d'une commission de relogement comprenant le bailleur social. Les résultats montrent que les relogements sont effectués en quasi majorité dans la commune (80 %) et sur le territoire de la ZUS (77 %). 132 ménages ont été relogés dans la commune sur les 210 présents initialement. Ces opérations ont été marquées par une augmentation des loyers, contenue en dessous de 10 % pour 61 % des ménages concernés.

b) La mise en œuvre de l'insertion économique dans le cadre du PRU

L'insertion économique, objectif inclus à la fois dans le PRU et la convention GUP de 2007, intervient au travers de deux dispositifs : le plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE)⁴⁹ pour les opérations sous maîtrise d'ouvrage de la ville de Le Portel et le recours au groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification du bâtiment et des travaux publics (GIEQ BTP) pour le bailleur social⁵⁰.

Ces deux dispositifs doivent permettre de respecter la clause d'insertion au titre des marchés ANRU bien que celle-ci soit d'application obligatoire pour la ville et facultative pour le bailleur.

Selon les données de la présentation de l'avenant lourd 2010, l'insertion économique a déjà représenté 10 132 heures. Dans le cadre du PRU modifié, il est prévu d'augmenter le « *nombre global d'heures d'insertion (...) de 34 323 heures à 40 676 heures* » bien que les informations sur ce montant global soient quelque peu incohérentes si l'on additionne le potentiel d'heures d'insertion restant à honorer de 32 447 heures avec les 10 132 heures déjà réalisées.

5. L'impact des modifications du PRU sur la situation financière de Le Portel

a) ANRU 1 : un surcoût fragilisant la situation financière

Le projet PRU modifié selon le projet d'avenant, se traduit par un accroissement de l'effort financier de la commune, qui a presque doublé par rapport aux prévisions de la convention de 2005.

La comparaison entre les dépenses prévisionnelles de la convention initiale du PRU de 2005 avec les coûts actualisés du projet d'avenant des opérations, réalisées sous maîtrise d'ouvrage de la ville de Le Portel dans le cadre de « l'ANRU 1 » (cf. tableau 3 – annexe 6 ter), fait ressortir un surcoût de 0,3 M€ soit 7 % pour atteindre un total HT de 4,8 M€ au lieu de 4,5 M€. Cette hausse

⁴⁹ Inscrit dans la loi de lutte contre les exclusions, le PLIE est un dispositif associatif, financé par une ou plusieurs communes, groupement de communes, et par le Fonds social européen. Il rassemble des institutionnels et financeurs (Etat, Conseil Général, Conseil Régional, entreprises, fondations...), des partenaires opérationnels (Missions locales, ANPE, AFPA, CCAS, associations...) et des prestataires (organismes de formation ...). Il a pour but d'aider les personnes en grande difficulté sociale et professionnelle à s'insérer dans le monde du travail.

⁵⁰ « Les GEIQ regroupent des entreprises qui, pour résoudre leurs problèmes de recrutement, parient sur le potentiel des personnes en difficulté d'accès à l'emploi. Ainsi les GEIQ sont des entreprises qui embauchent directement les publics ciblés (jeunes sans qualification, demandeurs d'emploi de longue durée, bénéficiaires du RMI...) puis les mettent à disposition des entreprises adhérentes en organisant une alternance entre apprentissages théoriques et situations de travail concrètes. C'est la raison pour laquelle les GEIQ utilisent très majoritairement le contrat de professionnalisation comme support de leurs parcours ».

trouve son origine dans le surcoût de la construction de la médiathèque de près de 28 % pour un montant total HT de 2,4 M€ à comparer avec la prévision de 2005 de 1,9 M€. Ce bâtiment représente en effet 50 % du coût total des opérations terminées.

Toutefois, si la hausse générale est bien de 7 %, la contribution de la commune, aujourd'hui de 1,5 M€ a progressé de 112 % par rapport à la prévision initiale de 0,7 M€. Cette variation signifie que la commune a supporté la totalité des surcoûts (cf. annexe 6 ter – tableau 4). Les réalisations dans le cadre du projet ANRU 1 ont été subventionnées à hauteur de 69 % au lieu de 84 % selon la convention PRU de 2005.

Privée de capacité d'autofinancement suffisante, la commune a financé ce surcoût par un accroissement de l'endettement sur la période 2006-2008. L'encours de la dette qui était de 12,3 M€ début 2006 atteint 18 M€ fin 2008 avec une dégradation concomitante de la capacité de désendettement de 14 à 32 ans.

b) Les investissements « ANRU 2 » à financer

Ces investissements débuteront en 2010/2011. Relevant de la maîtrise d'ouvrage de la commune, ils représentent un montant total HT de 5,4 M€ dont 0,3 M€ de dépenses d'ingénierie de projet (cf. tableau 4 – annexe 6 quater). L'opération la plus importante de cette phase est la réalisation du bâtiment abritant une crèche halte-garderie et une maison de la santé pour un montant légèrement supérieur à 1,9 M€ soit 36 % du total.

La contribution de la ville, estimée à un peu moins de 1,9 M€, voire 1,8 M€ hors frais d'ingénierie, est supérieur aux 1,5 M€ de dépenses supportées lors de la phase « ANRU 1 ». Sa participation au projet de halte-garderie et de maison de la santé s'élève à 51 % de sa contribution totale. Le taux moyen de subventions escomptées pour l'ensemble de ces opérations atteint 66 % et est proche de celui constaté pour les réalisations de « l'ANRU 1 » (cf. annexe 6 quater – tableau 6).

Pour disposer d'un coût exhaustif à la charge de la collectivité, il convient cependant d'ajouter la part de TVA non compensée par le FCTVA, soit 0,2 M€. Il en ressort alors que le coût total net à financer par Le Portel sera de 2 à 2,1 M€ TTC (cf. annexe 6 quater – tableau 6).

