



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

## COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU NIORTAIS (Département des Deux-Sèvres)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la Chambre le 16 septembre 2021.

## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE .....	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 LA PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU NIORTAIS (CAN) .....	7
2 LES COMPETENCES DE LA CAN .....	8
3 LA SITUATION FINANCIERE DE LA CAN.....	9
3.1 La structure budgétaire et le périmètre de l'analyse financière .....	9
3.1.1 Les budgets de l'EPCI .....	9
3.1.2 La gestion budgétaire de la compétence assainissement .....	10
3.2 Les produits de gestion .....	11
3.2.1 Les ressources d'exploitation .....	12
3.2.2 Les ressources fiscales.....	15
3.2.3 Les ressources institutionnelles .....	23
3.3 Les charges de gestion .....	25
3.3.1 Les charges à caractère général .....	26
3.3.2 Les charges de personnel.....	27
3.3.3 Les subventions de fonctionnement versées.....	29
3.3.4 Les autres charges de gestion .....	30
3.4 La capacité d'autofinancement brute et nette .....	31
3.5 La situation bilancielle .....	32
3.5.1 L'endettement et la capacité de désendettement.....	32
3.5.2 Le fonds de roulement et la trésorerie .....	33
3.5.3 Les avances de trésorerie .....	36
3.5.4 Les provisions pour risques et les garanties d'emprunts .....	39
4 LES IMPACTS DE LA CRISE SANITAIRE.....	41
4.1 Les impacts sur l'activité et l'organisation de la CAN.....	41
4.2 Les dispositifs d'aides proposés aux entreprises et associations .....	42
4.2.1 Les aides économiques .....	42
4.2.2 Les dégrèvements de contributions foncières des entreprises (CFE) et les exonérations de redevances .....	43
4.2.3 Le maintien des subventions votées.....	43
4.3 Les impacts sur les finances de la CAN à court et moyen terme.....	43
4.4 Conclusion provisoire sur les premiers impacts de la crise sanitaire en cours .....	44
5 LE SERVICE PUBLIC DES TRANSPORTS .....	45
5.1 L'historique du service .....	45
5.2 L'offre de transport.....	47
5.3 La gratuité des transports collectifs .....	48
5.3.1 Les objectifs initiaux.....	48
5.3.2 Le bilan provisoire.....	49
5.4 L'équilibre budgétaire du budget annexe transport .....	60
5.4.1 L'exploitation .....	61

5.4.2 L'investissement .....	62
<b>6 LA CONNAISSANCE ET LA GESTION DU PATRIMOINE INTERCOMMUNAL.....</b>	<b>64</b>
6.1 La connaissance et le suivi du patrimoine intercommunal .....	64
6.1.1 La valorisation du patrimoine communal au bilan de la CAN .....	64
6.1.2 La connaissance et le suivi opérationnel du patrimoine .....	65
6.2 Les investissements de la CAN.....	66
6.2.1 Le volume et la nature des investissements réalisés .....	66
6.2.2 Les investissements sous maîtrise d'ouvrage de la CAN .....	67
6.2.3 Les aides à l'investissement porté par des tiers .....	72
6.2.4 La stratégie intercommunale d'investissement.....	73
6.2.5 La gestion en autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP) .....	74
6.3 Le financement des investissements .....	76
6.3.1 La ventilation des financements disponibles .....	76
6.3.2 La mobilisation des financements externes .....	76
6.3.3 La valorisation des certificats d'énergie .....	78
6.3.4 La politique d'acquisitions et de cessions du patrimoine .....	78
6.4 L'exécution des dépenses d'investissement.....	79
6.4.1 Les taux d'exécution hors AP/CP .....	79
6.4.2 L'exécution des autorisations de programmes – crédits de paiement.....	80

## SYNTHÈSE

Créée par fusion avec l'ex-communauté de communes Plaine de Courance, la communauté d'agglomération du Niortais (CAN) regroupe 40 communes et compte 124 588 habitants. Le territoire de la communauté d'agglomération est à dominante rurale puisque seules trois de ses communes membres dont Niort, sa ville-centre avec 59 000 habitants, dépassent les 5 000 habitants.

Les indicateurs socio-économiques sont bons et attestent d'un dynamisme économique certain sur la période contrôlée, de 2014 jusqu'à la crise sanitaire de 2020, en raison de l'implantation sur l'agglomération niortaise des principales mutuelles françaises d'assurance, premiers employeurs privés du territoire.

La création de la CAN a été suivie d'une rationalisation - suppression de budgets annexes - de sa structure budgétaire. Il lui reste toutefois à doter le service public industriel et commercial d'assainissement d'une autonomie financière conformément à la réglementation budgétaire et comptable existante.

La situation financière est saine et en amélioration sur la période 2014-2019. Les produits de gestion ont progressé de 9,87 % en six années grâce au dynamisme des ressources fiscales.

La mise en œuvre d'une mutualisation avec la ville-centre génère également un flux de remboursements de frais généraux et de charges de personnel qui explique la progression significative des recettes d'exploitation (+ 2,8 M€) sur la même période. Si ces mutualisations sont vertueuses, les imputations comptables en découlant devront être corrigées afin de mieux les ventiler ; ce que l'établissement s'est engagé à faire dès 2021.

Le dynamisme des produits permet d'absorber l'accroissement des charges de gestion.

Les capacités d'autofinancement brute et nette<sup>1</sup> s'améliorent légèrement sur la période 2014-2019, permettant ainsi de limiter le recours à l'emprunt pour financer les investissements. Les capacités de désendettement du budget principal et des budgets agrégés sont respectivement de 2,2 années et 3,8 années en 2019 ; ce qui laisse de réelles marges de manœuvre budgétaires.

La situation bilancielle est également saine malgré des avances de trésorerie de plus de 10 M€ faites au budget annexe ZAE (en 6 années) afin de préfinancer l'aménagement de terrains des zones d'activités communautaires. La faiblesse des cessions de terrains aménagés sur la période contrôlée doit cependant conduire rapidement la CAN à s'interroger sur la politique de l'offre suivie jusqu'à ce jour au détriment d'autres investissements. L'offre, surabondante sur un marché étroit, ne semble pas avoir eu un impact notable sur l'attractivité du territoire.

La CAN est membre et garante de 4,3 M€ d'emprunts du syndicat mixte pour la promotion et le développement de la plate-forme multimodale « Niort Terminal » et actionnaire majoritaire de la SEM « Niort Terminal », son exploitante, qu'elle a recapitalisé de 2,36 M€. Les engagements qui en résultent sont significatifs et justifieraient un provisionnement en conséquence eu égard à la situation délicate et récurrente de cette SEM.

---

<sup>1</sup> Après déduction de l'annuité d'emprunt.

La CAN a investi régulièrement sur la période 2014-2019 pour un total de 91,7 M€ et a produit le plan pluri-annual d'investissement (PPI) du budget principal et des budgets annexes « immobilier d'entreprises » et « zone d'activités économiques (ZAE) » pour 2020-2025.

Malgré le travail de prospective réalisé, peu d'investissements sont suivis dans le cadre de la procédure des autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP). La CAN envisage néanmoins de recourir davantage à cette procédure pour le suivi des investissements les plus significatifs.

À ce stade, sur la base des éléments transmis, les impacts de la crise sanitaire sur les équilibres budgétaires demeurent limités à court terme. La CAN prévoit néanmoins sur le budget annexe « transports » une forte baisse de la recette « versement mobilité » liée à la crise sanitaire dès 2020<sup>2</sup>.

Cette perspective ne remet pas en cause la mise en place à compter de septembre 2017 de la gratuité d'accès au réseau de transport collectif de l'agglomération niortaise qui avait un triple objectif : social, environnemental et de report modal. Le bilan de cette gratuité est à ce jour difficile à réaliser à défaut de données incontestables. Les études disponibles laissent entrevoir une amélioration réelle de l'image des transports collectifs niortais ainsi qu'une hausse de plus de 20 % de leur fréquentation. Toutefois, cette hausse est constatée par rapport à une fréquentation 2016 qui a fait l'objet de trois estimations successives (6,7 millions de voyages puis 5,6 millions, puis 4,3 millions). De plus, un mécanisme correcteur prévu par le contrat fixe conventionnellement la fréquentation à 1,30 fois la fréquentation réelle issue des voyages. Ce dispositif contractuel, protecteur des intérêts du délégataire Transdev, affecte donc la précision des comptages des voyages, alors que l'équipement des bus par des cellules compteuses devrait permettre de mesurer le nombre de voyages au réel sans appliquer de coefficients.

Si l'offre de transports publics s'est considérablement enrichie (vélos en location longue durée, vélos en libre-service, locations de trottinettes électriques et covoiturage) sur l'agglomération, le réseau a été restructuré concomitamment à l'instauration de la gratuité ; il est donc délicat de distinguer les effets sur la fréquentation de l'adaptation du réseau, de l'enrichissement de l'offre de ceux dus à la gratuité. A défaut d'étude récente disponible, le profil des usagers et son évolution éventuelle depuis l'instauration de la gratuité n'est pas davantage connu.

Par ailleurs, en novembre 2018, la part de marché du transport collectif est estimé à 6,3 % juste devant les deux roues (6 %) mais loin derrière la marche à pied (13,8 %) ainsi que la voiture (73,3 %<sup>3</sup>), sans qu'il soit exclu un report modal occasionnel de la marche à pied ou des deux roues vers les transports collectifs comme en atteste une fréquentation du réseau de bus qui reste majoritairement occasionnelle : l'effet sur l'environnement n'est pas garanti.

Enfin, la rationalisation du réseau des transports publics collectifs niortais s'est traduite par une baisse de l'offre commerciale et une hausse de l'affrètement réduisant d'autant les coûts de production, sans que les concours financiers de la CAN versés au délégataire en soient diminués d'autant : au contraire, ceux-ci ont augmenté significativement entre 2018 et 2019. Au demeurant, la CAN a été en capacité de verser ces contributions avec les seules recettes tirées du versement mobilité, y compris en 2020.

---

<sup>2</sup> Une baisse de 3,22 % a été enregistrée en 2020 soit – 540 k€ (source compte de gestion 2020).

<sup>3</sup> La CRC a additionné les conducteurs (67,7 %) avec les passagers (5,6 %).

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1 :** Doter le service public de l'assainissement d'une autonomie financière dès le 1<sup>er</sup> janvier 2022 et procéder à l'ouverture d'un compte au Trésor conformément à la réglementation en vigueur (*non mise en œuvre*).

**Recommandation n° 2 :** Appliquer la réglementation en vigueur en matière de taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) : revoir le zonage de cette taxe en fonction de l'organisation et du service rendu sur chacun des territoires (*non mise en œuvre*).

**Recommandation n° 3 :** Élaborer un plan pluriannuel d'investissement pour le service public industriel et commercial « eau » (*non mise en œuvre*).

## INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération du Niortais (CAN) pour les exercices 2014 et suivants, dans le cadre du programme annuel des travaux, établi pour 2020 par arrêté n° 2019-15 du 19 décembre 2019.

Conformément aux articles L. 211-3, L. 211-4 et R. 243-1 du code des juridictions financières (CJF), une lettre d'ouverture du contrôle a été adressée le 26 juin 2020 à M. Jérôme Baloge, président de la communauté d'agglomération depuis le 14 avril 2014, à M. Claude Roulleau et à M. Pascal Duforestel, ordonnateurs respectivement du 1<sup>er</sup> au 28 janvier 2014 et du 29 janvier au 13 avril 2014.

Un entretien de début de contrôle s'est déroulé le 7 juillet 2020 avec M. Baloge, président en fonctions, et le 24 juin par téléphone avec M. Roulleau et M. Duforestel. Dans le cadre de l'instruction, des entretiens en visioconférence ont été réalisés du 2 au 7 novembre 2020.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du CJF a eu lieu avec M. Baloge le 18 décembre 2020 et le 14 décembre 2020 avec MM. Roulleau et Duforestel.

La chambre régionale des comptes a formulé des observations provisoires lors de sa séance du 22 janvier 2021.

Le rapport d'observations provisoires (ROP) a été transmis à l'ordonnateur le 17 mars 2021. Il a répondu par courrier reçu à la chambre régionale des comptes le 18 mai 2021.

Des extraits du ROP ont également été transmis le 17 mars 2021 aux deux anciens ordonnateurs (M. Duforestel et M. Roulleau), à la commune de Niort ainsi qu'à la société Transdev Niort Agglo. Seule cette dernière a répondu par courrier reçu à la chambre régionale des comptes le 18 mai 2021.

Une communication administrative a été transmise à la préfecture des Deux-Sèvres le 19 mars, qui a répondu le 29 mars 2021 ainsi qu'au comptable public qui a répondu le 20 mai 2021.

La chambre régionale des comptes a formulé lors de sa séance du 16 septembre 2021 les observations définitives qui suivent.

# 1 LA PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU NIORTAIS (CAN)

La communauté d'agglomération du Niortais (CAN) a été créée par arrêté préfectoral en date du 29 mai 2013. Elle est issue de la fusion de la communauté d'agglomération de Niort, de la communauté de communes de Plaine de Courance avec extension à la commune de Germond-Rouvre au 1<sup>er</sup> janvier 2014. Elle comptait à cette date 45 communes. La création de deux communes nouvelles a eu pour conséquence la réduction de ses communes membres à 40<sup>4</sup> au 1<sup>er</sup> janvier 2019. À cette date, la CAN comptait 124 588 habitants<sup>5</sup>.

La communauté d'agglomération du Niortais est située à l'extrémité sud-ouest du département des Deux-Sèvres, en bordure des départements de la Vendée et de la Charente-Maritime. Elle s'étend sur un territoire d'un peu plus de 820 km<sup>2</sup> avec une forte dominante rurale. Son territoire est ainsi très hétérogène : 19 communes ont moins de 1 000 habitants, la moins peuplée en comptant 179, 3 ont plus de 5 000 habitants dont Niort sa ville-centre avec 61 044 habitants. Les 18 autres communes membres ont une population comprise entre 1 000 et 5 000 habitants.

**Carte n° 1 : Présentation de la communauté d'agglomération du Niortais en 2020**



Source : site de la communauté d'agglomération du Niortais

<sup>4</sup> Après la création de deux villes nouvelles : la commune de Plaine d'Argenson au 1<sup>er</sup> janvier 2018 qui regroupe les communes de Belleville, Boisserolles, Prissé-la-Charrière et Saint-Etienne-la-Cigogne et la commune de Val-du-Mignon au 1<sup>er</sup> janvier 2019 qui regroupe les communes de Priaires, Thorigny-sur-le-Mignon et Usseau.

<sup>5</sup> Les collectivités locales en chiffres publication de la Direction générale des collectivités locales : [https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-07/les\\_collectivites\\_locales\\_en\\_chiffres\\_2019.pdf](https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-07/les_collectivites_locales_en_chiffres_2019.pdf).

## 2 LES COMPETENCES DE LA CAN

L'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) issu des dispositions de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique impose aux communautés d'agglomération l'exercice de dix compétences<sup>6</sup> « [-] au lieu et place des communes membres [-] » et leur permet d'en exercer facultativement cinq autres<sup>7</sup>.

Outres les compétences « obligatoires », la CAN exerce depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, dans les limites définies dans ses statuts<sup>8</sup>, les compétences facultatives suivantes : la création ou l'aménagement et l'entretien de voirie et de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ; la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ; la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

Dans un premier temps, la communauté d'agglomération du Niortais, issue de la fusion extension, a exercé, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014, sur la totalité de son périmètre, l'ensemble des compétences des deux établissements de coopération intercommunale (EPCI) fusionnés. En application de l'article L. 5211-41-3 III 5<sup>ème</sup> alinéa du CGCT, dans le délai de deux ans, le conseil communautaire a défini par la délibération du 16 novembre 2015 un nouvel intérêt communautaire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Depuis 2016, les statuts de la CAN ont été régulièrement mis à jour pour tenir compte des évolutions législatives et réglementaires mais également des modifications de l'intérêt communautaire<sup>9</sup>. Jusqu'à fin 2019, les compétences ne connaissent cependant pas d'évolution significative. La dernière modification des statuts intervenue au 1<sup>er</sup> janvier 2020<sup>10</sup> avec, notamment, la prise de compétence à titre obligatoire de la compétence « eau » a eu quant à elle davantage d'incidences financières et opérationnelles pour la CAN. En effet, jusqu'alors du ressort des communes membres et de leurs syndicats, l'établissement public a décidé de gérer cette compétence en régie directe pour une partie du territoire<sup>11</sup>. La CAN a néanmoins indiqué

<sup>6</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2020, les compétences obligatoires sont les suivantes : développement économique ; aménagement de l'espace communautaire ; équilibre social de l'habitat ; politique de la ville ; gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations ("Gemapi") ; création et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ; collecte et traitement des déchets des ménages ; l'eau ; l'assainissement des eaux usées et la gestion des eaux pluviales urbaines.

<sup>7</sup> Les compétences facultatives sont les suivantes : création ou aménagement et entretien de voirie et de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ; protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ; construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et action sociale d'intérêt communautaire, création et gestion des maisons de service public.

<sup>8</sup> Arrêté préfectoral du 10 décembre 2019.

<sup>9</sup> Par exemple, dans le cadre de la compétence « Politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire », par délibération du 5 novembre 2018, la CAN a restitué des commerces aux communes de Marigny La Foye Monjault et La Rochénard ; à l'inverse, par délibération du 29 janvier 2018, le complexe sportif de la Venise verte (Stade René Gaillard, patinoire, centre de formation des Chamois Niortais, etc.) a été transféré à la CAN.

<sup>10</sup> Cf. arrêté préfectoral du 10 décembre 2019 précité.

<sup>11</sup> Le syndicat des eaux du Centre Ouest (SECO) continuera à desservir les communes d'Echiré, de Germond-Rouvre, de Saint-Gelais, de Saint-Maxire, de Saint-Rémy, de Sciecq et de Villiers-en-Plaine. Le syndicat pour l'étude et la réalisation des travaux d'amélioration de la desserte en eau potable du sud Deux-Sèvres (SERTAD) continuera à desservir les communes de Chauray, de Prahecq, de Saint-Martin-de-Bernégou et de Vouillé. Enfin, le syndicat mixte d'alimentation en eau potable 4B (SMAEP 4B) continuera à desservir les communes de Brûlain, de Fors, de Juscorps, de Marigny, de Plaine-d'Argenson et de Saint-Romans-des-Champs.

qu'elle envisageait de créer une société publique locale (SPL) ayant pour objet de gérer le petit cycle de l'eau (production, transport, distribution et assainissement).

Par ailleurs, le précédent rapport d'observations définitives<sup>12</sup> préconisait la prise des compétences optionnelles « création ou aménagement et entretien de voie d'intérêt communautaire » et « création et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire » ; ce qui a été fait respectivement en 2016<sup>13</sup> et en 2019<sup>14</sup>.

Enfin, l'EPCI a adhéré au syndicat mixte du bassin versant de la Sèvre Niortaise (SMBVSN) créé au 1<sup>er</sup> janvier 2019 par délibération du 28 janvier 2019<sup>15</sup> afin d'exercer par délégation sa compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI).

### **3 LA SITUATION FINANCIERE DE LA CAN**

#### **3.1 La structure budgétaire et le périmètre de l'analyse financière**

##### **3.1.1 Les budgets de l'EPCI**

De 17 budgets annexes en 2014, la CAN dispose désormais des 7 budgets annexes suivants dont 3 sont assimilables à des services publics administratifs (SPA) et 4 à des services publics industriels et commerciaux (SPIC) :

- Activités soumises à TVA (SPA) ;
- Immobilier d'entreprises (SPA) ;
- Zone d'activité économique (ZAE - SPA) ;
- Assainissement du Niortais (SPIC) ;
- Énergies renouvelables (SPIC) ;
- Transport (SPIC) ;
- Service des Eaux du Vivier (SPIC)<sup>16</sup>.

La création et la mise en place progressive du nouvel établissement public de coopération intercommunale (EPCI) a été l'occasion de rationaliser sa structure budgétaire en fonction des compétences exercées.

Les analyses ci-après portent principalement sur le budget principal de la communauté d'agglomération du Niortais avant la crise sanitaire, corrigé des dépenses et des recettes comptabilisées dans un budget annexe « ordures ménagères » entre 2014 et 2016. En effet, la

---

<sup>12</sup> Rapport d'observation définitives de mars 2015.

<sup>13</sup> Arrêté préfectoral du 23 décembre 2016.

<sup>14</sup> Cf. arrêté préfectoral du 10 décembre 2019 précité.

<sup>15</sup> Délibération C-32-01-2019.

<sup>16</sup> Créé au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

CAN percevant une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)<sup>17</sup>, c'est à juste titre que l'ensemble des produits et charges figurent depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017 au budget principal de l'EPCI.

### 3.1.2 La gestion budgétaire de la compétence assainissement

La CAN dispose d'un budget annexe M49 pour la gestion du service public industriel et commercial (SPIC) de l'assainissement, lequel n'a pas d'autonomie financière en contradiction avec l'article L. 2221-4 du CGCT ; le service devant s'équilibrer en dépenses et en recettes tirées du service rendu aux usagers. L'absence de compte au Trésor spécifique au service public de l'assainissement crée une confusion entre la trésorerie du budget général et celle du budget annexe et génère des flux réciproques de trésorerie entre les deux budgets qui n'ont pas lieu d'être.

La CAN explique l'absence d'autonomie financière de ce SPIC par des raisons historiques (service originellement créé avant décembre 1926 et rattaché à la ville de Niort avant d'être transféré à la communauté d'agglomération) et se fonde juridiquement sur un décret-loi du 28 décembre 1926 autorisant le maintien de régies communales sans autonomie financière, codifié à l'article L. 2221-8 du code précité. La chambre régionale des comptes observe que le transfert de la compétence à la CAN rendait de facto impossible l'application de la dérogation de l'article L. 2221-8 du CGCT, réservée aux seules communes exerçant la compétence et gérant un service créé avant le 28 décembre 1926.

La CAN a précisé qu'avec la prise de compétence « eau » une réflexion était en cours depuis 2017 sur l'opportunité de créer une société publique locale (SPL) avec un périmètre restant à définir entre la seule partie production/distribution de l'eau potable ou l'ensemble du cycle de l'eau/assainissement, en raison notamment de la question délicate du statut des personnels concernés à rattacher à cette nouvelle entité. À ce jour, le dossier n'a pas abouti.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la CAN prend « [-] acte de la nécessité de créer une régie à autonomie financière pour le SPIC « assainissement » et indique que la régularisation se fera le 1<sup>er</sup> janvier 2023 au plus tard. Elle justifie ce report par la complexité, notamment sa dimension partenariale importante, du projet précité de création d'une société publique locale (SPL) eau/assainissement. Si la chambre régionale des comptes ne méconnaît pas les difficultés soulevées par la CAN, il n'en demeure pas moins qu'aucune certitude n'existe quant à la date effective de création de la SPL.

La chambre régionale des comptes rappelle qu'en application de l'alinéa 3 de l'article L. 1412-1 du CGCT, la CAN a la possibilité de créer une régie directe, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, chargée de l'exploitation des services publics de l'eau et de l'assainissement, à condition, toutefois, que « [-] les budgets correspondants à chacun de ces services publics demeurent strictement distincts ». En outre, le décret n° 2020-714 du 11 juin 2020 relatif au détachement d'office prévu à l'article 15 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prévoit en son article 3 le « détachement d'office auprès d'une personne morale de droit privé ou d'une personne morale de droit public gérant un SPIC dans les conditions prévues au I de l'article 15 de la loi du 13 juillet 1983 ».

---

<sup>17</sup> L'état A7.3.1 du compte administratif retraçant la répartition de la TEOM en fonctionnement et en investissement est présent sur les CA 2017 et 2018. Il est toutefois absent du CA 2019.

En conséquence, quelle que soit l'option retenue, la chambre régionale des comptes recommande de doter, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2022, le service public de l'assainissement d'une autonomie financière et de procéder à l'ouverture d'un compte au Trésor conformément à la réglementation existante. Cela nécessitera un remboursement des éventuelles avances de trésorerie du budget principal au budget annexe assainissement dont l'équilibre financier doit être assuré par ce dernier<sup>18</sup>.

**Recommandation n° 1 : Doter le service public de l'assainissement d'une autonomie financière et procéder à l'ouverture d'un compte au Trésor conformément à la réglementation en vigueur.**

### 3.2 Les produits de gestion

Les produits de gestion de la collectivité étaient de 66 426 952 € en 2019. Ceux-ci ont augmenté de 5 964 942 € (+ 9,87 %) entre 2014 et 2019.

Fin 2019, ils sont composés à 57,90 % de recettes fiscales, à 27,35 % de ressources institutionnelles (dont la dotation globale de fonctionnement) et à 14,75 % de produits d'exploitation.

Les ressources fiscales progressent de 29 % (+ 8 646 008 €) sur la période 2014 à 2019 alors que les ressources institutionnelles diminuent de 21,34 % (- 4 928 095 €). Dans le même temps, les ressources d'exploitation augmentent de 2 036 021 € (+ 27,94 %).

**Tableau n° 1 : Évolution des produits de gestion**

<i>en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2014/2019
<b>Produits de gestion</b>	<b>60 462 010</b>	<b>59 418 371</b>	<b>59 291 652</b>	<b>60 472 657</b>	<b>62 361 643</b>	<b>66 426 952</b>	<b>+ 9,87 %</b>
<i>Dont ressources fiscales propres moins fiscalité reversée (AC, FPIC, FNGIR)</i>	29 812 022	31 981 657	32 224 192	34 612 724	36 480 698	38 458 030	+ 29 %
<i>Dont ressources d'exploitations</i>	7 286 614	6 540 610	7 750 347	6 574 957	6 967 918	9 322 635	+ 27,94 %
<i>Dont ressources institutionnelles</i>	23 096 822	20 543 359	18 836 825	18 908 960	18 377 687	18 168 727	- 21,34 %
<i>Dont production immobilisée, travaux en régie</i>	266 553	352 746	480 287	376 017	535 017	477 559	+ 79,16 %

Source : comptes de gestion – tableau et arrondis CRC

<sup>18</sup> Au 31 décembre 2019, le budget annexe « assainissement » était par exemple redevable de près de 3 M€ au budget principal ; ce montant a pu néanmoins diminuer drastiquement du fait de paiement des redevances d'assainissement 2019 en début d'année 2020 ; ce point n'a pas fait l'objet d'un contrôle de la chambre régionale des comptes.

### 3.2.1 Les ressources d'exploitation

#### 3.2.1.1 L'évolution générale

En 2019, les ressources d'exploitation se ventilent essentiellement entre les remboursements des frais engagés par le budget principal et refacturés à des tiers (57 %), en hausse significative depuis 2014 et la facturation, principalement aux budgets annexes, de travaux, études et prestations de service (41 %), ressources qui malgré leur niveau élevé sont en baisse de 2,42 % sur la période.

**Tableau n° 2 : Évolution des ressources d'exploitation**

<i>en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	évolution 2014 2019
<i>Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés</i>	110	145	251	15	0	0	-100,00%
+ <i>Domaine et récoltes</i>	6 994	5 857	3 885	17 582	63 822	58 748	739,95%
+ <i>Travaux, études et prestations de services</i>	3 958 061	3 742 460	3 316 524	4 000 579	3 833 976	3 862 314	-2,42%
+ <i>Mise à disposition de personnel facturée</i>	65 779	66 796	0	0	0	34 084	-48,18%
+ <i>Remboursements de frais</i>	2 551 371	2 686 497	3 382 357	2 543 917	2 998 300	5 344 058	109,46%
<b>= <i>Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)</i></b>	<b>6 582 316</b>	<b>6 501 755</b>	<b>6 703 017</b>	<b>6 562 093</b>	<b>6 896 099</b>	<b>9 299 205</b>	<b>41,28%</b>
+ <i>Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public )</i>	37 043	20 464	18 915	12 864	16 498	23 430	-36,75%
+ <i>Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif</i>	667 255 <sup>19</sup>	18 391 <sup>20</sup>	1 028 414 <sup>21</sup>	0	55 322 <sup>22</sup>	0	-100,00%
<b>= <i>Autres produits de gestion courante (b)</i></b>	<b>704 299</b>	<b>38 855</b>	<b>1 047 329</b>	<b>12 864</b>	<b>71 820</b>	<b>23 430</b>	<b>-96,67%</b>
<b>= <i>Ressources d'exploitation (a+b+c)</i></b>	<b>7 286 615</b>	<b>6 540 610</b>	<b>7 750 347</b>	<b>6 574 957</b>	<b>6 967 918</b>	<b>9 322 635</b>	<b>27,94%</b>

Source : comptes de gestion – tableau et arrondis CRC

<sup>19</sup> Clôture de l'opération de la Boëtte 2 ; délibération C-39-06-2014.

<sup>20</sup> Clôture dans le budget annexe ZAE des opérations Route de Parthenay – La Bitarde - Gutenberg 2 – L'abbaye – La Clielle dont les terrains ont été vendus en tant que réserves foncières au BA activités assujetties à la TVA ; délibération C-94-06-2015.

<sup>21</sup> Clôture dans le budget annexe ZAE de la ZA technopole ; délibération C-73-06-2016.

<sup>22</sup> Clôture ZAE Les Herses.

Par ailleurs, les excédents de clôture des budgets annexes des zones d'activité de la « Boëtte 2 » et de la « Technopole » ont généré respectivement 667 255 € en 2014 et 1 028 414 € en 2016 de versements au budget principal de la CAN<sup>23</sup>.