Au regard des difficultés rencontrées pour financer les travaux « ANRU 1 », la question de la soutenabilité de ces prochains investissements se pose. Les marges de manœuvre de la commune sont faibles et sa capacité d'autofinancement insuffisante. Aussi, la commune apparaît-elle fragile pour faire face au cours de cette deuxième phase, à la survenance d'éventuels surcoûts, qui ne seraient pas compensés ou insuffisamment par le produit des subventions attendues.

La ville de Le Portel précise que sa situation financière a été fragilisée par les difficultés opérationnelles du programme ANRU. Au travers de sa participation aux rencontres nationales de l'ANRU, elle indique que des collectivités engagées dans un projet de rénovation urbaine éprouvent les mêmes difficultés, par exemple des retards de paiement liés aux versements tardifs des subventions, des résultats d'appels d'offre parfois supérieurs aux prévisions budgétaires, ou la mise en œuvre d'avenants sans augmentation de la participation des autres financeurs.

c) Un pilotage budgétaire des investissements de la commune à améliorer

Le suivi budgétaire des futurs investissements gagnerait en lisibilité en utilisant à titre d'information l'état B3 - Opérations d'équipement - Détail des chapitres et articles que propose la M14 au travers des maquettes de budget primitif et de compte administratif, votés par nature.

En effet, cette option permettrait de rapprocher la prévision et l'exécution budgétaire de chaque opération, de mettre ainsi en relief les éventuels surcoûts et insuffisances de ressources engendrées par les retards de versement de subventions. Elle renforcerait également la clarté de l'information à destination de l'assemblée délibérante.

Sur ce point, la collectivité laisse entendre que cette suggestion pourrait être mise en œuvre pour la phase 2 de la rénovation urbaine tout en indiquant qu'elle est capable dès à présent de « produire un état des différents programmes d'investissement, il est vrai non réglementaire ».

Enfin, le suivi budgétaire actuel consistant à rapprocher les dépenses et les recettes selon la règle des douzièmes, montre ses limites. Une approche sous forme de programmation pluriannuelle aurait davantage convenu pour suivre un projet d'investissement ouvert en 2005 et appelé à se terminer en 2013.

Ce pilotage budgétaire ne se confond pas, ni ne remplace le dispositif de pilotage financier, réalisé dans le cadre de l'AMOA-OPCU.

* *
*

Recommandations

1. Elaborer les documents budgétaires conformément aux maquettes de l'instruction M14 et M4 en veillant notamment à la qualité, à l'exhaustivité et à l'exactitude des informations à faire figurer dans les annexes (états de la dette, provision, TEOM, personnel, amortissements...).
2. Faire un point sur la fiabilité de l'application informatique servant au suivi financier et budgétaire.
3. Encadrer la procédure des bons de commande provisoires en précisant les règles de suppléance des autorités habilitées à engager les crédits et l'organisation des services achats et technique.
4. Respecter le délai global de paiement de 35 jours depuis le 1^{er} janvier 2010, et de 30 jours depuis le 1^{er} juillet 2010 (cf. article 98 du code des marchés publics, modifié par le décret n°2008-1355 du 19 décembre 2008), en mettant en œuvre les dispositions de la lettre du comptable public du 11 février 2010 et du courrier du directeur général des services du 25 février 2010.
5. Améliorer le contrôle des subventions versées aux organismes publics et privés.
6. Veiller à davantage de vigilance dans la procédure de vote des subventions afin de prévenir les éventuels conflits d'intérêts.
7. Budget cinéma : recenser les matériels (36 000 €) à proposer à la réforme ou à la cession et résorber le stock dormant de tickets cinéma (37 000 €).
8. Veiller à la mise en œuvre des préconisations de la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales, signée le 07 décembre 2009.
9. Unifier l'outil analytique de suivi des dépenses et des recettes, effectué par le service des finances, en intégrant les dépenses de personnel, puis développer un suivi prospectif nécessaire pour le pilotage de la masse salariale et des investissements pluriannuels dans le cadre de l'opération de rénovation urbaine.
10. Enrichir le pilotage de ces investissements en renseignant à titre d'information l'annexe spécifique de la M14 – IV B.3 pour suivre les opérations d'équipement.
11. Dans le domaine de la gestion des ressources humaines, établir le bilan social de la collectivité suivant la périodicité bi-annuelle, définie par la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.
12. Améliorer la gestion de la masse salariale en réalisant des tableaux de bord consacrés aux trois axes de la gestion des effectifs (entrées, gestion et sorties).
13. Etablir le rapport sur l'emploi de la dotation de solidarité urbaine selon les dispositions de l'article L. 1111-2 du CGCT qui doit comporter, outre une présentation des actions menées sur les territoires concernés, une mention sur les moyens affectés à cette mission ainsi que sur l'évolution des indicateurs relatifs aux inégalités.
14. Elaborer une feuille de route rassemblant les objectifs de la collectivité en matière de politique de la ville, tout en indiquant leur lien avec ceux définis dans le contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération. Mettre en regard les indicateurs associés aux actions menées.