### 3.2.1.2 Les flux financiers issus des mutualisations

L'établissement public a approuvé par délibération du 16 mars 2015 un schéma de mutualisation de services entre les services de la CAN et ceux des communes membres dont l'objet dépasse la simple mutualisation de services mais répertorie toutes les formes de coopérations existantes ou potentielles entre l'établissement public et les communes membres. En application des dispositions de l'article L. 5211-39-1 du CGCT, l'avancement du schéma de mutualisation a fait l'objet d'une communication annuelle du président de la CAN à l'organe délibérant<sup>24</sup>.

À l'exception du garage communautaire mis en place en mai 2014, la communauté d'agglomération et la ville-centre ont créé dans le cadre esquissé par le schéma de mutualisation précité un service commun de communication externe CAN/ville de Niort au 1<sup>er</sup> janvier 2016, un emploi mutualisé de délégué à la protection des données depuis le 24 mai 2018, puis une direction commune des systèmes d'information au 1<sup>er</sup> octobre 2018.

Dans les quatre cas précités, en application du IV de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la CAN et la ville de Niort ont conclu une convention qui règle les modalités pratiques de création de ces services communs. Le dispositif retenu est le même : les personnels des services de la ville sont transférés à la CAN<sup>25</sup> puis, selon des calculs qui ne sont pas identiques dans toutes les conventions, la ville de Niort rembourse des frais de fonctionnement et des charges de personnel à la CAN.

Le calcul des remboursements de frais de fonctionnement de ces services communs est précisé dans l'article R. 5211-16 du CGCT qui prévoit que *« le remboursement des frais de fonctionnement du service mis à disposition en application du II de l'article L. 5211-4-1 s'effectue sur la base d'un coût unitaire de fonctionnement du service, multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement constatées par l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune bénéficiaire de la mise à disposition. La convention définit la méthode retenue pour la détermination du coût unitaire de fonctionnement et comprend une prévision d'utilisation du service mis à disposition, exprimée en unités de fonctionnement. Le coût unitaire comprend les charges liées au fonctionnement du service et en particulier les charges de personnel, les fournitures, le coût de renouvellement des biens et les contrats de services rattachés, à l'exclusion de toute autre dépense non strictement liée au fonctionnement du service. Le coût unitaire est constaté à partir des dépenses des derniers comptes administratifs, actualisées »*.

<sup>23</sup> Sources : délibération du 30 juin 2014 et du 27 juin 2016. En 2014, la CAN a néanmoins dû prendre en charge au compte 6521 « déficit des budgets annexes à caractère administratif » le déficit de clôture de 771 078 € de la ZAE de « La Mude ».

<sup>24</sup> L'établissement public de coopération intercommunale donne ainsi une suite favorable à une des recommandations de la chambre régionale des comptes faite dans son rapport d'observations définitives de mars 2015.

<sup>25</sup> Garage communautaire = transfert de 9 agents de la ville de Niort (Source : annexe 6 de la convention de juin 2014); communication externe = transfert de 11 agents de la ville de Niort (Source : article 6 de la convention du 24 décembre 2015) et DSI commune = transfert de 23 agents de la ville de Niort (Source : article 6 de la convention du 1<sup>er</sup> octobre 2018).

Si les conventions signées s'inscrivent dans ce cadre règlementaire, en particulier la convention relative au garage communautaire qui fixe les modalités de calcul d'un coût horaire « main d'œuvre charges de fonctionnement comprises », il reste que, comptablement, il y a lieu d'imputer les remboursements de frais de fonctionnement ou de charges générales de ces services au compte 70875 « Remboursements de frais par les communes membres du GFP » et les remboursements de charges de personnels au compte 70845 « Mise à disposition de personnel facturée aux communes membres du GFP », et ce afin de fiabiliser les flux croisés et de permettre une meilleure lisibilité des comptes de la collectivité. Sur la période contrôlée, la CAN a par erreur imputé la globalité des remboursements sur le seul compte 70875 ; ce qui explique largement l'accroissement de plus 109 % (+ 2 792 687 €) des produits de gestion sans distinction des produits liés à la refacturation en personnel.

Outre le problème de fiabilité comptable, l'absence de comptabilisation au bon compte de la masse salariale remboursée par la ville de Niort des 43 agents transférés à la CAN fin 2019 biaise nécessairement l'appréciation qui peut être faite de l'évolution de la masse salariale de cette dernière<sup>26</sup>. Il en va de même de l'analyse des charges à caractère général nettes des remboursements de frais ; lesquelles sont, sur la fin de la période contrôlée, minorées à tort en raison de cette mauvaise comptabilisation.

Toutefois, au cours de l'instruction, la CAN s'est engagée à distinguer, dès le budget primitif 2021<sup>27</sup>, la part liée au personnel dans les flux de remboursement des mutualisations entre la CAN et ses communes membres.

La chambre régionale des comptes observe que pour les quatre mutualisations précitées, les imputations entre les comptes 70875 « Remboursements de frais par les communes membres du GFP » et 70845 « Mise à disposition de personnel facturée aux communes membres du GFP » se ventilerait en 2021 comme suit :

**Tableau n° 3 : Projet 2021 de ventilation des crédits entre les comptes 70875 et 70845**

<i>Mutualisations CAN/VDN</i>	<b>70875</b>	<b>70845</b>
Garage communautaire	343 000 €	307 000 €
Direction des systèmes d'information (DSI)	1 183 000 €	1 040 000 €
Service communication	45 000 €	480 000 €
Mutualisation DPD	0	23 000 €
<b>Totaux</b>	<b>1 571 000 €</b>	<b>1 850 000 €</b>

*Source : tableau CAN joint en annexe1 – tableau extrait CRC*

Si les mutualisations existantes dénotent, dans le cadre d'une démarche pragmatique assumée, d'une réelle volonté de mutualisation des moyens, notamment entre la ville-centre et la CAN, il reste que les conventions de mutualisation sont hétérogènes et leurs dispositions

<sup>26</sup> Cf. infra les développements du rapport relatifs aux charges de personnels.

<sup>27</sup> Cf. réponse à la question n° 5 du questionnaire n°2.

relatives aux modalités de calcul des remboursements réciproques d'interprétation complexe. Cela ne facilite ni leur comptabilisation ni leur suivi au quotidien par les services financiers.

En conséquence, la CAN pourrait engager avec ses communes membres une réflexion pour simplifier et homogénéiser les conventions de mutualisation.

En réponse au rapport d'observations provisoires, la CAN a confirmé avoir dès 2021 procédé aux rectifications comptables proposées par la chambre régionale des comptes. En outre, ayant repéré une mauvaise imputation comptable similaire dans le cadre de certaines conventions de prestations de services, elle a indiqué qu'elle soumettrait au vote du conseil communautaire, dans la prochaine décision budgétaire modificative, l'enregistrement comptable des frais des personnels au chapitre 012 « charges de personnel, frais assimilés » pour un montant estimé à 220 K€ en lieu et place du chapitre 011 « charges à caractère général ».

### 3.2.2 Les ressources fiscales

Les ressources fiscales, hors fiscalité reversée, augmentent de 16 % sur la période. Les ressources issues des impôts locaux représentent près de 74 % des ressources fiscales de la collectivité. La part des ressources fiscales nettes de la fiscalité reversée dans le total des recettes de fonctionnement a progressé de plus de 8 points passant de 49,31 % en 2014 à 57,90 % en 2019.

Tableau n° 4 : Évolution des ressources fiscales

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	évolution 2014/2019
<b>Impôts locaux</b>	<b>41 010 597</b>	<b>44 450 735</b>	<b>44 356 224</b>	<b>46 943 583</b>	<b>47 008 523</b>	<b>48 733 893</b>	<b>18,83%</b>
<i>Dont taxes foncières et d'habitation</i>	28 119 882	29 206 891	29 134 655	29 643 857	30 525 043	31 166 984	10,84%
<i>Dont cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)</i>	9 619 511	12 105 417	11 653 572	13 185 027	12 686 049	13 331 979	38,59%
<i>Dont taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)</i>	1 845 578	1 884 976	2 014 537	2 540 032	2 035 294	2 340 003	26,79%
<i>Dont imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)</i>	1 122 990	1 069 928	1 042 234	1 051 134	1 109 913	1 133 297	0,92%
<i>Dont autres impôts locaux ou assimilés</i>	302 636	183 523	511 226	523 533	652 224	761 630	151,67%
<i>- Restitution et reversements sur impôts locaux (hors péréquation, AC et DSC)</i>	326 909	253 026	299 383	262 555	403 870	618 156	89,09%
<i>Dont restitutions au titre des dégrèvements</i>	56 909	0	49 383	2 555	123 870	246 404	332,98%
<b>= Impôts locaux nets des restitutions</b>	<b>40 683 688</b>	<b>44 197 709</b>	<b>44 044 540</b>	<b>46 681 028</b>	<b>46 604 653</b>	<b>48 115 737</b>	<b>18,27%</b>
<i>+ Taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements)</i>	15 402 696	15 803 687	15 970 598	15 891 048	16 703 659	16 964 003	10,14%
<i>+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux - DMTO, fiscalité spécifique d'outre-mer)</i>	0	1 553	1 488	2 302	2 677	2 143	N.C.
<b>= Ressources fiscales propres</b>	<b>56 086 384</b>	<b>60 002 949</b>	<b>60 028 927</b>	<b>62 574 379</b>	<b>63 310 989</b>	<b>65 081 882</b>	<b>16 %</b>
<i>Moins fiscalité reversée</i>	26 274 362	28 021 292	28 04 735	27 961 655	26 830 291	26 623 852	- 1,3 %
<b>= Ressources fiscales nettes de fiscalité reversée</b>	<b>29 812 022</b>	<b>31 981 657</b>	<b>32 224 192</b>	<b>34 612 724</b>	<b>36 480 698</b>	<b>38 458 030</b>	<b>29 %</b>

Source : comptes de gestion – arrondis et tableau CRC

Les recettes issues de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et des impôts fonciers (taxes d'habitation et foncière) sont particulièrement dynamiques avec une augmentation sur la période contrôlée, respectivement de 38,6 % et de 10,8 %. La hausse - à taux constant - de plus de 3,7 M€ des produits de CVAE traduit en particulier le dynamisme économique du territoire et la solidité financière induite de la communauté d'agglomération. Une comparaison du produit par habitant de la CVAE de la CAN avec des EPCI de Nouvelle-Aquitaine est à cet égard éclairante :

**Tableau n° 5 : Comparaison 2014 et 2018 produit CVAE par habitant**

<i>en €</i>	Nombre total d'habitants	2014	2018	évolution 2014 2018
<i>CAN</i>	124 435	79	102	29,11 %
<i>CA Grand Angoulême</i>	147 878	58	59	1,72 %
<i>CA La Rochelle</i>	172 851	57	63	10,52 %
<i>CU Grand Poitiers</i>	196 155	64	61	-4,69 %
<i>Bordeaux Métropole</i>	787 107	81	86	6,17 %

*Source : site des collectivités locales – tableau et pourcentages CRC*

L'accroissement plus modéré des produits des taxes sur les activités de service et du domaine est de 10,14 % sur la période. Ces taxes recouvrent essentiellement la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (+ 2,34 % soit une augmentation de 1 636 223 € entre 2014 et 2019), la taxe de séjour (augmentation de 18,57 % soit + 98 231 €) ainsi que la taxe locale de publicité, qui elle diminue de 19,56 % (soit - 196 323 €).

### 3.2.2.1 L'évolution des bases et des taux de fiscalité locale

À la suite de sa création en 2014, le conseil communautaire a fixé par délibération du 28 avril 2014<sup>28</sup> ses taux de fiscalité locale<sup>29</sup>. Ceux-ci sont restés inchangés, sous l'effet d'un « gel » des taux décidé par le conseil communautaire, sur toute la période contrôlée.

<sup>28</sup> Délibération C 11-04-2014 du 28 avril 2014.

<sup>29</sup> La méthode de calcul retenue (taux moyens pondérés 2013 des anciens EPCI, déterminé sans intégration des produits des communes membres) a permis de déterminer les taux moyens pondérés de la CAN.

**Tableau n° 6 : Taux de fiscalité locale de la CAN sur la période 2014-2018**

<i>en €</i>	<i>en %</i>
Taxe d'habitation	10,57
Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB)	0,05
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB)	3,88
Taxe additionnelle à la taxe des propriétés non bâties	48,19
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	26,26

Source : DGFIP – fiche individuelle

À taux constants, c'est donc l'effet des variations physiques et législatives<sup>30</sup> des bases qui explique l'augmentation des recettes fiscales.

Si les taux de taxe d'habitation sont supérieurs à ceux de la moyenne de la strate en début de période contrôlée (10,57 % contre 8,80 %), le gel de ceux-ci leur permet de se rapprocher du taux moyen (9,02 %) des établissements publics de coopération intercommunal comparables en 2019.

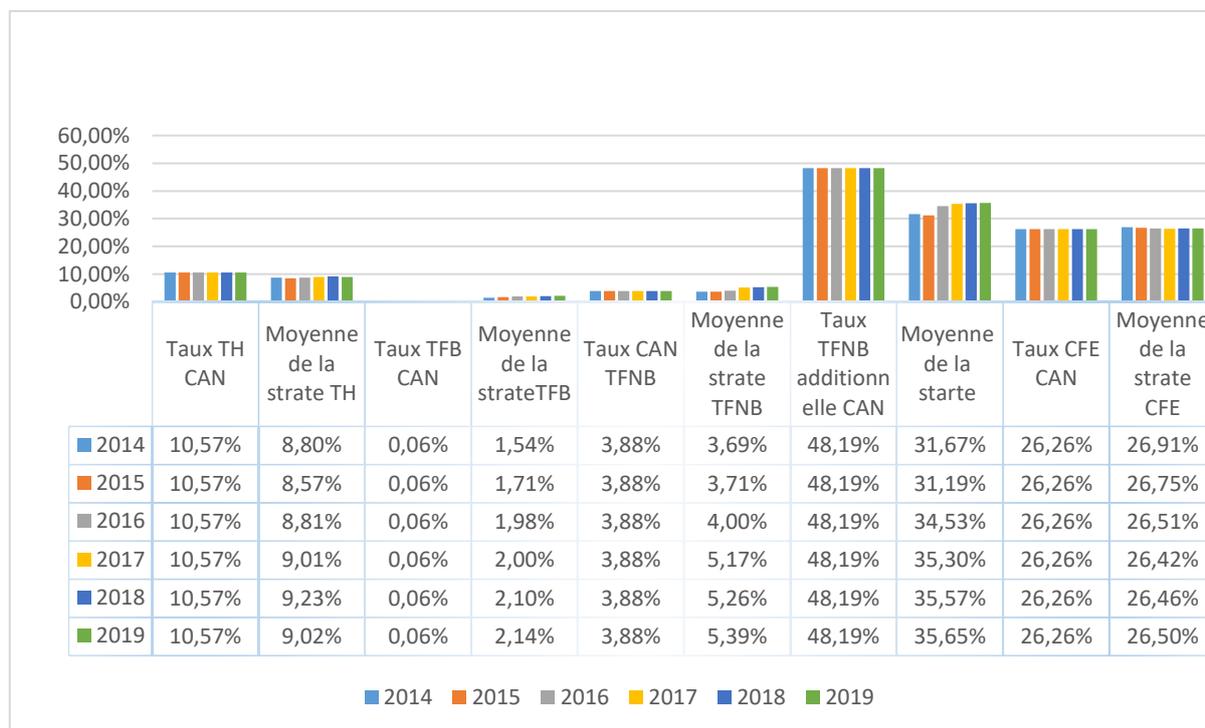
Ceux de la taxe sur le foncier bâti, à 0,06 % pour la CAN, sont nettement en deçà de ceux de la moyenne de la strate qui évoluent de 1,54 % à 2,14 %. En revanche, pour le foncier non-bâti, la situation est contrastée : si pour la taxe « principale », les taux de la CAN demeurent inférieurs sur la période contrôlée à ceux de la moyenne des établissements publics de coopération intercommunale<sup>31</sup> ; en ce qui concerne les taux de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, ils demeurent supérieurs à ceux de la moyenne nationale des EPCI comparables en 2019 (48,19 % contre 35,65 %).

Enfin, les taux pour la contribution foncière des entreprises (CFE) sont en diminution pour la moyenne de la strate (de 26,91 % en 2014, ils passent à 26,50 % en 2019) et se rapprochent ainsi de ceux de l'EPCI qui eux n'ont pas évolué sur la période (26,26 %).

<sup>30</sup> Il faut entendre ici les revalorisations forfaitaires des bases d'imposition locale fixées dans les lois de finances relatives au budget de l'État.

<sup>31</sup> Le taux de la CAN est de 3,88 % en 2019 contre 5,39 % pour les EPCI de sa strate de population.

**Graphique n° 1 : Comparaison des taux d'imposition de la CAN et de ceux de la moyenne nationale des EPCI de même strate de population**



Source : collectivités locales – données DGFIP - graphique CRC

### 3.2.2.2 Le degré d'intégration fiscale

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF), rapport entre le produit fiscal levé par l'EPCI en année N (minoré, le cas échéant, des dépenses de transfert) et le produit fiscal total levé sur le territoire en N+1 (communes + EPCI + syndicats), permet d'appréhender le volume des compétences que l'EPCI exerce en propre. Ainsi, plus le coefficient d'intégration fiscale est élevé, plus le transfert des compétences communales à l'EPCI est supposé être important sur un territoire donné.

La CAN est plus intégrée fiscalement que la moyenne des EPCI à fiscalité professionnelle unique sur toute la période contrôlée. En 2019, son CIF est de 0,380766 contre 0,364345 pour le CIF moyen des EPCI de la même strate.

### 3.2.2.3 Le pacte fiscal et financier

#### 3.2.2.3.1 Le descriptif général

Dans le cadre de la signature du contrat de ville le 6 juillet 2015, un pacte fiscal et financier a été adopté par délibération du 26 septembre 2016 par la communauté d'agglomération du Niortais conformément aux dispositions de l'article 12 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

L'enjeu du pacte fiscal et financier est de maîtriser les leviers fiscaux et d'optimiser les ressources en assurant une bonne adéquation entre ressources et compétences exercées.

S'il n'existe pas de modèle type de pacte, l'article 1609 nonies C du code général des impôts donne la teneur de celui-ci<sup>32</sup>.

Le pacte établi par la CAN répond à ces dispositions puisqu'il précise pour les différents impôts les taux appliqués, à compter de sa mise en œuvre, de la création d'une taxe sur le foncier bâti, du maintien d'un zonage pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, de l'homogénéisation des compétences des communes au regard des compétences transférées à l'EPCI (avec l'évolution des attributions de compensation), des outils de mutualisation et de coopération entre l'EPCI et ses communes membres ainsi que des modalités de répartition du fonds de péréquation sur les ressources intercommunales et communales (FPIC).

Enfin, il crée pour la période 2016-2021 un fonds de soutien à l'investissement des communes appelé programme d'appui communautaire au territoire (PACT).

### 3.2.2.3.2 Le zonage de la TEOM

Compte tenu de fortes disparités de valeurs locatives au sein des communes de la CAN, celle-ci a maintenu le dispositif créé à partir de 2003, qui consiste en trois zones de perception de la TEOM (ville de Niort, périphérie immédiate et autres communes) avec un taux spécifique de TEOM pour chaque zone. L'objectif poursuivi était d'aboutir à une cotisation moyenne par habitant identique sur l'ensemble de son territoire.

Compte tenu des fortes disparités de valeurs locatives foncières sur le territoire et pour éviter de trop fortes hausses de cotisation, la mise en œuvre du zonage s'est effectuée progressivement entre 2003 et 2009. Le zonage arrêté en 2009<sup>33</sup> est toujours en vigueur en 2020<sup>34</sup>, lequel est le suivant :

**Tableau n° 7 : Taux 2020 de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)**

N° de zone	Zones de perception	en %	Cotisation moyenne par habitant en 2020 en €
01	Zone urbaine de Niort	10,20	104,60
02	Zone suburbaine	12,82	104,40
03	Autres communes	14,56	91,50

Source : réponse de la CAN au rapport d'observations provisoires – mise en forme tableau CRC

<sup>32</sup> « L'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre s'engage, lors de la signature du contrat de ville, à élaborer, en concertation avec ses communes membres, un pacte financier et fiscal de solidarité visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre ces dernières. Ce pacte tient compte des efforts de mutualisation des recettes et des charges déjà engagés ou envisagés à l'occasion des transferts de compétences, des règles d'évolution des attributions de compensation, des politiques communautaires poursuivies au moyen des fonds de concours ou de la dotation de solidarité communautaire ainsi que des critères retenus par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour répartir, le cas échéant, les prélèvements ou versements au titre du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales ».

<sup>33</sup> Il faut noter ici qu'en 2009 le périmètre de la CAN était moins étendu qu'actuellement.

<sup>34</sup> Les taux 2020 de la TEOM ont été fixés par délibération du 16 juin 2020.

La CAN a précisé au cours de l'instruction que l'écart de cotisation moyenne entre les zones 1 et 2 avec la zone 3 provient de la fusion-extension opérée en 2014 avec la communauté de communes de Plaine de Courance et l'extension à la commune de Germond-Rouvre. En effet, ces communes, qui ont intégré la zone 3 de perception, disposent de faibles valeurs locatives foncières par rapport aux communes des autres zones. Néanmoins la fusion-extension n'a pas entraîné de modification des taux d'imposition, puisque, selon la CAN, l'offre de service dans la zone 3 est moins développée (nombre de passage réduit, absence de ramassage en porte-à-porte pour les déchets plastiques ...).

La chambre régionale des comptes constate donc que l'objectif initial du zonage des taux de TEOM n'est pas complètement atteint alors que ce dispositif est, par ailleurs, discutable juridiquement.

En effet, l'alinéa 2 de l'article 1636 B undecies du code général des impôts (CGI) précise que les EPCI « [-] peuvent définir, dans les conditions prévues au 1 du II de l'article 1639 A bis, des zones de perception de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur lesquelles ils votent des taux différents en vue de proportionner le montant de la taxe à l'importance du service rendu apprécié en fonction des conditions de réalisation du service et de son coût<sup>35</sup> ». Tel n'est pas le cas, à ce stade, pour la CAN<sup>36</sup>. Par exemple, les fréquences de collecte des déchets entre les rues piétonnes de l'hyper-centre de Niort et d'autres rues de la ville ne sont pas identiques alors que toutes les rues de Niort sont en zone 1<sup>37</sup>. De même, entre les communes d'Aiffres et de Chauray, toutes les deux en zone 2, seule Chauray bénéficie de ramassage de porte-à-porte de déchets compostables. En conséquence, l'application de taux différenciés par zone et au sein d'une même zone ne peut se faire qu'après homogénéisation des prestations de collectes des déchets par zone. Dans sa réponse, la CAN indique « [-] qu'en matière de TEOM, l'objectif a été d'uniformiser les cotisations moyennes par habitant à partir d'une situation où la CAN disposait de plus de 30 taux différents. [-] Le service rendu en zone 3 n'est pas complètement identique aux autres zones de taxation. La différence de cotisations est donc cohérente. La CAN répond donc à l'alinéa 2 de l'article 1636 B undecies du CGI ».

La chambre régionale des comptes ne partage pas cette analyse. La CAN confirme dans sa réponse que sur l'ensemble des zones mentionnées les différents taux de TEOM appliqués ne reflètent pas tant différents niveaux de services que la volonté d'uniformiser la cotisation payée par habitant ; objectif non conforme, en l'espèce, à la réglementation précitée. Dans la réponse précitée, la CAN précise également qu'« une réflexion globale est en cours sur les prestations à maintenir et à réorganiser. [-] Ces sujets d'harmonisation fiscale, d'une part, et de services rendus, d'autre part, nécessitent des analyses d'impacts, de la communication qui se réalisent progressivement ».

---

<sup>35</sup> L'alinéa 3 de l'article L. 1636B undecies du CCG prévoit également que « Toutefois, à titre dérogatoire, l'établissement public de coopération intercommunale ayant institué la taxe peut, pour une période qui ne peut excéder dix ans, voter des taux différents sur son périmètre, afin de limiter les hausses de cotisations liées à l'harmonisation du mode de financement. Cette dérogation peut également être mise en œuvre en cas de rattachement d'une ou plusieurs communes. L'établissement public de coopération intercommunale décide, dans les conditions prévues au 1 du II de l'article 1639 A bis, de l'application de ce dispositif et de la délimitation des zones sur lesquelles des taux différents sont votés ».

<sup>36</sup> Source site Internet de la CAN ; la chambre régionale des comptes a comparé en 2020 les prestations et calendriers des collectes de déchets ménagers sur les communes de Niort (rue Sicard et rue de Strasbourg), d'Aiffres, de Chauray, de Fors et de Prahecq.

<sup>37</sup> En l'espèce, la CRC ne s'est intéressée qu'à l'aspect fiscal de la TEOM et non à l'efficacité des choix faits par la CAN en matière de collecte des déchets sur son territoire.

En conséquence, la chambre régionale des comptes recommande à la CAN de revoir le zonage de la taxe en fonction de l'organisation et du service rendu sur chacun des territoires assujettis à un taux différencié.

**Recommandation n° 2 : Appliquer la réglementation en vigueur en matière de taux de TEOM : revoir le zonage de cette taxe en fonction de l'organisation et du service rendu sur chacun des territoires.**

### 3.2.2.4 La fiscalité reversée

#### 3.2.2.4.1 Les fonds de péréquation

La fiscalité reversée par l'État est composée du solde net au titre du fonds de péréquation - FPIC (versement en 2019 de 1 007 544 €) et du fonds national de garantie individuelle des ressources - FNGIR<sup>38</sup> que l'EPCI se voit prélever depuis sa création de 4 130 633 €.

**Tableau n° 8 : Évolution de la fiscalité reversée**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation 2014/2019
Reversements d'attribution de compensation	-22 902 305	-24 783 97	-24 810 874	-24 810 874	-23 701 783	-23 500 763	2,61%
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	758 576	893 318	1 136 772	979 852	1 002 125	1 007 544	32,82%
Dont prélèvement	0	0	-86 895	-144 367	-164 957	-150 450	N.C
Dont versement	758 576	893 318	1 223 667	1 124 219	1 167 082	1 157 994	52,65%
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	-4 130 633	-4 130 633	-4 130 633	-4 130 633	-4 130 633	-4 130 633	0,00%
= Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds	-3 372 057	-3 237 315	-2 993 861	-3 150 781	-3 128 508	-3 123 089	-7,38%
= Fiscalité reversée	<b>-26 274 362</b>	<b>-28 021 29</b>	<b>-27 804 735</b>	<b>-27 961 655</b>	<b>-26 830 291</b>	<b>-26 623 852</b>	<b>1,33%</b>

Source : comptes de gestion – tableau et arrondis CRC

Le versement (net) du FPIC subit une légère érosion depuis 2016, année depuis laquelle la CAN est contributrice à ce fonds.

<sup>38</sup> Les collectivités et les groupements qui ont obtenu, avec la contribution économique territoriale (CET), un produit supérieur à ce qu'auraient été leurs recettes de taxe professionnelle, versent le surplus à ce fonds. Les sommes sont réparties entre les collectivités et groupements ayant récupéré un produit de la CET inférieur au montant de la taxe professionnelle qu'elles percevaient. Tant les contributions que les attributions réparties dans le cadre de ce mécanisme sont définitivement gelées.

#### 3.2.2.4.2 Les attributions de compensation

Les attributions de compensation, créées par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, doivent garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources et des transferts de charges. L'article 1609 nonies du code général des impôts (CGI) fixe le principe de l'attribution de compensation (AC). L'EPCI, qui lève l'ensemble des impôts sur l'activité économique, reverse à chaque commune membre le produit prélevé sur son territoire l'année précédant son intégration, diminué du montant, préalablement évalué par la commission locale chargée de l'évaluation des charges transférées (CLECT), des charges correspondant aux compétences et équipements transférés par les communes à l'EPCI : par ce mécanisme s'opère le transfert vers l'intercommunalité de ressources des communes qu'implique l'allègement de charges dont celles-ci bénéficient. L'AC doit être recalculée par la CLECT à chaque nouveau transfert.

La commission, créée entre l'EPCI et les communes membres, rend ses conclusions à chaque nouveau transfert de compétence ou d'équipement. Le coût des activités transférées est réduit, le cas échéant, des recettes qui leur sont attachées. Les communes membres doivent alors délibérer sur le rapport d'évaluation des charges transférées de la CLECT.

Lorsqu'aucune modification n'intervient sur le montant de l'AC, il est reconduit tacitement, sans qu'aucune délibération ne soit prise. En revanche, en cas de révision, et selon les modalités définies au 1° bis du V de l'article 1609 nonies du CGI, l'EPCI peut fixer librement le montant de l'AC et les conditions de sa révision, en tenant compte du rapport de la CLECT, par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres.

La CAN a adopté un premier règlement intérieur de la CLECT en octobre 2014 modifié successivement en 2015 puis en 2016<sup>39</sup>.

Chaque délibération prise, sur la période examinée fait référence à la réunion préalable de la CLECT, conformément à la réglementation et tient ainsi compte des transferts et/ou des reprises de compétences.

Les attributions de compensation évoluent ainsi en fonction des compétences transférées à l'EPCI et de façon plus marginale rendues aux communes membres comme suit :

---

<sup>39</sup> La délibération du 16 mars 2015 précise les règles de quorum applicable lors des réunions de la commission et celle du 26 juin 2016 adapte les modalités d'évaluation des transferts de charges au cas particulier des travaux de l'Agenda d'Accessibilité Programmée (Ad'AP) - mise en accessibilité des bâtiments - non réalisés sur des bâtiments transférés.

**Tableau n° 9 : Évolution du montant des attributions de compensation**

<i>En €</i>	<b>total</b>
<b>AC 2014</b>	<b>22 902 305</b>
<i>AC 2015 provisoires</i>	24 962 482
<i>eaux pluviales</i>	-178 505
<b>AC 2015</b>	<b>24 783 977</b>
<i>Retour de la compétence camping à la commune de Marigny</i>	25 150
<i>Retour de la compétence « parcours pédagogique » à la commune du Bourdet,</i>	5 225
<i>Retour de la compétence « voiries » aux communes de Beauvoir sur Niort, Fors et du Prahecq</i>	13 589
<i>prise de compétence PLUI</i>	-17 067
<b>AC 2016</b>	<b>24 810 874</b>
<b>AC 2017</b>	<b>24 810 874</b>
<i>transfert ZAE Terre de Sport</i>	-116 514
<i>AC 2018 ajustées</i>	24 694 360
<i>transfert complexe Venise verte 2018</i>	-725 471
<i>compétence GEMAPI</i>	-267 106
<b>AC 2018</b>	<b>23 701 783</b>
<i>Médiathèque Magne</i>	-55 922
<b>AC 2019</b>	<b>23 500 763</b>
<i>TRANSFERT ECOLE PRAHECQ</i>	-12 362
<i>GEMAPI prélèvements sur AC 2019</i>	267 110
<i>GEMAPI prélèvements AC 2020</i>	-267 108
<i>fin prélèvement PLUI</i>	17 067
<i>AC 2020</i>	23 505 470
<i>contingent SDIS</i>	-3 460 219
<b>AC 2020</b>	<b>20 045 251</b>

Sources : délibérations de la CAN – tableau CRC

La diminution des attributions de compensation entre 2015 et 2020 (- 4 738 726 €) est principalement liée (73 % du total précité) à la prise en charge par la CAN en 2020 du contingent SDIS en lieu et place des communes membres, traduisant ainsi indirectement une relative stabilité de ses compétences financées par l'impôt sur la période.

### 3.2.3 Les ressources institutionnelles

Elles sont composées de la dotation globale de fonctionnement (DGF), du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), des participations et des compensations au titre des exonérations. Elles diminuent de 21,34 % entre 2014 et 2019 (- 4 928 094 €).

Le montant de la DGF représente encore 84,36 % des ressources institutionnelles, même si elle diminue de 23,48 % sur la période, soit – 4 560 540 €.

**Tableau n° 10 : Évolution des ressources institutionnelles**

<i>en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	variation 2014/2019
<b>Dotation Globale de Fonctionnement</b>	<b>19 423 489</b>	<b>18 015 263</b>	<b>16 412 750</b>	<b>15 618 006</b>	<b>15 150 146</b>	<b>14 862 949</b>	<b>-23,48 %</b>
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	19 423 489	18 015 263	16 412 750	15 618 006	15 150 146	14 862 949	-23,48 %
<b>Autres dotations</b>	<b>0</b>	<b>30 905</b>	<b>89 111</b>	<b>48 092</b>	<b>107 370</b>	<b>7 898</b>	<b>N.C.</b>
<i>Dont dotation générale de décentralisation</i>	0	30 905	89 111	48 092	107 370	7 898	N.C.
FCTVA	0	0	0	10 147	16 889	49 527	N.C.
<b>Participations<sup>40</sup></b>	<b>2 772 076</b>	<b>1 581 336</b>	<b>1 593 705</b>	<b>2 278 416</b>	<b>2 141 018</b>	<b>2 157 509</b>	<b>-22,17 %</b>
<i>Dont État</i>	265 074	152 166	206 994	301 844	504 590	376 802	42,15 %
<i>Dont régions</i>	244 518	0	0	0	37 667	117 020	-52,14 %
<i>Dont départements</i>	74 307	68 729	38 630	103 495	39 406	56 937	-23,38 %
<i>Dont communes</i>	5 262	0	0	22 914	0	0	-100,00 %
<i>Dont groupements</i>	0	0	0	0	6 335	0	N.C.
<i>Dont fonds européens</i>	344 717	468 717	6 972	0	0	0	-100,00 %
<i>Dont autres</i>	1 727 684	740 085	1 341 108	1 850 162	1 553 019	1 606 750	-7,00 %
<b>Autres attributions et participations</b>	<b>901 256</b>	<b>915 855</b>	<b>741 259</b>	<b>954 299</b>	<b>962 264</b>	<b>1 090 845</b>	<b>21,04 %</b>
<i>Dont compensation au titre de la CVAE et de la CFE</i>	7 752	4 102	3 744	2 394	9 340	87 657	1 030,77 %
<i>Dont compensation au titre des exonérations de taxe foncière</i>	192	319	372	263	268	284	47,92 %
<i>Dont compensation au titre des exonérations de la taxe d'habitation</i>	728 220	802 362	644 642	922 853	952 656	1 002 904	37,72 %
<i>Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle</i>	165 092	109 072	92 501	28 789			-100 %
<b>=Ressources institutionnelles (dotations et participations)</b>	<b>23 096 821</b>	<b>20 543 359</b>	<b>18 836 825</b>	<b>18 908 960</b>	<b>18 377 687</b>	<b>18 168 727</b>	<b>-21,34 %</b>

Source : comptes de gestion – arrondis et tableau CRC

<sup>40</sup> Le compte 7488 (ligne « autres ») a fait l'objet d'un retraitement de 2017 à 2019. En effet, des contrôles des PJ sur cette imputation en 2017 prouvent qu'il s'agit de versements liés à divers contrats passés avec des sociétés comme Citéo ou éco emballage et non à une dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants comme le prévoit l'instruction budgétaire et comptable M14. Ces sommes étaient d'ailleurs correctement comptabilisées sur le budget annexe « ordures ménagères » sur les années 2014 à 2016 (compte 7478). Les montants sont de 1 691 825 € en 2017, 1 467 602 € en 2018 et 1 473 200 € en 2019.

Les participations de l'État augmentent de 42,15 %, mais dans des proportions sans commune mesure avec la diminution de la DGF, alors que celles des autres contributeurs (Région, Département, Europe) diminuent toutes.

### 3.3 Les charges de gestion

Les charges de gestion augmentent de 14,37 % (+ 6 277 854 €) entre 2014 et 2019. Ce sont les charges à caractère général (+ 3 273 264 €) ainsi que les charges de personnel (+ 4 793 470 €) qui enregistrent les plus fortes hausses (respectivement + 21,81 % et + 20,90 %) sur la période contrôlée. Les subventions de fonctionnement versées (- 1 040 687 €) ainsi que les autres charges de gestion (- 687 425 €) diminuent quant à elles dans des proportions moindres en valeur absolue mais fortement en pourcentage (- 26,26 % pour les premières et - 33,34 % pour les secondes)<sup>41</sup>.

Ces hausses s'expliquent essentiellement par un investissement humain et matériel croissant sur ses champs de compétences, exercées en propre, ou mutualisées avec la ville-centre<sup>42</sup> plutôt que par l'augmentation du périmètre de ses compétences (par exemple, récemment, le transfert en 2018 de la ville de Niort à la CAN du complexe sportif de la « Venise Verte »).

De nouveaux investissements ont ainsi généré une augmentation des charges de fonctionnement. À titre d'exemple, la CAN a réhabilité le conservatoire de musique et de danse de Niort ou encore réalisé des travaux sur le complexe sportif de la Venise verte. Ces surfaces supplémentaires ou réaménagées n'ont pas manqué d'occasionner, selon la CAN, des charges d'entretien courant en plus. Par ailleurs, au-delà des évolutions précitées, la CAN a dû louer des espaces pendant les réhabilitations du conservatoire et de la médiathèque Pierre Moinot, toujours en cours. Cela a occasionné des coûts importants : 119 K€ en 2017, 139 K€ en 2018 et 204 K€ en 2019.

L'augmentation de 14,37 % des charges de gestion en cinq ans sur la période 2014/2019 doit néanmoins être relativisée car la montée en charge des mutualisations de services, notamment avec la ville de Niort, a également doublé (+ 109 % entre 2014 et 2019) les remboursements de frais au bénéfice de la CAN : en valeur absolue, l'augmentation est de 2 792 687 €. Les charges de gestion, nettes de ces remboursements, n'ont ainsi augmenté que de 7,97 % entre 2014 et 2019 ; évolution qui reste néanmoins significative<sup>43</sup>. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la CAN conteste le pourcentage d'augmentation des charges de gestion calculé par la chambre régionale des comptes. Elle estime que cette évolution ne paraît pas « significative » car elle comprend des dépenses « exceptionnelles » ou « compensées » par des économies (prélèvement sur AC) et des recettes nouvelles. En retraitant ces deux types de dépenses (« exceptionnelles » et « compensées »), l'augmentation des charges seraient de 1,681 M€ sur 5 ans soit + 0,38 % par an.

---

<sup>41</sup> Cf. infra pour le détail de ces évolutions.

<sup>42</sup> Cf. supra.

<sup>43</sup> Le calcul de la chambre régionale des comptes est le suivant : 6 277 854 (augmentation en 5 ans hors remboursements) - 2 792 687 (augmentation des remboursements entre 2014 et 2019 = 3 485 000/43 672 319 € (dépense de gestion 2014) soit une augmentation des charges de gestion nettes des remboursements de frais de 7,97 %.

L'analyse de la chambre régionale des comptes portait exclusivement sur les charges de gestion payées et non sur les économies réalisées ou les recettes nouvelles générées. Par ailleurs, si les causes de l'augmentation des charges de gestion étaient connues de la Chambre et mentionnées à ce titre dans le présent rapport, aucun chiffrage précis ne lui avait été communiqué avant la réponse au rapport d'observations provisoires de la CAN.

**Tableau n° 11 : Évolution des charges de gestion du budget principal de la CAN, retraité du BA OM de 2014 à 2016\***

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne	évolution 2014/2019
Charges à caractère général	14 726 685	14 447 278	14 415 043	15 609 024	16 743 949	17 939 180	4,0%	21,81%
+ Charges de personnel	22 932 909	24 125 219	23 603 460	24 004 096	25 687 508	27 726 379	3,9%	20,90%
+ Subventions de fonctionnement	3 962 940	3 254 053	2 760 998	2 932 102	2 825 095	2 922 253	-5,9%	-26,26%
+ Autres charges de gestion	2 049 786	1 563 182	1 396 665	1 194 869	1 361 080	1 362 361	-7,8%	-33,54%
= Charges de gestion (B)	<b>43 672 319</b>	<b>43 389 732</b>	<b>42 176 166</b>	<b>43 740 091</b>	<b>46 617 631</b>	<b>49 950 173</b>	<b>2,7%</b>	<b>14,37%</b>

Source : comptes de gestion - tableau et arrondi CRC

NOTA : \* Ajout des recettes et des charges de fonctionnement du budget annexe « ordures ménagères » clôturé fin 2016<sup>44</sup>. Hors retraitement, les produits de gestion de la collectivité ont augmenté de 58 % entre 2014 et 2019, alors que les dépenses enregistrent dans le même temps une augmentation de 66 %.

### 3.3.1 Les charges à caractère général

Ce chapitre budgétaire comprend les achats et les services extérieurs. Ce sont les postes « entretien et réparations » et celui des « locations et charges de copropriété » qui enregistrent respectivement une hausse de 803 K€ et 760 K€ sur la période pour les raisons évoquées supra.

<sup>44</sup> Conformément à la réglementation, la CAN percevant une taxe d'enlèvement des ordures ménagères, les écritures comptables liées à cette compétence devraient être enregistrées dans son budget principal et non un budget annexe, ce qui est désormais le cas.

**Tableau n° 12 : Évolution des charges à caractère général du BP<sup>45</sup>**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	évolution 2014 2019
Charges à caractère général	14 726 684	14 447 279	14 415 045	15 609 024	16 743 949	17 939 180	21,81%
- Remboursement de frais <sup>46</sup>	2 551 371	2 686 497	3 382 357	2 543 917	2 998 300	5 344 058	109,46%
= Charges à caractère général nettes des remboursements de frais	12 175 312	11 760 782	11 032 687	13 065 107	13 745 649	12 595 122	3,45%
en % des produits de gestion	20,1%	19,8%	18,6%	21,6%	22,0%	19,0%	

Source : comptes de gestion – tableau et arrondis CRC

Hors remboursements de tiers, les charges à caractère général, augmentent de près de 22 % sur la période contrôlée. Néanmoins, en 2019, les remboursements de frais de tiers (essentiellement de la ville de Niort) pèsent près d'un tiers de l'ensemble des charges à caractère général. En prenant en compte ces remboursements, l'accroissement net de ces charges ne serait donc que de 3,45 % entre 2014 et 2019.

Toutefois, l'imputation erronée (au compte 70875) de l'ensemble des remboursements de charges de personnel ne permet pas de valider l'hypothèse d'une augmentation nette des charges à caractère général limitée à 3,45 %. En effet, l'EPCI ne projette ainsi d'inscrire au compte 70875 « Remboursements de frais par les communes membres du GFP » du budget primitif 2021 que 1 571 000 € sur les 3 421 000 € de remboursements prévisionnels issus des mutualisations précitées<sup>47</sup>.

### 3.3.2 Les charges de personnel

Les charges totales de personnel augmentent de 21 % sur la période. Ces données sont à analyser avec prudence car les refacturations de charges de personnel ne sont pas correctement imputées. Si certains rapports, supports aux débats annuels d'orientations budgétaires (DOB), évoquent ces retraitements en des termes généraux, il n'est pas possible d'évaluer avec précision les montants annuels des refacturations. Il est vraisemblable, si ces montants remboursés avaient été exactement comptabilisés, que la masse salariale de l'établissement public aurait sensiblement moins augmenté entre 2014 et 2019. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la CAN a estimé le montant des remboursements de frais de personnel à 1,850 M€, ramenant ainsi l'augmentation des frais de personnel à plus de 11 % sur la période.

<sup>45</sup> Le tableau prend en compte le retraitement du budget annexe ordures ménagères pour la période 2014-2016.

<sup>46</sup> Le remboursement de frais comprend à tort des remboursements de frais de personnels qui devraient minorer les charges de personnel.

<sup>47</sup> Cf. développements supra relatifs aux flux financiers issus des mutualisations.

Tableau n° 13 : Évolution des charges de personnel

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	évolution 2014 2019
Rémunération principale	11 124 505	11 070 008	11 415 543	11 909 960	12 406 230	13 138 486	18,10%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	2 970 692	3 063 205	3 101 756	3 049 104	3 351 979	3 743 157	26,00%
+ Autres indemnités	199 476	191 262	189 545	189 384	211 636	355 979	78,46%
<b>= Rémunérations du personnel titulaire (a)</b>	<b>14 294 673</b>	<b>14 324 475</b>	<b>14 706 844</b>	<b>15 148 448</b>	<b>15 969 846</b>	<b>17 237 622</b>	<b>20,59%</b>
en % des rémunérations du personnel*	87,3%	87,7%	86,8%	88,1%	87,3%	86,8%	-0,52%
Rémunération principale	1 547 018	1 455 521	1 662 403	1 602 028	1 823 685	1 990 899	28,69%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	315 120	307 606	391 277	340 789	439 110	512 310	62,58%
<b>= Rémunérations du personnel non titulaire (b)</b>	<b>1 862 139</b>	<b>1 763 127</b>	<b>2 053 679</b>	<b>1 942 817</b>	<b>2 262 795</b>	<b>2 503 209</b>	<b>34,43%</b>
en % des rémunérations du personnel*	11,4%	10,8%	12,1%	11,3%	12,4%	12,6%	10,90%
Autres rémunérations (c)	220 512	251 608	190 135	111 972	63 661	110 553	-49,87%
<b>= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)</b>	<b>16 377 323</b>	<b>16 339 209</b>	<b>16 950 658</b>	<b>17 203 237</b>	<b>18 296 302</b>	<b>19 851 384</b>	<b>21,21%</b>
- Atténuations de charges	346 666	416 567	291 357	301 426	87 279	87 618	-74,73%
<b>= Rémunérations du personnel</b>	<b>16 030 657</b>	<b>15 922 642</b>	<b>16 659 302</b>	<b>16 901 811</b>	<b>18 209 022</b>	<b>19 763 766</b>	<b>23,29%</b>
+ Charges sociales	6 297 991	6 265 814	6 470 301	6 642 853	7 004 720	7 377 496	17,14%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	432 094	370 636	373 894	384 035	405 753	435 703	0,84%
+ Autres charges de personnel	16 723	6 543	5 858	4 369	5 080	5 078	-69,64%
<b>= Charges de personnel interne</b>	<b>22 777 465</b>	<b>22 565 635</b>	<b>23 509 355</b>	<b>23 933 068</b>	<b>25 624 575</b>	<b>27 582 042</b>	<b>21,09%</b>
Charges sociales en % des CP interne	27,7%	27,8%	27,5%	27,8%	27,3%	26,7%	-3,26%
+ Charges de personnel externe	155 443	101 345	94 105	71 028	62 932	144 337	-7,15%
<b>= Charges totales de personnel</b>	<b>22 932 909</b>	<b>22 666 981</b>	<b>23 603 460</b>	<b>24 004 096</b>	<b>25 687 508</b>	<b>27 726 379</b>	<b>20,90%</b>
CP externe en % des CP total	0,7%	0,4%	0,4%	0,3%	0,2%	0,5%	-23,20%
- Remboursement de personnel mis à disposition	65 779	66 796	0	0	0	34 084	-48,18%
<b>= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD</b>	<b>22 867 129</b>	<b>22 600 184</b>	<b>23 603 460</b>	<b>24 004 096</b>	<b>25 687 508</b>	<b>27 692 295</b>	<b>21,10%</b>
en % des produits de gestion	37,8%	38,0%	39,8%	39,7%	41,2%	41,7%	

Source : comptes de gestion – tableau et arrondis CRC

Le dynamisme des charges de personnel, brutes ou nettes des remboursements de tiers, s'explique principalement par des recrutements, mais également par la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions de sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) et du parcours professionnel carrières et rémunérations (PPCR), l'augmentation du point d'indice de la fonction publique en 2017 ainsi que l'impact financier du déroulement de carrière de ses agents (glissement vieillesse technicité dit « GVT »). Les charges sociales ont aussi augmenté (IRCANTEC, CNRACL) sur la période contrôlée.

Les effectifs pourvus sur emplois budgétaires en équivalent temps plein travaillé (ETPT) sont passés de 553<sup>48</sup> au 31 décembre 2014 à 566 au 31 décembre 2019 soit une augmentation de 13 ETPT (+ 2,3 %). Dans sa réponse, la CAN précise que ces recrutements sont liés au renforcement de certaines compétences, telles que les ressources humaines ou encore les marchés publics ainsi qu'à l'harmonisation des droits des sols (+ 6 agents).

Au 31 décembre 2019, les budgets « transports », « assainissement » et « eau »<sup>49</sup> cumulaient 136 ETPT pour une masse salariale agrégée de l'ordre de 6 M€ soit presque 22 % de la masse salariale 2019 du budget principal.

En conséquence, malgré l'augmentation limitée des effectifs du budget principal et le dynamisme passé des produits de gestion, la chambre régionale des comptes invite la communauté d'agglomération à porter attention, pour les années à venir, à l'évolution des effectifs et de la masse salariale (budget principal et budgets annexes).

### 3.3.3 Les subventions de fonctionnement versées

Tableau n° 14 : Évolution des subventions de fonctionnement versées

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	évolution 2014 2019
<b>Subventions de fonctionnement</b>	<b>3 962 940</b>	<b>3 254 053</b>	<b>2 809 200</b>	<b>2 932 102</b>	<b>2 825 095</b>	<b>2 922 253</b>	-26,26%
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés services publics (SPA ou SPIC)</i>	800 000	400 000	3 000	0	0	0	-100,00%
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	1 361 274	1 177 917	1 181 675	1 206 581	1 250 649	1 297 017	-4,72%
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	1 801 666	1 676 136	1 624 525	1 725 521	1 574 446	1 625 235	-9,79%

Source : comptes de gestion – tableau et arrondis CRC

<sup>48</sup> Les chiffres inscrits au compte administratif (CA) 2014 du budget principal (395,47 ETPT) et au CA 2019 (566,23) ont été arrondis par la chambre régionale des comptes.

<sup>49</sup> La prise de la compétence « eau » étant effective au 1<sup>er</sup> janvier 2020, les données prises en compte sont celles du compte administratif du syndicat des eaux du vivier dissous fin 2019. Le budget primitif 2020 du service des eaux du vivier de la CAN ne laisse pas entrevoir d'évolution majeure à ce stade au niveau des effectifs du service et de sa masse salariale (3 004 400 € inscrits au chapitre 012).

Les subventions aux établissements publics versées en 2014 et 2015 étaient destinées à équilibrer le budget transport suite à la création extension du nouvel EPCI. En effet, la délibération C-27-20-2014 précise que « *la compétence relative aux transports scolaires et l'offre de service étendu de la CC Plaine de Courance à l'attention des personnes à mobilité réduite et au titre du transport à la demande n'étaient pas financées par le versement transport* », il convenait d'équilibrer le budget par une subvention d'équilibre. En 2015, afin de ne pas faire évoluer les tarifs et abonnements, la délibération C-8-12-2014 a prévu l'octroi d'une subvention d'équilibre, réduite de moitié par rapport à l'année précédente. À partir de 2016, plus aucune subvention n'est versée par le budget principal à ce budget annexe.

Les subventions aux personnes de droit privé ont diminué de 9,79 % soit - 176 431 €.

### 3.3.4 Les autres charges de gestion

Tableau n° 15 : Évolution des autres charges de gestion

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	évolution 2014 2019
<b>Autres charges de gestion</b>	<b>2 049 786</b>	<b>1 563 182</b>	<b>1 396 665</b>	<b>1 194 869</b>	<b>1 361 080</b>	<b>1 362 361</b>	<b>-33,54%</b>
<i>Dont contribution au service incendie</i>	181 391	0	0	0	0	0	-100,00%
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement<sup>50</sup></i>	17 179	318 968	395 696	32 000	227 388	153 795	795,25%
<i>Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)</i>	517	0	84 549	169 986	130 004	62 649	12023,75%
<i>Dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes à caractère administratif</i>	1 247 790	401 610	172 955	230 690	247 240	376 053	-69,86%
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	599 324	720 810	724 105	729 838	733 244	733 401	22,37%
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	1 840	2 787	3 834	5 987	4 447	5 813	215,96%
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	0	116 524	10 787	21 789	13 679	17 342	N.C.

Source : comptes de gestion – tableau et arrondis CRC

Les autres charges de gestion enregistrent une baisse de 33,54 % (soit une baisse de 687 425 €), le premier poste à diminuer étant celui des versements de subventions d'équilibre aux budgets annexes à caractère administratif (- 871 737 €) sous l'effet, notamment, à compter

<sup>50</sup> Versements aux organismes de regroupement. En 2015 et 2016, c'est Niort terminal puis à partir de 2017 c'est la compétence Gemapi et dans une moindre mesure Niort Terminal.

de 2015, de la reprise de certaines compétences par les communes membres<sup>51</sup>. Cette diminution significative s'explique également par la prise en charge ponctuelle, en 2014, du déficit de clôture de l'opération d'aménagement « ZAE Lamude » par le budget principal de la CAN à hauteur de 771 078 €.

Le poste d'indemnités et de cotisations des élus augmente de 134 076 € entre 2014 et 2019 d'une part du fait de l'augmentation des indemnités des élus (+ 75 975 €) et d'autre part du fait de l'augmentation des charges sociales (+ 58 101 €).

Plusieurs éléments explicatifs à l'accroissement de ces dépenses sont avancés par l'EPCI : d'une part, après création par fusion-extension du nouvel EPCI au 1<sup>er</sup> janvier 2014, l'installation de deux conseils communautaires successifs (le deuxième issu des élections de mars 2014<sup>52</sup>) a abouti à une évolution de la répartition des délégations et des taux d'indemnisation des élus ; d'autre part, à partir de 2016, sont inscrits au compte 6531 des crédits destinés à payer les sommes versées au titre du droit individuel à la formation (DIF) des élus qui n'existaient pas auparavant<sup>53</sup>.

La crise sanitaire n'ayant pas permis l'installation des conseillers communautaires en mars 2020, c'est donc le 10 juillet 2020 que les délibérations ont été prises pour installer le nouveau conseil communautaire. La délibération C 03-07-2020 prévoit ainsi que le bureau est composé du président, de 15 vice-présidents et de 10 délégués du président. Le conseil communautaire est constitué de 82 élus et 35 conseillers suppléants<sup>54</sup>.

### 3.4 La capacité d'autofinancement brute et nette

Tableau n° 16 : Évolution de la CAF brute et nette

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	variation 2014- 2019
<b>CAF brute</b>	<b>15 469 041</b>	<b>16 601 020</b>	<b>16 068 501</b>	<b>14 944 050</b>	<b>15 070 461</b>	<b>15 537 543</b>	<b>0,44%</b>
- Annuité en capital de la dette	3 295 653	3 000 596	2 669 073	4 066 196	3 134 080	3 247 068	-1,47%
<b>= CAF nette ou disponible</b>	<b>12 173 388</b>	<b>13 600 423</b>	<b>13 399 428</b>	<b>10 877 854</b>	<b>11 936 381</b>	<b>12 290 475</b>	<b>0,96%</b>

Source : comptes de gestion – tableau et arrondi CRC

<sup>51</sup> Cf. supra ; les budgets annexes subséquents de la CAN ont été clôturés. Cf. les délibérations suivantes : délibération c-3-10-2014 restitution par la CAN des compétences facultatives à ses communes membres : budget portage de repas et multi accueil ; délibération c-9-06-2016 : clôture du BA camping ; délibération c-12-2014 de fusion des différents budgets de zones d'activités du Prahecq, de Fors de Beauvoir et des Pierrailleuses avec celui de la zone d'activité économique de la CAN ; délibération c-11-10-2014 : fusion des trois budgets annexes assainissement ; délibération c 13-10-2014 fusion des budgets annexes accueil et bâtiment.

<sup>52</sup> Délibérations c-1-04-2014, c-3-04-2014 du 14 avril 2014.

<sup>53</sup> La CAN n'a pas précisé les montants dépensés à ce titre par exercice.

<sup>54</sup> Délibération c-01-07-2020.

La chambre régionale des comptes constate que la capacité d'autofinancement de la communauté d'agglomération (brute et nette) s'améliore légèrement sur la période (respectivement + 68 502 et + 117 087 €), avec une annuité du capital de la dette qui diminue légèrement en valeur absolue (- 48 585 €).

Ainsi, le financement propre disponible représente chaque année plus de 91 %<sup>55</sup> des dépenses d'équipement<sup>56</sup> du budget principal.

### 3.5 La situation bilancielle

#### 3.5.1 L'endettement et la capacité de désendettement

Tableau n° 17 : Évolution de l'endettement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	variation 2014/2019
Encours de dettes du BP au 1 <sup>er</sup> janvier	0	38 754 353	35 141 629	32 385 413	34 050 437	30 916 357	N.C
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	3 295 653	3 000 596	2 669 073	4 066 196	3 134 080	3 247 068	- 1,47%
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	39 050 006	-653 955	-82 376	4 768	0	0	-100,00%
+ Nouveaux emprunts	3 000 000	41 828	0	5 726 452	0	7 000 000	133,33%
<b>= Encours de dette du BP au 31 décembre</b>	<b>38 754 353</b>	<b>35 141 629</b>	<b>32 390 181</b>	<b>34 050 437</b>	<b>30 916 357</b>	<b>34 669 289</b>	<b>- 10,54%</b>
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	2,5	2,1	2,0	2,3	2,1	2,2	

Source : comptes de gestion- tableau et arrondis CRC

La création de l'EPCI au 1<sup>er</sup> janvier 2014 explique l'absence de capital de dette à cette même date. La capacité de désendettement pour le budget principal de la communauté d'agglomération du Niortais passe ainsi de 2,5 années en 2014 à 2,2 années en 2019<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> 91% en 2017 ; les taux fluctuent entre 98,5 en 2014 et 139,1 % en 2015. Le taux pour 2019 est de 99 %. Cf. paragraphe 7.3 relatif au financement des investissements.

<sup>56</sup> Les dépenses d'équipement entendues ici au sens strict c'est-à-dire sans les subventions d'investissement versées par la CAN ainsi que les participations et investissements financiers nets : l'EPCI a ainsi un besoin de financement cumulé sur 6 ans de 38,5M€ nécessitant la mobilisation de 15,7 M€ d'emprunts sur la même période.

<sup>57</sup> Fiche AEF 2019 de la DGFIP.

**Tableau n° 18 : Évolution de la dette agrégée tous budgets**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	variation 2014- 2019
<i>Encours de la dette agrégée</i>	103 521 464	100 974 936	96 569 089	93 844 686	94 952 850	100 980 991	- 2,45%
<i>- Dettes réciproques</i>	1 306 703	1 342 530	1 331 647	1 331 647	3 057 393	4 643 223	255,34%
<b>= Encours de la dette consolidée (tous budgets)</b>	<b>102 214 761</b>	<b>99 632 405</b>	<b>95 237 441</b>	<b>92 513 038</b>	<b>91 895 457</b>	<b>96 337 767</b>	- 5,75%
<i>/ CAF brute consolidée tous budgets</i>	23 301 796	23 510 659	23 457 807	23 237 650	23 870 670	25 344 996	8,77%
<b>= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)</b>	<b>4,39</b>	<b>4,24</b>	<b>4,06</b>	<b>3,98</b>	<b>3,85</b>	<b>3,8</b>	- 13,44%

Source : comptes de gestion – tableau CRC

De même, tous budgets confondus (budgets annexes et budget principal), l'encours de la dette consolidée diminue de 5,75 % (soit - 5,9 M€ d'encours) et la capacité de désendettement passe de 4,39 à 3,8 années. Un peu moins favorable que celle du budget principal, ce ratio témoigne néanmoins d'une situation financière saine sur la période contrôlée.