Annexes

Annexe 1 – Liste des acronymes

Sigle	Libellé
ACSE ou Acsé	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
AMOA	Assistance à maîtrise d'ouvrage
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
BP	Budget primitif
CA	Compte administratif
CA	Contrat d'avenir
CAB	Communauté d'agglomération du Boulonnais
CAE	Contrat d'accompagnement dans l'emploi
CAF	Caisse d'allocations familiales
CCAS	Centre communal d'action sociale
CEC	Contrat emploi consolidé
CEJ	Contrat emploi jeune
CES	Contrat emploi solidarité
CGCT	Code générale des collectivités territoriales
CISPD	Contrat intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance
CIV	Comité interministériel des villes
CLSPD	Contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance
CUCS	Contrat urbain de cohésion sociale
DDU	Dotation de développement urbain
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGS	Directeur général des services
DSU	Dotation de solidarité urbaine
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
FIPD	Fonds interministériel de prévention de la délinquance
FIV	Fonds d'intervention pour la ville
GIEQ BTP	Groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification du bâtiment et des travaux publics
GPV	Grand projet ville
GUP	Gestion urbaine de proximité
OPCU	Ordonnancement-Pilotage-Coordination urbain
OVVV	Opérations ville vie vacances
PLIE	Plan local pour l'insertion et l'emploi
PRE	Programme/ Projet de Réussite Educative
PRU	Projet de rénovation urbaine
RCS	Rémunérations et charges sociales
TPU	Taxe professionnelle unique
URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et des allocations familiales
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZFU	Zone franche urbaine
ZRU	Zone de redynamisation urbaine
ZUS	Zone urbaine sensible

Annexe 2 - Caractéristiques des emprunts structurés et niveau potentiel de risque

Source : Rapport public annuel 2009 des juridictions financières - synthèse élaborée à partir des observations intitulées « les risques pris par les collectivités territoriales et les établissements publics locaux en matière d'emprunt ».

Le niveau de risque des produits structurés est variable mais particulièrement plus sensible pour les instruments de pente et à barrière de change.

Type de produits	Caractéristiques	Niveau potentiel de risque
Les produits à « barrière désactivante »	Le taux bonifié payé est « désactivé » au profit d'un autre taux, souvent variable, dès qu'un indice de référence dépasse un seuil (« barrière ») préalablement défini.	Le niveau de risque peut être considéré comme peu important mais le taux n'est généralement que faiblement bonifié, souvent voisin du taux de marché.
Les produits de pente	<p>Le taux d'intérêt payé dépend de l'évolution de l'écart entre les taux courts et les taux longs, c'est-à-dire de la pente de la courbe des taux.</p> <p>Les taux longs étant en principe supérieur aux taux courts, le taux fixe est bonifié tant que l'écart entre l'évolution de l'écart de taux ne descend pas au-dessous d'un certain seuil.</p> <p>En cas de diminution ou d'inversion de l'écart, le taux fixe est remplacé par un taux composé de l'écart de taux constaté, affecté d'un multiplicateur.</p>	<p>Ils sont risqués en cas d'aplatissement et d'inversion de la courbe des taux même transitoirement.</p> <p>Ils deviennent vraiment risqués lorsque le multiplicateur est très élevé pour offrir à l'emprunteur un taux nul ou proche de zéro, pendant les premières années de l'emprunt.</p>
Les produits à barrière de change	<p>Le taux fixe bonifié dépend de l'évolution d'une parité monétaire (rapport de valeur entre deux devises tel que € contre \$ ou \$ contre CHF).</p> <p>Lors du dépassement du seuil de parité prédéfini, le taux fixe bonifié est remplacé par un taux composite intégrant l'écart entre la parité-seuil et la parité du moment, affecté d'un multiplicateur.</p>	Le risque est élevé. Il est lié à l'extrême volatilité des marchés des changes.

Annexe 3 – Estimation des effectifs de la commune concourant à la politique de la ville

Service	Effectifs physiques A	Statut	% Activité B	Fonction	Effectifs réels C= A*B	Rémunération yc ch.sociales	Coût salarial imputable
Effectifs DIRECTS de la commune							
Coordination éducation / Jeunesse	1	cadre A titulaire	50%	Référent du CUCS en charge de l'animation du dispositif sur la commune, de représentation au sein de l'intercommunalité et de diffusion de l'information	0,5	43 216	21 608 €
Coordination éducation / Jeunesse	1	agent	20%	Assistante de la coordinatrice sur organisation année thématique. Agent différent selon année	20%	19 866	3 973 €
CCAS (PRE)	1	cadre A contractuel	100%	Suivi du volet scolaire et éducatif dans le cadre du PRE (prise en charge des RCS par le PRE)	1	49 882	49 882 €
CCAS (PRE)	1	contractuel	100%	accompagnement des familles du PRE (prise en charge des RCS par le PRE)	1	25 104	25 104 €
CCAS (PRE)	33	vacataires	2877 h. effectuées (5)	actions (prise en charge par le PRE à 39,57€/h)	1,6		113 843 €
Médiathèque	1	cadre A titulaire	20%	Directeur de la médiathèque	0,2	44 277	8 855 €
Médiathèque	26H sem	contrat d'avenir	10%	informe le public et participe à l'organisation des actions	0,1	13 424	1 342 €
Médiathèque	15 H sem	agent C contractuel	10%	informe le public et participe à l'organisation des actions	0,04	19 866	1 987 €
Médiathèque	1	agent C titulaire	10%	informe le public et participe à l'organisation des actions	0,1	29 913	2 991 €
Médiathèque	1	cadre B titulaire	15%	Responsable du secteur musique et BD au sein de la médiathèque	0,15	31 860	4 779 €
Enseignement-culture	1	agent	40%	organisation des actions culturelles pour les écoles et des concerts de musique classique	0,4	38 102	15 241 €
Jeunesse	1	agent C titulaire	60%	animateur : dirige le CAJ, co-encadre l'équipe et les jeunes, organise des actions	0,6	27 673	16 604 €
Jeunesse	1	cadre B contractuel	25%	Responsable du secteur adolescent rédige les dossiers, élabore les projets avec son équipe	0,25	46 867	11 717 €
Jeunesse	3	animateurs vacataires	60% de 30 H sem toute l'année	animateurs au Centre d'Animation des Jeunes	1,5	7,80 de l'heure	21 000 €
Coordination éducation / Jeunesse	1	agent vacataire	5H sem + ou -	Animateur du potager dans les jardins de la médiathèque dans le cadre de la GUP	0,14	taux de vacances 41€ TTC	2 329 €
Coordination éducation / Jeunesse	2	1 titulaire et 1 vacataire	55 demi journées sur l'année pour les 2	Animateurs environnement des classes d'éveil et de découverte	0,13		2 255 €
Sports	1	agent vacataire	8 semaines%	titulaire du permis mer au CAJ été	0,30	48 € x 60 jours	5 760 €
Sports	10	animateurs vacataires	10 sem en moyenne%	10 semaines d'encadrement de jeunes dans le cadre des OVVV sports	0,3	430 € sem x 10 sem x 10 animateurs	43 000 €
Sports	1	cadre B titulaire	15%	Encadrement de 4 stages d'une semaine d'activités physiques de pleine nature OVVV (éducatrice sportive char à voile)	0,15	32 108	4 816 €
Sports	1	cadre B titulaire	15%	Chef du service sport : Dossiers Opération Ville Vie Vacances + contrat Enfance Jeunesse avec la CAF (hors champ du CUCS)	0,15	44 135	6 620 €
Emploi (pôle social)	1	cadre B titulaire	5%	responsable du pôle social chargé du montage du dossier et représentation institutionnelle sur insertion emploi	0,05	38 784	1 939 €
Emploi (pôle social)	1	agent titulaire	10%	organisation forum de l'emploi	0,1	33 907	3 391 €
Emploi (pôle social)	1	agent titulaire	20%	organisation forum de l'emploi	0,2	23 967	4 793 €
Police municipale	1	chef de service titulaire	5%	Action dans le cadre du FIPD - vidéovigilance	0,05	48 937	2 447 €
Ensemble des services	10	adultes-relais	100%	Fonctionnement de structures ou d'actions sur la ZUS. Personnes résidant sur la ZUS éligibles à contrat adultes-relais (5 ville + 5 CCAS)	10	22412 € par an et par pers (2)	224 120 €
Direction générale des services	1	cadre	5%	Directeur - suivi ORU (1)	0,05	72 352	3 289 €
Services techniques	1	cadre	5%	Directeur - suivi ORU (1)	0,05	59 052	2 684 €
Services techniques	1	agent	5%	Suivi financier des travaux ORU (1)	0,05	36 368	1 653 €
Total effectifs DIRECTS réels identifiés					19,4		608 022 €

Annexe 3 bis – Estimation des effectifs de la commune concourant à la politique de la ville

Effectifs INDIRECTS de la commune							
Total effectifs INDIRECTS réels identifiés						0,0	0 €
Total effectifs réels identifiés de la COMMUNE						19,4	608 022 €
Effectifs directs hors services municipaux							
Espace carnot	1		100%	Educateur de rue opérant dans la ZUS	1		(3) non disponible
Espace carnot	1		100%	Référent familles opérant dans la ZUS	1		non disponible
Total effectifs réels HORS SERVICES MUNICIPAUX						2,0	0 €
TOTAL GENERAL						21,4	608 022 €
HORS COLLECTIVITE LOCALE (4)							
Sports	2	agents de police nationale	8 semaines	dirigent le CAJ plage en Juillet et Août	0,3		mise à dispo Police nationale

(1) Estimation de la participation mensuelle au comité de pilotage sur la base d' 1 jour sur une moyenne de 22 jours ouvrables mensuels
 (2) Dépense RCS compensée par aide Etat : 20308 € et aide CAB : 2000 €
 (3) L'espace Carnot reçoit des financements de la Commune, de l'Etat, de la CAB et de la CAF dans le cadre du CUCS, du Contrat Temps Libre et de son agrément Centre social
 (4) Ces fonctionnaires sont cependant intégrés dans l'organigramme de la commune pendant la durée de la mise à disposition
 (5) ratio calculé sur la base d'une année de travail équivalente à 1 820 heures

**Soit un coût RCS moyen
par personnel de la commune
(hors compensation)**

31 421 €

Annexe 4 – Présentation financière synthétique du PRU de Le Portel

Tableau 1 – Convention originelle PRU du 05 octobre 2005

convention (art)	Libellé	Coût total	%	Participation ANRU	-1%
4.1	Ingénierie de projet	8 995 €		4 498 €	50%
	Pilotage opérationnel de projet	417 308 €		208 654 €	50%
Total 4.1	Ingénierie	426 303 €	1%	213 152 €	50%
4.2	Démolition logement sociaux	5 384 578 €		5 309 578 €	99%
	Reconstitution ou création de l'offre locative sociale	19 942 621 €		3 390 246 €	17%
	Réhabilitation logements sociaux conservés sur site	300 000 €		150 000 €	50%
	Résidentialisation	600 000 €		90 000 €	15%
Total 4.2	Champ logement locatif	26 227 199 €	59%	8 939 824 €	34%
4.3	Intervention sur d'autres logements	5 000 000 €		440 000 €	9%
Total 4.3	Autres logements	5 000 000 €	11%	440 000 €	9%
4.4	Aménagements et création des espaces publics	5 353 375 €		1 566 454 €	29%
	Equipements public	4 120 111 €		594 159 €	14%
	Gestion urbaine de proximité			0 €	
Total 4.4	Intervention sur les espaces et équipements	9 473 486 €	21%	2 160 613 €	23%
8.0	Acquisition foncière (sur et hors site)	1 015 041 €			0%
	Etudes préalables et expertises déjà financées par le FIV	47 100 €			0%
	Réhabilitation logements sociaux conservés sur le site	2 415 972 €			0%
Total 8.0	Opérations NON ANRU	3 478 113 €	8%		0%
Total		44 605 101 €	100%	11 753 588 €	26%