### 3.5.2 Le fonds de roulement et la trésorerie

#### 3.5.2.1 L'évolution du fonds de roulement net global (FRNG)

Le FRNG correspond à la différence entre les ressources stables, issues du cycle de financement et les emplois stables issus du cycle d'investissement. L'excès de ces ressources constitue, dans cette optique, une ressource de trésorerie permettant d'assurer le financement des besoins liés au cycle d'exploitation (décalage entre encaissement et décaissement) et/ou de consolider la situation patrimoniale.

La chambre régionale des comptes constate ainsi que le FRNG augmente jusqu'en 2016 et décroît depuis lors, même s'il reste aujourd'hui à un haut niveau.

La volonté politique de la CAN est de faire de l'EPCI un « outil d'investissement » : le poste « immobilisations propres nettes » augmente ainsi de 35 % (+ 33 931 403 €), celui des « immobilisations en cours » de 91 % (+ 16 215 056 €) et enfin celui des « immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation » représente 44 % des emplois stables (131 876 515 €).

Les emplois stables augmentent de 45,89 % sur la période, soit de 94 328 865 € alors que les ressources stables n'augmentent que de 34,17 %, soit de 78 671 118 €. Ces ressources stables augmentent notamment grâce aux dotations, réserves et affectations qui représentent une hausse de 44,42 % sur la période (soit + 75 854 171 €). Dans une moindre mesure, les subventions et fonds affectés à l'équipement augmentent de 26,5 % ainsi que les provisions pour risques et charges (+ 2 598 648 €).

**Tableau n° 19 : Évolution du fonds de roulement, du besoin en fonds de roulement et de la trésorerie**

<i>au 31 décembre en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	variation 2014- 2019
<i>Fonds de roulement net global (FRNG)</i>	24 661 787	27 502 269	27 128 757	23 115 405	16 291 199	9 004 039	- 63,49%
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	-4 854 273	-6 165 100	-2 547 869	-2 388 602	-9 946 703	-1 854 369	61,80%
<b>=Trésorerie nette</b>	<b>29 516 059</b>	<b>33 667 368</b>	<b>29 676 626</b>	<b>25 504 007</b>	<b>26 237 901</b>	<b>10 858 408</b>	- 63,21%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	238,1	284,2	249,9	206,9	200,8	77,8	- 67,34%

Source : comptes de gestion – tableau et arrondis CRC

En effet, si le FRNG du BP est très élevé en début de période, à partir de 2017, il sert à consolider la situation patrimoniale et donc à moins emprunter. Le besoin de financement de 2017 de 9,7 M€ a ainsi été financé par emprunt à hauteur de 5,7 M€ et par prélèvement sur fonds de roulement pour la différence. De même, en 2018, le besoin de financement a été intégralement financé par prélèvement sur le fonds de roulement. Enfin, en 2019, le besoin de financement de 14,29 M€ a été financé pour moitié par emprunt et pour moitié par prélèvement sur fonds de roulement.

En tout état de cause si les ressources tirées du cycle d'investissement doivent couvrir les besoins issus du cycle de fonctionnement (besoin en fonds de roulement), le besoin en fonds de roulement (BFR) pour la CAN est négatif sur toute la période (c'est-à-dire qu'il alimente la trésorerie) : la trésorerie nette évolue ainsi, en fonction des choix de financement et reste à un niveau confortable puisqu'au 31 décembre 2019, où son montant est légèrement inférieur à 11 M€.

### 3.5.2.2 La structure et l'évolution de la trésorerie

La trésorerie nette est pour partie abondée par les flux financiers des budgets annexes ne disposant pas d'autonomie financière. Ainsi les budgets « transports » et « ZAE » sont pourvoyeurs de trésorerie alors que les budgets « assainissement » et « immobiliers d'entreprise » pèsent sur cette même trésorerie.

Tableau n° 20 : Impact des flux financiers des budgets annexes sur la trésorerie du budget principal

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Trésorerie avec flux financiers des BA</b>	<b>29 516 059</b>	<b>33 667 368</b>	<b>29 676 626</b>	<b>25 504 007</b>	<b>26 237 901</b>	<b>10 858 408</b>
<i>dont comptes de rattachement avec les budgets annexes**</i>	3 345 431	5 868 624	2 972 386	-183 041	2 919 294	2 818 230
<i>dont ZAE</i>	1 220 150	4 701 444	3 523 897	732 141	753 655	1 324 695
<i>dont assainissement</i>	-1 846 311	-1 474 326	-2 903 540	-4 373 124	-1 324 978	-3 037 238
<i>dont transport</i>	2 164 262	3 852 943	3 543 847	4 286 563	6 042 686	6 634 963
<i>dont immobilier d'entreprises</i>	-46 272	-1 260 414	-1 185 309	-994 290	-1 694 004	-2 307 326
<i>dont opérations soumises à TVA</i>	-1 924 408	-7 866	-4 111	165 669	-858 065	203 136
<i>dont portage de repas</i>	-20 198	-6 850				
<i>dont ZAC des pierrailleuses</i>	2 917 663					
<i>dont bâtiments</i>	378 838					
<i>dont ZAR Prahecq</i>	217 497					
<i>dont ZAR Beauvoir</i>	434 362					
<i>dont ZAR Fors</i>	37 139					
<i>dont camping de Marigny</i>	5 377	-2 764	-2 399			
<i>dont multi accueil</i>	-58 370	66 455	0			
<b>Trésorerie nette des flux financiers des BA</b>	<b>26 170 628</b>	<b>27 798 744</b>	<b>26 704 240</b>	<b>25 687 048</b>	<b>23 318 608</b>	<b>8 040 178</b>

Source : comptes de gestion – tableau et arrondis CRC

La chambre régionale des comptes constate ainsi que sur la période, c'est essentiellement le budget « transport » qui alimente la trésorerie, le budget « assainissement » étant lui au contraire perpétuellement alimenté au 31 décembre de chaque année par la trésorerie du budget principal.

Or, pour ce budget, depuis 2014, le besoin de financement total cumulé s'élève à plus de 13 M€ alors même que le montant des nouveaux emprunts contractés est d'un peu plus de 11 M€. C'est donc le budget principal qui finance à tort le besoin de financement de ce service public industriel et commercial.

La mise en œuvre de la recommandation<sup>58</sup> de régularité faite par la chambre régionale des comptes de doter le service assainissement de l'autonomie financière<sup>59</sup> ainsi que d'un conseil d'exploitation, impliquera dans un premier temps un retour du compte de liaison du budget principal à un solde débiteur<sup>60</sup>.

Dans sa réponse, la CAN a tenu à rappeler qu'il n'est pas « *possible de comparer la trésorerie du budget « transport » de celle du budget « assainissement », la première étant alimentée par le versement mobilité, la seconde par les redevances des usagers dont le recouvrement est plus aléatoire en étant notamment soumis aux contraintes du comptable public dans le cadre des procédures de recouvrement de créances qu'il met en œuvre* ». Cette réponse conforte la recommandation n°1 émise dans le présent rapport quant à la nécessité de doter le budget annexe « assainissement » de l'autonomie financière, s'agissant d'un service public industriel et commercial, qui dispose pour l'heure de facilités de caisse du budget principal.

En outre, contrairement à ce qu'expose l'ordonnateur dans sa réponse pour le recouvrement des créances (Cf. supra), la chambre régionale des comptes rappelle qu'il existe depuis 2003 des engagements partenariaux<sup>61</sup> ou des conventions de services comptables et financiers (CSCF) qui permettent, entre autre, d'optimiser la chaîne de la recette et de définir conjointement la politique du recouvrement entre une collectivité et le comptable public. En outre, le progiciel de recouvrement comprend un automate de poursuites, qui permet de fluidifier la chaîne de poursuites.

### 3.5.3 Les avances de trésorerie

La trésorerie est aussi directement impactée par les avances de trésorerie qu'octroie la CAN : le montant total des prêts remboursables octroyés aux budgets annexes administratifs et à d'autres bénéficiaires s'élève à plus de 28 M€ au 31 décembre 2019. Le détail du compte 276 « Autres créances immobilisées » est le suivant :

---

<sup>58</sup> Cf. supra les développements sur les compétences exercées par l'EPCI.

<sup>59</sup> Articles L. 2221-1 et suivants du CGCT.

<sup>60</sup> Il est possible soit, de contracter un emprunt sur le budget annexe soit, d'anticiper une hausse des tarifs du service. Dans un second temps, la trésorerie de ce budget annexe sera alimentée par les recettes tirées du service rendu à ses usagers.

<sup>61</sup> Site : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/contenu-duree-et-publicite-des-cscf-et-ep>.

Tableau n° 21 : Détail du compte 276 au 31 décembre 2019

comptes	libellés comptes	solde en € (compte de gestion)	observations
276341	créances sur les communes membres du GFP	674 908,44	<ul style="list-style-type: none"> <li>• emprunts remboursés par la ville de Niort suite au retour de certaines compétences aux communes membres</li> </ul>
276351	créances sur GFP de rattachement	241 257,84	<ul style="list-style-type: none"> <li>• transfert emprunt budget ZAE pour 212 406,49 € ;</li> <li>• transfert emprunt budget immobilier (anciennement bâtiments)</li> </ul>
276358	créances sur autres regroupements	4 714 372	<p><b>avances aux budgets annexes :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• régie énergies renouvelables : 100 000 € (Avances liées à l'achat et l'installation de panneaux photovoltaïques, remboursement à hauteur de 30 000 € par an)</li> <li>• budget immobilier d'entreprises : 1 900 921,76 € (avances liées à des acquisitions de biens et des travaux, remboursement prévues en fonction des loyers et ventes)</li> <li>• budget assujetties à TVA : 2 713 450,29 € (avances liées à des acquisitions de réserves foncières sans projet de zones d'activités, remboursement lors des ventes de terrains)</li> </ul>
27638	créances sur autres établissements publics	22 768 167	<ul style="list-style-type: none"> <li>• avances au budget annexe ZAE : 19 248 328,11 € (différence avec le budget annexe des ZAE de 212 406,49 € liée à une erreur en cours de rectification, remboursement en fonction des ventes de terrains)</li> <li>• avances à Deux-Sèvres Aménagement pour la concession Terre de sports pour 3 434 529 € (remboursement en 2020 suite à l'arrêt de la concession)</li> <li>• avances versées à la SAFER pour 85 310,43 € pour des acquisitions de réserves foncières, remboursement au gré des ventes.</li> </ul>
2764	créances particuliers et autres personnes de droit privé	50 000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• avance à l'ADIL, remboursement effectué sur l'exercice 2020.</li> </ul>

Source : Donnée CAN- mise en forme tableau CRC

Si la pratique n'est pas interdite et peut s'expliquer par une trésorerie confortable du budget principal, sa durée et l'accroissement significatif dans le temps du montant des avances enregistrées au budget annexe ZAE interrogent.

En effet, au 31 décembre 2014, au compte de gestion du budget annexe « ZAE », le compte « 1687- autres dettes » était créditeur de 9,2 M€ ; fin 2019, ce même compte était créditeur de 19,5 M€. Si le doublement de ces avances est effectivement concomitant au doublement du stock des terrains aménagés enregistrés au compte de stock 3555 « Terrains aménagés » du budget annexe, il reste que ces avances ont financé les acquisitions et les aménagements de terrains, lesquels sont restés pour l'essentiel invendus puisque le stock de terrains aménagés a doublé en six années.

Partageant le constat de la chambre régionale des comptes, la direction générale de la CAN confirme dans une note interne de septembre 2020 qu'elle dispose de 40 hectares (ha) de surfaces immédiatement commercialisables et 103 ha de réserves foncières non aménagées dont l'établissement public est propriétaire alors que la vente de terrains aménagés a représenté en

moyenne 4,1 ha par an depuis 2002 : elle dispose donc théoriquement de près de 10 années de stocks à commercialiser<sup>62</sup>. Ce qui pose clairement deux problématiques, l'une de politique publique, l'autre de financement afin de limiter l'impact sur le budget principal du mode de financement des ZAE par des avances du budget principal au budget annexe.

Dans le cadre des réflexions internes en cours, la CAN explore à ce stade diverses options :

- « privilégier le recours à l'emprunt pour le financement des ZAE pour lesquels peu de travaux restent à engager afin que les cessions à venir puissent honorer les annuités ;
- négocier des contrats sur des maturités courtes (7 ans) permettant de disposer de taux intéressants avec une clause prévoyant un remboursement anticipé du capital (sans pénalité) au rythme des cessions ;
- retenir en 2020 le financement de la ZAE Terre de Sport (11 M€<sup>63</sup>) par un emprunt direct sur le budget ZAE ;
- attendre la définition de la stratégie de la politique ZAE pour convenir en 2021 de nouveaux emprunts [-] ».

Toutefois, comme le souligne la note interne précitée, il faudra « [-] que la dynamique de commercialisation puisse suivre les échéances de remboursement d'emprunt afin d'éviter d'impacter de nouveau le budget principal [-] » lequel pourrait se retrouver contraint à verser une avance ou des avances du montant des annuités à rembourser.

Ce mode de financement qui pourrait avoir un coût minime, si la CAN parvient à emprunter à des taux d'intérêt inférieurs à 1 %, sera supporté par les entreprises acquéreuses ou par la CAN en cas de méventes.

Dans un contexte où la trésorerie du budget principal sera peut-être amenée à décroître et si le travail interne de mise en perspective des terrains déjà disponibles avec les prescriptions du schéma de cohérence territoriale (SCoT) ainsi que des besoins fins du marché confirment le constat précité, la chambre régionale des comptes invite l'établissement public à rapidement arrêter une orientation en la matière : un gel des investissements dans ce domaine sur plusieurs exercices permettrait à l'établissement public de dégager des moyens financiers sans perdre sa capacité à attirer des entreprises sur son territoire.

Dans le cadre de l'objectif général de réduction de la consommation foncière prévue notamment dans le dernier SCoT adopté par la CAN le 10 février 2020, celle-ci a indiqué qu'un schéma foncier économique sur l'agglomération était en cours d'élaboration pour une prochaine adoption par le conseil communautaire.

---

<sup>62</sup> La réflexion à ce stade ne prend pas en compte la typologie des terrains aménagés tant au niveau de l'offre que de la demande.

<sup>63</sup> Cette ZAC va être clôturée prochainement. La CAN va acheter les terrains invendus à l'aménageur ; celui-ci pourra ensuite rembourser les avances versées par la CAN pour financer les aménagements réalisés. Dans un contexte de marché peu dynamique, la clôture de la ZAE présente l'avantage de ne pas prolonger fictivement et « indéfiniment » le contrat de concession tout en économisant sur la durée les frais de commercialisation qui auraient été facturés par l'aménageur. La difficulté immédiate est qu'il faut financer le déficit de l'opération d'aménagement à hauteur de 11 M€.

### 3.5.4 Les provisions pour risques et les garanties d'emprunts

#### 3.5.4.1 La constitution de provisions pour risques et charges

En application combinée des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT, la constitution de provisions pour risques et charges est obligatoire dans trois cas<sup>64</sup>. L'instruction M14 permet néanmoins à un EPCI de constituer d'autres provisions dites « facultatives » à la seule initiative du conseil communautaire. Toutefois, ces provisions n'ont pas « [-] vocation à servir à la constitution de réserves budgétaires, à couvrir des charges futures d'amortissement ou de renouvellement de biens, à financer l'augmentation future des charges annuelles récurrentes ou la diminution future de recettes annuelles récurrentes<sup>65</sup> ».

La chambre régionale des comptes a constaté que le conseil communautaire a, par délibération du 15 décembre 2014, provisionné 1,5 M€ au budget principal en raison du caractère très « volatile » des produits annuels de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la CAN justifie la constitution de la provision en 2014 par « [-] la rigidité des dépenses et le poids relatif de cette contribution dans la fiscalité de l'EPCI » ; elle indique en outre « [-] reprendre en 2021 une partie de la provision pour atténuer l'effet de la baisse de la CVAE » cette même année. En effet, elle estime que « [-] l'excédent de la CVAE à l'origine de la provision » permettait la constitution de celle-ci « [-] au regard du poids de cette recette dans les produits fiscaux (26 %) ». La chambre régionale des comptes observe néanmoins que si le raisonnement avancé par l'établissement avait été suivi, celui-ci aurait dû procéder à une reprise partielle de cette provision en 2016 et 2018 pour compenser une baisse des produits annuels de CVAE, ce qui n'a pas été le cas.

Les autres dotations et reprises de provisions tant au budget principal qu'aux budgets annexes n'appellent pas d'observations particulières.

#### 3.5.4.2 Les garanties d'emprunt

Les comptes administratifs de l'EPCI retracent systématiquement dans les états annexés<sup>66</sup> les emprunts garantis par la CAN. Au 31 décembre 2019, les emprunts garantis finançant la construction et la réhabilitation de logements à caractère social<sup>67</sup> représentent près de 84,5 % des 28 M€ d'emprunts cumulés garantis.

---

<sup>64</sup> « [-] 1° Dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, une provision est constituée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru ; 2° Dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce, une provision est constituée pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés par la commune à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective. Cette provision est constituée à hauteur du risque d'irrecouvrabilité ou de dépréciation de la créance ou de la participation, estimé par la commune. La provision pour participation prend également en compte le risque de comblement de passif de l'organisme. Pour les garanties d'emprunts, la provision est constituée à hauteur du montant que représenterait la mise en jeu de la garantie sur le budget de la commune en fonction du risque financier encouru ; 3° Lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, une provision est constituée à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé par la commune à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public ».

<sup>65</sup> Cf. tome 1 – cadre comptable ; page 16.

<sup>66</sup> Cf. annexes IV – B1.1 « engagements hors bilan – engagements donnés et reçus – emprunts garantis par l'établissement ».

<sup>67</sup> Les sociétés garanties sont les suivantes : 3F Immobilière aménagement, Habitat sud- Deux-Sèvres et SEMIE.

En prenant en compte l'encours de l'année 2019, le ratio des garanties d'emprunts accordées au titre de l'exercice sur les dépenses réelles de fonctionnement est de 6,88 %, pourcentage très inférieur aux 50 % autorisés.

Néanmoins, la garantie est concentrée sur un seul bénéficiaire : le syndicat mixte pour la promotion et le développement de la plate-forme multimodale « Niort Terminal » (SMO).

La CAN a accordé en 2013 une garantie d'emprunt de 5,6 M€ au SMO. L'encours de cet emprunt était encore de 4,34 M€ au 31 décembre 2019 pour une durée résiduelle de 14,5 années. Le SMO a ainsi pu financer par emprunt la construction d'une plate-forme multimodale (fer/route) sur trois sites de l'agglomération. Ce syndicat a ensuite délégué l'exploitation de cette plate-forme à la société d'économie mixte « Niort Terminal » dont la CAN est également actionnaire majoritaire depuis 2017<sup>68</sup>.

À la lecture du rapport du conseil d'administration sur les comptes 2019 de la SEM transmis par la CAN, la chambre régionale des comptes observe que malgré le non-paiement de la redevance d'occupation du domaine public de 430 000 € due au SMO, la SEM est déficitaire de 312 490 € en 2019 (721 460 € en 2018). Malgré sa recapitalisation en 2017, qui a vu le capital social porté à 4 M€, le report des résultats déficitaires successifs a d'ores-et-déjà réduit les capitaux propres de la SEM à 2 068 161 € au 31 décembre 2019. Commercialement, la SEM a perdu son principal client en octobre 2018, la société Modal Ouest, placée en liquidation judiciaire.

Le risque, hors bilan pour la CAN, est donc double : en tant qu'actionnaire majoritaire de la SEM, en cas notamment d'une nouvelle recapitalisation, et en qualité de garant d'un emprunt du SMO qui n'a plus de ressources domaniales. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la CAN a toutefois précisé que « [-] *ces risques sont partagés entre les 3 partenaires* », membres du syndicat et que des dispositions avaient d'ores et déjà été prises, notamment l'allongement de l'encours de la dette et le redimensionnement du loyer de la SAEML pour que le capital social de celle-ci suffise à payer la redevance précitée.

En conséquence, la chambre régionale des comptes invite la CAN à évaluer financièrement le risque encouru, à constituer des provisions pour y faire face et plus largement, à s'interroger sur la pertinence de son implication au sein de la SEM et du SMO. La CAN a cependant précisé « [-] *qu'une réflexion sur l'après délégation de service publique (DSP) est d'ores et déjà lancée.* » Elle a, enfin, engagé des démarches pour notamment « mutualiser » davantage les risques avec d'autres collectivités publiques.

Il reste que l'équilibre économique de la plate-forme ne pourra être atteint sans développement significatif de sa clientèle, ce qui est à ce stade très hypothétique, alors même que le financement de cet équipement a d'ores et déjà mobilisé très fortement les contribuables locaux.

---

<sup>68</sup> Par délibération du 20 novembre 2017, la CAN a participé à une recapitalisation/augmentation de capital de la SEM. À ce titre, elle a apporté 2 359 900 € (en 2020, la CAN doit encore verser 750 000 € de capital social souscrit) et est devenue l'actionnaire majoritaire de la SEM en détenant 58,99 % des 4 M€ de son capital social.

## 4 LES IMPACTS DE LA CRISE SANITAIRE

Si certaines données transmises à la chambre régionale des comptes ont été actualisées au fil de l'eau, pour l'essentiel, celles-ci ne prennent pas en compte les impacts liés aux deux confinements réalisés en 2020 dans la mesure où la phase d'instruction du contrôle s'est achevée fin décembre 2020.

### 4.1 Les impacts sur l'activité et l'organisation de la CAN

La communauté d'agglomération s'est appuyée sur les ordonnances du 25 mars et du 1<sup>er</sup> avril 2020 notamment pour assurer la continuité du fonctionnement de son institution locale : ainsi les délégations de compétences au président et les délégations aux vice-présidents et membres du bureau n'ont pas été modifiées jusqu'au 10 juillet, date de la fin de mandat de ceux-ci.

Aucun conseil n'a eu lieu durant le confinement, mais un conseil communautaire a eu lieu le 16 juin 2020, dans une configuration mixte, réunissant les nouveaux élus communautaires pour les communes dont l'équipe municipale a été élue au 1<sup>er</sup> tour, et les anciens élus communautaires pour les communes dont les équipes ont été élues au 2<sup>d</sup> tour.

Les services ont continué d'assurer leurs missions prioritaires. Pour les services financiers, le télétravail ainsi que la rotation du personnel sur site a permis d'assurer le paiement des factures aux fournisseurs et de limiter l'allongement des délais de paiements.

Le service des marchés a bénéficié d'un accès réseau et de sa plate-forme dématérialisée en télétravail, de sorte que la planification « montage marchés et publicité » arrêtée pour 2020 a pu être poursuivie en grande partie sur la période de confinement.

Certains services publics (crèches, médiathèques, piscines, ...) ont dû fermer et d'autres ont continué à fonctionner (production et distribution d'eau, assainissement, collecte des déchets). La CAN dispose d'un plan d'ensemble de continuation d'activité (PCA) et d'un plan général de reprise d'activité (PRA) sous forme de tableurs avec des onglets déclinés par direction. La mission prévention sécurité a également diffusé début mai 2020 un guide à l'usage des encadrants. Un CHSCT exceptionnel consacré à la présentation d'un plan de prévention sanitaire COVID-19 a été organisé le 7 mai 2020.

L'EPCI a également distribué à chaque agent un kit individuel COVID composé de 4 masques barrières tissus lavables, un rouleau de petits sacs poubelles, un flacon de gel hydro-alcoolique et 6 fiches réflexes thématiques.

Sur la période du 16 mars au 10 juillet 2020, un même agent peut avoir été en présentiel, en télétravail ou en autorisation spéciale d'absence. Sur la période précitée, la CAN a décompté 669 agents en présentiel, 369 en télétravail et 535 en autorisations spéciales d'absence (personnes « fragiles », équipements fermés, inactivité et gardes d'enfants car écoles fermées).

Pendant la période de confinement, du 16 mars au 11 mai 2020, ce sont 2 180 jours de congés au total qui ont été imposés à l'ensemble du personnel de l'établissement, l'EPCI ayant fait une application volontaire de l'ordonnance n° 2020-430 du 15 avril 2020 relative à la prise de jours de réduction du temps de travail ou congés dans la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale au titre de la période d'urgence sanitaire. Après proratisation des congés imposés pour les agents ayant alterné des périodes d'activité normale sur site, de

télétravail et d'autorisation spéciale d'absence (ASA), en se basant sur les effectifs équivalents temps plein travaillés (ETPT) au 31 décembre 2019 (566 ETPT), le nombre de congés et/ou jours RTT imposés par ETPT serait de 3,8 jours par agent au sein de la CAN.

Aucun agent de l'EPCI n'a invoqué son droit de retrait dans le cadre de la pandémie.

## **4.2 Les dispositifs d'aides proposés aux entreprises et associations**

### **4.2.1 Les aides économiques**

Dans le cadre de la convention de partenariat signée avec la région Nouvelle-Aquitaine, l'EPCI a adopté le 16 juin 2020<sup>69</sup> un dispositif global de soutien à l'économie du territoire d'un montant de 3 M€.

Ainsi, la CAN participe au fonds national État/Régions de prêts de solidarité et de proximité pour les très petites entreprises (TPE<sup>70</sup>) à hauteur de 250 000 € ; elle a créé un fonds de soutien de proximité doté d'une enveloppe de 1 M€ de crédits ainsi qu'un fonds d'accompagnement pour la reprise économique de 1,75 M€<sup>71</sup>.

Ce dispositif s'adresse aux entreprises, aux commerces et services de proximité, aux cafés, hôtels et restaurants, aux entreprises liées à l'évènementiel et au tourisme, selon des modalités différentes. Les deux premiers fonds apportent un soutien en trésorerie aux entreprises (prêt pour le premier, subvention pour le second). La CAN a souligné que pour les TPE, le prêt (même à 0 %) n'était pas adapté à ces structures qui ont une faible capacité d'endettement et avaient plutôt besoin d'une aide directe, ce que le fonds État-Région n'envisageait pas. Les deux dispositifs étaient donc complémentaires.

L'instruction des demandes d'aides s'est faite sur la base de données déclaratives du demandeur.

La CAN a précisé que chaque entreprise doit renseigner dans son dossier de demande d'aide les aides publiques déjà obtenues ou en cours de sollicitation. Ce faisant, la CAN peut déterminer le réel besoin de l'entreprise en termes de trésorerie et adapter le montant à octroyer ou considérer que l'entreprise est suffisamment suivie et ainsi réserver les crédits disponibles à des entreprises présentant des besoins plus importants.

Fin août, 217 000 € avaient été versés à 15 entreprises de l'agglomération du Niortais sur les 250 000 € initialement votés et 197 000 € de subventions allouées à 44 entreprises suite au comité d'attribution réuni le 2 juillet 2020.

---

<sup>69</sup> Délibération c-01-06-2020 du 16 juin 2020.

<sup>70</sup> Ainsi que la Région et la Banque des territoires.

<sup>71</sup> Ses modalités n'étaient pas encore définies dans le détail lors de l'adoption de la délibération du 16 juin 2020 susvisée.

#### **4.2.2 Les dégrèvements de contributions foncières des entreprises (CFE) et les exonérations de redevances**

Autorisé par la 3<sup>ème</sup> loi de finances rectificative, le conseil communautaire a voté le 17 juillet dernier<sup>72</sup> en faveur du dégrèvement de la cotisation foncière des entreprises pour les plus impactées d'entre elles par la crise sanitaire. Le dégrèvement des 2/3 de CFE accordé au titre de l'année 2020 est pris en charge par l'État à hauteur de 50 %.

Deux exonérations sont aussi prévues au budget de la CAN : l'exonération des loyers pendant la période de confinement pour les locataires de locaux appartenant à la communauté d'agglomération du Niortais et à ses communes membres (jeunes sociétaires logés dans les ateliers relais, pépinière d'entreprises, Niort Tech...) ainsi que l'exonération pour l'année 2020 des redevances pour occupation du domaine public, pour un montant total estimé de 500 K€.

#### **4.2.3 Le maintien des subventions votées**

Trois évènements économiques importants ont donné lieu soit à l'annulation de la subvention lorsque l'évènement n'a pas pu avoir lieu (fête européenne du camping-car : - 15 K€), soit à une minoration de celle-ci. Le salon Niort Numéric, évènement de la filière numérique qui accueille un public de 6 000 personnes, s'est déroulé en 2020 intégralement en ligne, ramenant le coût initial pour la CAN de 380 K€ à 77 K€. Le carrefour emploi Niort Atlantique prévu début novembre 2020 s'est, quant à lui, tenu du 17 au 19 novembre 2020 en version dématérialisée ; la subvention de 80 K€ de la CAN devrait être ajustée à la baisse en conséquence.

La programmation annuelle de la scène nationale « Le Moulin du Roc » à Niort ayant été annulée en raison du contexte sanitaire, la CAN n'a pas versé les 49 K€ initialement consacrés à celle-ci dans le cadre de son partenariat avec la scène nationale.

Toutefois, les autres subventions ont toutes été maintenues notamment celles versées habituellement dans le contrat de ville.

### **4.3 Les impacts sur les finances de la CAN à court et moyen terme**

L'analyse a porté sur les impacts, mesurables à ce stade, à court et moyen terme de la pandémie du covid-19 sur les finances de la communauté d'agglomération : les dépenses supplémentaires engendrées ainsi que les ressources perdues directement ou indirectement (délégués de services publics).

Les budgets primitifs ont été adoptés le 16 décembre 2019. Les enveloppes budgétaires ayant été adoptées, il n'y a pas eu de rupture ni de difficulté pour la poursuite des opérations en cours.