Exploitation des données de la convention PRU du 05 octobre 2005

(1) : il s'agit du % de prise en charge du coût par l'ANRU

Tableau 2 – Projet d'avenant à la convention en cours d'instruction – version en date du 18 janvier 2010

convention (art)	Libellé	Coût total	%	Participation ANRU	% (1)	Coût TTC
4.1	ingénierie de projet	716 085 €		358 040 €	50%	856 438 €
Total 4.1	Ingénierie de projet	716 085 €	1,4%	358 040 €	50%	856 438 €
4.2	démolition logements sociaux	5 271 788 €		4 895 465 €	93%	5 271 788 €
	réhabilitation logements sociaux conservés sur site	2 648 500 €		131 606 €	5%	2 648 500 €
	résidentialisation	1 990 000 €		417 376 €	21%	1 990 000 €
	reconstitution ou création de l'offre locative sociale (changement d'usage de logements sociaux)	872 883 €		100 000 €	11%	872 883 €
	reconstitution ou création de l'offre locative sociale (constructions sur et hors site)	24 870 091 €		4 102 662 €	16%	24 870 091 €
Total 4.2	Champ du logement locatif à caractère social	35 653 262 €	68,3%	9 647 109 €	27%	35 653 262 €
4.3	accession sociale à la propriété	5 000 000 €		440 000 €	9%	5 000 000 €
Total 4.3	Intervention sur d'autres logements	5 000 000 €	9,6%	440 000 €	9%	5 000 000 €
4.4	aménagement et création des espaces publics	4 775 096 €		1 244 240 €	26%	5 711 015 €
	gestion urbaine de proximité	200 000 €		0 €	0%	239 200 €
	Equipements publics	5 013 054 €		525 086 €	10%	5 995 612 €
Total 4.4	Intervention sur les espaces et équipements	9 988 150 €	19,1%	1 769 326 €	18%	11 945 827 €
Total Achats fonciers		877 509 €	1,7%		0%	877 509 €
Total HORS achats fonciers		51 357 497 €	98,3%	12 214 475 €	24%	53 455 526 €
Total AVEC achats fonciers		52 235 006 €	100,0%	12 214 475 €	23%	54 333 035 €

Sources : projet d'avenant et matrice financière de l'AMO - OPCU

(1) : il s'agit du % de prise en charge du coût par l'ANRU

Annexe 4 bis – Présentation financière synthétique du PRU de Le Portel

Tableau 3 – Comparaison des deux versions du PRU

convention (art)	Libellé	Coût total PRU avenant lourd		Coût total PRU 2005		Var	
			%		%		%
Total 4.1	Ingénierie de projet	716 K€	1,4%	426 K€	1,0%	290 K€	68%
Total 4.2	Champ du logement locatif à caractère social	35 653 K€	68,3%	26 227 K€	58,8%	9 426 K€	36%
Total 4.3	Intervention sur d'autres logements	5 000 K€	9,6%	5 000 K€	11,2%	0 K€	0%
Total 4.4	Intervention sur les espaces et équipements	9 988 K€	19,1%	9 473 K€	21,2%	515 K€	5%
Total Achats fonciers / op. NON ANRU yc achats fonciers pour 2005 (1)		878 K€	1,7%	3 478 K€	7,8%	-2 601 K€	-75%
Total		52 235 K€	100,0%	44 605 K€	100,0%	7 630 K€	17%

(1) : catégorie non homogène

PRU projet avenant lourd : le coût de la gestion urbaine de proximité (GUP) est considéré HT

Sources : convention PRU 2005, projet d'avenant et matrice financière de l'AMOA - OPCU PRU

Tableau 4 – Comparaison des deux versions du PRU d'après la matrice financière de l'AMOA - OPCU

Evolutions globales par familles d'opérations

	Initial	Avenant (plan de relance inclus)	Ecart	
DEMOLITION DE LOGEMENTS SOCIAUX	5 384 578 €	5 271 788 €	-	112 790 € -2%
CREATION DE LOGEMENTS SOCIAUX	24 942 621 €	29 870 094 €	4 927 473 €	20%
CHANGEMENT D'USAGE DE LOGEMENTS SOCIAUX	- €	872 884 €	872 884 €	
REHABILITATION	2 715 972 €	2 648 500 €	-	67 472 € -2%
RESIDENTIALISATION	600 000 €	2 040 000 €	1 440 000 €	240%
AMELIORATION QUALITE DE SERVICE	- €	200 000 €	200 000 €	
AMENAGEMENTS	5 353 375 €	4 775 095 €	-	578 280 € -11%
EQUIPEMENTS ET LOCAUX ASSOCIATIFS	4 120 111 €	5 013 055 €	892 944 €	22%
INGENIERIE ET CONDUITE DE PROJET	426 303 €	716 085 €	289 782 €	68%
Total base de financement prévisionnelle	43 542 960 €	51 407 501 €	7 864 542 €	18%

Les écarts entre les tableaux 3 et 4 s'expliquent par l'inclusion dans le tableau 3 du montant des achats fonciers et par une valorisation différente du montant de ces achats entre le projet initial et le projet d'avenant.

Annexe 5 – Opérations sous maîtrise d’ouvrage du bailleur social

Tableau 1 – Détail des opérations relevant du bailleur social (source : matrice financière liée au projet d’avenant)

Maître d'ouvrage (MOA) : PDC Habitat							
Art.	Libellé	Opération	travaux terminés (planning opérationnel)	Année Fin travaux (planning opérationnel)	Coût total TTC	Bailleur social coût net *	
4.2		3 logements individuels	NON	2010	95 485 €		
		Immeuble Vallès (102 logements)	NON	2011	1 765 272 €		
		Immeuble Zola (102 logements)	OUI	fin 2008	3 261 031 €		
		MOUS au relogement	(vide)	(vide)	150 000 €	37 500 €	
	sous-total Démolition logements sociaux					5 271 788 €	37 500 €
		Eluard	OUI	2005	802 644 €	802 644 €	
		Giono	OUI	2005	802 644 €	802 644 €	
		Individuels	NON	2011	780 000 €	780 000 €	
		ZOLA et VALLES	OUI	2005	263 212 €	131 606 €	
	sous-total Réhabilitation logements sociaux conservés sur site					2 648 500 €	2 516 894 €
		Immeuble Eluard 99 logements	NON	2010	990 000 €	389 149 €	
		Immeuble Giono 100 logements	NON	2011	1 000 000 €	399 149 €	
	sous-total Résidentialisation					1 990 000 €	788 298 €
		Eluard	NON	2010	464 558 €	404 558 €	
		Giono	NON	2011	408 325 €	368 325 €	
	sous-total Changement d'usage de logements sociaux					872 883 €	772 884 €
		Alprech 20 logements	NON	2010	2 184 463 €	1 813 104 €	
		Alprech 4 logements	NON	2010	759 422 €	630 321 €	
		Bellevue 1 - 29 logements	NON	2010	2 978 123 €	2 471 700 €	
		Bellevue 2 - 9 logements	NON	2010	1 000 628 €	830 521 €	
		Carnot 1 - 16 logements	NON	2012	2 008 660 €	1 667 188 €	
		Carnot 2 - 30 logements	NON	2012	4 487 514 €	3 724 637 €	
		Chateaubriand 12 logements	OUI	2007	1 136 004 €	919 455 €	
		Clémenceau 11 logements	OUI	2007	875 430 €	726 607 €	
		Clémenceau 2 - 8 logements	OUI	2008	765 468 €	635 339 €	
		Daudet 2 - 11 logements	NON	2011	1 165 522 €	967 383 €	
	Dorgelès 7 logements	OUI	2009	776 894 €	644 823 €		
	Henriville 2 (Lamare) - 9 logements	OUI	2009	1 006 138 €	835 095 €		
	Rue Rolland-Tack 2 logements	NON	2011	186 476 €	154 775 €		
	Rue Rolland-Tack 8 logements	NON	2010	1 140 495 €	946 611 €		
	Saint Etienne au Mont - 20 logements	NON	2010	2 353 165 €	1 953 127 €		
	St Exupery 8 logements	NON	2012	1 329 795 €	1 103 730 €		
	Terrain Daudet - 8 logements	(vide)	(vide)	715 894 €	594 192 €		
sous-total Constructions sur et hors site					24 870 091 €	20 618 608 €	
Total 4.2 Champ du logement locatif					35 653 262 €	24 734 184 €	
4.4		GUP	(vide)	(vide)	100 000 €	100 000 €	
Total 4.4 Intervention sur les espaces et équipements					100 000 €	100 000 €	
Total Opérations					35 753 262 €	24 834 184 €	

* : il s’agit du coût restant à charge après déduction des subventions (ANRU en particulier)

Annexe 5 bis – Opérations sous maîtrise d’ouvrage du bailleur social

Tableau 2 – Récapitulatif des opérations terminées et calcul du taux d’avancement – « ANRU 1 »

Maître d'ouvrage (MOA) : PDC Habitat							
Art.	Libellé	Opération	travaux terminés (planning opérationnel)	Année Fin travaux (planning opérationnel)	Coût total TTC	Bailleur social coût net *	
4.2		Immeuble Zola (102 logements)	OUI	fin 2008	3 261 031 €		
		MOUS au relogement	(vide)	(vide)	150 000 €	37 500 €	
	sous-total Démolition logements sociaux					3 411 031 €	37 500 €
			Eluard	OUI	2005	802 644 €	802 644 €
			Giono	OUI	2005	802 644 €	802 644 €
			ZOLA et VALLES	OUI	2005	263 212 €	131 606 €
	sous-total Réhabilitation logements sociaux conservés sur site					1 868 500 €	1 736 894 €
			Chateaubriand 12 logements	OUI	2007	1 136 004 €	919 455 €
			Clémenceau 11 logements	OUI	2007	875 430 €	726 607 €
			Clémenceau 2 - 8 logements	OUI	2008	765 468 €	635 339 €
			Dorgelès 7 logements	OUI	2009	776 894 €	644 823 €
			Henriville 2 (Lamare) - 9 logements	OUI	2009	1 006 138 €	835 095 €
			Terrain Daudet - 8 logements	(vide)	(vide)	715 894 €	594 192 €
	sous-total Constructions sur et hors site					5 275 828 €	4 355 510 €
	Total 4.2 Champ du logement locatif					10 555 359 €	6 129 904 €
4.4		GUP	(vide)	(vide)	100 000 €	100 000 €	
Total 4.4 Intervention sur les espaces et équipements					100 000 €	100 000 €	
Total opérations terminées ("ANRU 1")					10 655 359 €	6 229 904 €	

Taux de réalisation en m	(A) / (B)	30%	25%
---------------------------------	------------------	------------	------------

* : il s'agit du coût restant à charge après déduction des subventions (ANRU en particulier)

Annexe 6 – Opérations sous maîtrise d’ouvrage de Le Portel

Tableau 1 - Récapitulatif des opérations selon le projet d’avenant (source : matrice financière)