Le conseil communautaire a été réuni le 16 juin 2020 pour le vote des différents taux d'imposition, des tarifs et celui des comptes administratifs. Les budgets supplémentaires ont

---

<sup>72</sup> Délibération c-32-07-2020.

été votés à cette même date prenant en compte les ajustements nécessaires des autorisations budgétaires et les premiers effets de la crise sanitaire.

Ainsi, l'EPCI a évalué au titre de celle-ci, pour son budget principal un montant de dépenses de fonctionnement majoré de 590 K€<sup>73</sup> et des recettes de fonctionnement minorées de 728 K€. En investissement, dépenses et recettes ont été minorées de 8 837 K€ : il s'agit d'exécutions décalées de projets pour les dépenses et d'une réduction de l'emprunt d'équilibre pour les recettes.

De même pour le budget annexe « service des eaux du vivier », un projet d'investissement de 500 K€ n'est plus budgétisé à ce stade et une réduction de recette est réalisée pour 650 K€ (réduction d'emprunt).

Le budget annexe « immobilier d'entreprises » enregistre une diminution des dépenses d'entretien pour 12 K€ et une augmentation de remboursement de loyers pour 10 K€ ; les recettes de fonctionnement enregistrent une baisse due aux annulations de loyers à hauteur de 90 K€ et une augmentation de la subvention d'équilibre à hauteur de 88 K€ (soit – 2 K€).

Le budget annexe « transport » enregistre une forte baisse de la recette « versement mobilité » (- 1 065 K€) liée à la crise sanitaire dès cette année.

Par ailleurs, le délégataire du service public des transports, la société TRANSDEV NIORT AGGLOMERATION<sup>74</sup>, a sollicité la CAN, par courrier en date du 20 novembre 2020, afin que celle-ci compense la perte de recettes de compensation tarifaire résultant d'une baisse de la fréquentation subséquente à la crise sanitaire à hauteur de 550 K€.

La CAN va s'adjoindre les services d'un assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) dans le cadre des négociations qui seront engagées sur la base de la demande précitée. La demande de compensation, à ce stade, se traduirait par une moindre économie de la baisse de la compensation tarifaire versée à l'exploitant résultant de la non-atteinte des engagements contractuels du délégataire en matière de fréquentation du réseau<sup>75</sup>.

#### **4.4 Conclusion provisoire sur les premiers impacts de la crise sanitaire en cours**

Si l'impact de la crise sanitaire se ressentira sur l'autofinancement dès cette année sans remettre en cause l'équilibre budgétaire, il en va différemment sur une prospective à moyen terme : à données constantes, en 2020, l'EPCI prévoit « *une dégradation de sa capacité d'autofinancement brute de 5,3 M€ ainsi qu'une capacité de désendettement qui passerait de 8,8 années prévues avant la crise à 12,6 années en tenant compte des impacts de celle-ci* ».

---

<sup>73</sup> Les dépenses majorées sont en lien avec le fonds de reprise de l'activité et l'achat de masques et gel hydro alcoolique. Les minorations de dépenses sont liées à l'annulation ou la modification d'évènements et à la réduction des coûts liés à la collecte des déchets, ainsi que au report de recrutement. Pour les recettes, la minoration est due à la perte liée à l'absence d'activité et pour les déchets ménagers, à l'absence de redevance.

<sup>74</sup> Le contrat de DSP initial a été signé avec la société Transdev Urbain le 28 mars 2017 qui prévoyait en son article 34 la création d'une société ad hoc dans les 3 mois de sa prise d'effet ; l'avenant n° 1 en date du 25 septembre 2017 en son article 2 précise le transfert de la DSP à Transdev Niort Agglomération (TNA).

<sup>75</sup> Cf. infra partie 6 du rapport.

Pour remédier à ce scénario, plusieurs pistes sont à l'étude et il appartiendra, selon la CAN, au conseil communautaire de s'exprimer sur ces sujets : « *réduction éventuelle des dépenses d'investissement, augmentation de la fiscalité<sup>76</sup>, économie de gestion notamment sur les nouveaux bâtiments, moins énergivores, non-remplacement des agents partis en retraite ou en mobilité dans le cadre de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences* ».

Les budgets les plus impactés par la crise sanitaire sont le budget principal et le budget annexe « transport ».

Enfin, si des modifications devaient affecter durablement la mobilité des habitants de l'agglomération, notamment avec la mise en place du télétravail et un report possible des usagers vers le vélo ou d'autres moyens de transport, les paramètres du contrat de délégation de service public en cours ou lors de son renouvellement devront, le cas échéant, être ajustés en conséquence.

## 5 LE SERVICE PUBLIC DES TRANSPORTS

La « loi d'orientation des transports intérieurs » (dite LOTI) portant sur l'organisation des services publics de transport en date du 30 décembre 1982 a été amendée par la « loi d'orientation sur la mobilité » n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 dite loi LOM qui prend en compte, outre la problématique de la couverture du territoire français des zones blanches (celles qui ne disposent pas d'autorité organisatrice de mobilité), les problématiques environnementales et les besoins des citoyens en terme de déplacement.

Par ailleurs, l'exercice de la compétence « transport » devenue « mobilité » a été modifié, notamment par la loi sur la nouvelle organisation du territoire dite loi NOTRe de 2015 qui a désigné la région comme chef de file de celle-ci. L'article R. 3111-24 du code des transports prévoit que le transport spécial à destination des élèves souffrant de handicap demeure une compétence du département.

### 5.1 L'historique du service

La CAN est l'autorité organisatrice des transports (AOT) urbains, puis de la mobilité (AOM), et exerce cette compétence de plein droit depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2014. Son périmètre d'intervention couvre le transport collectif urbain, le transport scolaire sur l'agglomération, le transport adapté pour les personnes en situation de handicap ou pour les personnes à mobilité réduite et depuis peu d'autres modes de déplacement (vélo, trottinette et autopartage).

Le service est exercé par délégation de service public depuis la création de l'EPCI.

La société d'économie mixte du transport de l'agglomération niortaise (SEMTAN)<sup>77</sup> dont la société Transdev, maison-mère du délégataire actuel, était le deuxième actionnaire (34,07 % du capital social détenu) de référence avec la CAN (50,85 %), a exploité le réseau jusqu'au 31 mars 2017. Le nouveau délégataire, la société Transdev Niort Agglomération

<sup>76</sup> Le taux appliqué sur le foncier bâti pourrait ainsi évoluer de 0,055% à 5 % d'ici 2025.

<sup>77</sup> La SEMTAN avait été créée le 1<sup>er</sup> janvier 2007 par scission de la SEM SOPAC dont l'objet social était de gérer le stationnement et les transports urbains sur Niort.

(TNA) a pris le relais pour six années. Le contrat de délégation arrivera à échéance le 31 mars 2023.

Par ailleurs, en 2014<sup>78</sup>, une convention de transition a été signée avec le département des Deux-Sèvres, relative aux transports scolaires permettant à ce dernier d'exercer l'activité transport scolaire jusqu'à la fin de l'année scolaire. Le transfert de la compétence transport scolaire urbain du département à la CAN comprend l'intégralité de l'organisation, de la gestion et du financement du transport des scolaires urbains. La dotation annuelle pour 2014 est fixée à 565 € par élève soit 1 521 560 € en 2014. En outre, une convention d'affrètement a été signée, les contrats existants n'ayant pas été transférés par le conseil départemental à la CAN.

Au 31 décembre 2017, le syndicat mixte du transport des Deux-Sèvres<sup>79</sup> a été dissout avec le transfert de la compétence transport du département à la région. En 2018, le conseil communautaire a signé une convention avec la région Nouvelle-Aquitaine et la communauté d'agglomération du Bocage Bressuirais pour prendre le relais. Cela a donné lieu au 1<sup>er</sup> janvier 2019 à l'activation d'une option (dite option 2) du contrat de délégation de service public (DSP) en cours afin que l'exploitant assure dès lors cette mission pour le compte de la CAN.

La CAN a également signé une convention avec la SNCF pour la mobilité des élèves utilisant le TER et se rendant à Niort. Une nouvelle convention a été signée à cette occasion entre la région, la CAN et la SNCF mobilité<sup>80</sup>.

Elle a adhéré<sup>81</sup> au syndicat mixte intermodal de Nouvelle-Aquitaine (SMINA) ayant pour objectif de coordonner les services de transport des membres du syndicat, de mettre en place un système d'information à l'intention des usagers et de déployer une tarification coordonnée permettant la délivrance de titres de transport unique.

Enfin, par délibération du 28 avril 2014, le nouveau conseil communautaire a arrêté un projet d'implantation d'un transport collectif en site propre (TCSP) et annulé l'augmentation du versement transport dont le taux devait être fixé à 1,2 % au 1<sup>er</sup> juillet 2014 : le taux de 1,05 %, toujours en vigueur, ayant simplement été étendu à l'ensemble du territoire de l'agglomération<sup>82</sup>.

La marque commerciale du réseau était initialement « TAN » pour transports de l'agglomération niortaise. Le réseau a été rebaptisé TANlib<sup>83</sup> en 2017, à l'occasion de la mise en place de la gratuité pour ses usagers.

---

<sup>78</sup> Une 1<sup>ère</sup> convention a été signée le 24 février 2014 ayant pour but la poursuite par le département de l'exercice de la compétence relative à l'organisation et au financement des transports scolaires au sein du périmètre de transport urbain constitué des 16 nouvelles communes de la CAN et du maintien au titre de la continuité du service public des dispositions de la convention signée en 2006. Une seconde convention a été signée et est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2014.

<sup>79</sup> Créé en 2012 et ayant pour objectif de favoriser la cohérence, la complémentarité et l'intermodalité des services de transports sur le territoire duquel il est compétent : département des Deux-Sèvres, et communauté d'agglomération du Bocage Bressuirais.

<sup>80</sup> Délibération c-37-07-2019 ; montant estimé : 115 000 €.

<sup>81</sup> Délibération c 19-05-2018 : montant en année pleine de la cotisation : 40 000 €.

<sup>82</sup> Tout employeur public ou privé à partir de 11 salariés, dont l'établissement est situé dans le périmètre de l'autorité organisatrice de la mobilité, doit s'acquitter du versement mobilité (anciennement versement transport). Cette taxe est assise sur les rémunérations versées hors remplaçants, apprentis et contrats aidés. Le taux de taxation hors Ile-de-France doit être compris entre 0 et 2,5 % de la masse salariale ; source site Internet Service public.fr.

<sup>83</sup> TANlib : « lib » pour liberté en référence à l'accès « gratuit » au réseau.

## 5.2 L'offre de transport

L'analyse porte principalement sur les transports collectifs et la mise en œuvre de la gratuité du réseau, sans que soit analysés les modes de transports alternatifs.

En synthèse, l'offre de transport s'est diversifiée au cours de la période contrôlée. Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2017, le délégataire a progressivement proposé, en partenariat avec l'autorité délégante<sup>84</sup>, en sus des transports collectifs, des modes de transports alternatifs. Plusieurs centaines de vélos à assistance électrique sont ainsi disponibles en location longue durée (au mois ou à l'année). Par ailleurs, une cinquantaine de vélos en libre-service sont disponibles dans six stations implantées sur la ville de Niort. En outre, TANlib propose un service de covoiturage via un site internet dédié depuis septembre 2017. Un service expérimental de location gratuite de trottinette électrique a été mis en place fin 2018<sup>85</sup>. Enfin, plus récemment, en septembre 2020, la CAN a décidé d'acquérir et de mettre à disposition du délégataire, Transdev Niort Agglomération (TNA) des vélos cargos biporteurs afin que celui-ci complète son offre de transport.

En 2020, le réseau de transport collectif est composé de :

- 25 lignes régulières desservant le territoire : 12 lignes « urbaines »<sup>86</sup>, 6 lignes « Nouvelle-Aquitaine »<sup>87</sup> et 7 lignes « périurbaines » ;
- 2 navettes qui circulent toutes les 10 minutes au départ de la Brèche (centre-ville) et des Halles ;
- 1 service de transport à la demande, en complément des lignes de proximité (arrivée / départ à Beauvoir-sur-Niort, à Echiré, à Mauzé-sur-le-Mignon ainsi qu'au Prahecq) ;
- 2 lignes de souvenir au départ de la Brèche et des cimetières, qui circulent uniquement le jeudi sur un horaire de desserte ;
- 1 service de transport adapté pour les personnes en situation de handicap ou pour les personnes à mobilité réduite.

Les objectifs assignés aux candidats à la DSP en 2016 étaient, d'une part, de mettre en place la gratuité des transports collectifs et, d'autre part, de « [-] proposer un nouveau réseau public de déplacements collectifs et durables intégralement structuré à partir d'une page blanche [-] »<sup>88</sup>. Le nouveau réseau devait reposer « [-] sur une optimisation forte de l'offre de transport et des moyens mis en œuvre pour maîtriser la participation financière globale plafonnée de l'autorité délégante<sup>89</sup> ».

<sup>84</sup> Par exemple, c'est la CAN qui achète les vélos électriques et les met à disposition de l'exploitant ; cf. délibération C-65-01-2019.

<sup>85</sup> Cf. délibération C-47-09-2018 du 24 septembre 2018.

<sup>86</sup> Lignes de la CAN.

<sup>87</sup> Lignes de réseau faisant l'objet de convention avec la région Nouvelle-Aquitaine.

<sup>88</sup> Cf. page 6 du rapport d'analyse des offres du 6 septembre 2016.

<sup>89</sup> Cf. page 6 du rapport d'analyse des offres du 6 septembre 2016.

## 5.3 La gratuité des transports collectifs

### 5.3.1 Les objectifs initiaux

La mise en œuvre d'une gratuité totale de l'accès au réseau de transports collectifs procède d'une volonté politique de l'exécutif de la CAN, entré en fonctions en 2014. Le renouvellement de la délégation de service public en 2016/2017 a intégré cette orientation dès le lancement de la procédure<sup>90</sup>.

La délibération de principe du conseil communautaire du 26 octobre 2015 justifie la mise en place de la gratuité du réseau d'un point de vue :

- social : *« de répondre à l'esprit du droit au transport pour tous voulu par la loi LOTI ; de redonner du pouvoir d'achat aux citoyens dans un contexte où la part des transports a une place significative dans le budget des familles » ; [-] « De favoriser l'ouverture du transport collectif à toutes les composantes de la population » ;*
- environnemental : *« de limiter l'usage de la voiture particulière avec un report significatif vers le transport collectif et donc de limiter la congestion ; de limiter les nuisances (amélioration de la qualité de l'air, diminution du bruit) ; d'améliorer le cadre de vie. » ;*
- et de mobilité : *« d'augmenter significativement la fréquentation des transports collectifs ; d'attirer de nouveaux usagers ; de créer de la mobilité alternative ; de développer l'intermodalité avec les autres modes de déplacements alternatifs présents ou à mettre en œuvre ».*

Il y avait donc un double objectif - prioritaire - au niveau du service rendu, augmenter quantitativement la fréquentation du réseau mais également attirer une nouvelle clientèle sous l'effet d'un report modal (abandon de la voiture au profit des transports collectifs) ou d'un accès à la mobilité rendu possible par la gratuité.

Bien que disposant de données abondantes notamment issues de l'enquête origine-destination de 2015 reprises dans le rapport sur le choix du mode de gestion et le document programme du dossier de consultation adressé aux trois candidats lors de la mise en concurrence pour l'attribution de la délégation de service public, les objectifs généraux énoncés dans la délibération précitée n'ont cependant pas été traduits en objectifs chiffrés (pourcentage visé d'actifs sur le réseau par exemple) ; lesquels auraient facilité l'évaluation future de la gratuité. Il est ainsi difficile d'apprécier de façon documentée les avantages et les inconvénients de la mise en place de la gratuité de l'accès aux transports publics de la CAN.

Par ailleurs, le point 8.3 du rapport très complet de la commission consultative des services publics locaux constituée, en application de l'article L. 1413-1 du CGCT, en octobre 2015, avait également fixé au nouveau délégataire un objectif de « rationalité économique ».

Bien que cet objectif de « rationalisation » n'apparaisse pas dans la délibération de principe précitée sur la gratuité, l'annexe 8 du contrat de délégation le rappelle et le contractualise.

---

<sup>90</sup> Cf. supra ; extraits du rapport d'analyse des offres des candidats dans le cadre de la procédure de passation menée en 2016.

En effet, la CAN craignait, à juste titre, que pour un réseau de taille moyenne et dans une zone à faible densité de population (ce qui est le cas sur une partie substantielle du territoire de l'agglomération de Niort), pour accroître et rester à un niveau élevé de fréquentation, le délégataire, en l'état initial du réseau, ne propose pas beaucoup de kilomètres avec des taux de remplissage des bus faibles et un risque in fine que les coûts d'exploitation du réseau explosent. C'est l'objectif assigné au nouveau délégataire, repris dans le contrat de délégation TRANSDEV<sup>91</sup> et formulé comme suit : « *C'est bien dans cet objectif de rationalité économique que le délégataire a compris que Niort Agglo souhaitait s'inscrire. Le réseau tel que proposé par le délégataire, dense et ramassé sur les axes de plus forte demande, est conçu pour maximiser le remplissage des véhicules, tout en minimisant le coût de production. C'est donc bien à l'aune du ratio V/K<sup>92</sup> que la prévision de fréquentation du délégataire doit être regardée [-]* ».

### 5.3.2 Le bilan provisoire

#### 5.3.2.1 Les impacts sur les usagers et l'organisation du service

La gratuité des déplacements collectifs est effective sur tout le territoire de la CAN pour le transport collectif urbain (sans limitation) depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2017. Cette gratuité est appliquée à tous les voyageurs sur le réseau ; sur les lignes départementales et régionales pénétrantes sur le territoire de la CAN (convention passée avec le conseil départemental des Deux-Sèvres et le conseil régional) uniquement pour les déplacements à l'intérieur du territoire de la communauté d'agglomération ; la gratuité des TER pour les scolaires uniquement ; la gratuité de la location de vélos pour les détenteurs de la carte digitale de transport (avec caution), l'accès gratuit à l'application internet de covoiturage et enfin, la gratuité des parkings relais.

La mise en œuvre de la gratuité a fait l'objet d'une étude de faisabilité technique, économique, sociale et financière en amont de la décision avec de nombreuses réunions d'échanges au sein de la communauté d'agglomération. Selon la CAN, ce choix se traduit par une grande souplesse d'utilisation du service pour ses usagers : pas besoin par exemple d'avoir de l'argent ou sa carte de transport sur soi pour monter à bord d'un bus en toute légalité ; ce qui permet à tout à chacun de se déplacer en procédant à un arbitrage rapide et simplifié entre plusieurs modes de transport<sup>93</sup>.

La gratuité présente également l'avantage de supprimer les contrôles de titres de transport. La vente de titres de transports mobilise également des ressources. Dans sa réponse, la CAN précise que le volet technique de l'étude de faisabilité précitée « *[-] a permis de bien identifier les conditions de mise en place de la gratuité et notamment le maintien des contrôleurs du réseau pour assurer la sécurité des usagers et des agents du réseau en cas d'afflux massifs de voyageurs en heures de pointe* ».

<sup>91</sup> 1<sup>er</sup> paragraphe de la page 3 de l'annexe 8.

<sup>92</sup> Le ratio V/K est le ratio obtenu par la division du nombre de voyages au cours d'une période (l'année civile généralement) par le nombre de kilomètres parcourus par les bus soit les kilomètres commerciaux et les kilomètres dits « haut-le-pied » sans voyageur (prises de service, retours au dépôt en fin de service, trajets entre circuits, etc.). Plus celui-ci est faible, moins l'exploitation est efficace et efficiente.

<sup>93</sup> Un jour de pluie, un habitant peut décider de prendre le bus sans aucune démarche particulière ou en cas d'affluence dans une file d'attente de taxis peut se décider instantanément à prendre un bus en lieu et place d'un taxi.

Dans les comptes prévisionnels annexés au contrat de délégation signé, et dans les dispositions du contrat proprement dit, ces économies n'apparaissent cependant pas suffisamment clairement. Dans la réponse précitée, la CAN conteste l'analyse de la chambre régionale des comptes et indique que les économies liées à la mise en œuvre de la gratuité des transports collectifs sur son territoire « [-] sont bien identifiées à la fois dans les projections financières de l'étude de faisabilité et dans les coûts détaillés du compte d'exploitation prévisionnel de chaque année [de l'exploitant] de l'annexe 10 du contrat de délégation de service public (DSP) [-] » et qu'elles « [-] ont fait l'objet de négociations avec chacun des candidats durant la procédure de DSP ».

La chambre régionale des comptes observe néanmoins que les comptes prévisionnels d'exploitation ont prévu effectivement dès 2018 une économie annuelle de 7 000 € sur la billettique ainsi que 2 375 € sur le convoyage de fonds. Toutefois, ces mêmes comptes ont maintenu de manière inexplicite, à partir de 2018, dans les charges prévisionnelles, une dépense annuelle presque équivalente de 10 000 € au titre des « commissions sur ventes dépositaires » alors que la vente de tickets de transports collectifs par des dépositaires avait pris fin la même année. Par ailleurs, les éventuelles économies de personnel générées par une moindre fréquentation de l'agence de mobilité en vue d'acheter des titres de transport, rappelée dans la réponse de la CAN précitée, ne sont pas davantage quantifiées.

### 5.3.2.2 La fixation du point zéro

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la CAN a justifié dans le détail la régularité de la procédure de passation du contrat de délégation de service public en cours, laquelle n'avait pourtant pas été remise en cause par la chambre régionale des comptes dans le rapport précité.

Dans son rapport d'activité 2016, la SEMTAN, exploitant sortant, indiquait que sur l'année 2016, 6,7 millions de voyages avaient été réalisés sur son réseau. En l'absence de billettique, ce chiffre résultait du produit de chaque titre de transport vendu (ticket à l'unité, cartes mensuelles, annuelles, etc.) par une clé de mobilité. Par exemple, le nombre de voyages avec des tickets vendus à l'unité était obtenu en multipliant le nombre total de tickets vendus à l'année par 1,16 ; par convention, en moyenne, avec un ticket vendu, un usager devait faire 1,16 voyages sur le réseau. Pour une carte mensuelle, l'estimation était de 55, etc... Ces clés de mobilité n'ont pas évolué sur la précédente délégation de service public du 1<sup>er</sup> septembre 2010 au 31 mars 2017.

Si ces clés de mobilité rendent compte de l'utilisation du service offert, le déploiement de systèmes de billettique montre généralement que l'application de celles-ci peut conduire à une surestimation significative des voyages ainsi calculés par rapport au réel constaté postérieurement.

Les candidats en 2016 ont basé leurs objectifs de croissance de fréquentation 2017-2023 sur la fréquentation 2016 annoncée, appelé « point zéro », tout en contestant sa validité. Le délégataire actuel estimait dans l'annexe 8 du contrat de délégation, le « point zéro » à 5,3 millions de voyages en 2016. Après négociation, il a finalement été fixé à 5,6 millions de voyages dans le contrat signé. En s'appuyant sur l'article 22 du contrat, le délégataire et l'autorité délégante ont ensuite diligemment, chacun de leur côté, une étude<sup>94</sup> visant à fixer un « point zéro » a posteriori le plus proche de la réalité.

---

<sup>94</sup> Étude 2B2P de novembre 2018 mandatée par TNA et étude VIGS de février 2019 mandatée par la CAN.

Réalisées selon des méthodologies différentes, les deux études convergent néanmoins pour estimer le « point zéro » en 2016 autour de 4,3 millions de voyages ; soit 2,4 millions de voyages en moins que la référence 2016 soit un écart de 36 %.

L'offre du délégataire et le modèle économique de la délégation reposaient sur un point zéro fixé à 5,6 millions de voyages prévus dans ses comptes prévisionnels d'exploitation et un montant de charges couvert par une contribution forfaitaire financière versée par l'autorité délégante et une compensation tarifaire – à défaut de recettes commerciales - basée sur un forfait voyage fixé dans le contrat initial à 0,218 € HT.

**Tableau n° 22 : Engagements du délégataire en termes de fréquentation**

	Point zéro 2016 contractuel	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de voyages	5 600 000	7 131 120	7 213 039	7 327 038	7 395 437	7 395 437

Source : études 2B2P et VIGS, annexe 10 : comptes d'exploitation prévisionnels – tableau CRC

Nota : Le tableau ne prend pas en compte les années « incomplètes » 2017 et 2023. La nouvelle délégation ayant démarré le 1<sup>er</sup> avril 2017

En 2018, avec une fréquentation estimée à 7,1 millions de voyages et un « point zéro » contractuel fixé à 5,6 millions de voyages, le délégataire avait budgété dans son compte d'exploitation prévisionnel une compensation tarifaire de 1 555 881 €<sup>95</sup>.

En 2018, l'exploitant n'a décompté « au réel » que 5 286 589 voyages sur son réseau ; le montant de sa compensation tarifaire aurait dû être liquidée à 1 152 476 € soit 403 405 € de moins que le montant prévu au contrat de délégation alors que par rapport au « point zéro réel » recalculé, la fréquentation était en hausse de presque 1 million de voyages<sup>96</sup>.

Sans toucher aux principaux engagements fixés dans l'offre finale acceptée par les parties au contrat (recettes intéressées pluriannuelles prévisionnelles, compensation tarifaire au voyage ou « tarif contractuel au voyage », fréquentation pluriannuelle du réseau et contribution financière forfaitaire), l'avenant n° 2 signé le 8 avril 2019 a ainsi créé un mécanisme correcteur des décomptes réels annuels des voyages avec l'application d'un coefficient correcteur de 1,30. Ce dernier correspond à l'écart constaté par les deux études précitées entre la fréquentation fixée contractuellement (5,6 M de voyages) et l'évaluation du « point zéro réel » faite a posteriori. La fixation du coefficient correcteur de la mobilité réelle résulte de l'application des dispositions contractuelles initiales, comme le soulignent la CAN et son délégataire dans leur réponse respective au rapport d'observations provisoires de la chambre régionale des comptes.

La fréquentation corrigée en 2018 s'établissait ainsi à 6 872 566 voyages. La compensation tarifaire réellement versée en 2018 était de 1 384 234 €<sup>97</sup>, soit 171 647 € de moins que la compensation prévue initialement au contrat. Fin 2018, la progression des voyages était de 22,6 % par rapport à 2016, dernière année pleine du réseau payant, au lieu des 27 % prévus dans les engagements contractuels de fréquentation.

<sup>95</sup> 7 131 120,218 €.

<sup>96</sup> 5 286 589 – 4 300 000 = 986 589.

<sup>97</sup> Source : balance générale 2018 jointe au rapport 2018 du délégataire.

L'accroissement de la fréquentation s'est poursuivi en 2019 avec 5 725 623 voyages (+ 33,1 % par rapport au point zéro 2016 recalculé) soit 7 443 310 voyages comptables, après application du coefficient correcteur. Ce chiffre de fréquentation est, pour la première fois, au-dessus de l'engagement prévisionnel du contrat de 7 213 039 voyages. Le délégataire a ainsi pu bénéficier, en application de l'article 22 du contrat, d'un complément de recettes calculé par palier. La compensation tarifaire 2019 a atteint 1 864 870 €.

Il apparaît que les chiffres de fréquentation issus du jeu des coefficients de mobilité ont été significativement surestimés à la lecture des deux études précitées. L'absence d'anticipation et d'études en amont du renouvellement du contrat afin de fiabiliser le chiffre de fréquentation de l'appel d'offres est regrettable. Le dispositif de coefficient correcteur sur la base d'un calcul a posteriori d'un point zéro est peu lisible.

La chambre régionale des comptes observe que la société Transdev, en tant que sous-traitante sur la partie exploitation de l'ancien délégataire, et dont le directeur, professionnel des transports collectifs, salarié de Transdev et mis à disposition de la Semtan, n'a jamais alerté le délégant sur l'absence de fiabilité des clés de mobilité utilisées durant la délégation précédente.

Dans sa réponse, le délégataire (Transdev Niort agglomération - TNA) soutient que ni « *Transdev Poitou-Charente, en tant que sous-traitant de la Semtan, ni le directeur mis à disposition de la SEMTAN n'étaient en mesure de contester des clés de mobilité qui étaient conformes aux clés de mobilité d'autres réseaux et qui, avant la mise en place du système de comptage, paraissaient fiables. [-]. De plus, il n'entrait pas dans les missions d'un sous-traitant de transport de conseiller l'autorité de transport sur les clés de mobilité* ».

La chambre régionale des comptes ne partage pas cette analyse. En effet, la contestation des clés de mobilité a commencé au stade de la candidature avant tout retour d'expérience de la mise en place d'un nouveau système de comptage au réel et d'une fiabilisation subséquente, selon le délégataire, des chiffres de fréquentations du réseau.

Par ailleurs, aucun élément probant joint à la réponse précitée ne vient confirmer que les missions d'un sous-traitant en charge de l'exploitation du réseau excluaient a priori de conseiller l'autorité de transport sur les clés de mobilité.

Enfin, la chambre régionale des comptes rappelle que la fréquentation était estimée en 2016 à 6,7 millions et que le candidat Transdev, au stade de la passation du contrat en cours, avait déjà ajusté la fréquentation à 5,3 millions avant tout retour d'expérience de la mise en place du système de comptage. Cet écart de plus de 21 % est déjà tout à fait significatif. Les éléments invoqués dans son offre pour justifier cette baisse étaient donc connus de Transdev et du directeur mis à disposition de la Semtan, de plus longue date.

La définition du besoin préalable à la mise en concurrence n'était donc ni fiable, ni objective. À défaut de fiabilisation de la fréquentation initiale (« point zéro ») en amont de la mise en concurrence, le contrat a été signé alors qu'un des éléments clés déterminant la rémunération de l'exploitant allait être modifié par un mécanisme correcteur qui préserve les intérêts financiers du délégataire.