Maître d'ouvrage (MOA) : Ville Le Portel					
Art.	Opération	Année de réalisation	travaux terminés (planning opérationnel)	Coût total	Ville Coût net *
4.1	AMO – élaboration de la convention	2004/2005	OUI	8 995 €	1 350 €
	concertation avec les habitants	2006/2008	OUI	41 806 €	10 452 €
	Études programmation	2005/2008	OUI	25 502 €	6 376 €
	Mission AMO	2006/2009	OUI	100 000 €	12 500 €
	Mission OPC U	2006/2009	OUI	250 000 €	31 250 €
	Surcout Mission AMO	2009/2011	NON	87 820 €	10 978 €
	Surcout Mission OPC U	2009/2011	NON	201 962 €	25 245 €
Total 4.1 ingénierie de projet				716 085 €	98 150 €
4.4	Abord Eluard	2007	NON	171 466 €	42 522 €
	Abord Giono	2010		31 870 €	7 904 €
	Abords Carnot 1	2010		228 435 €	56 650 €
	Abords de la médiathèque	2007	2008	822 401 €	123 361 €
	Abords de l'école maternelle et du parc urbain	2006	2008	194 803 €	29 220 €
	Abords espace Carnot	2012		63 794 €	15 820 €
	Avenue San Martin	2012		233 546 €	57 918 €
	Carrefour abords Eluard	2010		167 884 €	41 634 €
	Carrefour Dorgelès - Péguy	2010		214 442 €	53 180 €
	Cheminement piétons	2012		23 400 €	5 803 €
	Ilôt école primaire Camus	2006/2007	2008	104 133 €	10 413 €
	Parking derrière la crèche et liaison piétonne	2011		299 853 €	74 362 €
	Place publique	2012		688 640 €	181 056 €
	Rue Carnot	2006	2007	635 669 €	95 350 €
	Voie nouvelle	2010		439 017 €	108 873 €
	Voirie de desserte Est	2011		191 682 €	47 536 €
	Voirie de desserte Ouest	2011		264 061 €	65 485 €
	GUP	2010		100 000 €	100 000 €
	Aménagement d'une cuisine pédagogique	2006	2009	55 280 €	55 280 €
	Aménagement Ecole maternelle	2007	2008	152 034 €	22 805 €
	Création d'un cyber espace	2006	2009	83 000 €	27 625 €
	Crèche Halte-garderie et maison de la santé	2011		1 947 067 €	953 573 €
	Laverie sociale et atelier socio-éducatif	2008	2010	40 000 €	8 971 €
	Médiathèque	2006/2007	2008	2 399 732 €	1 085 950 €
	Réhabilitation centre social	2005/2006	2007	302 496 €	46 249 €
	Terrain multi-sports	2005	2006	33 445 €	6 689 €
Total 4.4 Total Intervention sur les espaces et équipements				9 888 150 €	3 324 231 €
Coût HT hors achats fonciers (B)				10 604 235 €	3 422 381 €
Achats fonciers (TTC)				877 509 €	702 007 €
Coût total				11 481 744 €	4 124 388 €

* : il s'agit du coût restant à charge après déduction des subventions (ANRU en particulier)

Annexe 6 bis – Opérations sous maîtrise d’ouvrage de Le Portel

Tableau 2 - Récapitulatif des opérations terminées et calcul du taux d’avancement – « ANRU 1 »

Art.	Opération	Année de réalisation	travaux terminés (planning opérationnel)	Coût total	Ville Coût net *
4.1	AMO – élaboration de la convention	2004/2005	OUI	8 995 €	1 350 €
	concertation avec les habitants	2006/2008	OUI	41 806 €	10 452 €
	Études programmation	2005/2008	OUI	25 502 €	6 376 €
	Mission AMO	2006/2009	OUI	100 000 €	12 500 €
	Mission OPC U	2006/2009	OUI	250 000 €	31 250 €
Total 4.1 ingénierie de projet				426 303 €	61 928 €
4.4	Abord Eluard (*)	2007	NON	171 466 €	42 522 €
	Abords de la médiathèque	2007	OUI	822 401 €	123 361 €
	Abords de l'école maternelle et du parc urbain	2006	OUI	194 803 €	29 220 €
	Ilôt école primaire Camus	2006/2007	OUI	104 133 €	10 413 €
	Rue Carnot	2006	OUI	635 669 €	95 350 €
	Aménagement d'une cuisine pédagogique	2006	OUI	55 280 €	55 280 €
	Aménagement Ecole maternelle	2007	OUI	152 034 €	22 805 €
	Création d'un cyber espace	2006	OUI	83 000 €	27 625 €
	Laverie sociale et atelier socio-éducatif (*)	2008	NON	40 000 €	8 971 €
	Médiathèque	2006/2007	OUI	2 399 732 €	1 085 950 €
	Réhabilitation centre social	2005/2006	OUI	302 496 €	46 249 €
	Terrain multi-sports	2005	OUI	33 445 €	6 689 €
Total 4.4 Total Intervention sur les espaces et équipements				4 994 459 €	1 554 436 €

Coût HT hors achats fonciers	5 420 762 €	1 616 363 €
Opérations non terminées (*)	211 466 €	51 493 €
Coût HT opérations terminées (hors achats fonciers) (A)	5 209 296 €	1 564 870 €
Achats fonciers (TTC)	877 509 €	702 007 €
Coût total	6 298 271 €	2 318 370 €
Taux de réalisation en montants financiers (A) / (B)	49%	46%

* : il s’agit du coût restant à charge après déduction des subventions (ANRU en particulier)

Annexe 6 ter – Opérations sous maîtrise d’ouvrage de Le Portel

Tableau 3 – ANRU 1 - Décomposition des opérations terminées sous MOA Le Portel hors ingénierie