Dans sa réponse, la CAN rappelle que « *les engagements du délégataire n'ont pas été modifiés (recettes pluriannuelles prévisionnelles, compensation tarifaire au voyage et fréquentation pluriannuelle du réseau) : l'avenant n° 2 précité ne serait venu corriger que les incertitudes initiales relatives aux coefficients de mobilité. En effet, ce dernier avait basé son offre contractuelle, en particulier le montant forfaitaire de compensation financière au voyage, par référence à un chiffre de fréquentation 2016 calculé à l'aide de coefficients de mobilité,*

*lesquels se sont avérés peu fiables* ». Par ailleurs, « *la chambre régionale des comptes confondrait le risque d'exploitation du délégataire lié à son engagement de recettes prévisionnelles avec le comptage des voyages, lequel serait une donnée technique* ».

Si les engagements contractuels du délégataire ne sont effectivement pas modifiés, la chambre régionale des comptes conteste le fait que le comptage des voyages ne serait qu'une donnée technique d'importance mineure. En effet, sans application du coefficient correcteur de 1,30, le délégataire n'aurait vraisemblablement pas atteint sur la durée de la délégation les recettes intéressées prévisionnelles avec une compensation forfaitaire au voyage inchangée et des chiffres de fréquentation non corrigés. Comme le rappellent la CAN et le délégataire dans leur réponse respective, avant application de ce mécanisme correcteur, le délégataire a dû reverser en 2017 et 2018 des sommes à la CAN au titre des objectifs de fréquentation non atteints. Ce coefficient correcteur réduit donc d'autant le risque d'exploitation du délégataire.

Par ailleurs, dans sa réponse précitée, la CAN a également justifié la fixation d'un point de départ commun des voyages avec chacun des candidats à la délégation afin d'éviter que ceux-ci avec un même engagement contractuel de recettes intéressées ne proposent une compensation tarifaire au voyage élevée couplée à une fréquentation du réseau faible, ce qui leur aurait permis durant l'exécution du contrat de bénéficier d'un niveau de recettes intéressées réelles plus élevé avec une incidence négative sur le budget transport de la CAN.

La chambre régionale des comptes estime que ce risque n'est pas prouvé dans la mesure où des garde-fous contractuels (absence ou modulation à la baisse des bonifications financières contractuelles en cas de dépassement des fréquentations prévisionnelles par exemple) auraient pu être mis en place afin d'éviter que les dépassements d'objectifs en terme de fréquentation ne pèsent trop lourdement sur les charges du budget annexe des transports de la CAN.

La chambre régionale de comptes convient qu'il existe une réelle difficulté au début d'une nouvelle délégation, censée développer le transport collectif sur l'agglomération niortaise, de proposer et d'afficher des recettes pluriannuelles prévisionnelles à la baisse. À recettes équivalentes ou en augmentation, le dispositif retenu présente néanmoins l'inconvénient de minorer artificiellement le coût d'exploitation par voyage grâce à une correction des chiffres de fréquentation alors même que, paradoxalement, le choix d'équiper l'ensemble de la flotte de bus avec des systèmes de cellules compteuses devait en principe permettre aux parties au contrat de s'affranchir autant que possible, à l'issue de leur mise au point, de l'application de coefficients de mobilité et de mesurer le nombre de voyages au réel.

Dans sa réponse, le délégataire indique quant à lui que la modification du point « zéro » dans le cadre de l'avenant n° 2 ne révélait pas une surestimation initiale de la fréquentation mais s'expliquerait par les limites usuelles de l'estimation de la fréquentation du réseau par sondage lors de la conclusion du contrat. Par la suite, tant pour les autorités organisatrices que pour les opérateurs, les nouvelles technologies de comptage disponibles permettaient d'avoir une fiabilité meilleure et auraient justifié, en l'espèce, l'ajustement des coefficients de mobilité dans le cadre du contrat de délégation précité. « *Il ne pourrait être reproché à l'autorité de mobilité ainsi qu'aux candidats en lice pour l'attribution de la délégation de service public de n'avoir pas bénéficié en 2015/2016 des résultats issus de moyens technologiques dont ils ne disposaient pas encore* ».

La chambre régionale des comptes constate néanmoins que les progrès réalisés se sont traduits par l'application de nouveaux coefficients de mobilité et non l'ajustement à la hausse de la compensation financière d'un voyage ou d'un autre paramètre du contrat initial.

Par ailleurs, la chambre régionale des comptes ne conteste pas que le mécanisme correcteur, comme le souligne le délégataire dans la réponse précitée, ne « *fait que maintenir l'équilibre contractuel sur des bases que le contrat avait lui-même fixé* » ; en ce sens, le maintien de l'équilibre contractuel préserve donc bien les intérêts du délégataire.

### 5.3.2.3 La fréquentation du réseau de transports collectifs

La mesure de la fréquentation revêt en cas de gratuité du service des transports publics une importance particulière. En effet, son évolution doit d'abord permettre d'apprécier l'impact de la gratuité sur les reports modaux et plus largement de mesurer l'efficacité de l'exploitation du réseau.

Elle constitue également la base de calcul des recettes de trafic compensées, due au délégataire. Dans la mesure où le délégataire ne perçoit plus de recettes commerciales à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2017, le risque pris par ce dernier ne porte plus directement sur des recettes de billetterie mais demeure lié à l'atteinte des montants contractualisés de recettes prévisionnelles intéressées, ceux-ci étant déterminés en multipliant la fréquentation réelle corrigée par la recette compensée au voyage actualisée (0,218 €). La fréquentation prévisionnelle du réseau prévue notamment dans l'annexe 10 du contrat de délégation 2017-2023 est ambitieuse.

La mesure de la fréquentation pour être significative doit non seulement porter sur la fréquentation globale du service mais également se décliner par catégorie d'usagers afin de mesurer, notamment, si la gratuité a un impact social en ayant rendu possible l'accès au réseau de transports collectifs aux usagers les plus en difficulté et notamment désenclaver les quartiers prioritaires de la ville de Niort.

Il est prévu dans le préambule du contrat de délégation signé le 30 mars 2017, d'une part, que la gratuité fasse « [-] l'objet d'un bilan à l'automne 2018 après une année d'expérimentation conformément à la délibération de l'autorité délégante du 26 octobre 2015 et d'un second bilan à mi-parcours du contrat, au 1<sup>er</sup> trimestre 2020 » et d'autre part, qu'une enquête « [-] soit réalisée en mars 2019 pour évaluer le taux de mobilité des usagers par catégorie et par origine destination en transport collectif et avec les modes doux dans le cadre du bilan de l'expérimentation<sup>98</sup> ».

La chambre régionale des comptes constate que l'enquête « qualitative » évaluant le taux de mobilité des usagers par catégorie et origine/destination en mars 2019 n'a pas été réalisée. La CAN a précisé qu'une enquête origine/destination était en cours et devait être finalisée d'ici février 2021. Cette étude a l'inconvénient de se dérouler dans un contexte de crise sanitaire rendant difficile toute comparaison avec la période antérieure à la mise en place de la gratuité. La chambre régionale des comptes relève que le résultat de l'enquête origine/destination aura des conséquences lourdes sur l'analyse de la fréquentation.

Le bilan du 1<sup>er</sup> trimestre 2020 n'a pas pu être réalisé du fait de la crise sanitaire et du confinement de la population. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la CAN confirme le constat de la chambre régionale des comptes mais indique que « *le bilan et l'évaluation de la gratuité seront faits avant la fin du contrat de délégation de service public* ».

---

<sup>98</sup> L'avant dernier paragraphe de l'article 22 du contrat de délégation prévoit également qu'« *un bilan tarifaire de l'expérimentation sera réalisé en octobre-novembre 2018 puis un second bilan sera réalisé durant le 1<sup>er</sup> trimestre 2020 sur la base des résultats réels de la gratuité en termes d'usagers et de leur taux de mobilité* ».

*actuel.* » Les études 2018 produites<sup>99</sup>, en particulier l'enquête relative à « l'emprise commerciale », ne permettent pas de faire le bilan de la gratuité eu égard aux objectifs initiaux fixés dans la délibération précitée de 2015 et dans les objectifs de la mise en concurrence du réseau.

Si cette enquête relative à « l'emprise commerciale » conclut à une hausse de la fréquentation, elle conclut également à une part de marché limitée, de 6,3 %<sup>100</sup> pour les transports collectifs, lors des déplacements des habitants de l'agglomération. Si la gratuité est presque connue de tous en 2018, en revanche, seuls 21 % des habitants de l'agglomération auraient indiqué être incités à changer de pratiques de déplacement depuis la mise en place de la gratuité ; hors zone urbaine, ce pourcentage ne serait plus que 15 %. La hausse de la fréquentation s'expliquerait ainsi principalement par une augmentation significative des taux de pénétration commerciale, mensuels ou annuels<sup>101</sup>, et non d'une clientèle nouvelle, fidèle qui aurait abandonné d'autres modes individuels au bénéfice des transports collectifs et gratuits. L'enquête ne précise pas le mois ou l'année de référence antérieure à la mise en place de la gratuité (2015 ? 2016 ?), ni la source de ces chiffres comparés à ceux de décembre 2018. Un biais méthodologique semble vraisemblable.

L'augmentation de la fréquence des bus serait le principal levier d'action auprès des non-usagers selon les deux enquêtes précitées et les raisons d'utilisation du réseau seraient d'abord, à 61 % des sondés, la praticité (dont la fréquence et les dessertes), puis le facteur « économique » (34 %), « écologique » à 28 % et l'« absence de choix » à 28 %.

À défaut de bilan plus complet, il faut également se référer au contrat de délégation, ses quatre avenants successifs, ainsi qu'aux rapports annuels du délégataire pour essayer de mesurer l'impact de la gratuité des transports collectifs sur l'agglomération niortaise.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la CAN rappelle que « *la volonté de la CA du Niortais est d'offrir un accès libre au réseau de transport sans contrainte et sans discrimination entre les usagers ; il était donc important que les usagers puissent monter librement dans le bus. En contrepartie, cela implique des outils spécifiques de comptage de la fréquentation et de connaissance du profil des usagers. Ces questions de mesure précise de la fréquentation sont présentes également sur les réseaux payants* » ; ce que la chambre régionale des comptes ne conteste pas mais aurait dû, en conséquence, avant tout bilan approfondi, conduire l'établissement public à une plus grande prudence quant à l'appréciation très favorable des impacts de la mise en œuvre de la gratuité notamment sur la fréquentation du réseau de transports collectifs.

À ce stade, la chambre régionale des comptes observe qu'il existe donc bien une difficulté réelle tant quantitative que qualitative à apprécier la fréquentation des transports collectifs niortais ainsi que l'impact de la gratuité par rapport aux objectifs généraux initiaux.

---

<sup>99</sup> L'étude « satisfaction » réalisée par Epsilon Marketing pour Transdev de novembre 2018 et l'enquête relative à l'emprise commerciale de décembre 2018 réalisée par la même société.

<sup>100</sup> Les parts modales sont estimées dans l'enquête précitée comme suit : conducteur : 67,7 %, passager : 5,6 %, marche à pied : 13,8 %, bus : 6,3 %, 2 roues : 6 % et autres : 0,5 %.

<sup>101</sup> Cf. page 11 enquête susvisée « *Le taux de pénétration mensuel ou annuel exprime le % d'habitants qui ont utilisé au moins une fois dans le mois ou dans l'année le réseau Tanlib* ».

### 5.3.2.3.1 La mesure de la fréquentation globale

À l'instar d'autres réseaux de taille comparable, la SEMTAN ne disposait pas d'un système de billettique, investissement à acquérir et maintenir.

Avec la mise en place de la délégation et l'instauration de la gratuité sur le réseau, l'autorité délégante a fait le choix d'équiper la totalité des bus mis à disposition du délégataire, avec des cellules de comptage automatiques, couplées au système d'information voyageur pour mesurer la fréquentation réelle du réseau<sup>102</sup>. La CAN a demandé contractuellement au délégataire d'acquérir ces équipements, de les faire installer et de les fiabiliser avec le fournisseur retenu. Une fois fiabilisé, ces biens de retour devaient être rachetés par le délégant à leur valeur nette comptable. Ce rachat a été repoussé par deux fois ; une première fois par l'article 9 de l'avenant n° 2 à la convention en date du 8 avril 2019 repoussant le rachat du 31 décembre 2017 au 31 décembre 2019, une seconde fois, au 31 décembre 2020, en application de l'article 2 de l'avenant n° 3 du 16 décembre 2019 ; la CAN ne souhaitant, à juste titre, racheter qu'un système fiabilisé.

La chambre régionale des comptes s'interroge sur l'utilité pour la CAN de racheter des biens de retour avant la fin de la DSP.

L'article 9.1 de l'avenant n° 2 précité du contrat de délégation a prévu deux campagnes de comptage contradictoires (délégant/délégataire et fournisseur). Dans son rapport annuel 2019, le délégataire fait état de plusieurs campagnes de comptages manuels. Selon le délégataire, le système serait fiabilisé avec un taux d'erreur de comptage inférieur à 5 %, conforme aux normes constructeurs, dans les bus du réseau urbain (plancher bas à la montée) mais pour les bus interurbains/scolaires avec plancher haut et montée de marches à l'entrée, la fiabilité du système serait légèrement inférieure à 70 % à la descente par rapport à des comptages manuels à l'issue de plus d'une année de mise au point du système, soit une marge d'incertitude du comptage de près de 30 %. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la CAN indique « *qu'il est d'usage dans la profession des transports collectifs de corriger par des enquêtes « origine – destination des usagers et mobilité des titres » non seulement les décomptes issus de la billettique mais également ceux issus des cellules compteuses et que cette technique de décompte des voyages est actuellement plus fiable que toutes les autres* ».

Le rapport du délégataire 2018 rappelle que le parc de véhicules se ventile entre 50 bus « urbains » et 43 cars circulant sur les lignes périurbaines et scolaires. En conséquence, le nombre de véhicules concernés par ce manque de fiabilité est loin d'être négligeable, d'autant plus que dans l'annexe 8 du contrat de délégation, le délégataire considère que 45 % des voyages sur le réseau sont le fait de scolaires.

En se basant sur le rapport du délégataire 2018, la CAN a indiqué au cours de l'instruction que le nombre de kilomètres produits en 2018 dans le cadre des transports périurbains et scolaires (anciennement ScolTAN) ne représenterait que 18 % des kilomètres totaux produits et 12 % des voyages sur le réseau. Cette part de voyages étant faible, l'impact sur la compensation tarifaire ne serait pas significatif. Le délégataire précise que « *[-] la fiabilité*

---

<sup>102</sup> Le délégataire décrit dans son rapport 2018 le procédé comme suit : « *Pour ce nouveau contrat basé sur la libre circulation, plus de titres unitaires ni d'abonnement mais un système de cellules de comptages installées à toutes les portes des véhicules, couplées au système de géolocalisation SAEIV : Système d'Aide à l'Exploitation et à l'Information Voyageurs* ». Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la CAN précise qu'elle est « *la première autorité de la mobilité de France à avoir équipé, à titre permanent, l'ensemble de la flotte de véhicules de cellules compteuses* ».

*relative des comptages ne concerne que les autocars utilisés pour des transports purement scolaires qui ne transportent qu'environ 560 000 personnes à l'année, ce qui représente une marge d'erreur sur moins de 12 % de la fréquentation, soit 3 % de la fréquentation globale* ». En l'absence d'enquête récente sur la typologie de la clientèle du réseau, de système de billettique et du manque de fiabilité du comptage automatique dans les cars, confirmé par le délégataire, les modalités de calcul des chiffres communiqués auraient mérité d'être détaillées par la société Transdev Niort Agglomération (TNA) dans sa réponse précitée.

Ce constat n'est pas partagé, à ce stade, par la chambre régionale des comptes en raison même des incertitudes qui pèsent sur la comptabilisation des voyages. La compensation tarifaire se fait sur la base de comptage au réel dont la fiabilité sur l'ensemble du réseau et des types de bus n'est pas encore garantie trois années après le démarrage de la délégation. Si la durée de trois ans de mise au point relevée par la chambre régionale des comptes n'est pas contestée par TNA, la société rappelle néanmoins que *« le délégataire est dépendant de systèmes de comptage automatiques très novateurs puisque mis en place pour la première fois en France sur 100 % d'une flotte de véhicules (urbains, interurbains et scolaires) et qu'à ce titre des étapes de fiabilisation sont compréhensibles »*. Elle souligne avoir détecté le problème et être à l'initiative de comptages pour fiabiliser le calcul de la fréquentation sur les autocars.

La chambre régionale des comptes relève que depuis 2017, l'exploitant n'a pas été en capacité, pour un parc de 93 véhicules, de fiabiliser la mesure de fréquentation du réseau. En l'état, une sous-estimation ou une surestimation des comptages de la fréquentation par rapport aux chiffres réels ont des conséquences financières non négligeables sur le niveau de la compensation tarifaire versée au délégataire. Dans la réponse précitée, TNA estime *« qu'affirmer que le délégataire est dans l'incapacité de mesurer la fréquentation des bus avec les cellules compteuses est « abusif » et que la Chambre n'hésiterait pas « [-] à envisager une surestimation des comptages alors que lors des points précédents il tente de démontrer une sous-estimation de ces derniers »*.

Malgré les explications du délégataire, à défaut d'être complètement fiabilisé, le système de comptage actuelle peut aussi bien générer une sous ou sur estimation de la fréquentation du réseau.

#### 5.3.2.3.2 La ventilation des usagers

La dernière étude disponible sur le profil des voyageurs date de 2016<sup>103</sup>. Il ressort de cette dernière que la clientèle du réseau était majoritairement constituée de scolaires (élèves du primaire, collégiens, lycéens, étudiants et apprentis).

Dans l'annexe 8 du contrat de délégation précitée, estimant l'effet de la gratuité sur la fréquentation du réseau, le délégataire ventile les différents usagers comme suit : la fréquentation des scolaires à 45 % du total des usagers, des étudiants à 4 %, des voyageurs avec des titres sociaux à 19 %, des voyageurs bénéficiant déjà d'une gratuité à 8 %, des abonnés « tout public » à 9 % et des usagers occasionnels à 15 %.

Les rapports annuels du délégataire 2018 et 2019 se limitent à un découpage des voyages réalisés sur le réseau entre le réseau urbain (87,7 % en 2019<sup>104</sup>), périurbain (2,4 % en 2019), scolaires (9,2 % en 2019), l'ensemble du transport à la demande, le transport de personnes à mobilité réduite (TPMR) à 0,7 % en 2019 ainsi que divers transports (lignes souvenirs,

<sup>103</sup> Enquête TRYOM citée dans l'étude 2B2P jointe à l'avenant n° 2 du contrat de délégation.

<sup>104</sup> Calcul de la CRC sur la base des chiffres du rapport 2019 du délégataire –cf. page 25.

évènementiels, etc...) à 0,07 % du total des voyages. La chambre régionale des comptes observe que la clientèle des scolaires paraît extrêmement faible en 2018 et 2019 au regard des éléments renseignés par le délégataire dans l'annexe 8 précitée du contrat.

Cette absence d'information interroge également sur l'aide de la région versée au titre du transport des usagers scolaires.

Il est impossible d'évaluer si la mise en œuvre de la gratuité des transports a effectivement conduit à démocratiser leur accès, à attirer de nouveaux usagers, à développer l'usage des transports collectifs hors ville de Niort, à fidéliser les usagers occasionnels ou si elle a bénéficié essentiellement à des usagers antérieurement en capacité de payer l'accès aux transports publics.

Par ailleurs, en novembre 2018, la part de marché du transport collectif est estimée à 6,3 % juste devant les deux roues (6 %) mais loin derrière la marche à pied (13,8 %) ainsi que la voiture (73,3 %), sans qu'il soit exclu un report modal occasionnel<sup>105</sup> de la marche à pied ou des 2 roues vers les transports collectifs comme en atteste une fréquentation du réseau de bus qui reste majoritairement occasionnelle : l'effet positif sur l'environnement d'un report modal tangible n'est donc pas acquis.

Plus largement, si la fréquentation du réseau a effectivement augmenté, après correction de la fréquentation 2016 (« point zéro »), il est difficile d'affirmer que cette croissance est imputable à l'instauration de la gratuité des transports collectifs.

*Dans sa réponse, la CAN indique qu'elle « [-] connaît bien la typologie de ses usagers grâce aux différentes enquêtes qu'elle fait réaliser à intervalles réguliers (origine-destination 2007, 2012 et 2015 ; l'enquête d'emprise commerciale de 2018 ; des enquêtes de satisfaction tous les deux ans environ dont la dernière remonte à novembre 2020 faisant apparaître une attractivité amplifiée ; les comptages dans les véhicules. Ces enquêtes vont être poursuivies à l'avenir pour disposer du profil des usagers avec la gratuité et mesurer l'évolution de la fréquentation par profil d'usagers. C'est un point important pour la CAN. La prochaine enquête sera réalisée avec le bilan de la gratuité en 2022. La crise sanitaire de la Covid-19 a obligé à repousser à l'horizon 2022 le bilan, une fois le retour à une fréquentation normale du réseau de transport constatée pour que les résultats ne présentent aucun biais et puissent bien être comparés.[-] ».*

La chambre régionale des comptes ne partage pas cette analyse. En effet, les enquêtes<sup>106</sup> notamment de satisfaction citées par la CAN n'abordent que de façon très marginale la typologie des usagers du réseau et en l'absence d'enquêtes origine-destination, plus fouillées, postérieures à la mise en place de la gratuité des transports collectifs, celle-ci ne peut soutenir qu'elle connaît la typologie des usagers du réseau ainsi que son évolution depuis l'instauration de la gratuité.

#### 5.3.2.4 La rationalité économique du réseau

La rationalité économique du réseau était un des objectifs majeurs assignés au nouveau délégataire en 2017. Celle-ci passe par une maîtrise des coûts de production du délégataire, lesquels sont directement liés au nombre de kilomètres produits (kilomètres commerciaux avec voyageurs et dits haut-le-pied sans voyageur). Dans sa réponse au rapport d'observations

<sup>105</sup> La question n'est pas que théorique. La CAN a indiqué à la CRC qu'il avait été constatée avec la mise en place de la gratuité un développement de la fréquentation du réseau pendant la pause méridienne.

<sup>106</sup> Cf. supra.

provisoires, la CAN précise que « [-] La gratuité n'est pas liée à la rationalisation de l'offre de transport. Sans gratuité, la rationalisation de l'offre de transport aurait néanmoins eu lieu. C'est pourquoi, la rationalisation de l'offre de transport est traitée dans la délibération sur le choix du mode de gestion et dans le dossier de consultation et non pas dans la délibération [instituant la] gratuité ».

La chambre régionale des comptes ne conteste pas que, sans la mise en place de la gratuité, le réseau des transports collectifs aurait néanmoins fait l'objet d'une rationalisation. En revanche, à l'inverse, la soutenabilité financière d'une mise en œuvre de la gratuité sans rationalisation préalable du réseau n'est pas établie. En effet, une offre surabondante et inadaptée aurait généré un accroissement significatif des charges d'exploitation, sans recettes commerciales, avec le risque que les autres sources de financement (versement mobilité des entreprises principalement) du service public de la mobilité ne suffisent plus à couvrir les charges nouvelles. En ce sens, la rationalisation du réseau et la gratuité d'accès aux transports collectifs ne sont donc pas totalement dénués de tout lien.

En comparant les rapports des délégataires du service, en 2016<sup>107</sup> et 2019, kilomètres parcourus, kilomètres commerciaux avec voyageurs et kilomètres dit haut-le-pied<sup>108</sup>, ont évolué comme suit :

**Tableau n° 23 : Évolution 2016/2018 et 2019 kms parcourus**

En kms/en %	2016	2018	2019	Variation en kms 2016/2019	Variation en % 2016/2019
<b>Total kilomètres parcourus (délégataire + sous-traitance)</b>	<b>3 906 685</b>	<b>3 314 195</b>	<b>3 585 025</b>	<b>- 304 450</b>	<b>- 12,8 %</b>
Dont kms commerciaux délégataire	2 693 834	1 831 804	1 826 009	- 601 222	- 22,3 %
Dont kms hlp délégataire*	237 254	206 500	261 240	+ 23 986	+ 10 %
Dont kms sous-traités** (kms commerciaux + kms haut-le-pied)	975 597	1 375 891	1 497 776	272 786	+ 30 %
<i>Dont % kms sous-traité / total des kms parcourus</i>	25 %	22 %	34,6 %		

Source : données de base issues des annexes 1 des rapports délégataires 2016 et 2019 – tableau et calculs CRC  
NB\* : La CRC n'a pas pris en compte dans le tableau les kms dits « techniques » recensés par TRANSDEV en 2018 et 2019 ; cette information n'apparaissant pas dans le rapport du délégataire en 2016. Les chiffres du tableau sont donc légèrement en retrait par rapport à ceux des annexes 1 des deux rapports annuels du délégataire, relatives à la production annuelle des kilomètres.

NB\*\* : Les ventilations des kms parcourus sous-traités entre kms commerciaux/kms hlp ne sont pas disponibles en 2016 d'où prise en compte du global afin de comparer les deux délégations.

Si les kilomètres produits totaux (délégataire + sous-traitance) diminuent entre 2016 et 2019 alors que la fréquentation mesurée en voyages augmente, le ratio voyages sur kilomètres produits (V/K) semble s'améliorer mécaniquement entre ces deux années.

<sup>107</sup> L'année 2016 est la dernière exercice complète pour l'ancien délégataire (la SEMTAN) et 2019, la dernière année dont les données étaient disponibles lors de l'instruction.

<sup>108</sup> Dans le transport routier de voyageurs, le haut-le-pied est le déplacement d'un véhicule (autobus ou autocar) ne transportant aucun passager.

**Tableau n° 24 : Évolution ratio V/K entre 2016 et 2019**

	2016	2018	2019
<b>Ratio V/K*</b>	<b>2,5**</b>	<b>1,98**</b>	<b>2,10**</b>
<b>Ratio V/K recalculé**</b>	<b>1,1</b>	<b>1,55</b>	<b>1,6</b>

Source : données issus des rapports des délégataires soit SEMTAN en 2016 et TNA en 2018/2019 – tableau CRC  
 Nota : \* En 2016, le nombre de voyages est calculé à partir des chiffres de vente de titres multipliés par des clefs de mobilité : par exemple, par convention, 1 ticket unitaire vendu générerait 1,16 voyages. \*\* le rapport annuel 2019 indique un V/K de 2,10 ; l'annexe 2 du même rapport mentionne le chiffre 2,06 \*\*\*le ratio a été recalculé sur la base de la fréquentation « réelle » 2016 soit 4 300 000 voyages et des comptages réels communiqués par le délégataire soit 5 286 589 voyages en 2018 et 5 725 62 en 2019. Après rectification de la fréquentation 2016, le ratio V/K s'est en effet amélioré entre 2016 et 2019 sans être aussi significatif que le laisse entendre le délégataire actuel qui ne communique que sur un ratio calculé à partir des kilomètres commerciaux<sup>109</sup>.

La chambre régionale des comptes constate que les ratios ainsi avancés sont dépendants de la mesure de la fréquentation dont les difficultés ont été évoquées et que le ratio recettes/dépenses (R/D) n'est jamais évoqué en regard des évolutions du ratio V/K. Dans sa réponse précitée, la CAN explique que « la prévision de fréquentation s'apprécie à l'aune des voyages par kilomètre commercial [-] » [-] que les kilomètres (kms) « haut le pied » sont des kms de production qui ne prennent pas de voyageurs ; en revanche, ils coûtent et sont appréciés dans l'indicateur des coûts au km commercial. [-] Lorsque le coût est rapporté au km commercial, il permet de connaître le coût total du kilomètre commercial offert à l'usager ; ainsi un exploitant qui a beaucoup de kms « haut-le-pied » aura un coût au km commercial plus élevé qu'un exploitant qui offrira plus de kms commerciaux et moins de kms « haut le pied » et qui sera ainsi plus performant ».

La chambre régionale des comptes ne partage pas cette analyse. En effet, le calcul d'un ratio V/K sur la totalité des kilomètres produits a du sens dans le cadre d'une évaluation de l'efficacité du réseau, a fortiori en l'absence de toute communication de l'exploitant et de la CAN sur le ratio kms commerciaux/coût global d'exploitation mentionné notamment dans la réponse précitée.

A ce stade, la rationalisation du réseau des transports publics collectifs niortais s'est traduite par une baisse des kilomètres produits par le délégataire réduisant d'autant ses coûts de production sans que les concours financiers de la CAN versés au délégataire en soient diminués d'autant : au contraire, ceux-ci ont augmenté significativement entre 2018 et 2019<sup>110</sup>, le financement étant assuré par le contribuable local par le biais du versement mobilité.

## 5.4 L'équilibre budgétaire du budget annexe transport

Ce budget s'équilibre en dépenses et en recettes au budget primitif 2020 à 18 818 620 € en section de fonctionnement et 3 648 54 € en investissement.

<sup>109</sup> V/K de 1,98 en 2018 et 2,1 en 2019 (sources : rapports 2018 et 2019 du délégataire).

<sup>110</sup> Cf. supra. Les chiffres 2019 sont les derniers disponibles.

### 5.4.1 L'exploitation

Les résultats de fonctionnement du budget annexe transport augmentent de 83,36 % sur la période 2014 à 2019 (+ 826 199 €) avec des produits qui progressent de 23,25 % (+ 3 300 000 €), des consommations intermédiaires en augmentation de 14,86 % (+ 1 900 000 €) dont la sous-traitance générale (CFF et compensation tarifaire) représente 95 % du total en 2019 mais des charges de gestion en baisse de 1,04 %.

Toutefois, si les recettes augmentent globalement, les subventions d'exploitation perçues diminuent de 33 % sur la période et se répartissent ainsi :

**Tableau n° 25 : Évolution des subventions perçues au titre de la mobilité (BA transport)**

<i>en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2014-2019
État	117 436	117 436	117 436	117 436	117 436	117 436	0,00 %
+ Régions	0	0	0	760 780	1 521 560	1 521 560	
+ Départements	1 528 509	1 842 523	760 780	764 461	41 431	0	-100,00 %
+ Groupements de collectivités (CAN)	800 000	400 000	0	0	0	0	-100,00 %
= Subventions d'exploitation	2 445 945	2 359 959	878 216	1 642 677	1 680 427	1 638 996	-32,99 %

Source : comptes de gestion – tableau CRC

Le subventionnement de l'État et celui de la région, devenue autorité organisatrice de la mobilité (AOM) depuis 2017, restent sensiblement identiques à celui versé en début de période. La baisse des subventions n'est donc liée qu'à l'absence de subventionnement du budget annexe par le budget principal à compter de 2016. En effet, deux subventions d'équilibre ont été versées en 2014 et 2015 : la 1<sup>ère</sup> de 800 000 €<sup>111</sup>, suite à la création de la CAN au 1<sup>er</sup> janvier 2014 et à la prise de compétence « transports » et une en 2015<sup>112</sup> de 400 000 €, afin « *de ne pas faire évoluer les tarifs et abonnements* ».

La redevance d'usage versée par le délégataire a atteint en 2019 le montant de 790 997 €<sup>113</sup>.

Le versement transport ou mobilité depuis 2019, perçu tout au long de la période, constitue de loin la première ressource du budget, puisqu'il représente 88,31 % des produits de gestion courante et a augmenté de près de 18 %.

<sup>111</sup> Délibération C-27-02-2014 du 24 février 2014.

<sup>112</sup> Délibération c-8-12-2014 du 15 décembre 2014.

<sup>113</sup> Cf. supra l'explication de la hausse de cette redevance.

**Tableau n° 26 : Évolution du montant du versement mobilité perçu par la CAN**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Versement de transport	14 442 362	14 707 677	14 947 297	15 396 030	15 527 895	16 783 968

Source : données des comptes de gestion du budget annexe transport CAN

Le taux appliqué sur le périmètre géographique de la CAN est actuellement de 1,05 %<sup>114</sup>. Le dynamisme de cette ressource s'explique ainsi principalement par la croissance de la base taxable donc indirectement de la bonne santé et du dynamisme de l'économie locale.

Depuis l'exercice 2015, les recettes tirées du versement mobilité suffisent à elles seules à payer l'ensemble des charges courantes inscrites au budget annexe. L'aisance financière induite explique pourquoi la CAN a pu sans difficulté mettre en œuvre la gratuité.

Cet environnement économique très favorable qui s'explique, en particulier, par la concentration de sièges des mutuelles sur son territoire, et en conséquence une base fiscale importante, reste néanmoins spécifique à l'agglomération de Niort et ne rend pas transposable la gratuité des transports collectifs dans d'autres agglomérations de taille comparable.

Par ailleurs, l'abondance de la ressource ne signifie pas que les dépenses, qu'elle permet de prendre en charge, sont en elles-mêmes efficaces.

Le budget annexe transport 2020 enregistre notamment au budget primitif une forte baisse prévisionnelle de la recette « versement mobilité » (- 1 065 K €) liée à la crise sanitaire. Cette baisse du produit du versement mobilité, qui pourrait également impacter le budget primitif 2021 ne met pas en péril, à ce stade, l'équilibre du budget annexe et le modèle économique du service. La prolongation de l'état d'urgence sanitaire en 2021 et l'intensification de la crise sont des risques à anticiper.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la CAN précise que la crise sanitaire du Covid-19 devrait « modifier profondément, donc à plus long terme, la nature et le volume des déplacements en transports collectifs en raison notamment du télétravail et du développement des modes de déplacements durables individuels (marche à pied, vélos) : les niveaux de fréquentation ne seraient pas revenus au niveau de l'avant crise malgré un retour à la normale de l'offre de service depuis l'été 2020 ».

#### 5.4.2 L'investissement

Sur toute la période contrôlée, l'exploitation dégage suffisamment de capacité d'autofinancement pour investir sans emprunter. L'encours de dettes du budget annexe est égal à zéro.

---

<sup>114</sup> Cf. supra.

**Tableau n° 27 : Évolution du financement des investissements**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>CAF brute/CAF nette</b>	<b>1 968 246</b>	<b>1 943 519</b>	<b>2 329 394</b>	<b>2 179 863</b>	<b>2 365 289</b>	<b>2 760 043</b>
+ recettes d'investissement hors emprunt	135 046	45 244	11 363	57 029	31 470	454 991
Financement propre disponible	2 103 293	1 988 763	2 340 757	2 236 892	2 396 759	3 215 034
<b>Dépenses d'équipement</b>	<b>2 063 515</b>	<b>1 422 129</b>	<b>2 448 761</b>	<b>1 319 746</b>	<b>1 879 832</b>	<b>1 211 459</b>
Capacité de financement propre	208 027	733 090	32 849	1 004 308	516 927	2 003 575

Source : données des comptes de gestion du budget annexe transport CAN – tableau CRC

Cette capacité de financement propre devrait permettre d'autofinancer à l'avenir, en partie ou partiellement, le projet en cours de chiffrage de la construction d'un nouveau dépôt de bus et d'une station de distribution de gaz naturel véhicule (GNV), ainsi que le changement subséquent de motorisation du parc de véhicules de transport, propriété de la CAN et mis à disposition du délégataire.

**Tableau n° 28 : Évolution CFF/recettes commerciales et compensations tarifaires à partir de 2017**

En €/en %	2016	2018	2019	Variations en %/en € 2016/2019 ou 2018/2019
<b>Contributions forfaitaires financière (CFF) versées</b>	<b>11 896 887</b>	<b>10 780 996</b>	<b>12 238 006</b>	<b>+ 2,8 % (+ 341 119 €)</b>
CFF prévisionnelles du contrat initial 2017/2023	so	10 521 235	10 455 694	- 0,06 %
CFF prévisionnelle du contrat après prise en compte des quatre avenants	so	10 883 604	11 294 682	+ 3,7 %
<b>Recettes billetterie puis compensations tarifaires versées en 2018/2019</b>	<b>1 512 327</b>	<b>1 384 234</b>	<b>1 864 870</b>	<b>+ 23,3 %</b>
Compensations tarifaires prévisionnelles du contrat initial 2017/2023	so	1 555 881	1 573 754	+ 1,1 %
<b>Contributions financières CAN versées (CFF + compensation tarifaire)</b>	<b>11 896 887</b>	<b>12 165 230</b>	<b>14 102 876</b>	<b>+ 18,5 % (2 205 989 €)</b>
Contributions financières CAN prévisionnelles du contrat initial 2017/2023	so	12 077 116	12 029 448	- 0,04 %

Source : données issues des balances des comptes annexés aux rapports annuels des délégataires – tableau et calculs CRC

Le contrat de délégation 2017/2023 a coûté en 2019 à la CAN 2 205 989 € de plus que l'ancien contrat en 2016 dont 1 864 870 € de compensation tarifaire directement liée à la mise en œuvre de la gratuité. Le solde de cette augmentation soit 341 119 € ne représente qu'une croissance de 2,8 % de la contribution totale de l'autorité délégante entre 2016 et 2019. La restructuration de l'offre, les modifications du service, faites à la demande de l'autorité

délégante et la compensation de la hausse de la redevance d'usage<sup>115</sup> matérialisées par quatre avenants, constituent les facteurs explicatifs, en première approche, de cette augmentation.

Dès à présent, à mi-parcours de la DSP en cours, la chambre régionale des comptes invite l'autorité délégante à analyser ces données en profondeur, plus largement et à mesurer depuis 2016 l'évolution du réseau, tant du point de vue quantitatif que qualitatif, afin de préparer le choix du mode de gestion du service des transports en 2022/2023.

## 6 LA CONNAISSANCE ET LA GESTION DU PATRIMOINE INTERCOMMUNAL

Les développements ci-après s'inscrivent dans le cadre d'une enquête commune – Cour des comptes et chambres régionales de comptes relative aux investissements du bloc communal.

### 6.1 La connaissance et le suivi du patrimoine intercommunal

Une collectivité ne peut élaborer une stratégie d'investissement fiable qu'en ayant une connaissance préalable de son patrimoine. Elle doit être en mesure d'identifier les caractéristiques physiques essentielles de ses biens (usage, surface, niveau d'usure, etc.), mais également leurs caractéristiques juridiques et comptables.

#### 6.1.1 La valorisation du patrimoine communal au bilan de la CAN

Le guide des opérations d'inventaire établi en juin 2014 par le comité national de fiabilité des comptes locaux rappelle dans ses principes généraux les obligations qui incombent respectivement à l'ordonnateur et au comptable public en matière de suivi d'inventaire : *« les collectivités territoriales disposent d'un patrimoine destiné à leur permettre de remplir les missions qui leur sont dévolues. Le patrimoine d'une collectivité figure à son bilan. Celui-ci doit donner une image fidèle, complète et sincère de la situation patrimoniale de la collectivité. L'ordonnateur, qui a connaissance de l'ensemble des opérations de nature patrimoniale dès leur conception, doit être en mesure de fournir toutes les informations nécessaires à leur correct enregistrement comptable. Cette démarche a pour ambition de permettre à la collectivité de répondre parfaitement aux exigences de régularité et « d'image fidèle des comptes<sup>116</sup> ».*

La CAN dispose d'un patrimoine recouvrant les biens de toutes natures comptabilisés dans l'actif du bilan. La chambre régionale des comptes a porté son attention plus particulièrement sur les bâtiments dont la CAN est propriétaire ou qui ont été mis à disposition

---

<sup>115</sup> Le comptable public a demandé à ce que la redevance d'usage soit significative et au moins égale à 50 % de la dotation d'amortissement des biens mis à disposition ; la CFF a été augmentée à due concurrence afin qu'il n'y ait pas de surcoût pour le délégataire. Cet élément n'étant pas connu au stade de la signature du contrat n'est pas pris en compte dans l'équilibre financier de la délégation par le candidat puis délégataire du service public.

<sup>116</sup> Guide des opérations d'inventaire du comité national de fiabilité des comptes locaux de juin 2014.

[https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/finances\\_locales/fiabilisation/guide\\_ope\\_inventaire.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/finances_locales/fiabilisation/guide_ope_inventaire.pdf).

par les communes membres dans le cadre des transferts de compétences qu'elle exerce, soit près de la moitié de son patrimoine enregistré au bilan fin 2019.

Elle dispose d'un inventaire physique des biens sous forme de tableau Excel dont l'intégrité n'est pas acquise, sans toutefois l'avoir produit. Elle indique dans sa réponse au rapport d'observations provisoires que le tableur fourni au cours de l'instruction était un outil de travail interne et non l'inventaire lui-même.

La chambre régionale des comptes a procédé à une comparaison entre l'actif du comptable<sup>117</sup> et l'inventaire physique précité. Il ne lui a pas été possible de procéder à un rapprochement entre les données physiques dont dispose l'ordonnateur de celles inscrites en comptabilité. Néanmoins, la CAN a fourni un tableau récapitulatif par imputation comptable des sommes inscrites à son inventaire, mentionnant les écarts avec l'actif du comptable ainsi que les observations concernant ces dernières.

La chambre régionale des comptes s'interrogeait sur la numérotation des biens à l'inventaire. Les éléments fournis sur ce point sous forme de fiche de procédure à l'appui de sa réponse au rapport d'observations provisoires indiquent que les numéros d'inventaire sont donnés de façon automatique par le logiciel. Ces numéros sont concordants à ceux qui figurent à l'actif<sup>118</sup>.

### 6.1.2 La connaissance et le suivi opérationnel du patrimoine

La direction du patrimoine de la CAN est structurée en deux pôles : le service « patrimoine communautaire et moyens généraux » ainsi que le service « régies équipements et ateliers mécaniques ». La CAN a indiqué qu'il n'existait pas de responsable dédié à l'inventaire physique mais que des responsables au sein de la direction générale du patrimoine concouraient collectivement à l'actualisation de cet inventaire.

Le patrimoine immobilier est suivi dans une application métier<sup>119</sup>, outil permettant la ventilation des consommations de crédits entre bâtiments (fluides, maintenance et interventions diverses). Cet outil est interfacé avec le logiciel des services financiers. Il permet de générer des bons de commande et assure le suivi budgétaire des dépenses liées aux bâtiments.

L'EPCI a indiqué au cours de l'instruction avoir « *lancé une consultation pour disposer d'un diagnostic patrimonial exhaustif et prédictif en termes d'entretien et de renouvellement, le livrable étant prévu pour juin 2021* ». En effet, l'inventaire physique n'est à ce jour pas totalement exhaustif et homogène pour tous les biens de son patrimoine, qui pour l'essentiel lui ont été mis à disposition ou transférés par les communes au fil du temps. À titre d'exemple, pour certains bâtiments, la CAN ne dispose pas de plans exhaustifs, pour d'autres les plans sont sur papier et enfin pour certains, les plus récents, elle dispose de plans numérisés.

---

<sup>117</sup> Issu de l'application Hélios.

<sup>118</sup> Comparaison entre la fiche de procédure « immobilisation » et des numéros d'inventaire inscrits à l'actif issu d'Hélios par sondage sur différentes imputations comptables, sans rapprochement entre inventaire et actif.

<sup>119</sup> Logiciel « Atal ».

## 6.2 Les investissements de la CAN

Les dépenses d'équipement, qui représentent plus de 91,7 M€, hors budgets annexes, augmentent durant la période (+ 35 %) : après avoir enregistré une baisse sur 2015, elles progressent depuis 2016.

### 6.2.1 Le volume et la nature des investissements réalisés

La comptabilisation en investissement consiste à inscrire au bilan de façon durable les biens qui demeurent dans le patrimoine de la collectivité. Ces dépenses d'investissement comprennent notamment des dépenses d'équipement (91,7 M€) ainsi que des subventions versées (25,4 M€ redistribués sur la période), 25 % de ces crédits le sont dans le cadre des programmes d'appui au territoire -PACT- (6.4 M€)<sup>120</sup>.

Deux PACT ont ainsi été initiés : le premier couvrant la période 2016-2018 et le second celle de 2018 à 2020. Un troisième PACT aurait dû être initié en 2020, mais le contexte sanitaire n'a pas été propice à la mise en œuvre d'un tel dispositif. La CAN précisant que « *l'installation tardive du conseil d'agglomération au 10 juillet 2020 n'a pas permis de disposer d'orientations permettant d'initier un nouveau dispositif* ».

Les dotations initiales de PACT sont évaluées à 12 012 022 €. Au 4 août 2020, 92,77 % de ces montants sont engagés et 57,30 % ont été payés. Les critères d'attributions maximum sont basés pour chaque commune sur l'effort fiscal par habitant, le nombre de logements sociaux, le potentiel financier par habitant et le revenu moyen par habitant.

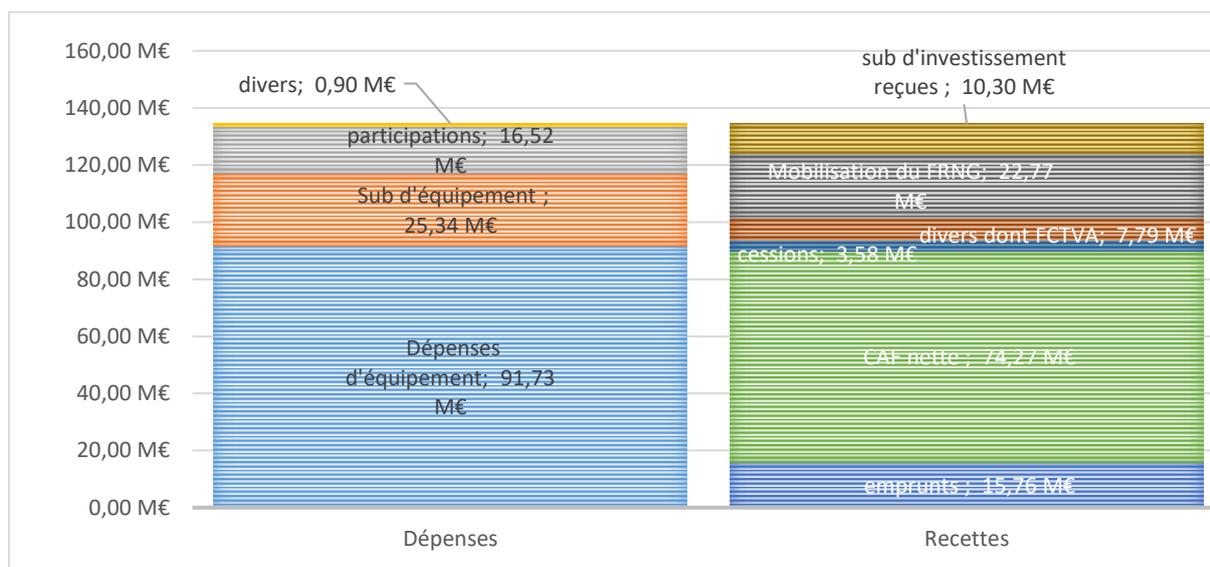
Ce mode de calcul conduit ainsi l'EPCI à doter la ville-centre d'un montant de 6,7 M€, soit 55,75 % des dotations totales ; sur l'ensemble des crédits engagés seules trois communes<sup>121</sup> n'ont pu encore bénéficier fin 2020 du versement des crédits de paiement correspondants.

La part des dépenses d'équipement représente 68,21 % du total des dépenses d'investissement (y compris travaux en régie), le montant des subventions d'équipement représente 18,84 % des dépenses d'investissement et la part des participations 12,28 %. Des subventions en nature ont été valorisées en 2015 à hauteur de 1,85 M€.

---

<sup>120</sup> Cf. réponse 13 au questionnaire n°1 de la CRC : annexe tableau suivi PACT 2016-2020.

<sup>121</sup> Epannes, Granzay-Gript et Vanneau-Irleau.

**Graphique n° 2 : Cumuls des dépenses et recettes d'investissement sur la période 2014-2019**

Source : comptes de gestion – arrondis et graphique CRC

La CAN comptabilise des dépenses d'investissement à 85,32 % hors opérations. Ainsi, hormis 2014 où plus d'une dizaine d'opérations sont comptabilisées, l'EPCI suivait fin 2019, à des degrés divers, huit opérations dont la plus ancienne date de 2015.

Enfin, la chambre régionale des comptes observe que peu d'entre elles ont donné lieu à un suivi en autorisations de programme – crédits de paiement (AP/CP).

## 6.2.2 Les investissements sous maîtrise d'ouvrage de la CAN

La procédure dite de « travaux en régie » est réalisée pour un montant global de 2,5 M€, soit moins de 3 % du montant total des dépenses d'équipement et n'appelle pas d'observations particulières.

Hors travaux en régie, l'EPCI a engagé sept projets au cours de la mandature 2014-2020 :

- la rénovation et l'agrandissement de la médiathèque Pierre-Moinot située à Niort (13 M€ d'autorisation de programme (AP) votés en 2019 pour 3,7 M€ de réalisés au 31 décembre 2019). Ce projet, démarré en juin 2016, devait être achevé fin 2020. La crise sanitaire a décalé les travaux dans le temps. La CAN a annulé 1,7 M€ de crédits de paiement au budget supplémentaire 2020 voté le 16 juin 2020 ;
- la reconstruction de la piscine Pré-Leroy à Niort (20 M€ d'AP votés pour 3,7 M€ réalisés au 31 décembre 2019). Ces travaux commencés en 2017 vont se poursuivre en 2021 en raison de décalages liés à la crise sanitaire. En conséquence, si le solde de l'opération a été voté au budget primitif, le budget supplémentaire a revu à la baisse les crédits de cette opération sur 2020 (- 4 M€) ;
- le démantèlement de l'ancien incinérateur de la déchèterie du Souché a été mené à son terme. Les montants mandatés sur 2017/2018 pour assurer le démantèlement se sont élevés à près de 1,2 M€. Toutefois, l'ouverture d'une nouvelle déchèterie sur le site en est au stade des études ;

- l'extension de la médiathèque Pierre Henri Mitard à Usseau (travaux réalisés en 2017, coût 312 000 €) ;
- la restructuration de la déchèterie du vallon d'Arty à Niort. Cette opération initiée en 2019, dénommée centre multi-activités du Vallon d'Arty, est toujours à l'état de projet dont les coûts et le périmètre du contenu ne sont pas arrêtés politiquement ;
- l'aménagement du complexe sportif de la Venise verte à Niort avec la construction d'un nouveau stade de football de 8 000 places : 1 M€ de crédits ont été ouverts au budget primitif 2020, sans ajustement au budget supplémentaire. Le changement d'actionnariat du club professionnel des Chamois Niortais en 2020 a ouvert une période d'incertitude au club professionnel et le déménagement induit du centre de formation. L'objectif d'une livraison du nouveau stade en 2022 paraît peu probable ;
- la création d'un parc résidentiel de loisirs du Vanneau Irleau sur le site de l'ancienne usine Mathé<sup>122</sup>. En raison de la liquidation, début 2020, de l'entreprise porteuse du projet d'hébergement et de services touristiques sur le site, la CAN est à la recherche d'un nouvel opérateur pour reconvertir l'ancienne friche industrielle.

Pour la nouvelle mandature, c'est notamment l'aménagement du nouveau complexe sportif de la Venise verte qui devrait voir le jour ainsi que l'aménagement du quartier de la gare de Niort qui est programmé sur la période 2023 – 2030.

La CAN devrait également accueillir de nouvelles structures d'enseignement supérieur dans le cadre du schéma local de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (SLESRI) approuvé en avril 2018. Le conseil communautaire a approuvé le 10 février 2020 une convention cadre de partenariat et d'objectifs 2020-2022 avec l'université de la Rochelle en ce sens. Par ailleurs, la CAN a acquis un bâtiment (ex-IUFM) en centre-ville destiné à héberger le moment venu des formations supérieures<sup>123</sup>. La CAN devrait également acquérir les anciens locaux de la Nouvelle République à cette fin. Sans études préalables approfondies, sur la base d'un premier chiffrage, ces acquisitions ainsi que les dépenses pluriannuelles associées de réhabilitation et d'aménagement des nouveaux locaux sont estimées à plus de 10 M€.

En conséquence, la chambre régionale des comptes invite la CAN à formaliser davantage ses objectifs et suivre les investissements dans le cadre d'une autorisation de programme pluriannuelle « enseignement supérieur », laquelle pourrait regrouper les opérations planifiées dans le cadre du SLESRI précité.

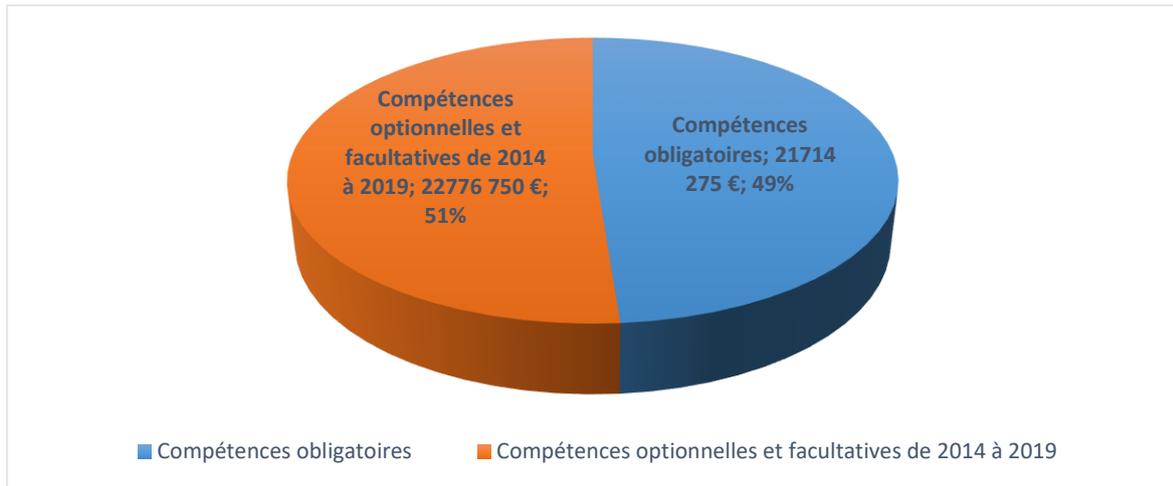
---

<sup>122</sup> Par convention du 6 novembre 2012, la CAN et l'EPF de Poitou-Charentes ont contractualisé aux fins de mener à bien un projet de réhabilitation de l'ancien site industriel des établissements Mathé (commune du Vanneau-Irleau). Le montant de l'engagement financier de la CAN a été plafonné à 1 million d'euros. Les engagements de l'EPF ont inclus la négociation avec le liquidateur, la maîtrise foncière, la démolition et la dépollution du site. L'EPF a procédé à l'acquisition foncière du site de 6,4 ha ainsi qu'à sa mise en sécurité incluant la déconstruction des superstructures (bâtiments) ainsi qu'une partie de la dépollution. Par ailleurs un appel à projet a été lancé afin de rechercher un opérateur apte à conduire un projet d'hébergement et de services touristiques. Dans le cadre de cette consultation, un opérateur privé a été retenu par la CAN pour un projet de création d'une centaine de lits et de services dédiés (petite restauration, espace aquatique, etc.). Une promesse de bail emphytéotique au profit de l'opérateur a ainsi été signée le 13 février 2019 par l'EPFNA et la CAN précisant les conditions technico-juridiques et financières de réalisation du projet. Cependant, cette promesse de bail est devenue caduque car l'opérateur a été placé en liquidation judiciaire début 2020 sans qu'une reprise de l'activité ne soit possible. De ce fait, la CAN recherche un nouvel opérateur susceptible de poursuivre la mise en œuvre du projet sachant que les coûts prévisionnels de dépollution et de remise en état du site à des fins d'usage touristique, selon les études complémentaires réalisées par l'EPFNA, devraient être relativement importants de l'ordre de 3 millions d'euros.

<sup>123</sup> Délibération C-19-09-2020 du 28 septembre 2020. Il s'agit d'un bâtiment de 11 000 m<sup>2</sup> pour 1,2 M€.

Sur la base des chiffres de dépenses d'équipement mandatées (travaux sur bâtiments hors voirie, acquisitions immobilières et foncières ainsi que subventions d'investissement) sur la période 2014-2019 par la CAN<sup>124</sup>, la chambre régionale des comptes observe que les dépenses s'équilibrent entre celles relatives à des compétences obligatoires et celles relatives à des compétences optionnelles et facultatives.

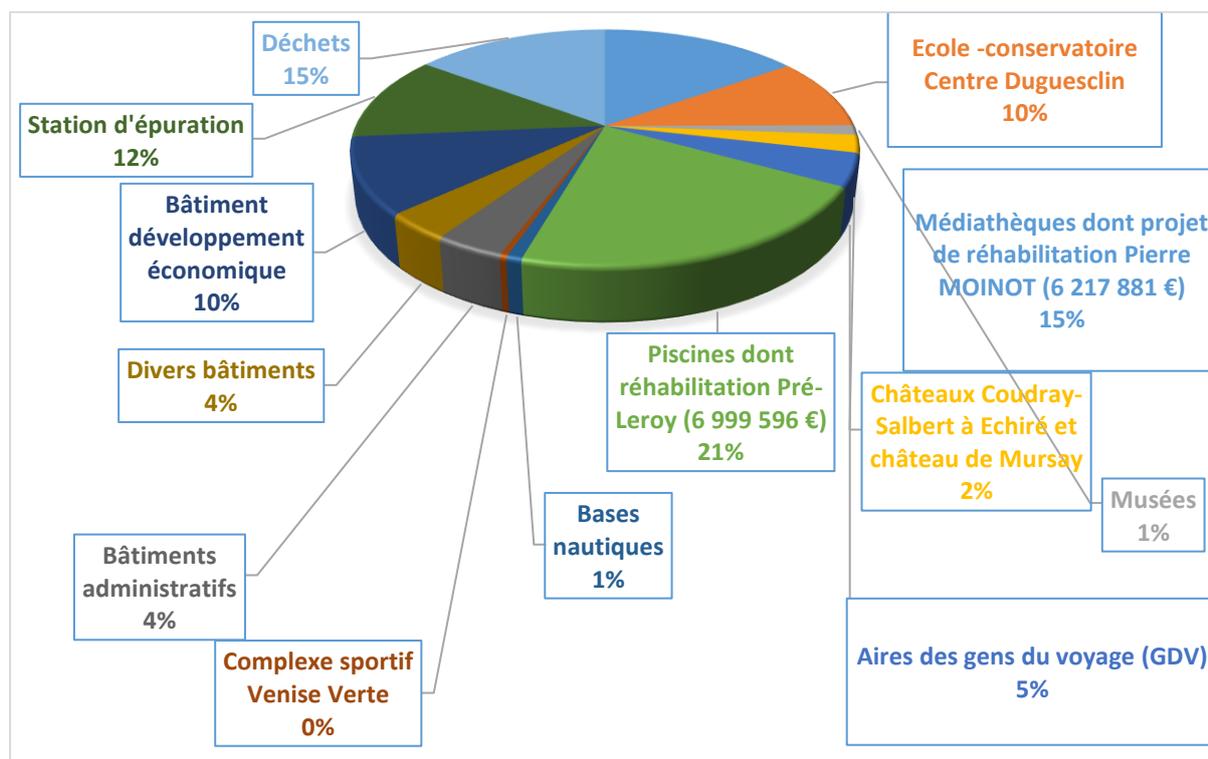
**Graphique n° 3 : Ventilation des dépenses d'équipement « bâtiments » 2014-2019 entre compétences statutaires**



Source : données CAN – calculs, graphique CRC

<sup>124</sup> Données issues de la réponse de la CAN à la question n° 72 du questionnaire n° 1.