Opération terminées	Année Fin travaux (planning opérationnel)	Coût HT avenant "lourd"	% str.	Coût HT conv. 05 oct 2005	% str.	Var	% Var
Abords de la médiathèque	2008	822 401 €	17%	819 806 €	18%	2 595 €	0%
Abords de l'école maternelle et du parc urbain	2008	194 803 €	4%	287 851 €	6%	-93 048 €	-32%
Aménagement d'une cuisine pédagogique	2009	55 280 €	1%	55 280 €	1%	0 €	0%
Aménagement Ecole maternelle	2008	152 034 €	3%	250 000 €	6%	-97 966 €	-39%
Création d'un cyber espace	2009	83 000 €	2%	27 066 €	1%	55 934 €	207%
Ilôt école primaire Camus	2008	104 133 €	2%	93 258 €	2%	10 875 €	12%
Médiathèque	2008	2 399 732 €	50%	1 877 120 €	42%	522 612 €	28%
Réhabilitation centre social	2007	302 496 €	6%	300 000 €	7%	2 496 €	1%
Rue Carnot	2007	635 669 €	13%	708 165 €	16%	-72 496 €	-10%
Terrain multi-sports	2006	33 445 €	1%	33 445 €	1%	0 €	0%
Coût total HT		4 782 993 €	100%	4 451 991 €	100%	331 002 €	7%

Tableau 4 – ANRU 1 – Détail par contributeurs des opérations terminées sous MOA Le Portel hors ingénierie

Contributeurs	Coût HT avenant "lourd"	% str.	Coût HT conv. 05 oct 2005	% str.	Var	% Var
Ville	1 502 943 €	31,4%	709 012 €	15,9%	793 931 €	112,0%
EPCI	19 437 €	0,4%	19 437 €	0,4%	0 €	0,0%
Département					0 €	
Région	850 700 €	17,8%	966 245 €	21,7%	-115 545 €	-12,0%
Bailleur social (yc prêts)					0 €	
Fonds propres CDC	41 500 €	0,9%			41 500 €	
Europe	1 651 518 €	34,5%	1 733 042 €	38,9%	-81 524 €	-4,7%
Etat			187 712 €	4,2%	-187 712 €	-100,0%
Autres					0 €	
ANRU financeur	716 897 €	15,0%	836 543 €	18,8%	-119 646 €	-14,3%
Coût total	4 782 993 €	100,0%	4 451 991 €	100,0%	331 002 €	7,4%
Subventions (hors ville)	3 280 052 €	69%	3 742 979 €	84%		

Annexe 6 quater – Opérations sous maîtrise d’ouvrage de Le Portel

Tableau 5 – ANRU 2 – Détail des opérations à réaliser sous MOA Le Portel (source matrice financière)

Art.	Opération	Année de réalisation	Coût total HT (A)	% str.	Ville (B)	% str.	Part ville (B)/(A)
4.1	Surcout Mission AMO	2009/2011	87 820 €	2%	10 978 €	1%	13%
	Surcout Mission OPC U	2009/2011	201 962 €	4%	25 245 €	1%	13%
Total 4.1 ingénierie de projet			289 782 €	5%	36 223 €	2%	13%
4.4	Abord Eluard	2011	171 466 €	3%	42 522 €	2%	25%
	Abord Giono	2010	31 870 €	1%	7 904 €	0%	25%
	Abords Carnot 1	2010	228 435 €	4%	56 650 €	3%	25%
	Abords espace Carnot	2012	63 794 €	1%	15 820 €	1%	25%
	Avenue San Martin	2012	233 546 €	4%	57 918 €	3%	25%
	Carrefour abords Eluard	2010	167 884 €	3%	41 634 €	2%	25%
	Carrefour Dorgelès - Péguy	2010	214 442 €	4%	53 180 €	3%	25%
	Cheminement piétons	2012	23 400 €	0%	5 803 €	0%	25%
	Crèche Halte-garderie et maison de la santé	2011	1 947 067 €	36%	953 573 €	51%	49%
	GUP	2010	100 000 €	2%	100 000 €	5%	100%
	Laverie sociale et atelier socio-éducatif	2010	40 000 €	1%	8 971 €	0%	22%
	Parking derrière la crèche et liaison piétonne	2011	299 853 €	6%	74 362 €	4%	25%
	Place publique	2012	688 640 €	13%	181 056 €	10%	26%
	Voie nouvelle	2010	439 017 €	8%	108 873 €	6%	25%
	Voirie de desserte Est	2011	191 682 €	4%	47 536 €	3%	25%
	Voirie de desserte Ouest	2011	264 061 €	5%	65 485 €	4%	25%
Total 4.4 Total Intervention sur les espaces et équipements			5 105 157 €	95%	1 821 288 €	98%	36%
Coût HT			5 394 939 €	100%	1 857 511 €	100%	

Tableau 6 – ANRU 2 – Vue par contributeurs des opérations à réaliser sous MOA Le Portel (source matrice financière)

Contributeurs	Coût HT avenant "lourd"	% str.
Ville	1 857 511 €	34%
EPCI	320 143 €	6%
Département	52 000 €	1%
Région	1 551 860 €	29%
Bailleur social (yc prêts)	36 223 €	1%
Fonds propres CDC	72 446 €	1%
Europe	0 €	0%
Etat		0%
Autres	307 440 €	6%
ANRU financeur	1 197 317 €	22%
Coût total HT	5 394 939 €	100%
Subventions (hors ville)	3 537 427 €	66%
Coût TTC	6 452 347 €	
Montant TVA (19,60 %)	1 057 408 €	
TVA compensée FCTVA (15,482 %)	835 244 €	
TVA restant à charge de la commune	222 163 €	
Coût net final pour la ville	2 079 674 €	