**Graphique n° 4 : Ventilation détaillée en % des dépenses d'équipement « bâtiments » 2014-2019**



Source : données CAN – calculs, graphique CRC

**Tableau n° 29 : Ventilation détaillée en € des dépenses d'équipement « bâtiments » 2014-2019**

Libellés typologie des bâtiments	En €
Médiathèques dont projet de réhabilitation Pierre MOINOT (6 217 881 €)	6 739 283 €
École -conservatoire Centre Du Guesclin	4 348 122 €
Musées	587 363 €
Châteaux Coudray-Salbert à Echiré et château de Mursay	1 067 338 €
Aires des gens du voyage (GDV)	1 987 949 €
Piscines dont réhabilitation Pré-Leroy (6 999 596 €)	9 493 427 €
Bases nautiques	367 837 €
Complexe sportif Venise Verte	173 380 €
Bâtiments administratifs	1 688 700 €
Divers bâtiments	1 635 871 €
Bâtiment développement économique	4 624 705 €
Station d'épuration	5 185 728 €
Déchets	6 591 322 €
<b>Total</b>	<b>44 491 025 €</b>
<b>Total hors Bâtiments développement économique</b>	<b>39 866 320 €</b>

Source : données CAN – calculs, graphique CRC

La chambre régionale des comptes observe que la communication institutionnelle et les débats internes formalisés au sein des instances communautaires ont porté en premier lieu sur les projets de réhabilitation de la médiathèque Pierre-Moinot et de la piscine de Pré-Leroy mais peu sur la politique d'investissement sur les compétences déchets, développement économique, assainissement et eau<sup>125</sup> (SPIC pour les deux dernières) mais dont les enjeux financiers sont loin d'être négligeables pour l'EPCI ; ceci d'autant plus que la CAN exerce depuis le 1<sup>er</sup> janvier la compétence de production et de distribution d'eau potable sur une partie de son territoire.

Sur la seule partie de compétence « eaux pluviales – GEMAPI<sup>126</sup> » rattachée au budget principal de la CAN, le dernier PPI prévoit, dans le cadre d'un premier chiffrage sommaire, plus de 20 M€ d'investissement TTC entre 2020 et 2025. La chambre régionale des comptes n'a pas eu communication de données relatives à un ou des PPI ou schémas directeurs « eau » ou « eau-assainissement » ; ce qui ne permet pas d'écarter le risque que les recettes tirées de ces SPIC pourraient ne pas suffire à les financer sans aides exceptionnelles du budget principal.

Il manque une prospective pluriannuelle d'investissements étayée, laquelle permettrait également d'apprécier en interne et en externe la soutenabilité, les conditions d'équilibre économiques de ces deux services publics et d'orienter les choix politiques en matière tarifaire. La CAN a répondu avoir « [-] *intégralement réalisé la PPI « assainissement » lors du 1<sup>er</sup> mandat* », sans documenter sa réponse et indiqué qu' « *une nouvelle programmation était en cours d'élaboration* », confortant la recommandation formulée par la chambre régionale des comptes sur la nécessité d'élaborer ces documents.

<p><b>Recommandation n° 3 : Élaborer un plan pluriannuel d'investissements pour le service public industriel et commercial « eau ».</b></p>
---

Enfin, l'approche par les seuls investissements dans les bâtiments ne permet pas de donner une vision exacte du poids des dépenses d'équipement dans le champ de compétence « développement économique ».

En effet, outre les dépenses précitées, la CAN a dépensé en six ans de 2014 à 2019, 10,2 M€ au titre de la requalification et réfection des voiries des zones d'activité économique et contribué à hauteur de 10 M€ par des avances de trésorerie à financer la production d'un stock de même montant de terrains aménagés. Au final, les investissements dans les bâtiments « commerciaux et industriels », l'aménagement des terrains et la réhabilitation des voiries des ZAC auront atteint sur la période contrôlée 24,8 M€, soit 62,2 % du total des dépenses d'équipements dans les bâtiments : à l'exception de l'avenue Willy BRANDT, la voirie communautaire se situant exclusivement dans des zones d'activité économique. Le poids des « investissements » au sens large dans le champ de la compétence économique s'avère ainsi considérable.

Si les choix d'investissement relèvent de la seule collectivité publique, la chambre régionale des comptes invite néanmoins, dans un territoire dynamisé notamment par la présence de sièges sociaux de sociétés et de mutuelles d'assurance d'envergure, d'engager une réflexion sur leur efficacité et leur efficience avant d'engager de nouvelles dépenses dans ce domaine : le total prévisionnel 2020-2025 de ces dépenses est estimé à près de 23 M€ dans le dernier PPI

<sup>125</sup> Cf. supra développements relatifs aux avances de trésorerie.

<sup>126</sup> GEMAPI= gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

transmis au cours de l'instruction (14 M€ d'aménagement de terrains et près de 9 M€ de dépenses de requalification et d'entretien de voiries de ZAE)<sup>127</sup>.

### 6.2.3 Les aides à l'investissement porté par des tiers

La CAN peut intervenir dans ce cas sous différentes formes : subventions d'investissement, participations et investissements financiers nets (essentiellement les avances de trésorerie et prise de participation au capital enregistrées aux chapitres 26 et 27) ainsi que des garanties d'emprunt, principalement des organismes constructeurs de logements sociaux ou intermédiaires.

**Tableau n° 30 : Évolution 2014/2019 des subventions d'équipement et des participations/investissements financiers nets**

- en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul en € 2014/2019
<i>Subventions d'équipement versées (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation</i>	1 710 109	3 991 695	2 297 153	4 445 662	4 435 600	8 464 246	25 344 466
Participations et inv. financiers nets	8 140 889	- 2 425 537	-254 624	3 555 651	2 026 848	5 477 642	16 520 868
<b>Totaux</b>	<b>9 850 998</b>	<b>1 566 158</b>	<b>2 042 529</b>	<b>8 001 313</b>	<b>6 462 448</b>	<b>13 941 888</b>	<b>41 865 334</b>

Source : comptes de gestion – tableau CRC

Sur la période contrôlée, l'aide apportée par la CAN à des personnes morales en matière d'investissement est équivalente à ses dépenses d'investissement directes.

Elle est intervenue notamment dans le cadre des deux programmes d'appui communautaire au territoire (PACT 1 de 2016 à 2018 et PACT 2 de 2018 à 2020) dotés d'une enveloppe de crédits cumulés de 12 M€<sup>128</sup>.

Outre la question des avances de trésorerie déjà évoquée dans le présent rapport, la CAN a adopté un plan local d'habitat (PLH) 2016-2021 doté d'une enveloppe pluriannuelle de crédits de 24,5 M€. Fin 2020, les crédits mandatés se montaient à 9,2 M€ dont 7,5 M€ pour le logement social. La faiblesse de la consommation de l'enveloppe interroge. La programmation future dans le cadre d'un nouveau PLH devra nécessairement expliquer et tirer les leçons de la sous-consommation de l'enveloppe du PLH 2016-2021. La CAN a indiqué qu'une réflexion était en cours pour fixer de nouvelles orientations en matière de logement sur le territoire avec l'accent qui pourrait être mis sur la revitalisation des centres-bourgs ; ce qui était déjà un des objectifs de l'étude pré-opérationnelle relative à l'amélioration du parc ancien privé, au renouvellement urbain et à la revitalisation rurale des communes (2018-2022) approuvée par délibération du

<sup>127</sup> Cf. développements 3.5.3 consacrés aux avances de trésorerie du présent rapport.

<sup>128</sup> Cf. supra. Sur le projet PACT 3 (2020-2022), aucun élément de rédaction n'a pu être communiqué. L'installation tardive du conseil d'agglomération le 10 juillet 2020 n'a pas permis de disposer d'orientations permettant d'initier un nouveau dispositif.

27 juin 2016. Ce nouveau PLH devra notamment s'inscrire dans le projet de territoire, le SCoT approuvé le 10 février 2020, le PLUID à venir mais également le SLESRI précité.

## 6.2.4 La stratégie intercommunale d'investissement

### 6.2.4.1 Les plans pluriannuels d'investissement (PPI)

Le précédent rapport de la chambre régionale des comptes recommandait « *d'améliorer la programmation budgétaire au travers d'une programmation pluriannuelle des investissements réaliste avec la mise en place d'un dispositif interdisant d'inscrire en autorisation de paiement pluriannuel des investissements qui ne pourraient pas être solvabilisés en crédits de paiements annuels* ».

La direction des finances et de la fiscalité de la CAN conduit le suivi des plans pluriannuels d'investissement (PPI) en lien avec les directions concernées et la direction générale, avec l'objectif de piloter la trajectoire des finances de la CAN.

En 2020, la CAN a produit le dernier PPI du budget principal et des budgets annexes « immobilier d'entreprises » et « ZAE » pour la période 2020-2025<sup>129</sup>.

Ceux-ci chiffrant et ventilent sur plusieurs années tous les projets d'investissement qu'elle pourrait réaliser et donne un premier ordre de priorité « technique » à chaque projet. Par ailleurs, pour certains investissements, la CAN essaye d'évaluer les coûts prévisionnels (les fluides<sup>130</sup>, recrutements de personnels) de fonctionnement ainsi que les recettes attachées à la mise en service d'un équipement.

Si seuls 21,7 % des projets sont financés à ce stade, la prévision en recettes étant par nature plus difficile car plus dépendante de tiers, la CAN réalise néanmoins au final un travail de prospective financière solide, tant en dépenses qu'en recettes, actualisé en continu.

En première approche, il est donc d'autant plus surprenant que ce PPI ou des PPI ne fassent pas l'objet d'une formalisation accrue et d'une adoption par le conseil communautaire.

Si le rapport d'orientations budgétaires (ROB) présenté le 3 novembre 2014 évoque le PPI, il n'en donne toutefois pas le montant. À compter de 2017, les PPI sont énoncés dans les ROB pour leur montant global et pour 5 années : 126 M€ pour 2016/2020, 160 M€ pour 2017/2021, 161 M€ pour 2018/2022. Le ROB 2020 n'indique pas le montant prévisionnel du PPI. Néanmoins le document transmis par la CAN prévoit pour 2020/2025 un montant total de 300 M€.

Si on considère ces chiffres, et leur soutenabilité, cela revient à dire que l'EPCI devrait investir 50 M€ par an à compter de 2020. Or, sur la période examinée, la CAN a réalisé pour 92 M€ de dépenses d'équipement soit une moyenne de 15 M€ par an. Bien que la CAN voit son volume de dépenses d'investissement augmenter régulièrement depuis 2015, les dépenses d'investissement inscrites au PPI, si elles devaient être réalisées, ne sont pas soutenables tant d'un point de vue financier qu'opérationnel, c'est-à-dire de la capacité des services à gérer et à mener à bien ces projets.

<sup>129</sup> Il manque un PPI « eau/assainissement », cf. supra.

<sup>130</sup> Dépenses d'eau, de gaz et d'électricité.

Le PPI est ainsi essentiellement un outil de recueil et de chiffrage de projets d'investissement en réflexion sur le territoire, mais ne constitue pas le document politique de référence qui priorise après arbitrage, valide, et programme dans le temps, les projets d'investissement de la CAN. La collectivité a indiqué avoir fait le choix de ne pas voter son PPI afin de ne pas figer celui-ci.

Si ce choix a l'avantage de la souplesse, il présente néanmoins l'inconvénient de rendre plus difficile une analyse rétrospective des investissements en raison du caractère évolutif du PPI ainsi qu'une réflexion politique plus globale des investissements à réaliser sur le territoire, avec notamment leur priorisation spatiale ainsi que leur allocation entre les différentes politiques menées par l'EPCI.

Par ailleurs, à ce stade, il est difficile de juger si les PPI existants s'inscrivent parfaitement dans les projets et schémas adoptés par la CAN : le projet de territoire, le plan climat, air, énergie territorial (PCAET)<sup>131</sup>, le schéma de cohérence territoriale (SCOT), le schéma local de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (SLESRI), etc...

La chambre régionale des comptes observe, malgré le travail de prospective réalisé, que peu d'investissements sont suivis dans le cadre de la procédure des autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP).

### **6.2.5 La gestion en autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP)**

La communauté d'agglomération a la possibilité de gérer en AP/CP les dotations budgétaires affectées aux dépenses d'investissement<sup>132</sup>. Si ce mode de gestion reste une faculté, il permet néanmoins une meilleure lisibilité et un meilleur suivi des opérations. En effet, les autorisations de programme, constituant la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées, peuvent être révisées. Les crédits de paiement, constituant la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AP correspondantes, peuvent ainsi être évalués plus finement et donner ainsi lieu à un meilleur taux de réalisation.

La communauté d'agglomération du Niortais suit depuis 2016 certains investissements en autorisations de programme et crédits de paiement. En 2020, ce sont six opérations d'investissement votées par le conseil communautaire qui sont ainsi suivies dans le cadre des autorisations de programme. Mais en réalité seules trois de ces opérations sont réalisées en propre : le conservatoire Auguste Tolbecque, la médiathèque Pierre-Moinot et la piscine Pré Leroy.

---

<sup>131</sup> Adopté par le conseil communautaire le 10 février 2020.

<sup>132</sup> Article L.2311-3 du CGCT.

**Tableau n° 31 : Suivi des autorisations de programme et crédits de paiement**

Libellé des opérations	Montant de l'AP	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Programme local de l'habitat 2016-2021	24,500	0,148	1,979	2,621	4,446	6,753	1,769	3,794	2,040	0,950
Conservatoire Auguste Tolbècque	5,100		0,261	0,758	3,125	0,956				
Médiathèque Moinot	13,000		0,216	0,810	3,000	7,160	1,814			
Piscine Pré-Leroy	20,000		0,205	1,200	5,000	12,000	1,595			
Prog d'Appui Communautaire au Territoire n°1 (2017-2020)	6,000		1,104	1,052	2,150	0,900	0,200	0,300	0,294	
Prog d'Appui Communautaire au Territoire n°2 (2018-2020)	6,000			0,653	1,750	2,000	0,300	0,100	1,197	
<b>Total des engagements pluriannuels</b>	<b>74,600</b>	<b>0,148</b>	<b>3,765</b>	<b>7,094</b>	<b>19,471</b>	<b>29,769</b>	<b>5,678</b>	<b>4,194</b>	<b>3,531</b>	

Source : rapport d'orientation budgétaire 2020 – tableau CAN

Si le conservatoire a fait l'objet d'une inauguration en novembre 2019, des travaux de réhabilitation de la médiathèque Pierre-Moinot ainsi que de la piscine Pré Leroy sont toujours en cours<sup>133</sup>.

Outre le suivi déjà évoqué en AP/CP des investissements s'inscrivant dans le cadre du SLESRI, d'autres investissements pourraient s'y prêter tels que ceux à réaliser dans le cadre du schéma directeur d'accessibilité et de l'agenda programmé d'accessibilité (SDA-AD'AP), auquel s'attache une obligation de résultats pour la CAN<sup>134</sup> ou ceux liés à l'aménagement de terrains ou de bâtiments dans le cadre de la compétence développement économique.

Partageant l'analyse de la chambre régionale des comptes quant à la pertinence du suivi en AP/CP de certaines dépenses d'investissement, la CAN a précisé qu'elle comptait faire voter prochainement une AP retraçant ses investissements dans l'immobilier « enseignement supérieur » et une AP relative à l'« aménagement du pôle gare Niort-Atlantique - phase 1 ».

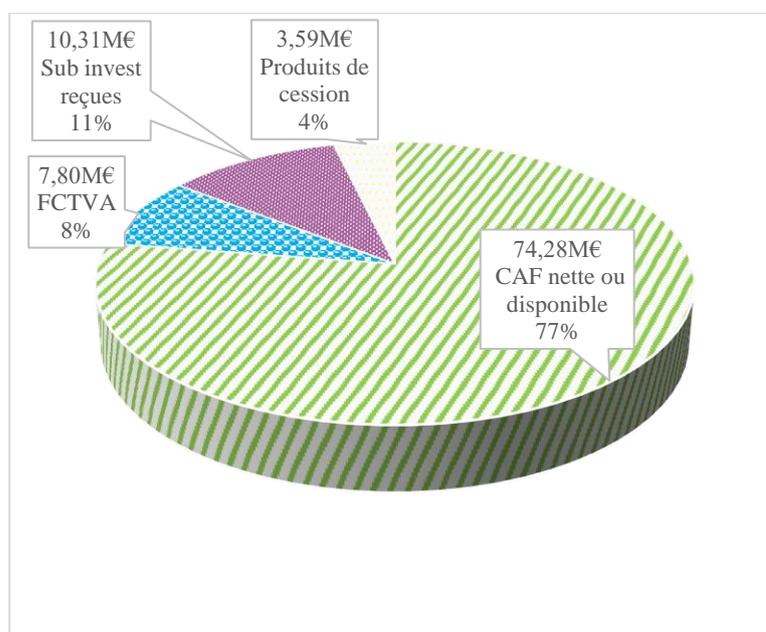
<sup>133</sup> Cf. supra.

<sup>134</sup> La CAN a demandé par délibération du 27 mai 2019 la modification et la prorogation de l'agenda initial de 2015.

## 6.3 Le financement des investissements

### 6.3.1 La ventilation des financements disponibles

Graphique n° 5 : Ventilation des financements propres disponibles<sup>135</sup> cumulés 2014-2019



Source : compte de gestion – graphique CRC

Si le financement disponible est constitué principalement par de l'auto-financement qui reste stable sur la période, ce sont les subventions d'investissement, en progression de 198 % sur la période, qui représentent le deuxième poste de financement<sup>136</sup>, suivis du FCTVA et des produits de cession. Ce financement reste toutefois insuffisant pour couvrir le besoin de financement de la collectivité. Il est ainsi complété par des recours à l'emprunt et des prélèvements sur fonds de roulement comme développé supra.

La progression très nette des produits de cession (+ 91 % entre 2014 et 2019 soit + 3 M€) correspond à la cession du terrain « Bâtipolis » du budget principal de la CAN, pour plus de 3 M€ au budget annexe zone d'activité économique. Cette écriture comptable, régulière en la forme, ne donne toutefois pas lieu à encaissement puisqu'il s'agit d'affecter le bien sur le budget enregistrant les mouvements comptables liés à l'exercice de cette compétence.

### 6.3.2 La mobilisation des financements externes

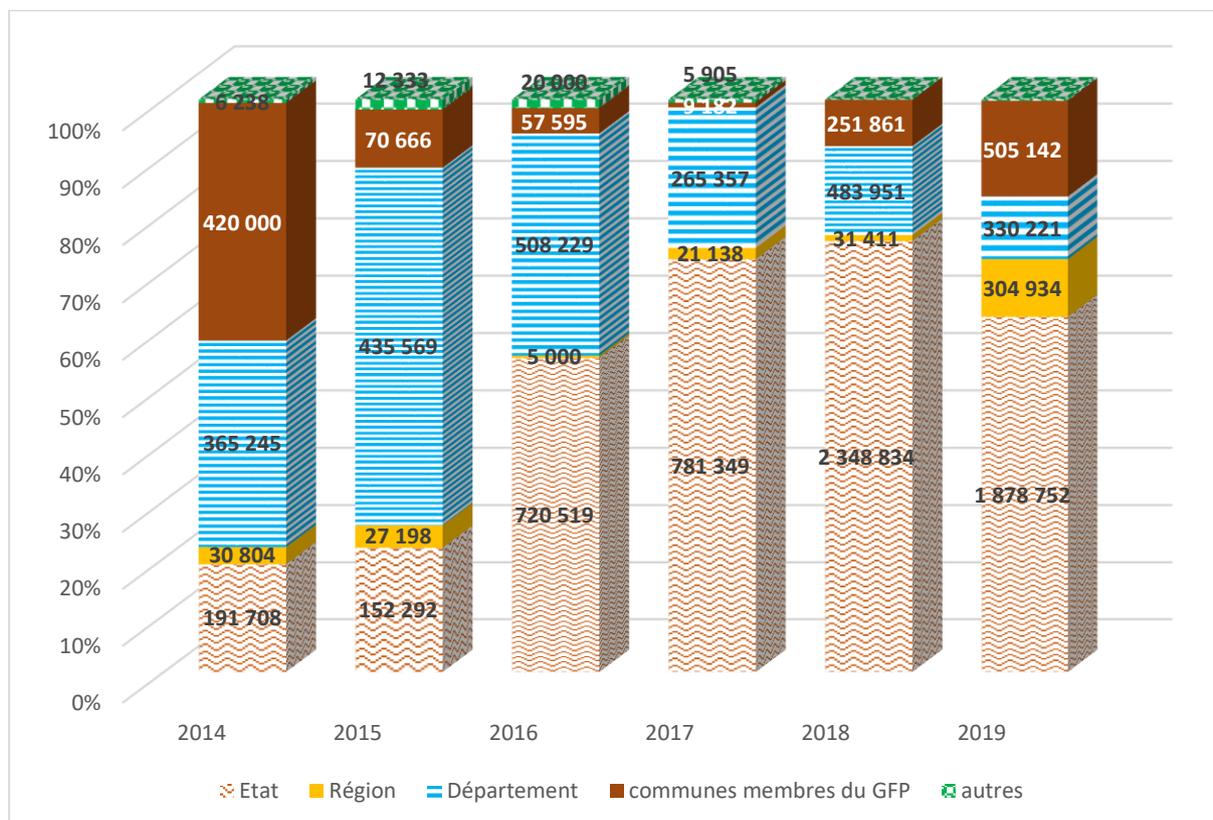
La chambre régionale des comptes observe avec intérêt qu'au sein de la direction des finances et de la fiscalité, une personne est spécifiquement chargée du suivi des subventions et des conventions.

<sup>135</sup> Hors emprunt.

<sup>136</sup> Développé infra.

Ces subventions ont fortement progressé sur la période et se décomposent par financeurs comme suit :

**Graphique n° 6 : Évolution du subventionnement de la CAN par financeur**



Source : comptes de gestion – graphique CRC

Ainsi sur le montant total des subventions reçues, 59,25 % proviennent de l'État, 23,30 % du département des Deux-Sèvres et 12,82 % des communes membres de l'EPCI<sup>137</sup>. Le subventionnement de la région Nouvelle-Aquitaine représente 4,10 % du montant total des subventions reçues. Dans le même temps, la part des subventions du département tend à diminuer (- 9,59 %) sur la période, alors que les participations de l'État et de la région ont progressé de plus de 800 %.

La chambre régionale des comptes constate la prépondérance et la progression depuis 2016 des subventions d'investissement versées par l'État ; celles-ci « amortissant » très partiellement la chute constatée de la dotation globale de fonctionnement sur la période contrôlée<sup>138</sup>.

<sup>137</sup> Essentiellement ville de Niort.

<sup>138</sup> CF. supra.

### 6.3.3 La valorisation des certificats d'énergie

Le dispositif de certificats d'économie d'énergie (CEE) a été créé par la loi n° 2005-781 de programme modifiée fixant les orientations de la politique énergétique. Il a pour objectif de réaliser des économies d'énergie dans les secteurs diffus tels que le bâtiment, la petite et moyenne industrie, l'agriculture ou encore les transports.

La CAN est ainsi éligible non obligée à ce dispositif et peut obtenir des CEE pour ses investissements générateurs d'économies d'énergie. Ceux-ci peuvent être vendus à des obligés sur le marché dédié à ces transactions<sup>139</sup>.

Depuis 2014, la CAN a valorisé les certificats d'énergie des travaux suivants :

- remplacement de fenêtres ;
- isolation par l'extérieur ;
- isolation de toiture ;
- remplacement de l'éclairage sur bâtiment de bureaux ;
- installation de radiateurs basse température ;
- système de variation électronique de vitesse sur un moteur asynchrone ;
- système de ventilation simple flux et double flux ;
- système d'éclairage extérieur sur parc d'activités ;
- rénovation d'une illumination de mise en valeur au musée du Donjon ;
- recrusage des pneumatiques – secteur transports ;
- abonnement à un service d'autopartage – secteur transports.

Deux dossiers de valorisation ont ainsi été déposés en 2014 et en 2015. Les CEE ont été cédés en 2018 auprès de ACT Commodities B.V. La vente des certificats correspondants a permis d'encaisser 49 475,89 € HT<sup>140</sup>.

Le dispositif s'avère administrativement relativement lourd à gérer pour un retour sur investissement global limité.

### 6.3.4 La politique d'acquisitions et de cessions du patrimoine

L'établissement public étant un organisme récent dont le territoire et les compétences ont évolué, celui-ci a logiquement davantage procédé à des acquisitions qu'à des cessions d'éléments du patrimoine.

Toutefois, en matière de ZAE, la balance entre les acquisitions et cessions, si elle présente un solde positif, interroge sur la politique suivie<sup>141</sup> compte tenu des stocks de terrains aménagés encore disponibles dont les années de création de zone sont relativement anciennes. La CAN dispose ainsi au 31 décembre 2019 de 23 zones d'activités dont 16 ne sont pas clôturées<sup>142</sup>.

---

<sup>139</sup> Site de l'Ademe : <https://www.ademe.fr/expertises/changement-climatique/passer-a-laction/comment-valoriser-economies-denergie-cee/principes-fonctionnement-dispositif-cee>.

<sup>140</sup> Titre 1796 compte 7788.

<sup>141</sup> Cf. supra.

<sup>142</sup> Hors ZAE terre de sport qui relève de la compétence CAN en 2020.

**Tableau n° 32 : Bilan financiers acquisitions/cessions 2014/2019**

<i>-en €</i>	Cumul en € 2014/2019
Acquisitions (hors ZAE)	11 168 684
Cessions (hors ZAE et cession terrains Batipolis au budget ZAE))	1 227 285
Acquisitions ZAE	2 117 412
Cessions ZAE	3 247 896

Source : données CAN en réponse au rapport d'observations provisoires – tableau CRC

Au niveau des bâtiments, la CAN s'est attachée à saisir les opportunités afin de bénéficier de locaux permettant d'assurer ses missions et son développement.

Par exemple, la nouvelle politique en matière d'enseignement supérieur<sup>143</sup> a orienté les acquisitions vers des locaux dans le centre-ville ou la prise de la compétence « eau » par la CAN a suscité des besoins de locaux supplémentaires.

Les acquisitions dépendent également des opérations d'investissement tierces, lesquelles nécessitent parfois la mise à disposition de locaux pour assurer la continuité des missions de services publics : par exemple, achat d'un immeuble rue de l'hôtel de ville à Niort pour créer une médiathèque de « poche » durant les travaux de réhabilitations de la médiathèque Pierre-Moinot.

Au niveau du foncier, il s'agit avant tout de terrains pour l'aménagement de zones d'activités.

## **6.4 L'exécution des dépenses d'investissement**

### **6.4.1 Les taux d'exécution hors AP/CP**

Le taux de réalisation moyen des dépenses réelles d'investissement exécutées par rapport à celles votées est de l'ordre de 59 % pour l'ensemble de la période. Néanmoins, outre des fluctuations, ce taux s'améliore entre 2014 et 2019 puisqu'il se situe aux alentours de 71 % (avec 72,24 % d'exécution hors opération et 69,95 % pour les investissements suivis en opération) en 2019 ; chiffres plus en phase avec la taille et l'expertise de l'administration communautaire.

---

<sup>143</sup> Cf. supra.

**Tableau n° 33 : Évolution de l'exécution des dépenses d'investissement réalisées par rapport à celles votées.**

<i>En €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2014-2019
A- Crédits ouverts pour les opérations d'équipement	4 027 715	2 943 820	5 489 896	6 588 149	5 896 372	14 376 857	39 322 808
B- Réalisations	2 314 276	2 000 340	1 836 999	3 018 841	4 533 957	10 385 406	24 089 818
<b>Taux de réalisation en % (= B/A)</b>	<b>57,46 %</b>	<b>67,95 %</b>	<b>33,46 %</b>	<b>45,82 %</b>	<b>76,89 %</b>	<b>72,24 %</b>	<b>61,26 %</b>
A- Crédits ouverts pour l'investissement hors opérations	58 453 853	31 850 213	29 193 055	40 672 907	35 390 143	42 963 444	238 523 615
B- Réalisations	29 632 711	14 539 707	17 694 870	23 864 244	24 292 882	30 052 721	140 077 136
<b>Taux de réalisation en % (= B/A)</b>	<b>50,69 %</b>	<b>45,65 %</b>	<b>60,61 %</b>	<b>58,67 %</b>	<b>68,64 %</b>	<b>69,95 %</b>	<b>58,73 %</b>

Source : comptes de gestion – tableau CRC

#### 6.4.2 L'exécution des autorisations de programmes – crédits de paiement

Il est difficile de dresser un bilan dans ce domaine puisque seules 6 autorisations de programme ont été ouvertes sur la période contrôlée : une seule, celle relative à la réhabilitation du conservatoire Auguste Tolbecque, a été clôturée.

Les AP relatives à la réhabilitation de la médiathèque Pierre-Moinot ainsi qu'à celle de la piscine Pré-Leroy sont toujours en cours. Les délais de réalisation seront à apprécier en tenant compte des décalages de travaux liés à la crise sanitaire.

Les AP supports du PLH, de PACT 1 et 2 déjà évoquées précédemment, n'appellent pas d'observations supplémentaires.



Les publications de la chambre régionale des comptes  
Nouvelle-Aquitaine sont disponibles sur le site :  
[www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine)

**Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine**  
3, Place des Grands Hommes – CS 30059  
33064 BORDEAUX Cedex

[nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr](mailto:nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr)