



Rapport d'observations définitives

**COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION
(Exercices 2015 et 2016)**

**ET COMMUNAUTE URBAINE
(Exercices 2017 à 2019)**

CAEN LA MER

(Calvados)

Observations délibérées le 27 octobre et 25 novembre 2021

SOMMAIRE

Synthèse	1
I - Introduction	4
II - Présentation générale de la communauté urbaine Caen la mer	4
A - Caen la mer : un territoire en devenir	5
1- La transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine	5
2- Une communauté largement périurbaine	5
3- La poursuite de l'urbanisation.....	6
B - Les compétences de la communauté urbaine	7
1- Des compétences partiellement transférées	7
2- Le droit de tirage des communes-membres	8
C - Les instances et le pilotage stratégique	10
1- L'information des élus et du public	10
2- La mise en place tardive du conseil de développement	11
3- Le pacte de gouvernance communautaire	11
4- Le projet de territoire	11
5- Les documents programmatiques obligatoires	11
D - Les organismes périphériques et la maîtrise des risques liés	12
1- Les principaux satellites et partenaires de la communauté urbaine	12
2- Le suivi et le contrôle des satellites et des partenaires.....	14
3- L'aide au développement	15
III - Les mutualisations entre l'EPCI et les communes-membres	16
A - Des mutualisations principalement cantonnées aux services de la communauté urbaine, de la ville-centre et de son CCAS.....	16
B - La planification et le suivi des mutualisations	17
1- Le schéma de mutualisation.....	17
2- Le suivi des mutualisations.....	17
C - Les services communs.....	17
1- Le régime juridique des services communs.....	17
2- Les services communs créés par Caen la mer.....	18
3- Les services dits « partagés »	19
4- La logistique immobilière des services mutualisés	20
D - Les autres formes de mutualisation	21
1- Les mises à disposition « descendantes » de services opérationnels de l'EPCI.....	21
2- Les conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée ou de co-maîtrise d'ouvrage	21
3- Les groupements de commandes	22
E - L'évaluation des mutualisations	22
1- La quasi-absence d'économies à l'échelle du bloc caennais	23
2- L'absence d'économies d'échelle pour le bloc communal	23
3- La poursuite des mutualisations	23
IV - L'information budgétaire et la fiabilité des comptes	24
A - L'information budgétaire.....	24
1- La qualité de la prévision budgétaire	24
2- Les rapports d'orientation budgétaire	24
3- La subvention du budget principal au budget annexe des transports.....	25
4- La gestion en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP)	26
5- La planification pluriannuelle des investissements	26
B - L'exactitude des comptes.....	27
1- L'état de l'actif et l'inventaire comptable	27

2-	Les amortissements et les provisions.....	29
3-	La comptabilité des stocks	30
C -	La fiabilité des données financières au regard des processus informatisés	30
1-	Une utilisation d'Astre GF qui pourrait être améliorée	31
2-	Un manque de formalisation des procédures essentielles de la sécurité du SI.....	31
3-	Une mise en conformité au RGPD à achever.....	31
D -	La gestion des tiers	32
V -	La situation financière	32
A -	Le changement d'échelle financière	32
1-	Une communauté urbaine, onze budgets.....	32
2-	Les résultats consolidés (tous budgets)	33
3-	L'endettement consolidé (tous budgets).....	34
B -	Le budget principal.....	35
1-	Vision synthétique	35
2-	Les produits de gestion	36
3-	Les reversements de fiscalité locale aux communes-membres	38
4-	Les charges de gestion du budget principal	38
5-	La capacité d'autofinancement.....	41
6-	Le financement des investissements du budget principal.....	41
C -	L'analyse bilancielle	42
1-	La dette	42
2-	Le fonds de roulement et l'évolution de la trésorerie	44
D -	Les budgets annexes	46
1-	Le budget annexe des transports	46
2-	Le budget annexe de l'assainissement collectif.....	47
3-	Les budgets annexes des zones d'aménagement	48
VI -	La gestion des investissements	48
A -	La politique d'investissement	49
1-	L'évolution des investissements de l'EPCI et les dépenses de fonctionnement induites	49
2-	Le pilotage technique et opérationnel de l'investissement.....	51
B -	La réalisation d'un projet majeur : le « Collider MoHo »	51
1-	Le montage du projet.....	52
2-	Les risques liés.....	53
VII -	La gestion des ressources humaines	54
A -	L'évolution des effectifs.....	54
1-	L'évolution des emplois	54
2-	La cohérence des données	56
3-	La typologie des emplois	56
B -	Le pilotage de la masse salariale.....	56
1 -	L'encadrement de certaines dépenses.....	56
2-	Les outils de pilotage de la masse salariale	56
C -	Le régime indemnitaire.....	57
1 -	La mise en œuvre du RIFSEEP	57
2-	Les filières non concernées par le RIFSEEP	58
D -	Le temps de travail	59
1 -	Un passage tardif aux 1 607 heures de travail annuel	59
2-	Le contrôle du temps de travail effectif	59
3-	Les jours compensateurs	60
4-	Les heures supplémentaires et complémentaires	60
5-	Un mécanisme irrégulier de report des jours de congé	61
6-	L'absentéisme	61
VIII -	La gestion des achats.....	64

A - Les données générales de la politique d'achat.....	64
1 - Le choix entre internalisation et externalisation.....	64
2 - Le poids des achats sur bons de commande.....	65
3 - La publicité des données essentielles de marché.....	66
4 - La stratégie d'achat « responsable et solidaire ».....	66
B - L'organisation de l'achat public.....	67
1 - La centralisation des procédures et des outils.....	67
2 - L'appui aux techniques d'achat par la DRJCP.....	70
C - Les lacunes de la programmation des achats.....	70
1 - Une nomenclature interne d'usage incomplet.....	71
2 - L'impossibilité d'établir une cartographie complète des achats au premier euro.....	71
3 - Un recensement des besoins limité à la planification des procédures.....	72
4 - Des fournisseurs récurrents.....	72
5 - L'usage extensif des accords-cadres à bons de commande sans maximum.....	73
D - Le contrôle des procédures par échantillon.....	74
1 - La composition de l'échantillon.....	74
2 - Les marchés passés en procédure concurrentielle avec négociation.....	74
E - Des procédures non retracées pour les bons de commande « au fil de l'eau ».....	74
1 - Le suivi des bons de commande par la DRJCP.....	74
2 - La traçabilité de la procédure et la réalité de la mise en concurrence.....	75
IX - Les transports urbains de voyageurs.....	76
A - Le cadre administratif et budgétaire d'exercice de la compétence.....	76
1- L'évolution du cadre d'exercice de la compétence des transports urbains.....	76
2- La coordination avec les autres entités.....	76
3- Le budget annexe transport.....	77
4- La prospective budgétaire et financière à l'horizon 2025.....	79
B - Le réseau de transports urbains.....	81
1- Les problématiques de déplacements et des transports urbains.....	81
2- L'opération de construction du nouveau tramway.....	83
C - La gestion déléguée.....	86
1- Les concessions de service public de 2015 à 2017.....	86
2- La convention de concession de travaux publics (CTP).....	86
3- La convention de concession de service public (CSP).....	89
D - La délégation de service public 2018-2023.....	90
ANNEXES.....	97

SYNTHESE

Communauté d'agglomération depuis 2002, Caen la mer s'est transformée, le 1^{er} janvier 2017, en communauté urbaine et comprend 48 communes. Sa population, de l'ordre de 272 000 habitants, se répartit sur un vaste territoire, parmi les plus périurbanisés de France, où l'on compte près d'une centaine de zones d'activités.

La transformation de l'EPCI en communauté urbaine s'est traduite par un changement d'échelle, en termes de périmètre géographique, mais aussi de compétences, d'effectifs, qui ont presque doublé en quatre ans, et de masses financières (plus de 350 millions d'euros de recettes totales en 2019).

Cinq ans après la création de la nouvelle entité (CUCLM), l'intégration communautaire apparaît incomplète. La démarche stratégique est largement conduite en dehors des instances officielles, notamment du conseil de la communauté urbaine, auquel n'ont pas été soumis de nombreux documents obligatoires de programmation ou de pilotage. Si, depuis 2015, de nouveaux services communs ont été créés avec la ville de Caen, la démarche de mutualisation avec les autres communes-membres demeure très partielle. Un usage parcimonieux est fait des différents mécanismes de mutualisation offerts par la réglementation. L'exemple de la voirie, avec le dispositif atypique de « droit de tirage » reconnu aux communes, montre qu'à ce stade la CUCLM, qui permet aux maires de garder la main sur les dépenses d'investissement, a renoncé à une approche commune dans cette matière pourtant essentielle.

L'importance de son budget et des participations au financement des organismes périphériques justifierait la mise en place d'un dispositif complet et opérationnel de maîtrise des risques juridiques, financiers et comptables. Même si des progrès ont été réalisés depuis l'escroquerie à l'affacturage dont l'EPCI a été victime en 2016, la fiabilité des comptes présente des lacunes difficilement justifiables, comme un écart de près de 45 millions d'euros entre l'inventaire tenu par l'établissement public et l'état de l'actif tenu par le comptable public. De même, la fiabilité des prévisions budgétaires gagnerait à être renforcée, tout particulièrement pour les opérations d'investissement. A cet égard, la gestion en autorisations de programme et crédits de paiement de la totalité des opérations d'équipement devrait permettre un meilleur niveau de réalisation des prévisions budgétaires annuelles.

Malgré la forte hausse des volumes financiers liée à son changement de statut, l'EPCI est parvenu, au cours de la période contrôlée, à maîtriser ses dépenses de fonctionnement et à dégager un autofinancement significatif. Sa dette a néanmoins doublé en trois ans (435,8 millions d'euros en 2019 contre 226 en 2016) en raison d'un important programme de travaux et de l'équipement du nouveau tramway. Sa capacité de désendettement tend à se dégrader et se rapproche du seuil d'alerte pour le budget des transports. Les projets de développement de la communauté urbaine se heurtent, à ce stade, à l'insuffisance du fonds de roulement et de la trésorerie, et aussi à l'hypothèque que représente la nécessité de rembourser le capital de ses emprunts obligataires, dont elle a différé l'amortissement. Une éventuelle prolongation de la crise sanitaire pourrait compromettre la réussite du projet de « campus des startups » MoHo dans lequel la communauté urbaine s'est engagée à hauteur de plus 20 millions d'euros, sans prendre les garanties qu'aurait justifiées un tel projet.

En matière de gestion des ressources humaines, la masse salariale est globalement maîtrisée, même si le régime indemnitaire des agents comporte quelques irrégularités. L'absentéisme reste à un niveau particulièrement élevé, qui mériterait une plus grande attention : en 2019, l'absentéisme dit « compressible » a été équivalent à l'absence permanente d'environ 152 agents, représentant un coût total de 6,6 millions d'euros.

En ce qui concerne la gestion de la commande publique, Caen la mer dispose d'un pôle expert solide. Néanmoins, les achats non programmés, effectués directement dans les services, ne sont pas maîtrisés. Leur volume trop important trahit un défaut majeur dans le recensement et la remontée des besoins, qui fait courir un risque juridique à la structure et compromet la recherche de gains sur les achats. Les outils sont néanmoins en place pour organiser une programmation des achats qui pourrait prendre sa place dans les réflexions menées sur la nouvelle démarche de pilotage budgétaire.

En matière de transports publics, les dysfonctionnements récurrents du tramway léger guidé sur pneus, mis en service en 2002, n'ont pas trouvé de solution technique garantissant sa fiabilité à un coût supportable. Cette situation a conduit à la fin de son exploitation et à la résiliation anticipée des deux contrats de concession y afférents, fin 2017. Selon l'EPCI, les coûts bruts globaux de cet équipement, incluant les indemnités de résiliation, ont atteint 360 M€.

Au cours de la période contrôlée, la communauté urbaine a confié à l'exploitant, par avenants, la réalisation de prestations et d'investissements n'entrant pas dans le champ de la DSP ou incombant à l'EPCI, cette pratique étant contraire aux règles de la commande publique.

La mise en service d'un tramway sur voie ferrée est intervenue fin juillet 2019, conformément aux délais fixés, pour un coût global de 290 M€ (valeur mai 2020), le montant des seuls travaux réalisés sous mandat de maîtrise d'ouvrage ayant dépassé de 24 % l'estimation initiale. Avec elle, s'est achevée la mise en œuvre des mesures relatives à la mobilité, fixées par le projet d'agglomération de 2015 qui prévoyait l'exploitation d'un nouveau réseau hiérarchisé et plus accessible, un abaissement du tarif étudiant et des mesures pour favoriser l'usage des transports collectifs.

Malgré une offre kilométrique en hausse de 14 %, la fréquentation a reculé de 17 % entre 2017 et 2019. La part des coûts d'exploitation du réseau supportée par l'utilisateur est passée de 34 à 21 %, et celle du contribuable de 64 à 79 %.

Dans la perspective de l'adoption de son plan de déplacements urbains, qui pourrait intégrer la réalisation d'une deuxième partie de son réseau de tramway actuellement à l'étude, la CUCLM devrait définir une politique des transports qui fixe des objectifs stratégiques articulant les différents leviers d'action prévus par les textes et dotée d'indicateurs de suivi mesurables sur la durée.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Renforcer la transparence de la gestion en soumettant la programmation pluriannuelle des investissements au conseil communautaire et en assurant l'information prévue par les textes en matière de commande publique, d'actes pris en application de délégations données par l'organe délibérant et de présentation des documents budgétaires ;
2. renforcer les actions de prévention et de lutte contre l'absentéisme ;
3. formaliser un dispositif de maîtrise des risques, en particulier en matière de commande publique ;
4. mettre en place un processus complet de remontée des besoins au premier euro, en vue de limiter le recours aux achats sur bons de commande, dits « hors marchés » ; aux seuls besoins homogènes dont le montant annuel ou global, estimé pour l'ensemble des services, est inférieur au seuil d'obligation de publicité et de mise en concurrence ;
5. veiller à recourir à l'emprunt en adéquation avec le besoin de financement des investissements, de façon à restaurer le fonds de roulement ;
6. revoir le mode de détermination des crédits d'investissement par une programmation initiale ajustée et le respect de la définition des restes à réaliser ;
7. planifier les travaux de réfection de la voirie en se fondant sur un diagnostic commun ;
8. définir une politique des transports urbains qui fixe des objectifs stratégiques articulant les différents leviers d'action prévus par les textes et dotée d'indicateurs de suivi mesurables sur la durée.

OBLIGATIONS DE FAIRE

9. Informer les élus sur les actes pris par l'exécutif sur le fondement d'une délégation des assemblées délibérantes ;
10. en matière de commande publique, estimer les besoins à l'échelle de l'EPCI et non des services, de manière à garantir le respect des seuils réglementaires ;
11. mettre un terme au versement de primes irrégulières (IFC, IMC) ;
12. régulariser les écarts constatés entre l'inventaire comptable et l'état de l'actif ;
13. amortir les équipements et les études du tramway ;
14. cesser de confier au délégataire des transports de voyageurs la réalisation de prestations incombant à l'autorité organisatrice de mobilité par avenant au contrat de délégation de service public et appliquer systématiquement les règles de la commande publique.

I - INTRODUCTION

Le programme de travail de la chambre régionale des comptes pour l'année 2020 a prévu le contrôle des comptes et de la gestion de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) Caen la mer au cours des exercices 2015 et suivants (communauté d'agglomération jusqu'au 31 décembre 2016, puis communauté urbaine), concomitamment au contrôle des comptes et de la gestion de la ville de Caen, pour les mêmes années.

Le contrôle a été ouvert par lettre du 10 avril 2020 à M. Joël Bruneau, président de l'EPCI depuis le 25 avril 2014. La lettre d'ouverture du contrôle précisait qu'en raison des contraintes spécifiques liées à la crise sanitaire du COVID-19, les services de l'EPCI ne seraient plus particulièrement sollicités qu'à partir du début du mois de juin 2020.

L'entretien préalable prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 29 janvier 2021 entre les rapporteurs et M. Bruneau.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté, les 1^{er} et 2 mars 2021, ses observations provisoires sous la forme de trois cahiers adressés respectivement les 22 juin, 30 juin et 5 juillet 2021 à M. Bruneau, et, chacun pour ce qui le concerne, à :

- M. Hervé Morin, président du conseil régional de Normandie ;
- Mme Pascale Huygue-Doyère, directrice générale SAEML Normandie Aménagement ;
- M. Vincent Rouaix, président directeur général de la société INETUM SA ;
- M. Olivier Cotinat, initiateur du projet de MoHo ;
- M. Bruno Guegan, directeur de la société Kéolis Caen mobilité ;
- M. Bruneau, maire de Caen.

M. Bruneau a sollicité et obtenu une prolongation du délai de réponse au rapport d'observations provisoires. Il a répondu par courriers postaux des 16 et 29 septembre 2021, enregistrés au greffe les 21 septembre et 4 octobre 2021, dans le délai supplémentaire qui lui avait été accordé.

Mme Huygue-Doyère, M. Guegan, M. Morin, M. Bruneau, en sa qualité de maire de Caen, et M. Cotinat ont répondu par courrier postal respectivement du 28 juillet, du 16 août, du 30 août, du 5 octobre et du 14 octobre 2021. La chambre a également reçu une réponse de M. Eric Joan, président de la SAS D-Day Innovation Patrimony.

Après avoir entendu à sa demande M. Bruneau, le 27 octobre 2021, la chambre a arrêté les présentes observations définitives le 27 octobre et le 25 novembre 2021. Le rapport a été communiqué au président en fonction.

Ce rapport, auquel est jointe la réponse de M. Bruneau, devra être communiqué au conseil communautaire lors de sa plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera communicable dans les conditions prévues au livre III du code des relations entre le public et l'administration.

II - PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNAUTE URBAINE CAEN LA MER

La communauté urbaine de Caen est, en termes de masses financières (331 millions d'euros de recettes de fonctionnement en 2019) comme de population (près de 270 000 habitants en 2018), la troisième intercommunalité de la région Normandie, après la métropole Rouen-Normandie et la communauté urbaine Le Havre-Seine-métropole.

A - Caen la mer : un territoire en devenir

1- La transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine

Le 1^{er} janvier 2017, en application de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et d'un arrêté préfectoral du 28 juillet 2016, la communauté d'agglomération de Caen, qui avait été mise en place en 2002 sous la dénomination de communauté d'agglomération du Grand Caen, a été remplacée par une communauté urbaine dite Caen la mer (CUCLM dans la suite du présent rapport).

L'ancienne communauté d'agglomération (236 919 habitants en 2014) a fusionné avec les anciennes communautés de communes Entre Thue et Mue (13 communes, 13 030 habitants en 2014) et Plaine Sud de Caen (8 communes, 7 507 habitants en 2014) pour constituer la communauté urbaine. Celle-ci a également intégré la commune de Thaon, jusqu'alors membre de la communauté de communes d'Orival. Le périmètre de la communauté urbaine n'a pas évolué depuis sa création. Seul le nombre de communes a varié du fait de la création de communes nouvelles (Le Castelet et Castine-en-Plaine) et de la dissolution de la commune de Saline

Conformément au schéma départemental de coopération intercommunal arrêté par le préfet du Calvados, la CUCLM compte actuellement 48 communes, soit 13 de plus que l'ancienne communauté d'agglomération. Si l'intégration de ces nouvelles communes a entraîné une progression limitée de la population (moins de 10 %), elle s'est aussi traduite par une augmentation de 62 % de la superficie de l'EPCI, désormais appelé à gérer des réseaux beaucoup plus étendus, qu'il s'agisse de voirie, d'assainissement, de collecte de déchets ou de transports urbains.

Le périmètre de compétences de la communauté s'est également étendu à de nouvelles compétences, dont certaines comportent des enjeux financiers importants : l'eau potable, les réseaux de chaleur, la voirie, la propreté et les espaces verts.

2- Une communauté largement périurbaine

La CUCLM s'étend actuellement sur une superficie totale de 362,94 km² (soit 6,56 % de la superficie totale du département du Calvados). Caen, la ville-centre (105 354 hab. en 2017, soit près de 40 % de la population de la communauté urbaine), constitue avec Hérouville-Saint-Clair (22 954 hab. en 2017), Ifs (11 766 hab.), Mondeville (9 868 hab.) et Colombelles (6 918 hab.) le noyau urbain de l'EPCI, qui regroupe environ 157 000 habitants, soit plus de 57 % de la population de la communauté urbaine.

Ce noyau urbain comporte plusieurs quartiers dits « prioritaires », au sens de la politique de la ville, qui représentaient au total en 2017 plus de 26 000 habitants, soit un peu plus de 10 % de la population de la communauté urbaine, mais près de 15 % à Caen, plus de 22 % à Colombelles et 40 % à Hérouville-Saint-Clair.

Cet état de fait a déterminé la signature en octobre 2015, par la communauté d'agglomération, d'un « contrat de ville » avec l'État et 26 autres parties prenantes, pour la période 2015-2020, actualisé et prorogé jusqu'en 2022 par protocole signé le 10 janvier 2020. La passation d'un tel contrat a rendu nécessaire l'adoption d'un « pacte financier et fiscal de solidarité » à l'échelle de la communauté urbaine (cf. *infra*).

Si l'on se base sur le périmètre géographique en vigueur au 1^{er} janvier 2020, le nombre de logements a pratiquement doublé entre 1975 et 2017 (143 398 logements en 2017 contre 75 931 en 1975). La périurbanisation a consommé une si grande quantité de terres agricoles fertiles que les élus sont finalement convenus de la nécessité de mieux contrôler le

phénomène, ainsi qu'il ressort du schéma de cohérence territoriale (SCOT) révisé, rendu exécutoire le 14 janvier 2020.

S'il est affiché une volonté forte de réduire la consommation d'espaces (en moyenne 97 hectares par an entre 2005 et 2015), en augmentant la part de la construction en tissu urbain existant et les densités de constructions neuves et d'emplois par hectare, le SCOT prévoit encore, à l'échelle de la communauté urbaine, la consommation de plus de 60 hectares de terres agricoles par an d'ici 2040 : 45 ha par an pour l'habitation, 16 ha pour les activités économiques hors carrières et hors projets inscrits dans la directive territoriale d'aménagement et de développement durable de l'estuaire de la Seine et 4 ha pour les équipements publics.

Ensemble, le noyau urbain et sa couronne urbaine réunissent près de 200 000 habitants, soit les trois quarts de la population de la communauté urbaine. Pour le reste, mise à part la commune balnéo-portuaire d'Ouistreham (9 081 hab. en 2017), la communauté urbaine compte une trentaine de petites communes, dont une minorité seulement peuvent être qualifiées de rurales, les autres étant en voie de périurbanisation.

3- La poursuite de l'urbanisation

a - L'aménagement de nouvelles zones d'activités économiques

Le territoire de la communauté urbaine compte plus de 90 zones d'activités économiques (ZAE), pour une superficie totale de plus de 2 500 hectares. En 2017, l'observatoire des ZAE de l'agence d'urbanisme de Caen (AUCAME) a recensé 430 hectares de foncier sans usage apparent au sein des ZAE communautaires existantes, soit environ 16 % de la surface totale couverte par ces entités, et 48 locaux en friches dans ces zones.

Si toutes les superficies sans usage apparent ne sont pas libres à la commercialisation, les ZAE ont un fort potentiel de densification et de renouvellement pour les zones en cours de mutation.

L'aménagement de ZAE se poursuit :

- pour certaines, sous la responsabilité directe de la communauté urbaine (parc d'activités Lazzaro Sud à Colombelles, ancien site PSA à Cormelles-Le-Royal, ZAC du quartier Koenig à Bretteville-sur-Odon (PA 2015), ZA du Clos de la Hogue à Bénouville (PA 2015), Parc d'activités des Rives de l'Odon à Verson Mouen ;
- pour d'autres, sous concession d'aménagement :
 - o avec la SAEML Normandie-Aménagement : ZAC Lazzaro 3 à Colombelles – coût total estimé 11,2 M€ HT, dont 3,95 M€ d'études et de travaux, pour 11,07 M€ de recettes prévisionnelles. Le dimensionnement de la future zone d'activités est de 29 ha avec une surface de plancher autorisée de 100 000 m². Un découpage en 50 lots environ est envisagé. Le dossier de réalisation a été approuvé par délibération du conseil communautaire du 26 septembre 2019 ;
 - o avec la SAEML SHEMA : ZAC Porte de la Suisse Normande 2 à Saint-André-sur-Orne pour un coût total estimé à 4,57 M€ HT, pour 105 000 m² de surface cessible de 73 500 m² de surface de plancher autorisée. Dossier de réalisation approuvé par délibération du conseil communautaire du 12 décembre 2019 ; extension du parc d'activités Espace Cardonville à Thue et Mue.

Il n'a pas été possible à la chambre d'apprécier la pertinence de la taille des opérations d'aménagement en cours au regard des besoins exprimés par les entreprises. Les éléments de justification produits au cours de l'instruction par la direction de

l'aménagement et de l'urbanisme sont à cet égard peu probants, en l'absence de données détaillées par zone.

En 2019, la communauté urbaine a reçu 192 demandes de terrains ou de locaux émanant d'entreprises : 99 demandes de locaux (bureaux, ateliers, entrepôts, surface commerciale) et 93 demandes de foncier représentant un total de 57 hectares. Seulement 11 de ces demandes émanaient d'entreprises de production, contre 41 d'entreprises du bâtiment et des travaux publics, 38 d'entreprises de services aux entreprises, 17 d'entreprises commerciales et de distribution, et 10 de logistique et de transport. 31 demandes de foncier ont pu être satisfaites pour un total de 19 hectares, alors qu'il y a du foncier sans usage dans les zones existantes, ce qui conduit à s'interroger sur la rationalisation de l'occupation de ces dernières.

La chambre prend toutefois acte du fait qu'afin de limiter la consommation foncière, Caen la mer a mis en place une nouvelle procédure réglementaire imposant une surface bâtie de 30 % minimum sur l'ensemble du foncier commercialisé et qu'une étude sur la stratégie foncière a été lancée par l'EPCI au deuxième semestre 2021, qui devrait lui permettre de s'assurer de l'adéquation de la taille des opérations d'aménagement en cours au regard des besoins exprimés par les entreprises.

b - Le renforcement de l'offre de logements

L'offre de logements neufs sur le territoire communautaire est en cours de renforcement par de multiples opérations d'aménagement à l'initiative de la communauté urbaine et des communes-membres, dont Caen, cadre de nombreuses opérations d'urbanisme. Il est prévu la production au cours des vingt prochaines années de 2 000 logements neufs, dont 1 420 dans le cœur urbain et la couronne urbaine de la CUCLM.

Pour faciliter l'accession à la propriété, la communauté urbaine a décidé de recourir à la formule du « bail réel solidaire ». Cette formule vise à faciliter la production de logements neufs et dans l'ancien réhabilités à prix abordable (entre le logement social encadré et le marché). Le principe de la création d'un organisme de foncier solidaire (OFS) a été arrêté par le conseil communautaire le 30 janvier 2020. La mise en place de cet OFS, qui devait intervenir dans le courant de l'année 2021, a fait l'objet d'une délibération en janvier 2022.

B - Les compétences de la communauté urbaine

La liste des compétences de la communauté urbaine de Caen a été fixée par arrêté du préfet du Calvados en date du 28 juillet 2016. Elle n'a pas été modifiée depuis lors¹.

1- Des compétences partiellement transférées

Les compétences obligatoires de la communauté d'agglomération ont été reprises par la communauté urbaine en quasi-totalité.

Des compétences qui étaient déjà exercées par la communauté d'agglomération à titre optionnel, sur tout ou partie de son territoire, sont devenues des compétences obligatoires du nouvel EPCI. Tel est notamment le cas de la création, de l'aménagement et de l'entretien de la voirie, de la propreté et des espaces verts qui, précédemment, étaient exercées uniquement sur les communes de Verson, Mouen et Tourville-sur-Odon.

Le périmètre de la compétence en matière de voirie a été élargi implicitement à deux domaines d'activités non mentionnés dans l'arrêté préfectoral du 28 juillet 2016 et qui relevaient jusqu'au 31 décembre 2016, sauf dans les trois communes précitées, de la

¹ Le tableau figurant en annexe n° 1 au présent rapport permet de visualiser l'évolution du périmètre de compétences de l'EPCI.

compétence communale : la propreté urbaine et l'entretien des espaces verts, réunis avec la voirie sous la dénomination de « gestion des espaces publics ».

De manière concomitante, il a été procédé à la dissolution du syndicat intercommunal des services urbains de l'agglomération caennaise (SISUAC), qui avait pour mission d'aider les communes pour l'élagage et le balayage des voiries et mettait à leur disposition des moyens spécifiques et du personnel qualifié.

La gestion des espaces publics est actuellement la compétence qui mobilise le plus de ressources financières et humaines après la compétence en matière de transports publics de personnes. Fin 2019, la communauté urbaine gérait 1 250 km de voies transférées, dont 350 km à Caen, 313 carrefours à feux, dont 200 à Caen, soit au total 1 967 feux routiers, 3 parcs de stationnement en enclos comptant 450 places, 6 parkings de stationnement en ouvrage comptant 2 126 places. Au total, 811 agents transférés, dont 395 de la ville de Caen et 161 agents des communes partiellement mis à la disposition de la communauté urbaine, étaient mobilisés pour l'exercice de la seule compétence en matière de voirie.

La gestion des espaces publics est territorialisée, pour des raisons de proximité et de réactivité, en fonction des besoins exprimés par les communes. Une sectorisation de la compétence devait être opérationnelle au 1^{er} janvier 2022. Les secteurs fonctionneront avec des moyens humains, matériels et financiers mutualisés à leur échelle.

2- Le droit de tirage des communes-membres

a - Un dispositif atypique et peu propice à l'intégration

Par délibération du 14 décembre 2017, le conseil communautaire a adopté une « charte de gouvernance » de la communauté urbaine qui complète les statuts et le règlement intérieur prévu par la loi. Ce document institue, au profit des communes-membres, un « droit de tirage », dont le principe a été décidé en conférence des maires.

Le dispositif consiste à « flécher » une partie des dépenses de la communauté urbaine tant en investissement qu'en fonctionnement, en faveur des communes-membres, dans les trois domaines relevant de la compétence « espaces publics ». Présenté comme une condition *sine qua non* de l'adhésion des maires des communes-membres au projet communautaire, il permet à chaque commune de disposer d'une enveloppe financière prédéfinie, en fonctionnement et en investissement, les maires conservant ainsi, indirectement, un pouvoir de décision dans des domaines transférés, même s'ils n'ont plus, formellement, celui de passer les marchés y afférents, qui relèvent désormais de la seule compétence de l'EPCI.

Le montant des enveloppes annuelles attribuées aux communes a été initialement fixé sur la base du recensement des charges transférées² et hors contributions des communes concernées au SISUAC et au SIVOM des Trois-Vallées³.

Les montants ont pu être revus lors des commissions locales d'évaluation des charges transférées (CLECT) mais aussi en fonction des changements de mode de gestion de certaines activités. Ils apparaissent très significatifs, avec plus de 32 millions d'euros de crédits ouverts en 2019. Certaines communes ont demandé à bénéficier, encore en 2020, d'une réévaluation de leur droit de tirage.

² Moyenne sur dix ans en investissement et sur trois ans en fonctionnement, hors frais de personnel, hors charges exceptionnelles, hors éclairage public et stationnement, ces deux derniers domaines ne relevant pas de la compétence « voirie ».

³ Communes de Colombelles, Cormelles-le-Royal, Cuverville, Giberville et Mondeville.

Tableau n° 1 Droit de tirage des communes-membres

En euros	2017	2018	2019
Budget primitif	10 687 902	13 387 063	12 275 728
Crédits ouverts	13 000 690	26 211 446	32 011 035
Réalisé	6 201 116	11 527 832	15 060 053

Source : Caen la mer

En fonctionnement, la gestion des enveloppes se fait annuellement, mais en investissement, elle se fait de manière pluriannuelle, en autorisations de programme et en crédits de paiement (AP/CP), permettant une souplesse d'utilisation des crédits et un meilleur taux d'exécution des dépenses. Les AP des droits de tirage ont été votées pour trois années en 2017, et prolongées d'une année en 2019 pour s'étaler jusqu'en 2020.

Chaque commune ou secteur dispose ainsi, dans le cadre d'une subdélégation, d'une enveloppe lui permettant d'établir sa propre programmation de travaux ou d'acquisition de petits matériels. Il n'y a donc pas encore, à ce stade, de politique communautaire en matière de voirie, d'espaces verts et de propreté.

b - Un risque systémique de méconnaissance des règles de la commande publique

Ce dispositif, qui apparaît en soi contraire à l'esprit de l'intercommunalité, engendre une difficulté juridique pour la gestion des commandes : alors que la computation des seuils devrait s'opérer au niveau de l'ensemble des besoins de la communauté urbaine, pour toutes les prestations récurrentes hors opérations de travaux individualisées, l'organisation choisie, décentralisée et cloisonnée, entraîne un fractionnement irrégulier des achats.

L'absence de consolidation des besoins des communes en matière de voirie, espaces verts et propreté à l'échelle de l'EPCI empêche la computation des seuils déterminant le choix de la procédure de marché adéquate, ce qui favorise la multiplication des commandes de gré à gré, dont la gestion est coûteuse, et prive la communauté urbaine des effets d'un volume d'achat conséquent sur les prix.

Les seules dépenses visées (supérieures à 1 000 euros TTC) sur le code « horticulture » se sont élevées en 2019 à plus de 370 000 euros HT. La fourniture de machines spécifiques (557 239 euros de bons de commande HT) ou de machines pour l'entretien paysager (321 787 euros HT), de carburant (250 500 euros HT), le mobilier urbain (210 000 euros HT), ont dépassé ou frôlé le seuil de procédures formalisées (désormais fixé à 215 000 euros) en commandes successives isolées dans les communes.

La sectorisation géographique du droit de tirage, commencée en 2017, n'a pas entraîné d'effet visible sur la répartition des commandes passées postérieurement au transfert à l'EPCI des contrats passés par les communes-membres. La chambre souligne la nécessité pour la communauté urbaine de consolider, à l'échelle de l'EPCI, les besoins des secteurs en matière de voirie, espaces verts et propreté de manière à garantir la juste computation des seuils déterminant le choix de la procédure de marché adéquate.

À compter du budget 2022, les droits de tirage mis en place le 1^{er} janvier 2017 sur le budget de fonctionnement et d'investissement de CUCLM (cf. *infra*) sont remplacés par des « enveloppes de secteur » regroupant les droits de tirage des communes d'un même secteur.

Il sera élaboré pour chaque secteur un plan pluriannuel d'investissement sur la durée du mandat.

C - Les instances et le pilotage stratégique

1- L'information des élus et du public

Depuis sa mise en place, la communauté urbaine observe une pratique restrictive concernant les conditions dans lesquelles est assurée l'information du conseil communautaire, et donc des citoyens. Ce point appelle cinq observations, étant précisé que les insuffisances des rapports d'orientation budgétaire font l'objet de développements dans la quatrième partie du présent rapport.

En premier lieu, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, le président de l'établissement public de coopération intercommunale doit, en vertu de l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales (CGCT), adresser chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune-membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant⁴. Cette obligation a été ignorée par l'ordonnateur de Caen la mer jusqu'à l'exercice 2019.

En deuxième lieu, s'agissant des organismes périphériques et des partenaires de la communauté urbaine, l'information du conseil communautaire apparaît, à bien des égards, lacunaire. Ainsi, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme, les comptes rendus annuels des sociétés titulaires de concessions publiques d'aménagement (comme c'est le cas de la SAEML Normandie aménagement) ne sont pas systématiquement soumis au vote de l'organe délibérant.

De même, l'obligation faite par l'article L. 1524-1 du CGCT de soumettre au moins une fois par an à l'assemblée délibérante le rapport écrit des représentants de l'EPCI au conseil d'administration ou au conseil de surveillance des sociétés dans le capital desquelles l'EPCI détient une participation a été constamment méconnue. Il en va de même des rapports relatifs aux mutualisations entre l'EPCI et les communes-membres, qui ne semblent au demeurant pas avoir été établis.

En outre, dans le cas de la convention de mandat conclue en 2013 pour la réalisation du nouveau tramway avec le groupement Tramcités, constitué entre la société EGIS et la SAEML Normandie aménagement, il était prévu la production d'un compte rendu annuel qui devait être soumis à l'approbation du conseil communautaire. Par avenant n° 4 à ce contrat, la communauté urbaine a renoncé à soumettre à l'organe délibérant les comptes rendus produits par le mandataire. Ces derniers ont été seulement soumis à l'approbation du bureau communautaire.

Enfin, les dépenses sur bons de commande ne sont pas retracées dans le cadre de l'information obligatoire que l'exécutif doit à l'assemblée délibérante sur toutes les décisions prises sur sa délégation.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur de porter désormais à la connaissance des élus une information exhaustive sur les achats réalisés.

⁴ Ce rapport ne se confond pas avec le « rapport annuel sur l'état de la collectivité » prévu à l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et qui porte essentiellement sur la situation sociale.

2- La mise en place tardive du conseil de développement

Caen la mer n'a installé son conseil de développement qu'en 2021, alors que la création d'un tel conseil était obligatoire depuis 2015 dans les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants. Nombre de documents-cadres obligatoires⁵ ont ainsi été adoptés sans qu'ait été préalablement recueilli l'avis du conseil de développement requis par la loi.

L'avis du conseil de développement sur le projet de plan local d'urbanisme intercommunal en cours d'élaboration devra être impérativement sollicité avant son adoption par le conseil communautaire.

3- Le pacte de gouvernance communautaire

Une charte de gouvernance communautaire ayant été adoptée en 2017, postérieurement à la transformation de l'EPCI en communauté urbaine, l'exécutif de l'EPCI n'a pas estimé utile d'ouvrir, postérieurement au renouvellement du conseil communautaire en 2020, un débat sur l'opportunité d'élaborer un nouveau « pacte de gouvernance » au sens de l'article L. 5211-11-2 du CGCT.

La communauté urbaine ne peut cependant faire l'économie d'un tel débat, s'agissant d'une obligation créée par la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

4- Le projet de territoire

Sans y être tenue par la loi, la communauté d'agglomération s'est dotée en décembre 2015 d'un projet d'agglomération (délibération du 17 décembre 2015), destiné à venir en appui du programme pluriannuel d'investissement du mandat en cours et à s'articuler avec un schéma de mutualisation. Le projet d'agglomération avait notamment prévu la transformation de l'EPCI en communauté urbaine, afin d'élargir son assise territoriale et de lui permettre de porter au mieux les politiques de réseaux (voirie, grand cycle de l'eau) et les projets du bassin de vie.

Depuis lors, il n'a pas été formalisé de nouveau projet de territoire alors que la transformation de l'EPCI en communauté urbaine s'est tout à la fois traduite par une extension de son périmètre de compétences et un élargissement de son emprise territoriale.

Le caractère très complet du projet d'agglomération adopté en décembre 2015, dont l'horizon de réalisation était le moyen terme, explique que la formalisation d'un projet de communauté urbaine n'ait pas été perçue comme une urgence. L'élaboration d'un nouveau projet de territoire a pu ainsi être reportée sans inconvénient majeur à la nouvelle mandature. Caen la mer devrait pouvoir disposer d'un nouveau projet de territoire au plus tard en 2022.

5- Les documents programmatiques obligatoires

Conformément aux textes, la communauté urbaine est dotée de deux documents à caractère stratégique ou programmatique :

- le schéma de cohérence territoriale (SCoT), document d'urbanisme qui s'impose comme cadre de référence en matière d'aménagement et de préservation de l'environnement du territoire, approuvé en 2011 et révisé par délibération du comité syndical du syndicat mixte Caen métropole le 6 mars 2019 ;

⁵ Schéma de cohérence territoriale (SCoT), plan local de l'habitat (PLH), plan de déplacement urbain (PDU), agenda 21, plan d'aménagement et de développement durable (PADD), plan climat énergie (PCE).

- le programme local de l'habitat (PLH) 2019-2024, adopté par délibération du conseil communautaire du 30 janvier 2020 et prévoyant la construction de 12 400 logements durant les six ans de sa mise en œuvre.

La chambre relève que trois autres documents-cadres font, pour l'heure, défaut :

- le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), qui demeure en cours d'élaboration, aux termes d'une délibération du conseil communautaire du 23 mai 2019⁶ ;
- le plan de déplacements urbains (PDU, articles L. 1214-1 et suivants du code des transports), adopté par délibération du conseil communautaire du 29 mars 2013 pour les années 2013 à 2018 mais non actualisé à ce jour ; le lancement en mai 2019 d'une procédure de PLUi-habitats déplacements tend à remédier à cette carence, mais l'actualisation pourrait ne pas être effective avant plusieurs années ;
- le plan climat-air-énergie territorial (PCAET), qui devait être adopté au plus tard le 31 décembre 2018 (loi n° 2015-992 du 17 août 2015) et dont l'élaboration par le syndicat mixte du pôle métropolitain⁷ ne devait pas être achevée avant le quatrième trimestre de 2021, avant qu'il soit décliné au niveau de la communauté urbaine.

D - Les organismes périphériques et la maîtrise des risques liés

1- Les principaux satellites et partenaires de la communauté urbaine

Caen la mer participe au financement de nombreux organismes de coopération intercommunale, détient des participations dans le capital de plusieurs sociétés et gère d'assez nombreux contrats de délégation de service public.

a - Les organismes de regroupement

La communauté urbaine siège au conseil et participe en 2019 au financement de 12 organismes de regroupement, pour un total de participations de l'ordre de 25 M€ en fonctionnement, dont près de 14,25 M€ pour le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) et 6,2 M€ au profit du syndicat pour la valorisation et l'élimination des déchets de l'agglomération caennaise (SYVEDAC).

En 2020, les participations aux syndicats intercommunaux liés à la compétence en matière de collecte et de traitement des ordures ménagères devaient enregistrer une baisse importante (de l'ordre de 1,5 M€) à la suite de la dissolution du SIDOM de Creully, effective au 31 décembre 2019, mais compensée par une hausse du coût des contrats de collecte au sein des charges à caractère général.

b - Les participations en capital

La CUCLM détient des participations d'un montant total de 12,3 M€ au capital de sept sociétés non cotées. Quatre sociétés anonymes d'économie mixte locale : Normandie aménagement, la société caennaise de développement immobilier, la société d'économie mixte pour la maîtrise et la récupération de l'énergie thermique (SEMMERET) et la société santé et physique nucléaire (SAPHYN), deux sociétés publiques locales (la SPLA Caen Presqu'île et la SPL Epopea) et une société anonyme à directoire, la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) de Normandie.

⁶ Il conviendrait que le PLUi rende inconstructibles, par un zonage adapté, les zones classées à risque fort (rouge) dans le plan de prévention du risque d'inondation de la basse vallée de l'Orne.

⁷ Par délibération du 23 novembre 2017, le conseil communautaire a approuvé le transfert de la compétence au syndicat mixte du pôle métropolitain.

Tableau n° 2 Les participations en capital de Caen la mer

Dénomination	Date de création	Nature juridique	% du capital détenu par Caen la mer	Montant du capital détenu
Normandie Aménagement	1996	SAEML	68,56 %	7 048 740 €
EPOPEA (gestion d'une zone d'activités économiques)	2019	SPL	71,76 %	488 000 €
Société caennaise de développement immobilier	1961	SAEML	0,98 %	2 400 €
Société d'économie mixte pour la maîtrise et la récupération de l'énergie thermique (SEMMERET)	1988	SEML	34,00 %	1 806 250 €
SAPHYN (hadronthérapie)	2009	SAEML	7,22 %	2 503 000 €
Caen Presqu'île	2010	SPLA	60,00 %	480 000 €
Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural de Normandie	1962	SA à directoire	0,33 %	10 000 €

Source : CUCLM et CRC

A ces participations, qui à ce stade ne présentent pas par elles-mêmes de risque particulier à court terme pour la communauté urbaine⁸, s'ajoutent des garanties d'emprunt d'un montant total significatif (8,8 M€ au 31 décembre 2019 pour Normandie aménagement, 3,1 M€ pour la société caennaise de développement immobilier).

La conservation d'une participation, certes très minoritaire, au capital de la SAEML caennaise de développement immobilier pose question au regard des compétences statutaires de l'EPCI et ne semble s'expliquer que par le fait que Caen la mer a accordé à cette SAEML des garanties d'emprunt à hauteur de 3 230 000 €.

c - Les garanties d'emprunt

Au 31 décembre 2019, 21 organismes bénéficiaient de la garantie de la communauté urbaine, pour un encours total de dette garantie s'élevant à 86,73 M€ (incluant les engagements évoqués au point précédent), et un capital restant dû de 59,98 M€. A la même date, le ratio prudentiel défini à l'article L. 2252-2 du CGCT s'élevait à 12,5 %, soit une valeur nettement inférieure au seuil limite réglementaire de 50 %.

Les emprunts ainsi garantis ont été principalement contractés par des organismes HLM pour le financement d'opérations de logement social aidées par l'État, qui présentent un faible risque de défaillance.

Toutefois, d'autres organismes présentent un profil de risque moins favorable. La communauté urbaine pourrait être appelée, en cas de défaillance de leur part, à se substituer aux emprunteurs et à prendre en charge les annuités impayées. La communauté urbaine n'a provisionné aucune de ces garanties d'emprunt. Même si, à ce jour, l'EPCI n'a pas été appelé en garantie, des provisions pourraient être constituées en considération du fait que tous les organismes bénéficiaires de garanties ne sont pas des organismes de logement social.

En 2019, le total des annuités des emprunts garantis représentait près de 4,3 M€ en capital et 817 816,13 € en intérêt, soit 2 % des recettes réelles de fonctionnement de l'exercice.

⁸ La gestion de la SEMMERET avait donné lieu en mai 2014 à la publication par la chambre d'un rapport d'observations définitives de la chambre mettant en évidence une situation précaire ayant nécessité la mise en œuvre d'un plan de redressement, qui semble avoir produit tous ses effets avec une progression du chiffre d'affaires et un rétablissement du résultat.

d - Les délégataires de service public

La communauté urbaine est actuellement engagée dans quinze contrats de délégation de service public (DSP), dont huit relatifs à la gestion de l'assainissement collectif (concernant treize communes et sections de communes), un au service public des transports urbains de voyageurs (sur la totalité du territoire intercommunal), un à la gestion de l'aéroport de Caen-Normandie (ex-aéroport de Caen-Carpique), un à la gestion du golf de Caen-Louvigny, un à la gestion du réseau de fibre optique sur le territoire intercommunal, un à la gestion des parcs de stationnement souterrain, un à la gestion du réseau de chaleur du quartier prioritaire de la Grâce de Dieu à Caen et un à la gestion du réseau de chaleur d'Hérouville-Saint-Clair.

La chambre n'a pas examiné les conditions de passation et d'exécution de ces contrats de délégation de service public, à l'exception de celui passé avec KEOLIS en matière de transports urbains de voyageurs (voir partie IX, *infra*).

2- Le suivi et le contrôle des satellites et des partenaires

Ce suivi et ce contrôle restent à l'heure actuelle largement embryonnaires, eu égard à la situation de la direction du contrôle de gestion et à l'absence persistante de commission de contrôle financier.

a - Les limites du travail de la direction du contrôle de gestion

La direction du contrôle de gestion a, en principe, vocation à assurer le contrôle des délégations de service public en lien avec les directions pilotes.

En pratique, si un audit ponctuel de la chaîne d'encaissement des recettes de billetterie chez le délégataire des transports urbains de voyageurs a été effectué en 2016, seuls les contrats de DSP du golf de Caen-Louvigny et de la fibre optique semblent avoir fait l'objet d'un réel suivi par cette direction au cours de la période sous revue.

Pour la vérification des données facturées annuellement par Keolis en application de la convention de délégation de service public des transports, la CUCLM se fait assister par un cabinet spécialisé.

La communauté urbaine n'a pas été en mesure de préciser les modalités du contrôle des autres contrats de délégation de service public, qui pour la plupart emportent des enjeux financiers importants.

Les organismes de regroupement et les sociétés au capital desquelles Caen la mer est présente ne semblent pas davantage faire l'objet d'un suivi particulier, à la différence (depuis 2019) des associations subventionnées (les « partenaires »). Il en va de même des organismes bénéficiaires de garantie d'emprunt, passée la phase d'instruction de leur demande de garantie.

Si elle a été en mesure de réaliser ces dernières années diverses études ponctuelles et analyses financières concernant la communauté urbaine, s'agissant des « satellites », la direction du contrôle de gestion a procédé depuis 2015 à l'analyse de la situation financière d'une seule SAEML et d'un seul syndicat mixte.

Comme dans le cas des associations, un suivi au moins sommaire pourrait être assuré sur la base de quelques indicateurs, par exemple la structure financière, la situation de trésorerie et le résultat net, de manière à détecter les risques susceptibles d'affecter les intérêts financiers de la communauté urbaine.

b - L'absence de commission de contrôle financier

À la différence de la ville de Caen, où la création d'une commission de contrôle financier a été décidée, la CUCLM n'avait pas mis en place, à l'issue du présent contrôle, cette instance prévue par les articles R. 2222-3 à R. 2222-6 du CGCT et qui est compétente pour contrôler l'exécution des conventions financières passées avec les entreprises comportant des règlements de compte périodiques, dont les délégataires de service public et les entreprises ou organismes qui bénéficient de prêts ou de garanties d'emprunt.

La chambre rappelle à la communauté urbaine qu'elle est tenue par la loi de créer et de désigner les membres d'une commission de contrôle financier au sens du CGCT, et de veiller à son fonctionnement effectif.

3- L'aide au développement

Caen la mer accorde des subventions à des associations participant à l'aide au développement, sur le fondement juridique de la loi Oudin-Santini du 9 février 2005, qui permet notamment aux EPCI chargés des services publics de distribution d'eau et d'assainissement, d'affecter 1 % maximum des recettes propres de chacun de leurs budgets relatifs aux services d'eau et d'assainissement à des actions de coopération internationale.

Au cours de la période 2015-2019, le montant cumulé des subventions effectivement versées pour financer des projets en Afrique s'est élevé à 130 751 euros, montant modeste à l'échelle de la communauté urbaine mais non négligeable du côté africain si l'on raisonne en termes de parité des pouvoirs d'achat.

Un règlement spécial a été adopté par le bureau communautaire le 29 novembre 2018, selon lequel les associations subventionnées doivent transmettre à l'administration ayant versé une subvention un compte rendu financier dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée.

Caen la mer n'a pas été en mesure de produire à la chambre les comptes rendus financiers des associations ayant bénéficié de telles subventions en 2019. La juridiction financière rappelle à la communauté urbaine la nécessité d'exiger des comptes rendus des aides ainsi apportées, afin de s'assurer d'un emploi des fonds conforme à leur objet.

III - LES MUTUALISATIONS ENTRE L'EPCI ET LES COMMUNES-MEMBRES

A - Des mutualisations principalement cantonnées aux services de la communauté urbaine, de la ville-centre et de son CCAS.

Tableau n° 3 Mesure de la mutualisation des charges de gestion

Mutualisation des charges de gestion entre Caen-la-Mer et les communes adhérentes			
	2017	2018	2019
Total charges de personnel mutualisées	6 393 917,02 €	5 915 433,47 €	5 378 687,02 €
Total autres charges mutualisées (comptes 62875 et 70875)	1 572 334,48 €	2 635 709,28 €	2 454 125,74 €
Total subventions de fonctionnement (657341 et 74741)	3 000,00 €	4 500,00 €	50 752,55 €
Total des charges mutualisées	7 969 251,50 €	8 555 642,75 €	7 883 565,31 €
Total charges de gestion des communes (60 à 65)	232 914 839,45 €	230 930 313,96 €	230 603 247,93 €
en % des charges de gestion totales	58,4 %	57,7 %	57,7 %
Total charges de gestion Caen la Mer (60 à 65)	165 654 299,79 €	169 472 695,37 €	168 937 168,86 €
en % des charges de gestion totales	41,6 %	42,3 %	42,3 %
Total charges de gestion (D)	398 569 139,24 €	400 403 009,33 €	399 540 416,59 €
Taux de mutualisation des charges de gestion	2,04 %	2,18 %	2,01 %

Source : comptes de gestion retraités par la CRC.

Dans son précédent rapport, en 2014, la chambre avait fait le constat que l'EPCI procédait à une mise en commun progressive de services, « sans toutefois conduire à une véritable démarche de mutualisation aboutie à l'échelle intercommunale, pourtant source de meilleure efficacité de l'action publique. »

La direction des bâtiments, la direction des affaires culturelles et la direction des systèmes d'information de la ville de Caen avaient ainsi été mutualisées en avril 2011 et 65,8 agents ETP transférés à l'EPCI, mais aucune action de mutualisation n'avait été entreprise avec les autres communes-membres.

Selon l'EPCI, le niveau élevé atteint en 2019 par le coefficient d'intégration fiscale (CIF), de l'ordre de 60 %, révélerait un niveau élevé de mutualisation. Toutefois, le CIF donne, par construction, une image incomplète des mutualisations au sein du bloc communal⁹.

Dans les faits, la période sous revue a été marquée, indépendamment des transferts de compétences, par la création de nouveaux services communs, essentiellement entre l'EPCI, la ville de Caen et son centre communal d'action sociale (CCAS), assurant des fonctions support ou techniques.

Les mutualisations avec les autres communes-membres restent en nombre très limité et portent sur des fonctions qui emploient un nombre réduit d'agents (service d'instruction des autorisations du droit du sol, service des études juridiques et du contentieux, fourrière animale).

⁹ Cf. le rapport « Les mutualisations au sein du bloc communal », IGA (2014). L'inspection générale de l'administration du ministère de l'intérieur a comparé en 2014 la position de chaque EPCI au vu de son CIF et d'un coefficient d'intégration et de mutualisation (CIM) calculé en rapportant les dépenses de l'EPCI et les dépenses du bloc communal. A priori, il serait cohérent qu'un EPCI à CIF élevé soit caractérisé par un CIM élevé, et inversement. Mais en réalité, dans plus de la moitié des cas, ces deux coefficients ont des niveaux divergents. Cette situation s'explique par des différences d'assiette : le CIF couvre en effet environ 40 % des recettes des EPCI tandis que le CIM englobe plus de 80 % des dépenses.

Le caractère embryonnaire des mutualisations est confirmé par le faible taux de mutualisation des charges de gestion entre l'EPCI et les communes-membres, qui était de l'ordre de 2 % en 2019 et a régressé entre 2018 et 2019.

La chambre ne peut qu'encourager Caen la mer à poursuivre dans la voie des mutualisations, sans qu'il s'agisse bien entendu pour l'EPCI de mutualiser l'ensemble des fonctions sur la totalité de son périmètre.

B - La planification et le suivi des mutualisations

1- Le schéma de mutualisation

Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-39-1 du CGCT, l'EPCI a établi, en novembre 2015, un rapport relatif aux mutualisations entre la communauté d'agglomération et ses communes-membres, valant schéma de mutualisation. Un rapport détaillé a été présenté et approuvé lors de la séance du conseil communautaire du 4 février 2016, avec près d'une année de retard sur le calendrier légal.

Les objectifs poursuivis au travers de la politique de mutualisation mise en œuvre par l'EPCI étaient, selon ce rapport, 1) la maîtrise des dépenses de fonctionnement en vue de maintenir un niveau d'investissement satisfaisant ; 2) le renforcement de l'efficacité et la cohérence de l'action publique, des communes et de l'EPCI, « au service des usagers sur le territoire de Caen la mer » ; 3) la consolidation de l'intégration intercommunale, tout en « confortant les communes-membres dans leur identité territoriale et leur fonction de proximité ».

L'atteinte de ces objectifs ne paraît pas avoir été mesurée depuis 2016. Il n'a pas été établi de nouveau rapport relatif aux mutualisations postérieurement aux élections municipales de 2020, l'élaboration d'un tel document ayant été rendue facultative par l'article 60 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019.

2- Le suivi des mutualisations

Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation devait faire l'objet d'une communication du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à son organe délibérant.

Comme il a été précédemment indiqué, la communauté urbaine n'a pu produire au cours de l'instruction aucun document attestant de la réalisation de telles communications. Cet état de fait s'explique au moins pour partie par l'absence de création de nouveaux services communs après 2016.

C - Les services communs

1- Le régime juridique des services communs

Le service commun est un outil de mutualisation à géométrie variable, permettant à l'EPCI de mutualiser des moyens avec ses communes-membres et le cas échéant leurs établissements publics rattachés, pour l'exercice des fonctions support ou bien pour l'exercice des compétences que les communes ont conservées (article L. 5211-4-2 du CGCT). Les services chargés d'une compétence transférée à l'EPCI à fiscalité propre, partiellement ou totalement, ne peuvent faire l'objet d'un service commun.

Les personnels qui remplissent en totalité leurs fonctions dans le service ou la partie de service mis en commun sont transférés de plein droit à l'EPCI ou à la commune chargée du service commun. Ceux qui ne participent qu'en partie à la mission mutualisée sont mis à disposition de plein droit à due concurrence du temps consacré à la mission mutualisée.

Un service commun porté par un EPCI à fiscalité professionnelle unique peut être financé soit par le biais de la refacturation à l'entité bénéficiaire, soit par imputation directe sur le montant de l'attribution de compensation déjà versée par cet EPCI, sous réserve de l'accord des communes-membres.

2- Les services communs créés par Caen la mer

a - Services communs et services « partagés »

De manière assez originale, l'exécutif de l'EPCI Caen la mer distingue deux familles de services communs en fonction de leur mode de financement : d'une part, les services communs financés par imputation directe sur le montant de l'attribution de compensation (ce qui laissait initialement supporter à la CUCLM la dynamique des charges), dénommés « services communs », et, d'autre part, les services communs financés par refacturation à l'entité bénéficiaire, désignés au sein de l'organisme comme des « services partagés » ou encore « services prestés ».

Pour la clarté de l'exposé, cette répartition des services communs en deux catégories a été reprise dans la suite du rapport.

b - Les services dits communs mis en place au cours de la période sous revue

À l'issue du présent contrôle, les services dits communs n'étaient communs qu'à la communauté urbaine, à la ville de Caen et à son CCAS. Des services communs avaient déjà été créés en 2011 entre la communauté d'agglomération et la ville (direction des systèmes d'information, direction des bâtiments, direction de la culture), ainsi qu'entre l'EPCI, la ville et son CCAS (pôle médico-social).

Par délibération du 18 décembre 2014, le bureau communautaire a approuvé une convention portant création de nouveaux services communs, entre les mêmes personnes publiques, autour de fonctions de support et d'encadrement, mais également de services à vocation plus technique. Sont ainsi concernées, à compter du 1^{er} janvier 2015, outre la direction générale, les directions suivantes : ressources humaines, finances, contrôle de gestion, ressources juridiques et commande publique, assemblées, développement de la relation citoyenne et des moyens logistiques (ex-direction de l'administration générale), soit au total 161 emplois, représentant 149,87 ETP. Les agents relevant de services communs représentaient ainsi moins de 8 % de l'effectif de la communauté urbaine au 31 décembre 2019.

D'autres services ont été mutualisés par la suite entre l'EPCI, la ville et le CCAS : la direction des affaires foncières et de l'information géographique et le service Europe (15 juillet 2015), la direction du développement durable (1^{er} novembre 2015), la maison de l'habitat (1^{er} octobre 2016), le service des archives (1^{er} octobre 2018). Il a également été procédé à des mutualisations d'emplois : le directeur de la direction de la collecte des déchets, de la propreté urbaine et du parc matériel (1^{er} avril 2015), les fonctions transversales de la direction des sports (transfert de 10,8 agents ETPT).

La ville de Caen demeure détentrice de l'autorité fonctionnelle sur les services qu'elle a mutualisés avec Caen la mer lorsque les agents travaillent sur des missions de la ville de Caen. Il en va de même pour le CCAS de la ville de Caen. L'autorité hiérarchique appartient bien au président de la communauté urbaine.

Les charges transférées à l'EPCI du fait de la création des services communs (personnel et charges associées liées au fonctionnement des services) ont été évaluées par la commission locale d'évaluation des transferts de charges (CLETC) entre 2014 et 2016. Elles sont déduites de l'attribution de compensation (AC) de la ville de Caen, au *pro rata temporis*, en fonction de la date du transfert lors de la première année, puis en année pleine. Des conventions permettent le remboursement des charges associées à la ville de Caen.

Le conseil communautaire a par la suite autorisé, par délibération du 10 juillet 2020, la signature d'une convention de gestion entre la ville de Caen et l'EPCI afin de permettre l'intervention complémentaire des agents de la communauté urbaine au titre de la continuité scolaire et la réalisation d'activités sportives, dans le cadre de la crise de la COVID-19.

À ce stade, il reste à la CUCLM un potentiel de création de services communs avec la ville de Caen financés par imputation sur l'attribution de compensation, mais aussi avec les autres communes-membres, voire avec des syndicats intercommunaux dont le périmètre est inclus dans celui de l'EPCI¹⁰ ou le recoupe largement.¹¹

Il semble toutefois que la volonté politique nécessaire à la création de nouveaux services communs fasse défaut, tant du côté de la communauté urbaine que de ses partenaires potentiels.

3- Les services dits « partagés »

a - Une offre encore limitée

L'offre de services dits partagés se résume à trois services, dont deux auxquels n'adhère qu'une partie des communes-membres : le service d'instruction des autorisations du droit du sol (12 agents au 31 décembre 2019, adhésion de 44 communes sur 48), le service des études juridiques et du contentieux, en place depuis le 1^{er} septembre 2018 (9 agents, adhésion de 20 communes) et la fourrière animale, qui intervient non seulement pour toutes les communes-membres mais aussi pour d'autres structures intercommunales, soit au total 209 communes. Ce service, installé hors de Caen, sur la commune de Verson, offre une capacité d'accueil de 40 boxes. Il emploie 7 agents, dont 4 « capteurs-soigneurs ».

Il n'existe pas de convention-type de service partagé, mais des conventions spécifiques à chaque service partagé proposé.

b - Un service dit partagé : le service d'instruction des autorisations du droit du sol (ADS)

À Caen la mer, la préfiguration d'un service partagé d'instruction des autorisations du droit des sols a commencé en janvier 2015. Sa création a été validée par délibération du bureau communautaire du 2 juillet 2015. Il a été créé, concomitamment, un budget annexe des autorisations du droit du sol, afin de retracer précisément les recettes et les dépenses du service.

Le service a été constitué par le transfert d'agents des seules communes de Caen (4), Ifs (1) et Mondeville (2). Après leur transfert, ces agents ont été mis par l'EPCI à la disposition de leurs communes d'origine, à titre onéreux, pour une partie de leur temps de travail.

¹⁰ SIVOM des trois vallées (Mondeville-Cormelles-Giberville-Cuerville-Colombelles) ; SIVOM éducation, enfance jeunesse (Thue et Mue – Saint-Manvieu-Norrey – Cairen – Rosel – Le Fresne-Camilly), SIVOM des quatre chemins (Bieville-Beuville – Mathieu – Périers-sur-le-Dan).

¹¹ Caen métropole Normandie, Eaux du bassin caennais, syndicat pour la valorisation des déchets de l'agglomération caennaise (SYVEDAC).

Tableau n° 4 Montants perçus par l'EPCI au titre de la mise à disposition de personnels dans le cadre du service du droit des sols

Montants perçus par l'EPCI au titre des mises à disposition du service du droit des sols	2015	2016	2017	2018	2019
Ville de Caen	27 618,09 €	87 476,52 €	89 844,01 €	95 124,11 €	102 639,22 €
Commune d'Ifs	2 445,83 €	9 875,70 €	10 051,65 €	10 395,57 €	10 434,25 €
Commune de Mondeville	14 943,75 €	45 426,65 €	46 304,06 €	29 844,71 €	
Total perçu par l'EPCI	45 007,67 €	142 778,87 €	146 199,72 €	135 364,39 €	113 073,47 €

Source : EPCI Caen la mer

Les effectifs ont été complétés, de 2015 à 2017, par la mise à disposition à temps partiel d'agents par les communes d'Ouistreham (0,65 ETPT) et d'Hérouville-Saint-Clair (0,5 ETPT). Cette mise à disposition a pris fin lorsque ces deux communes ont souhaité reprendre leur entière autonomie en matière d'instruction des autorisations du droit du sol. Il semble que d'autres mises à disposition soient intervenues depuis lors, puisque le service comptait, en 2019, 12 agents instructeurs, représentant 9,75 ETP.

Ce service est ouvert, au-delà du périmètre du seul EPCI Caen la mer, aux 42 communes de la communauté de communes de Cingal-Suisse Normande (cf. délibération du conseil communautaire du 4 février 2016).

En 2019, 44 communes-membres de la communauté urbaine ont eu recours à ce service « partagé », ainsi que 7 communes de la communauté de communes précitée.

Le service a reçu 3 798 dossiers en 2019, représentant, selon la cotation en vigueur à la direction départementale des territoires et de la mer, 3 079 équivalents permis de construire (PC), soit 316 équivalents PC / ETP, valeur supérieure à la moyenne habituellement retenue par la DDTM, soit 300 équivalents PC / an.

Au vu de l'augmentation du plan de charge constatée en 2018 et 2019, un poste d'instructeur C a été créé et pourvu en décembre 2019.

Le budget de fonctionnement du service s'est élevé à environ 720 000 €, y compris une subvention d'équilibre de 114 650 € de Caen la mer, en baisse de 11,3 % par rapport à 2018.

c - La refacturation des dépenses aux communes-membres

En vertu des conventions de services partagés, sont mises à la charge des communes-membres les rémunérations et charges de personnel (y compris les frais de formation) assurant la prestation de service, les frais d'hébergement du service à l'hôtel de la communauté urbaine, les frais de logiciel et de maintenance de logiciels, les abonnements et autres frais de documentation. Selon les services de l'ordonnateur, aucune dépense ne donne lieu à un paiement forfaitaire. Les services sont refacturés aux communes annuellement, sans certitude cependant quant à l'exactitude de la liquidation des montants en jeu, Caen la mer n'ayant pas de système de comptabilité analytique.

4- La logistique immobilière des services mutualisés

Il a été créé en 2015 une « commission d'aménagement des locaux ». La direction des bâtiments a été mandatée pour recenser les locaux mis à la disposition des directions mutualisées et les locaux disponibles et de définir les potentialités de chaque bureau en termes de nombre de postes de travail.

Dans un premier temps, environ 200 agents ont été amenés à changer de locaux d'affectation à partir du mois de mai 2015.

L'année 2019 a vu de nouveaux déménagements de services, à la suite du départ du site des Rives de l'Orne de deux organismes satellites : Caen-Normandie-métropole et l'agence d'urbanisme AUCAME. Il est apparu que ces départs offraient l'opportunité de procéder à un certain nombre de transferts de services, afin que l'organisation spatiale des services de Caen la mer et de la ville de Caen soit au maximum cohérente avec leur organisation hiérarchique et fonctionnelle, tout en améliorant l'accès et la lisibilité pour les usagers.

Sur la période sous revue, le montant total des frais de déménagement est de l'ordre de 73 000 €. Ce montant relativement modique s'explique par le fait qu'il avait été décidé, lors de la première vague de déplacement de personnel, que le mobilier ne serait pas déménagé, à l'exception des fauteuils attribués pour raisons médicales, à la fois pour des raisons économiques, pour limiter l'impact en termes d'inventaire et au vu des différences entre les locaux.

D - Les autres formes de mutualisation

Les autres possibilités de mutualisation offertes par le CGCT ont été utilisées avec parcimonie. En particulier, il n'a pas été passé de convention de mise à disposition d'équipements ou de partage de biens mobiliers ou immobiliers (articles L. 1311-15 et L. 5211-4-3 du CGCT).

1- Les mises à disposition « descendantes » de services opérationnels de l'EPCI

Une délibération du bureau communautaire du 23 novembre 2017 a prévu la possibilité de passer des conventions de mise à disposition « descendante » de services communautaires pour exercer des compétences demeurées communales.

Ont ainsi été conclues successivement les conventions du 23 janvier 2018 régularisant *ex post* la mise à disposition de la mission espaces publics communautaires en 2017, du 25 février 2019 et du 10 mars 2020 pour la mise à disposition des communes-membres, respectivement en 2018 et 2019, des services de voirie, maîtrise d'ouvrage, espaces verts et collecte des déchets.

La troisième de ces conventions a fixé les conditions de remboursement, par les communes-membres, des salaires et des charges de 245,60 ETPT. À ce titre, l'EPCI se fait rembourser les salaires et les charges y afférents pour un montant annuel moyen de 1 050 000 €.

Des mises à disposition « descendantes » ont également été opérées avec le CCAS (direction générale, services supports, ateliers), le syndicat pour la valorisation et l'élimination des déchets de l'agglomération caennaise (SYVEDAC), le syndicat mixte de lutte contre les inondations de la vallée de l'Orne et le syndicat mixte Eau du Bassin caennais. Par ailleurs, moins d'une quinzaine de mises à disposition individuelles ont été signées, dont la plupart sont d'ores et déjà arrivées à échéance. Pour la période 2015 à 2019, l'EPCI s'est vu rembourser 7 605 342 € au titre des mises à disposition de ses personnels.

2- Les conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée ou de co-maîtrise d'ouvrage

Un EPCI ou une commune qui veut faire réaliser un ouvrage de bâtiment ou d'infrastructure peut donner mandat à un tiers, et donc à une autre collectivité territoriale ou un autre EPCI, d'exercer, en son nom et pour son compte, certaines attributions relevant de la maîtrise d'ouvrage (articles L. 2422-5 à L. 2422-13 du code de la commande publique).

Les services de l'EPCI ont fait état de 27 conventions de transfert de maîtrise d'ouvrage au profit de la communauté urbaine, signées par des communes comme Caen (réseaux d'eau et d'assainissement, travaux de requalification de voies publiques), Bretteville-sur-Odon, Lion-sur-Mer (aire de stationnement pour camping-cars), ou avec des structures syndicales (syndicat mixte « Eau du bassin caennais » principalement).

3- Les groupements de commandes

L'intérêt de coordonner et mutualiser leurs achats est multiple pour les acheteurs. Outre les économies d'échelle réalisées en raison du volume de commande, il peut en être espéré des progrès en matière de planification des commandes, réduction des coûts de procédure, développement de l'expertise, diminution du nombre de références, attrait supplémentaire pour les fournisseurs (« sourcing »), etc.

À la suite de la création de la communauté d'agglomération, il a été proposé aux communes-membres de participer à des groupements de commandes. Certaines d'entre elles ont manifesté leur intérêt pour les commandes groupées dans le domaine des moyens généraux : achat de matériels, de fournitures et de téléphonie ou d'informatique, maintenance de certains équipements (extincteurs), diagnostics énergétiques.

Le recensement des besoins, les échanges autour des documents préparatoires (CCTP, bordereaux de prix, calendrier des opérations), les pièces de marché et documents contractuels passent par une plateforme collaborative spécifique.

Des groupements de commandes associent ainsi des communes-membres à la communauté urbaine, à la ville de Caen et à son CCAS. Certains groupements de commande ont été ouverts à des organismes non membres de la CUCLM.

Leur nombre a crû au cours de la période 2017-2019 : deux groupements de commandes en 2017, quatre en 2018, six en 2019, année où 38 marchés ont été passés en groupements de commandes, sur un total de 139 contrats, pour un montant de près de 11 M€ HT. En moyenne, 20 à 30 % des contrats conclus chaque année par les deux organismes le sont par l'intermédiaire de groupements de commandes.

Entre 2018 et 2020, les achats groupés organisés par l'EPCI ont porté sur des domaines d'achat identifiés liés aux bâtiments et au patrimoine (maintenance), aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, ainsi qu'aux fournitures courantes (produits et matériels d'entretien, fournitures de bureau). Force est toutefois de constater que de nombreuses communes-membres restent encore à l'écart du mouvement de mutualisation des commandes, se privant des avantages de la formule.

La direction chargée de la commande publique prévoyait d'établir en décembre 2020 un bilan des groupements de commandes, qui fin 2021 n'avait pas encore été dressé.

E - L'évaluation des mutualisations

Il n'existe pas de dispositif général d'évaluation des mécanismes de mutualisation. Aucune étude n'a été conduite auprès des usagers afin de mesurer en termes objectifs la qualité, la continuité, la proximité et la réactivité des services mutualisés. Une opération d'évaluation des services rendus aux communes a été lancée au début de l'année 2019 concernant les services communs, les groupements de commandes, les différents partenariats et l'assistance technique, dont les résultats, dévoilés au cours de la réunion du 26 juin 2020 des directeurs généraux des services et des secrétaires généraux des communes-membres, ne sont pas significatifs eu égard au faible nombre de répondants (représentant 5 à 10 communes sur 48 selon les cas).

1- La quasi-absence d'économies à l'échelle du bloc caennais

L'EPCI n'a, pour le moment, engagé aucune démarche tendant à mesurer les éventuelles économies d'échelle résultant des différentes mutualisations ni à l'échelle du bloc caennais, ni à l'échelle du bloc communal. Les services de l'ordonnateur évoquent une impossibilité de chiffrer les économies attendues ou postulées à périmètre d'activités constant, eu égard aux changements intervenus.

Les résultats suivants peuvent néanmoins être observés. A l'échelle du bloc caennais (EPCI, ville et CCAS de Caen), 361 agents ont été mutualisés entre 2014 et 2016. Il y a eu par la suite très peu de mutualisations supplémentaires de personnel. On comptait au total 496 agents mutualisés au 1^{er} octobre 2020, soit environ 14 % des effectifs cumulés de la ville, du CCAS et de la communauté urbaine et 17 % des effectifs cumulés de la ville et de la communauté urbaine.

La mutualisation n'a pas donné lieu à un réexamen général des organisations et des méthodes de travail. Il n'y a pas eu de suppression de postes en dehors d'une réduction du nombre de postes de directeur général adjoint.

2- L'absence d'économies d'échelle pour le bloc communal

Loin de se traduire par une meilleure maîtrise des charges courantes, la mise en place de la communauté d'agglomération puis de la communauté urbaine a entraîné la poursuite de la croissance tendancielle des dépenses de fonctionnement du bloc communal (48 communes).

Tableau n° 5 Évolution des dépenses et recettes de fonctionnement du bloc communal

En €	2015	2016	2017	2018	2019	Δ/2019/2015
Dépenses de fonctionnement	512 212 756	547 928 058	537 555 548	579 156 019	546 200 805	+ 6,63 %
Recettes de fonctionnement	581 598 347	600 547 158	599 854 190	644 748 552	624 653 885	+ 7,40 %

Source : comptes de gestion agrégés de la communauté et des communes membres ; traitement CRC Normandie

3- La poursuite des mutualisations

S'il n'est pas prévu d'autres transferts de compétences à la communauté urbaine, il semble attendu que celle-ci vienne davantage au soutien de ses communes-membres par la mise en œuvre de nouvelles démarches de mutualisation.

Ainsi, depuis le début de l'actuelle mandature (2020-2026), la communauté urbaine envisage de proposer de nouveaux services aux communes. Il semble qu'existe par ailleurs une demande de création de groupements de commandes. La faisabilité de l'élargissement de l'offre de services ne paraît pas encore avoir été réellement étudiée.

Dans l'immédiat, la chambre invite la communauté urbaine à dresser un bilan détaillé de la qualité, de l'efficacité et de l'efficience des services déjà mutualisés (qu'ils soient « communs » ou « partagés ») en vue de vérifier l'adéquation des effectifs aux services rendus et, le cas échéant, de proposer un périmètre ou un organigramme-cible à mettre en place sur la durée de la mandature 2020-2026.

IV - L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES

En 2019, les comptes de Caen la mer étaient retracés dans un budget principal et onze budgets annexes.

Dès sa création, la communauté urbaine a opté pour la nomenclature M57¹². L'ensemble de ses comptes, à l'exception des budgets annexes à caractère industriel et commercial (qui restent régis par les instructions M4 et dérivées), est donc soumis à cette nouvelle nomenclature qui est appelée à se généraliser. Ce choix lui a permis également un passage plus aisé au compte financier unique, solution qu'elle a décidé de mettre en pratique dès l'exercice 2021.

A - L'information budgétaire

1- La qualité de la prévision budgétaire

Au cours de la période sous revue, un décalage croissant est constaté entre les crédits ouverts et les réalisations de l'exercice. Le taux de consommation des crédits se dégrade continûment pour le budget principal. En 2019, ce taux n'était que de 95,5 % pour les dépenses réelles de fonctionnement, ce qui représente des crédits inemployés à hauteur de plus de 9 millions d'euros. L'écart apparaît encore plus marqué pour les opérations d'investissement, avec un taux d'exécution particulièrement faible, de moins de 55 % en 2019 en dépenses et de l'ordre de 50 % en recettes.

La communauté urbaine semble rencontrer une difficulté récurrente à anticiper les dépenses de fonctionnement de l'année, qui sont pourtant largement prévisibles, et à inscrire en investissements des montants réalistes. La faiblesse du taux de réalisation des dépenses d'investissement s'explique moins par les conditions dans lesquelles l'exécution des programmes est pilotée que par la pratique des reports de crédits de paiement non consommés et par le mécanisme des droits de tirage.

La situation est comparable pour le budget annexe de l'assainissement : les dépenses de fonctionnement réalisées sur la période 2015-2019 ont représenté en moyenne 87,3 % des crédits ouverts (malgré une amélioration en fin de période), tandis que les dépenses d'investissement ont représenté en moyenne 60,3 % des crédits ouverts.

À cet égard, le budget annexe des transports présente des taux plus favorables, avec un taux de consommation des crédits de 97,9 % en fonctionnement en 2019 et surtout de plus de 97 % en investissement la même année, contre 44 % en 2015. Encore ces chiffres, qui traduisent un progrès sensible, correspondent-ils à des crédits annulés, au cours de cet exercice, d'un volume supérieur à 5 millions d'euros, alors que le taux de réalisation des recettes dépasse 100 % en fonctionnement, comme pour l'ensemble des budgets de la communauté urbaine.

2- Les rapports d'orientation budgétaire

Il résulte de l'application combinée des articles L. 2312-1 et L. 5211-36 du CGCT que dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires (ROB) doit être présenté à l'assemblée délibérante.

¹² Les collectivités qui adoptent la M57 restent soumises aux dispositions spécifiques qui les régissent en matière de dépenses obligatoires. L'utilisation de la M57 n'a donc aucune conséquence sur les règles de provisionnement et d'amortissement des collectivités. L'obligation de provisionner et/ou d'amortir découle de la liste des dépenses obligatoires définie pour chaque catégorie de collectivités.

À Caen la mer, le contenu de ce document s'est amélioré au fil des exercices. Ainsi, depuis 2018, le ROB contient un développement spécifique relatif aux ressources humaines. Toutefois des progrès apparaissent encore nécessaires.

L'article D. 2312-3 du CGCT prévoit ainsi la présentation à l'assemblée délibérante des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation des investissements, avec une prévision des dépenses et des recettes, et, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme. Ces éléments ne figurent pas dans les ROB examinés par la chambre. Il est seulement fait état de l'existence d'une programmation pluriannuelle des investissements, dont le contenu n'est au demeurant pas porté à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Concernant le budget annexe des transports, qui a bénéficié tous les ans d'une subvention du budget principal de 11 M€, les ROB fournissent très peu de données chiffrées quant à l'évolution des principaux postes, tels le montant des contributions financières versées aux délégataires du service public de transport – alors que les données pluriannuelles des conventions et leurs avenants permettent de les connaître avant actualisation –, les éléments relatifs au financement de ce budget, notamment par le produit du versement transport, ou encore les importants flux financiers (dépenses et recettes) entre l'EPCI et le département puis la région, résultant de la mise en œuvre de la convention de coordination et de financement de 2004 et de ses avenants. Les ROB comportent également très peu de données chiffrées sur le budget annexe de l'assainissement, et fréquemment aucune sur les autres budgets annexes.

La chambre a pris note de l'engagement de la communauté urbaine de poursuivre la mise en conformité du ROB, notamment en l'enrichissant des données relatives aux budgets annexes.

3- La subvention du budget principal au budget annexe des transports

Il résulte de l'application des articles L. 1221-3 et L. 1221-12 du code des transports que le financement des services de transport public de personnes est assuré par les usagers, le cas échéant par les collectivités publiques et, dans le cas de la délégation du service par contrat conclu avec une entreprise, par les autres bénéficiaires publics et privés qui, sans être usagers des services, en retirent un avantage direct ou indirect.

Le versement d'une subvention du budget principal à l'effet de prendre en charge les dépenses d'un budget annexe à caractère industriel ou commercial doit être approuvé par une délibération motivée dans les conditions fixées par l'article L. 2224-2 du CGCT.

Le versement annuel au budget transport d'une subvention d'exploitation de 11 M€ par le budget principal durant la période sous revue est intervenu lors de l'adoption du budget primitif et en l'absence de délibération spécifiquement motivée (en 2016, 2017 et 2020) alors même que ce budget annexe a dégagé d'importants résultats cumulés¹³.

Sur ce point, la CUCLM a précisé que cette subvention correspondait à l'application d'une prospective budgétaire et financière établie en 2014 qui visait à garantir l'équilibre du budget annexe intégrant le financement de la réalisation du nouveau tramway.

En réponse à la chambre, l'EPCI s'est engagé à enrichir et individualiser les délibérations portant attribution de telles subventions.

¹³ 21 M€ en 2015, 1,1 M€ en 2016, 9,2 M€ en 2017, 2,55 M€ en 2018 et 4,26 M€ en 2019.

4- La gestion en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP)

Aux termes de l'article L. 2311-3 du CGCT, les dotations budgétaires affectées aux dépenses d'investissement peuvent comprendre des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP). Ces autorisations constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements (AP). Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées. Les CP constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AP correspondantes.

À la différence de la ville de Caen, l'ensemble de la section d'investissement du budget de la communauté urbaine n'est pas géré en AP/CP. Aujourd'hui, les AP/CP correspondent à des projets pluriannuels soit de construction de bâtiments ou d'infrastructures, soit de participations ou subventions d'équipement.

Ainsi, ne sont pas présentés en AP/CP les programmes annuels comme les acquisitions récurrentes, l'entretien des bâtiments (hors gros projet), les fonds de concours ponctuels, les opérations pour compte de tiers ou les concessions d'aménagement. Un projet est en cours pour étendre le dispositif à l'intégralité des opérations d'investissement.

Lors de la préparation du budget, la gestion en AP/CP permet de moduler chaque année l'enveloppe consacrée aux investissements et offre une lisibilité accrue des projets d'investissement. Les montants des AP et des CP appelés à être consommés au cours de l'exercice font l'objet de délibérations au premier trimestre et sont ajustés en cours d'année. Ainsi, chaque élu bénéficie d'une information précise concernant l'avancement des projets, mais aussi des crédits gérés dans le cadre des « droits de tirage » d'investissement.

Toutefois, les délibérations et les annexes aux comptes administratifs ne présentent pas un état de réalisation précis de chaque AP/CP pour chaque exercice. Depuis l'emploi, à compter de 2017, de la nomenclature budgétaire M 57 par la communauté urbaine, les fiches de suivi des opérations d'équipement gérées en AP/CP présentes dans les comptes administratifs sont présentées de façon incomplète, les informations fournies se limitant aux flux de l'année écoulée. Les réalisations antérieures sont ignorées.

Cette lacune obère la compréhension du suivi pluriannuel global en AP/CP, telle qu'il figure dans les comptes administratifs et qui est à destination des élus. La chambre invite en conséquence l'EPCI à revoir sa façon de présenter l'état des opérations d'équipement gérées en AP lors de l'élaboration du prochain compte administratif.

Par ailleurs, en fin d'exercice, les montants de certains CP reportés (CP autorisés - CP réalisés pour l'exercice) sont intégrés, à tort, dans les restes à réaliser.

5- La planification pluriannuelle des investissements

La planification pluriannuelle des investissements (PPI) vise à faire coïncider la programmation physique des investissements, autour du recensement des opérations d'investissement projetées et de la planification temporelle des réalisations en cours, avec le programme de financement. Il s'agit d'un document glissant qui doit permettre de faire le lien avec le mandat suivant et d'intégrer les restes à réaliser des projets non terminés du mandat en cours. L'élaboration d'un tel plan ne relève pas d'une obligation légale mais contribue à la qualité et à la transparence de la gestion des investissements.

À la différence de la commune de Caen, la PPI de la communauté urbaine n'est pas votée par son organe délibérant ni même soumise à son examen.

Au cours de l'instruction, les services de l'EPCI ont transmis une PPI établie au titre du budget principal pour la période 2017-2020, mise à jour en novembre 2018, prévoyant,

avant subventions, 268,8 M€ de dépenses d'investissement sur la période et 219 M€ au-delà de 2020, soit respectivement 220 M€ et 202 M€ après subventions. Ce document recense les opérations envisagées sur la période 2017-2020, il précise l'enveloppe globale consacrée à chaque opération, le montant des dépenses réalisées et la ventilation prévue des crédits de paiement¹⁴.

Tableau n° 6 PPI pour la période 2017 à 2020

Montants en millions d'euros		2017	2018	2019	2020	Total
Par nature	Projets spécifiques	26,8	55,6	56,0	64,7	203,1
	Programmes annuels	7,9	13,6	9,9	10,7	42,0
	Dépenses d'intervention	5,1	6,0	7,3	5,3	23,7
	Total des dépenses	39,9	75,1	73,2	80,6	268,8
Par domaine de compétence	Administration générale, RH et finances	1,3	2,2	2,4	2,4	8,2
	Aménagement et urbanisme règlementaire	2,7	4,2	2,3	7,3	16,4
	Littoral et tourisme	0,2	0,8	0,2	0,2	1,4
	Habitat et gens du voyage	2,9	5,2	2,8	2,9	13,8
	Développement économique, enseignement supérieur, emploi	14,7	21,6	25,8	27,9	90,0
	Mission espace public, voirie, espace verts	6,7	24,5	15,5	15,5	62,3
	Environnement, développement durable et gestion des déchets	1,3	3,3	3,9	1,2	9,8
	Cycle de l'eau	0,1	1,0	1,3	0,6	3,0
	Culture	6,3	4,9	0,8	1,8	13,8
	Sports	2,9	1,0	1,7	2,8	8,4
	Infrastructures	0,9	6,4	16,3	18,1	41,7
	Total des dépenses	39,9	75,1	73,2	80,6	268,8
Subventions à recevoir		2,6	11,4	9,6	24,3	47,9
Dépenses nettes		37,3	63,7	63,6	56,3	220,9

Source : communauté urbaine

La PPI opère une distinction selon la nature des interventions, soit entre les projets spécifiques (environ 75 % du total), les programmes annuels (16 %) et les AP d'interventions (9 %). En second lieu, les investissements sont répartis selon les onze domaines de compétence de la CU, dont les principaux sont le développement économique, l'enseignement supérieur et l'emploi (34 %), la voirie et les espaces verts (23 %) et les infrastructures (16 %).

La chambre recommande à l'EPCI de soumettre la PPI à l'examen du conseil communautaire.

B - L'exactitude des comptes

1- L'état de l'actif et l'inventaire comptable

a - Le suivi des immobilisations

L'actif d'une collectivité figure à son bilan, lequel doit donner une image fidèle, complète et sincère de sa situation patrimoniale.

À ce titre, l'ordonnateur est chargé du recensement des biens et de leur identification en procédant tant à l'inventaire physique (réalité physique) qu'à l'inventaire

¹⁴ S'agissant des deux principaux budgets annexes (transports, assainissement), il n'a pas été à proprement parler transmis de PPI mais des analyses financières prospectives (2020-2040 pour les transports ; 2020-2026 pour l'assainissement) certes détaillées, mais faisant état d'enveloppes financières d'investissement par nature de dépenses.

comptable (valorisation des biens). De son côté, le comptable public assure la tenue de l'actif immobilisé et la comptabilité patrimoniale, qui doit être conforme aux états d'inventaire.

Les écarts entre l'état de l'actif et l'inventaire comptable constatés le cas échéant par la direction des finances donnent lieu à des régularisations ponctuelles (cf. par exemple, délibération du conseil communautaire n° 2018-09 du 28 mars 2018).

Un effort de récolement semble avoir été effectué en 2018, après le travail d'harmonisation de 2017, mais, dès 2019, les écarts entre l'état de l'actif et l'inventaire comptable se sont creusés.

b - La non-concordance de l'inventaire comptable tenu par l'EPCI avec l'état de l'actif tenu par le comptable public

Le comptable public a été sollicité pour procéder, par écriture d'ordre non budgétaire, à la régularisation des écarts entre l'état de l'actif et l'inventaire (délibérations du conseil communautaire du 1^{er} décembre 2016, du 4 avril 2017 et du 28 mars 2018).

Les biens matériels transférés en pleine propriété à la communauté urbaine par la ville de Caen (hors biens sortis de l'inventaire de la ville entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2019) ont été inscrits à l'inventaire comptable au premier trimestre 2020.

Toutefois, à l'issue de l'exercice 2019, un écart important subsistait entre l'« état des immobilisations au 31 décembre 2019 » fourni par la communauté urbaine et l'état de l'actif immobilisé du bilan, le premier document mentionnant un montant total de 667,04 M€ et le second, 622,36 M€, soit une différence entre les débits des comptes de classe 2 de 44,68 M€.

S'il est apparu que l'état des immobilisations transmis contenait des montants erronés, la différence réelle, pour être inférieure à 44,68 M€, n'en est pas moins considérable. Des différences demeurent sur les principaux chapitres suivants : chapitre 20 – compte 2031 « frais d'études, ; chapitre 23 – compte 2315 « Installations, matériel et outillage techniques », chapitre 27.

S'agissant du budget annexe des transports, les immobilisations du nouveau tramway ne sont à ce jour toujours pas comptabilisées. Il semble que les services de la communauté urbaine attendent la fin des travaux pour effectuer les régularisations, ce que confirment les écarts de plusieurs centaines de millions d'euros observés entre les montants des valorisations brute et nette mentionnés à l'inventaire (154,5 et 151,3 M€) et l'état de l'actif (461,5 et 417,5 M€) pour 2019.

Le pointage de l'actif, prévu annuellement et démarré en 2018, a été interrompu une première fois du fait d'une vacance de poste en 2019 et une seconde fois en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire.

La chambre a pris acte de l'engagement pris par l'ordonnateur de régulariser, avec le concours du comptable public, les écarts subsistant au plus tard fin 2022, avec la mise en place du compte financier unique.

c - Les immobilisations du budget annexe des transports

Le bilan des immobilisations doit donner une image fidèle et refléter la réalité de leur valeur nette comptable. 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 en établissant des certificats administratifs. Les vérifications sur le bilan à fin 2019 ont cependant conduit à constater trois séries d'anomalies.

En premier lieu, les immobilisations (bâtiments, infrastructures¹⁵, équipements et matériels roulants) mises à la disposition du délégataire devraient être inscrites au bilan de la personne publique, plus précisément au compte 241 « mise en concession ou affermage ». Or cela n'a pas été le cas durant toute la période sous revue. La CUCLM a inscrit des montants au compte 248 « autres mises en affectation ou mises à disposition » dont les montants restent limités et inchangés depuis 2016 (385 000 euros). Il appartient à la communauté urbaine d'inscrire au bilan et d'actualiser les montants réels des immobilisations mises à la disposition du délégataire, année après année.

En deuxième lieu, un montant de 103,6 M€ est inscrit au compte 2766 « créances pour locations-acquisitions », correspondant au cumul des sommes versées à l'ancien concessionnaire chargé de la construction du tramway sur pneus dont l'exploitation a cessé avec la résiliation anticipée du contrat de concession à la fin 2017. Dès lors, le compte précité n'ayant plus vocation à être utilisé pour cette opération, comme le confirme la CUCLM, ce montant n'aurait pas dû continuer d'apparaître dans le bilan au titre d'une créance pour locations-acquisitions. Il appartient à la CUCLM de solder le compte 2766, d'en porter le montant en créance d'immobilisation corporelle pour sa valeur réelle et d'inscrire en moins-value, au compte 1064, la perte correspondant à la fin de l'utilisation de l'ancien équipement.

En troisième lieu, une immobilisation d'un montant de 268,1 M€ et dont la valeur a continué d'augmenter en 2020 figure au bilan (compte 238). Les écritures comptables y afférentes correspondent à des avances faites au groupement attributaire du marché de mandat de maîtrise d'ouvrage pour la réalisation du nouveau tramway. Le nouveau tramway ayant été mis en service commercial à la fin juillet 2019, il ne peut plus constituer une immobilisation financière. La CUCLM s'est engagée à régulariser cette écriture en immobilisation corporelle soumise à amortissement.

2- Les amortissements et les provisions

a - Les amortissements

L'amortissement pour dépréciation est la constatation comptable d'un amoindrissement de la valeur d'un élément d'actif. Il consiste en l'étalement, sur une durée probable de vie, de la valeur des biens à amortir. La sincérité du bilan et des comptes exige que cette dépréciation soit constatée. Les durées des amortissements ont été fixées en dernier lieu par délibération du 28 mars 2018.

En ce qui concerne le tramway, la CUCLM précise qu'une durée d'amortissement globale estimée à trente ans, correspondant à la durée de vie de chaque sous-système du tramway (matériel roulant, infrastructures, ouvrages d'art, courants forts, bâtiments...), a été prise en compte.

Parallèlement à la non-comptabilisation patrimoniale, aucun montant d'amortissement du tramway n'a été constaté en 2019, alors que sa mise en service commerciale était intervenue depuis la fin juillet de cette même année. Cette pratique n'est pas conforme à la nomenclature comptable M43 à laquelle est soumis le budget annexe et qui prévoit que cet amortissement doit être comptabilisé à compter de la date de mise en service de l'équipement.

Sur le même projet, un montant de 13,7 M€ a été porté au compte 2031 « études » durant les cinq exercices examinés, dont 10,9 M€ en 2015 et 2016, seuls ces deux exercices ayant vu la comptabilisation d'amortissements au compte 28031 pour un montant

¹⁵ Sur ce point, la CUCLM a précisé que les voies de l'ancien tramway (TVR) étaient des biens de retour de la concession de travaux publics (Cf. *infra*). De fait, elles sont revenues dans le patrimoine de l'EPCI dès le début 2018 et ont été, sans délai, confiées au projet de tramway. Elles n'ont pas été enregistrées au niveau comptable et patrimonial au 1^{er} janvier 2018. Les voies nouvelles, après transformation, ont été intégrées au patrimoine de la CUCLM.

cumulé de 805 547 €. Or, selon la nomenclature M43, lorsque les études sont suivies de réalisations, leur montant doit être intégré au chapitre 21 « immobilisations corporelles » ou au chapitre 23 « en cours » et ne plus apparaître au chapitre 20 « immobilisations incorporelles ». Dans le cas contraire, leur montant doit être amorti jusqu'au terme du plan d'amortissement appliqué.

En réponse aux observations provisoires, la CUCLM a précisé que ces carences résultaient de difficultés organisationnelles que l'arrivée d'un nouvel agent chargé de l'inventaire devait permettre de pallier.

Elle a souligné qu'un rattrapage d'amortissement du tramway était envisagé sur un seul exercice et que les écritures de régularisation devaient intervenir à compter de 2021 sur la base du montant total de l'équipement évalué à 284 M€ incluant les frais d'études, des échanges avec le comptable public étant en cours à cette fin. Elle a ajouté que ces écritures seraient passées en application de la méthode d'amortissement linéaire (délibération du 16 juillet 2020) et des durées différenciées en fonction de la nature de la destination des immobilisations concernées (bâtiments, infrastructures équipements et matériel roulant). L'EPCI a indiqué, en outre, qu'il serait procédé à des écritures ultérieures de régularisation pour les études et dès la production des décomptes généraux définitifs (DGD) dans la mesure où l'exécution des marchés du tramway était toujours en cours.

La chambre rappelle à l'EPCI ses obligations d'amortir les équipements et les études conformément aux normes comptables et de procéder aux régularisations nécessaires.

b - Les provisions

Il conviendrait que la communauté urbaine prévoie, lors de l'élaboration de ses budgets primitifs, la constitution d'une provision pour compte épargne-temps. En effet, si l'EPCI permet, depuis 2018, la monétisation des jours épargnés par les agents sur leur compte épargne temps (CET), le compte 154 « provisions pour compte épargne temps » ne reflète aucun mouvement, ni en 2018, ni en 2019, alors qu'en 2020 il a été monétisé 2 310 jours épargnés pour un montant total de 226 020 €.

3- La comptabilité des stocks

La tenue d'une comptabilité de stocks est obligatoire pour le suivi des lotissements, qu'il s'agisse de lotissements d'habitation ou de lotissements destinés à accueillir des entreprises et structures assimilées (zones d'activités économiques).

A la date du contrôle, seuls avaient été mouvementés les comptes 3351 « travaux en cours ».

De façon inexplicquée, les comptes 3555 « produits finis - terrains aménagés », qui retracent la valeur des lots achevés et invendus au 31 décembre de l'année N+1, n'avaient pas été mouvementés, alors que plusieurs des opérations d'aménagement concernées ont été lancées il y a près ou plus de dix ans.

La chambre invite la communauté urbaine à corriger cet état de fait.

C - La fiabilité des données financières au regard des processus informatisés

En raison de la mutualisation de la DSI engagée à compter de 2011, les observations relevées par la chambre portent de façon identique sur la ville de Caen et son EPCI. En revanche, l'analyse distingue ce qui dépend, d'une part, de dispositifs globaux de

sécurité des données financières dont une partie est mutualisée à l'ensemble du SI, d'autre part, de dispositifs spécifiques relatifs au progiciel financier, Astre GF.

Au regard des masses financières, l'attention de la chambre s'est portée tout particulièrement sur le cycle de la dépense, sur ses différentes phases (engagement, liquidation...) et selon la nature des dépenses (fonctionnement ou investissement).

1- Une utilisation d'Astre GF qui pourrait être améliorée

Le cœur du système d'information financier est supporté par Astre GF, progiciel de gestion intégrée comprenant l'ensemble des modules nécessaires à la gestion financière. Cet outil compte environ 900 utilisateurs actifs émanant de nombreuses directions et son paramétrage fait intervenir à la fois la DSI et la direction des finances. La chambre a relevé dans l'utilisation du logiciel plusieurs faiblesses, dont certaines ont été corrigées, notamment en matière de droit d'accès, mais dont d'autres subsistent.

Ainsi, la chaîne de la dépense en matière d'achat mériterait d'être formalisée pour préciser le rôle des différents acteurs (responsable de la direction concernée, service de la commande publique pour les achats d'un montant supérieur à 1 000 €, supérieur hiérarchique au stade de la liquidation, direction des finances).

Cette démarche serait l'occasion de réfléchir à d'éventuelles possibilités de rationalisation du processus, par exemple par la simplification des étapes ou par l'optimisation des contrôles.

2- Un manque de formalisation des procédures essentielles de la sécurité du SI

Directement rattaché à la DSI, le poste de responsable de la sécurité des systèmes d'information (RSSI) a été créé et pourvu au mois de septembre 2020.

À cette même date, certaines procédures clef du système d'information n'étaient pas formalisées au sein de la DSI. À ce titre, bien que recommandée par l'agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI), il n'existe pas de politique de sécurité du système d'information (PSSI) rédigée. De même, la politique de gestion des accès et des habilitations, si elle existe, ne fait pas l'objet d'une formalisation particulière.

Par ailleurs, même si des dispositifs de sécurité physique des données sont mis en œuvre, la collectivité ne dispose pas non plus d'un plan de continuité d'activité ou d'un plan de reprise d'activité (PCA/PRA) formalisé.

Il appartient à la communauté urbaine de formaliser les procédures de la DSI portant notamment sur la PSSI, la procédure de gestion des habilitations et le PRA/PCA. L'élaboration du PRA/PCA devra également être accompagnée de la mise en place de tests afin d'en évaluer l'efficacité et la pertinence.

3- Une mise en conformité au RGPD à achever

Le règlement général de protection des données (RGPD) est un texte européen qui impose la désignation d'un délégué à la protection des données (DPO) intervenue en septembre 2020. Dans le cadre de ses fonctions, le RSSI doit notamment assurer la mise en conformité des données au regard du RGPD. Cette mise en conformité a fait l'objet d'un audit du centre communal d'action sociale. Fin 2020, environ 60 points avaient été traités et inscrits dans le registre, ce qui représente seulement 20 à 25 % de la totalité des sujets à traiter.

Du fait de la nomination tardive d'un RSSI, il n'a été mis en place ni de calendrier, ni de registre de traitement pour le suivi du RGPD. De ce fait, à la date du contrôle, la communauté urbaine Caen la mer ne se conformait pas aux exigences du règlement.

D - La gestion des tiers

À l'été 2016, un escroc prétendant être un agent de la communauté d'agglomération s'est fait remettre des factures par une société de recyclage de déchets, titulaire de plusieurs marchés avec l'EPCI. Ces factures, frauduleusement subrogées au profit d'une société domiciliée en République tchèque, ont ensuite été présentées par l'escroc à la communauté d'agglomération, pour un montant de plus de 1,7 M€.

Au mois d'août 2016, une erreur dans le flux dématérialisé, dans lequel le relevé d'identité bancaire (RIB) du titulaire a été maintenu, a permis le paiement à la société de recyclage des factures présentées (931 000 euros). En septembre, en revanche, les factures ont été réglées au faux factor.

Au total, plus de 430 000 euros ont ainsi été détournés en quelques jours avant que le comptable ne donne l'alerte et rejette deux mandats. Caen la mer a porté plainte et, par la suite, a conclu en 2018 un protocole transactionnel avec la société de recyclage indemnisant cette société à hauteur de la moitié du montant de la fraude (216 000 euros). La perte nette pour la communauté urbaine dépasse donc 200 000 euros.

La chambre s'est assuré qu'à la suite de cette affaire, la direction des finances de la communauté urbaine avait mis en place une procédure renforcée de vérification des tiers.

V - LA SITUATION FINANCIERE

Les développements qui suivent analysent l'évolution des principales variables financières au cours d'une période dont les bornes ne coïncident pas strictement avec la période sous revue. En effet, il n'est pas apparu utile de reprendre les données de l'exercice 2015 et les données de l'exercice 2016 n'ont été rappelées que pour mettre en évidence le changement d'échelle financière induit par la transformation de l'EPCI en communauté urbaine.

La trajectoire des dépenses et des recettes de fonctionnement des deux budgets les plus importants (le budget principal et le budget annexe des transports) a été sensiblement affectée en 2020 par les conséquences financières de la crise sanitaire. L'analyse de la chambre a pris en compte les données du compte de gestion définitif de l'exercice 2020.

A - Le changement d'échelle financière

1- Une communauté urbaine, onze budgets

À titre liminaire, il convient de rappeler que les opérations de la communauté urbaine sont retracées dans un budget principal (67 % des dépenses totales de fonctionnement en 2019) et dix budgets annexes, dont le plus important est celui des transports (26 % des dépenses de fonctionnement en 2019), suivi par celui de l'assainissement (près de 7 % du total).

Tableau n° 7 Budgets de la communauté urbaine Caen la mer

Intitulé du budget	Dépenses de fonctionnement		Moyenne des investissements sur 3 ans (2017-2019)	Total des investissements sur 3 ans (2017-2019)	États des stocks des budgets annexes au 1 ^{er} janvier 2020
	Montant en 2019	Poids en 2019			
Budget principal	185 786 840	66,59 %	44 196 329	132 588 987	
BA Transports	72 692 756	26,05 %	94 746 468	284 239 404	
BA Assainissement	18 467 718	6,62 %	8 867 623	26 602 869	
BA de la ZA Quartier Koenig à Bretteville-sur-Odon	787 578	0,28 %	n.s.	n.s.	6 977 868
BA Service des autorisations du droit du sol	716 724	0,26 %	n.s.	n.s.	0
BA de la ZA Ifs-Plaine	364 175	0,13 %	n.s.	n.s.	1 392 717
BA du réseau de chaleur	45 561	0,02 %	2 768 388	5 536 777	
BA parc d'activités des Rives de l'Odon	38 807	0,01 %	n.s.	n.s.	866 121
BA de l'assainissement non-collectif	38 368	0,01 %	Néant	Néant	
BA de la ZAC du Clos de la Hogue à Bénouville	37 223	0,01 %	n.s.	n.s.	829 384
BA de la ZAC Lazzaro Sud à Colombelles	29 991	0,01 %	n.s.	n.s.	0
TOTAL	364 557 303	100,00 %	150 578 808	448 968 037	

Source : CRC d'après les comptes administratifs

2- Les résultats consolidés (tous budgets)

La transformation de Caen la mer en communauté urbaine s'est traduite par une amélioration sensible des résultats de fonctionnement de l'établissement public. Du fait de l'élargissement du périmètre géographique et des nouveaux transferts de compétences, les dépenses de fonctionnement consolidées de Caen la mer ont augmenté de 6,5 % entre 2016 et 2017, passant de 269,2 M€ à 286,7 M€. Mais, dans le même temps, les recettes consolidées ont augmenté de 14 %, passant de 295,8 M€ à 339,2 M€.

L'importance de ces recettes a permis à l'EPCI de dégager en 2017 un résultat consolidé avant report de près de 52,5 M€, près de deux fois supérieur à celui constaté en 2016. Ce résultat s'est maintenu au cours des exercices suivants. En effet, passé la transformation de l'EPCI en communauté urbaine, les dépenses consolidées ont continué de croître en tendance, au rythme annuel moyen de 1,7 %, et les recettes au rythme annuel moyen de 2 %, de sorte que, compte tenu des montants de départ, le résultat de fonctionnement hors report est resté pratiquement stable.

Le transfert à la communauté urbaine des compétences en matière de voirie, espaces verts et propreté notamment s'est accompagné d'un transfert financier garantissant à l'EPCI les moyens d'exercer ces nouvelles compétences.

Des dépenses d'investissement ont donc été transférées à la communauté urbaine et compensées par une baisse de l'attribution de compensation versée aux communes en section de fonctionnement. Ce mécanisme a amélioré les résultats de fonctionnement de l'EPCI mais également accru son besoin de financement.

Tableau n° 8 Évolution du résultat consolidé de Caen la mer

En €	2016	2017	2018	2019	Évolution annuelle moyenne 2017-2019	2020
Fonctionnement						
Recettes agrégées	308 500 668	352 218 091	375 849 871	364 557 303	1,7 %	363 708 359
- Recettes et dépenses réciproques ¹⁶	12 700 916	13 040 637	13 148 338	13 436 321	1,5 %	13 755 659
= Recettes consolidées, tous budgets (A)	295 799 751	339 177 453	362 701 533	351 120 982	1,7 %	349 952 701
Dépenses agrégées	281 912 854	299 749 995	333 792 841	311 602 213	2,0 %	311 489 190
- Recettes et dépenses réciproques	12 700 916	13 040 637	13 148 338	13 436 321	1,5 %	13 755 659
= Dépenses consolidées, tous budgets (B)	269 211 937	286 709 358	320 644 504	298 165 892	2,0 %	297 733 532
Résultat de l'exercice, tous budgets (A-B)	26 587 814	52 468 096	42 057 029	52 955 090	0,5 %	52 219 169
+ Report	29 016 128	16 606 650	17 046 458	13 385 975	-10,2 %	15 683 528
= Résultat consolidé de l'exercice, tous budgets	55 603 942	69 074 746	59 103 488	66 341 065	-2,0 %	67 902 697

Source : comptes de gestion retraités par la chambre régionale des comptes

3- L'endettement consolidé (tous budgets)

Entre le 31 décembre 2016 et le 1^{er} janvier 2017, date de création de la communauté urbaine, la dette consolidée a bondi de 51 M€ en raison des transferts d'emprunts à l'EPCI opérés par les communes-membres. Au 1^{er} janvier 2017, la dette consolidée s'élevait ainsi à 277,1 M€.

L'endettement consolidé de l'EPCI a augmenté considérablement depuis 2017, du fait de la souscription de nouveaux emprunts pour financer les travaux et l'équipement du tramway. L'encours est ainsi passé de 277,1 M€ au 1^{er} janvier 2017 à 435,8 M€ au 31 décembre 2019, soit une augmentation de 57,3 %.

¹⁶ Flux entre le budget principal et les budgets annexes.

Tableau n° 9 Évolution de l'endettement consolidé

En €	2016	2017	2018	2019	Évolution annuelle moyenne 2017-2019	2020
Encours de la dette consolidée (tous budgets)	226 065 853	299 252 887	385 693 161	435 816 612	20,7 %	423 751 702
CAF brute consolidée tous budgets	50 812 015	50 254 659	53 513 324	65 941 974	14,5 %	67 200 684
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	4,45	5,95	7,21	6,61		6,31
CAF brute du budget principal	19 730 200	34 129 768	30 441 240	37 758 550	5,2 %	40 580 756
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute du BP)	11,48	8,77	12,67	11,54		10,44
Intérêts des emprunts et dettes	4 435 525	5 706 004	5 767 920	6 273 971	4,9 %	6 088 387
Encours de la dette consolidée	226 065 853	299 252 887	385 693 161	435 816 612	20,7 %	423 751 702
= Taux apparent de la dette consolidée (tous budgets)	2,0 %	1,9 %	1,5 %	1,4 %		1,4 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

L'augmentation de la dette au cours de la période a été beaucoup plus rapide que celle de l'autofinancement. Par suite, la capacité de désendettement consolidée de l'EPCI, mesurée en années et obtenue en divisant l'encours consolidé par la capacité d'autofinancement brute consolidée, s'est dégradée, passant de 5,95 années en 2017 à 6,61 années en 2019 et 6,31 années en 2020. Cette durée caractérise un endettement croissant mais soutenable.

Cette appréciation pourrait toutefois être réévaluée dans l'hypothèse de l'émission de nouvelles obligations (« notes européennes à moyen terme », cf. *infra*) destinées à financer l'extension du réseau de tramway (démarrage des travaux prévu en 2026/2027).

B - Le budget principal

1- Vision synthétique

Tableau n° 10 Évolution des principaux agrégats du budget principal

BUDGET PRINCIPAL	2016	2017	2018	2019	Évolution annuelle moyenne 2017-2019	2020
Produits de gestion	136 670 425	206 054 017	204 834 648	210 897 217	1,2 %	213 419 966
Charges de gestion	113 855 258	165 654 300	169 472 695	168 937 169	1,0 %	169 000 274
CAF brute	19 730 200	34 129 768	30 441 240	37 758 550	5,2 %	40 580 756
Annuité en capital de la dette	12 649 967	15 061 313	15 370 591	16 830 527	5,7 %	16 038 931
CAF nette	7 080 233	19 068 455	15 070 649	20 928 024	4,8 %	24 541 824
Recettes d'inv. hors emprunt	16 724 207	4 315 920	9 521 994	16 861 035	97,7 %	18 006 606
Financement propre disponible	23 804 440	23 384 375	24 592 643	37 789 058	27,1 %	42 548 431
Dépenses d'équipement	22 047 658	27 516 377	32 210 592	31 131 668	6,4 %	50 446 406
Subventions d'équipement	6 502 945	5 094 405	6 776 576	5 774 928	6,5 %	10 062 450
Encours de dette au 31 décembre	161 608 522	209 388 784	209 532 056	205 664 152	-0,9 %	203 138 633
Capacité de désendettement en années	8,2 ans	6,1 ans	6,9 ans	5,4 ans		5,0 ans

Source : comptes de gestion de la CU et des intercommunalités qui l'ont précédée.

Au cours des exercices qui ont suivi la transformation de Caen la mer en communauté urbaine, les produits de gestion du budget principal ont faiblement progressé (+ 2,3 % en valeur nominale entre 2017 et 2019, soit une quasi-stabilité en euros constants). Il en est allé pratiquement de même s'agissant des charges de gestion (+ 2 %). Les dépenses d'équipement ont augmenté modérément (+ 13,1 %).

Le changement de statut et l'élargissement du périmètre de compétences n'ont pas eu d'incidence significative sur le montant des dépenses d'investissement du budget principal. En effet, le transfert de la voirie, fortement consommatrice de crédits, avait commencé en 2015 et la plupart des grands projets d'aménagement étaient déjà bien avancés fin 2016.

L'endettement s'est stabilisé à partir de 2017, par suite, notamment, d'une nette amélioration du financement propre disponible, résultant en 2019 pour partie d'une augmentation des produits de cession mais surtout des subventions d'investissement reçues.

2- Les produits de gestion

Après une augmentation forte, conséquence de la transformation de l'EPCI en communauté urbaine, les produits de gestion ont continué de progresser en tendance, malgré un léger fléchissement des dotations et participations et des recettes de reversement de fiscalité en 2018.

Tableau n° 11 Produits de gestion du budget principal

En €	2016	2017	2018	2019	Évolution annuelle moyenne 2017-2019	2020
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	111 711 248	123 674 327	125 616 874	127 860 117	1,7 %	131 350 586
+ Fiscalité reversée	-22 454 816	28 516 659	24 946 522	26 862 990	-2,9 %	28 869 684
= Fiscalité totale (nette)	89 256 432	152 190 986	150 563 396	154 723 107	0,8 %	160 220 269
+ Ressources d'exploitation	8 249 704	10 116 392	11 003 619	11 573 258	7,0 %	9 075 234
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	39 164 289	43 746 640	43 267 633	44 600 852	1,0 %	44 124 462
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0		0
= Produits de gestion (A)	136 670 425	206 054 017	204 834 648	210 897 217	1,2 %	213 419 966

Source : comptes de gestion retraités par la CRC

a - Les ressources fiscales

La fiscalité directe locale représente plus de 90 % des ressources fiscales propres de l'EPCI, nettes des restitutions aux communes-membres sous forme d'attribution de compensation et de dotation de solidarité communautaire.

Cette fiscalité locale repose à titre principal sur la taxe d'habitation (TH), la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) et la contribution économique territoriale (CET, ex-CVAE).

Caen la mer avait la possibilité de fixer les taux des impôts sur les ménages à partir des taux moyens pondérés des communes des EPCI fusionnés pour créer la communauté urbaine (article L. 5211-28-3 du CGCT). Afin d'éviter une hausse de la pression fiscale dans les territoires des anciennes communautés de communes, le conseil communautaire a décidé de reconduire les taux de l'ex-communauté d'agglomération, inférieurs aux taux moyens pondérés, et de procéder à un lissage sur cinq ans sur le territoire communautaire du seul taux de la taxe sur la propriété foncière non bâtie. Les communes-membres conservent ainsi la plus grande partie de leur autonomie fiscale.

L'augmentation des recettes fiscales entre 2016 et 2017 (+ 9,3 M€) tient essentiellement à l'évolution des bases imposables.

S'agissant plus particulièrement de la fiscalité des ménages, les taux votés par l'ex-communauté d'agglomération ont été reconduits. Au cours des exercices suivants, les

bases des impôts sur les ménages (+ 4,2 % par an en moyenne pour la TPFB, + 3,8 % pour la TH) ont augmenté à la fois en fonction du dynamisme de la construction et de l'application des coefficients de revalorisation forfaitaire des biens par les lois de finances.

La réforme de la taxe d'habitation prévue par l'article 5 de la loi de finances pour 2018 est neutre pour le budget de l'EPCI.

S'agissant de la cotisation foncière des entreprises (CFE), il a été décidé de maintenir un produit constant et d'unifier le taux progressivement sur cinq ans, afin de ne pas pénaliser les entreprises des communes de Troarn et de Thaon. L'exonération des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 5 000 euros est compensée par l'Etat.

La taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), payée par la grande distribution, est le seul impôt local dont la recette a baissé depuis 2017 (- 1,8 M€). Cette baisse n'est pas due à un changement de coefficient multiplicateur, puisque la communauté urbaine a décidé d'appliquer dès sa création des coefficients plus élevés que sur les anciens périmètres. Elle résulte pour partie d'une modification du mode de paiement de la taxe après la transformation de l'EPCI en communauté urbaine.

En 2017, une partie des redevables de cette taxe ont payé celle due au titre de l'exercice 2016 et, pour la première fois, 50 % de celle due pour l'exercice en cours. Les très grandes surfaces ont donc payé 1,5 fois la taxe en 2017, exercice pour lequel le montant comptabilisé est donc plus élevé que sur le reste de la période.

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères, adossée à l'impôt sur le foncier bâti, est également une composante importante des ressources fiscales de Caen la mer. Son produit (30,8 M€ en 2019) équivaut presque au tiers du produit de la fiscalité locale. Il a été convenu entre les communes-membres que les taux de cette taxe prendraient en compte les adhésions de certaines communes à des syndicats de collecte et de traitement ainsi qu'un objectif d'uniformisation de la pression fiscale sur l'ensemble du territoire communautaire.

b - Les dotations et participations

La dotation globale de fonctionnement a évolué très favorablement entre 2016 et 2017 (+ 4,4 M€). Du fait de son changement de statut, l'EPCI a bénéficié d'une dotation d'intercommunalité de base fixée à 60 € par habitant, déduction faite de la contribution au redressement des finances publiques, soit une bonification de 15 € par habitant qui a généré une recette supplémentaire de 4,7 M€.

En 2020, pour la troisième année consécutive, la contribution de la communauté urbaine au redressement des finances publiques a été gelée à son niveau de 2017, soit 9,9 M€, et elle est désormais intégrée à la dotation d'intercommunalité.

L'évolution du coefficient d'intégration fiscale (CIF) a été globalement favorable à l'EPCI. Une stabilisation était prévue à partir de 2020, s'expliquant par le très faible volume des transferts de charges et de produits opéré en 2018, le calcul du CIF tenant compte du montant de l'attribution de compensation avec un décalage de deux ans.

Tableau n° 12 L'évolution du coefficient d'intégration fiscale

	2016	2017	2018	2019
CIF Caen la mer	38,22 %	41,28 %	30,07 %	60,05 %
CIF moyen national	35,03 %	46,32 %	27,01 %	39,52 %

Source : données fiches DGF

3- Les reversements de fiscalité locale aux communes-membres

En 2019, sur 94,6 millions d'euros de recettes fiscales perçus par l'EPCI, 21 millions d'euros ont été restitués aux communes. 19,3 % du produit des recettes fiscales ont été reversés au titre de l'attribution de compensation et 2,96 % au titre de la dotation de solidarité, soit des taux de reversement comparativement faibles.

Ce taux signale une intercommunalité où les transferts ont porté sur des compétences financièrement lourdes.

Tableau n° 13 Les dotations de solidarité communautaire

En €	2016	2017	2018	2019	Évolution annuelle moyenne 2017-2019	2020
Fiscalité directe locale	84 078 717	93 350 322	92 568 722	94 619 838	0,7 %	98 513 557
Reversement de dotation de solidarité communautaire	-2 770 287	-2 995 296	-2 900 009	-2 804 725	-3,2 %	-2 804 725

Source : comptes de gestion retraités par la CRC

Le montant des charges transférées dépassant, à Caen la mer, le produit de la fiscalité professionnelle transférée, l'EPCI perçoit une « attribution de compensation négative » dont le montant est devenu très significatif en 2017, du fait des nouveaux transferts de compétences, et qui est versée, depuis lors, par les deux tiers des communes-membres, pour un total de l'ordre de 33 M€.

Tableau n° 14 Les reversements de fiscalité perçus

En €	2016	2017	2018	2019	Évolution annuelle moyenne 2017-2019	2020
Attribution de compensation brute (perçue)	190 321	36 142 231	33 097 873	33 038 432	-4,4 %	34 480 153
+ Reversement d'attribution de compensation	-33 081 397	-18 294 661	-18 292 320	-18 261 479	-0,1 %	-18 147 948
+ Dotation de solidarité communautaire (perçue)	0	0	0	0		0
+ Reversement de dotation de solidarité communautaire	-2 770 287	-2 995 296	-2 900 009	-2 804 725	-3,2 %	-2 804 725
= Totalité de fiscalité reversée entre collectivité locale	-35 661 364	14 852 274	11 905 543	11 972 228	-10,2 %	13 527 481
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	1 937 850	11 286 938	11 274 819	11 283 448	0,0 %	11 283 448
+/- Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	11 268 698	2 377 447	1 766 160	3 607 314	23,2 %	3 943 755
+/- Autres fiscalités reversées (nettes)	0	0	0	0		115 000
= Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds	13 206 548	13 664 385	13 040 979	14 890 762	4,4 %	15 342 203
= Fiscalité reversée	-22 454 816	28 516 659	24 946 522	26 862 990	-2,9 %	28 869 684

Source : comptes de gestion retraités par la CRC

Le montant de la contribution nette au titre des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR) a peu évolué, la création de la communauté urbaine n'ayant pas eu d'impact direct ni sur l'éligibilité, ni sur le calcul de l'enveloppe allouée à l'EPCI.

4- Les charges de gestion du budget principal

Entre 2016 et 2017, dans le contexte du changement de statut de l'intercommunalité, les charges de gestion ont augmenté de 45,5 %. Dans les années qui ont

suivi, elles ont continué d'augmenter mais à un rythme modéré (+ 2 % en trois exercices, soit pratiquement une légère diminution en euros constants).

Tableau n° 15 Charges de gestion du budget principal de Caen la mer

En €	2016	2017	2018	2019	Évolution annuelle moyenne 2017-2019	2020
Charges à caractère général	27 328 521	36 333 063	38 486 564	37 887 798	2,1 %	38 822 848
+ Charges de personnel	45 478 728	84 214 418	85 002 190	85 447 646	0,7 %	85 781 086
+ Subventions de fonctionnement	18 215 762	20 505 374	20 515 380	20 326 026	-0,4 %	20 110 549
+ Autres charges de gestion	22 832 247	24 601 444	25 468 561	25 275 699	1,4 %	24 285 791
= Charges de gestion (B)	113 855 258	165 654 300	169 472 695	168 937 169	1,0 %	169 000 274

Source : comptes de gestion retraités par la CRC

a - Un objectif global de maîtrise des dépenses de fonctionnement respecté

En application de l'article 29 de la loi n° 2018-22 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques, la CUCLM a signé avec le représentant de l'État un contrat de trois ans (dit « de Cahors ») limitant la croissance annuelle de ses dépenses réelles de fonctionnement à 1,2 %. Après retraitement des résultats de l'exercice 2018, le plafond fixé par le contrat a été considéré comme respecté. Ce dispositif a été suspendu par l'article 12 de la loi n° 2020-290 d'urgence sanitaire du 23 mars 2020 et l'ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020.

À défaut d'informations plus précises, au cours de la période sous revue (2015-2019) l'évolution des dépenses imputable à l'action propre de l'EPCI peut être approchée en retranchant du total des dépenses les évaluations des charges transférées retenues au titre des transferts de compétences et de la création des services communs. Après retraitement, les charges courantes ont baissé de - 1,8 % sur la période 2015-2019.

Tableau n° 16 Évolution des charges courantes et des charges transférées

	2015	2016	2017	2018	2019	Taux d'évolution
Charges courantes	113 868 623	113 967 550	168 368 139	171 385 642	170 386 444	-1,8 %
Charges transférées			66 106 247	63 070 494	64 597 101	
Charges courantes retraitées	113 868 623	113 967 550	102 261 892	108 315 148	105 789 343	

Source : comptes de gestion pour les charges courantes, procès-verbaux des comités d'évaluation des charges transférées.

b - Les charges de personnel enregistrées au budget principal

Le budget principal supporte près de 95 % des charges de personnel consolidées de la communauté urbaine. En 2019, les charges totales de personnel du budget principal, nettes des remboursements pour mises à disposition, ont représenté 49 % des dépenses de fonctionnement. Ce ratio a peu changé depuis la transformation de l'EPCI en communauté urbaine.

Ces charges ayant presque doublé entre 2016 et 2017, un travail précis a été engagé en 2018 et poursuivi en 2019, afin de maîtriser cette évolution. Ce travail a

globalement atteint ses objectifs, malgré l'effet des conventions de refacturation des mutualisations ascendantes et descendantes.

L'augmentation relative de près de 10 points par rapport à 2015, résulte pour partie de l'augmentation des effectifs à raison des transferts d'agents dans le cadre de l'évolution des compétences de l'EPCI, et pour partie de l'harmonisation des politiques indemnitaires entre Caen la mer et la ville-centre. Malgré ces circonstances, l'EPCI est parvenu, en 2019, à contenir cette progression en faisant régresser d'un point le ratio charges totales de personnel/produits de gestion, par rapport à 2018.

Toutefois, dans le même temps, la part des indemnités votées par l'assemblée dans la rémunération du personnel titulaire est repartie à la hausse à compter de 2018 pour atteindre 22 % en 2019.

c - Les charges à caractère général

Les charges à caractère général ont fortement augmenté entre 2016 et 2017 (+ 33 %) dans le contexte du changement de statut de l'EPCI. C'est au sein de cette catégorie que l'on retrouve notamment les charges de fonctionnement liées aux compétences transférées et plus particulièrement celles de la voirie, des espaces verts et de la propreté gérés par commune au sein des droits de tirage.

Depuis lors, elles sont dans l'ensemble contenues (+ 4,3 % entre 2017 et 2019). L'évolution de certains postes de charges à caractère général appellerait néanmoins une vigilance accrue de la part de la communauté urbaine. Ainsi, entre 2017 et 2019¹⁷, les dépenses relatives aux « autres services extérieurs » ont augmenté de 6,3 % par an.

Les dépenses de « publicité, publications et relations publiques » ont augmenté de 13,8 % par an sur la période 2017-2019, à la suite de la mise en place d'une mission « Attractivité ». Elles ont ainsi dépassé 1,2 M€ en 2019.

Sur la même période, les dépenses afférentes aux déplacements et missions ont augmenté de 18,5 % par an, mais leur montant total est nettement inférieur à celui qui était le leur avant le changement de statut de l'EPCI, ce qui reflète un réel effort de maîtrise de ces frais.

Les remboursements de frais, quant à eux, ont augmenté de 19,5 % par an. Il s'agit toutefois, pour l'essentiel, de remboursement aux communes-membres de frais engagés par celles-ci pour la mise en œuvre de compétences communautaires, dans le cadre de mises à disposition dites « ascendantes ».

Les « autres charges de gestion », pour celles d'entre elles dont le montant dépend de l'exécutif territorial, sont bien maîtrisées (+ 1,4 % en moyenne annuelle entre 2017 et 2019, soit une quasi-stabilité en euros constants).

Un poste de dépenses reste anormalement bas, celui de la formation des élus (moins de 5 000 € en 2019), alors que tous les membres du bureau de la communauté urbaine sont titulaires d'une délégation et que l'EPCI exerce des compétences dans des matières dont la compréhension nécessite le plus souvent une technicité certaine.

¹⁷ L'exercice 2020 présente à cet égard des caractéristiques atypiques, qui empêchent une comparaison pertinente par rapport à la tendance antérieure. Il a été néanmoins marqué par une nouvelle accélération globale (+ 2,5 % sur un an), malgré la baisse sensible, pour des raisons évidentes et probablement non reconductibles, de postes comme les achats, les « publicité, publications et relations publiques », les déplacements et les remboursements de frais.

5- La capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement brute (CAF ou épargne brute), exprimée en pourcentage des produits de gestion, s'est légèrement améliorée après la transformation de l'EPCI en communauté urbaine.

Tableau n° 17 La capacité d'autofinancement

En €	2016	2017	2018	2019	Évolution annuelle moyenne 2017-2019	2020
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	22 815 167	40 399 717	35 361 952	41 960 049	1,9 %	44 419 692
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>16,7 %</i>	<i>19,6 %</i>	<i>17,3 %</i>	<i>19,9 %</i>		<i>20,8 %</i>
+/- Résultat financier (réel seulement)	-3 490 034	-5 538 194	-4 645 939	-4 145 751	-13,5 %	-3 826 062
+ Autres produits et charges excep. Réels (jusqu'en 2017 inclus) Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs (à compter de 2018)	405 067	-731 755	-274 773	-55 747	-72,4 %	-12 874
= CAF brute	19 730 200	34 129 768	30 441 240	37 758 550	5,2 %	40 580 756
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>14,4 %</i>	<i>16,6 %</i>	<i>14,9 %</i>	<i>17,9 %</i>		<i>19,0 %</i>

Source : comptes de gestion retraités par la CRC

Les transferts de dettes intervenus en 2017 ont conduit, dans un premier temps, à une augmentation du déficit financier (- 5,53 M€ en 2017 contre - 3,53 M€ en 2016) du fait de la prise en charge par Caen la mer des frais financiers supportés par les communes sur la base d'un taux moyen de financement de 2,5 %.

Le résultat financier s'est amélioré régulièrement par la suite, avec l'arrivée à échéance de certains emprunts. La CAF brute présentait ainsi, en 2019 et 2020, un niveau satisfaisant, proche de 20 %.

6- Le financement des investissements du budget principal

a - La capacité de financement nette

Depuis le changement de statut de l'EPCI, le budget principal de Caen la mer a dégagé 102 M€ de capacité d'autofinancement brute en trois ans, ce qui lui a permis de faire face sans difficulté au remboursement du capital de la dette (47 M€) et de disposer en conséquence d'une capacité de financement nette (ou épargne nette) substantielle, qui progresse en fin de période : 15,1 M€ en 2018, 20,9 M€ en 2019 et 24,5 M€ en 2020.

L'EPCI prévoit que les remboursements prévus des emprunts *in fine* seront financés par de nouveaux emprunts (voir ci-après, D).

b - Des dépenses d'équipement largement autofinancées

En cumul sur les trois années 2017 à 2019, Caen la mer a dégagé plus de 85 M€ de financement propre disponible. La progression sensible constatée en 2019 (+ 13 M€) résulte pour partie de l'augmentation des produits de cession, mais surtout de celle des subventions reçues (+ 320 %).

Ce montant de 85 M€ est à rapprocher des 91 M€ de dépenses d'équipement réalisées par l'EPCI au cours de la même période, qui incluent notamment les dépenses en matière de voirie, espaces verts, propreté, sur lesquelles les communes-membres ont un droit de tirage. Il est à constater qu'ainsi, Caen la mer a, conformément à l'objectif qu'elle s'était assigné, autofinancé près de 95 % des dépenses d'équipement du budget principal.

c - Un besoin de financement propre néanmoins important

Dans ces conditions, l'importance du besoin de financement propre (57 M€ sur trois ans) s'explique essentiellement par l'importance des subventions d'investissement versées et des avances remboursables (17,65 M€ sur la même période), des participations et investissements financiers (18,44 M€) et des dettes non bancaires (15,68 M€) (voir annexe n° 2).

L'opérateur Normandie Aménagement est le principal bénéficiaire des subventions d'investissement et des avances remboursables.

C - L'analyse bilancielle

1- La dette

a - L'évolution de l'encours de dette du budget principal

Au cours des trois années qui ont suivi la création de la communauté urbaine, l'encours de dette du budget principal a augmenté de près de 30 % pour dépasser 200 M€ depuis 2018. S'y ajoutent les 230 M€ de dettes portées par les budgets annexes (voir ci-après).

Cette augmentation tient pour une partie à la souscription de nouveaux emprunts (57 M€ en trois ans) pour couvrir le besoin de financement, et pour une autre à la reprise, en 2017, des emprunts souscrits par les communes-membres au titre des compétences transférées (51,47 M€).

Il s'agit, pour l'essentiel, de dettes liées au financement des travaux de voirie effectués dans les communes-membres. Tous les emprunts à transférer n'étant pas individualisables ou affectés et ne pouvant pas, de ce fait, être transférés directement, il a été mis en œuvre une démarche dite « de dette récupérable ». Un encours a ainsi pu être reconstitué, définissant la part d'intérêts et de capital qui serait reversée par l'EPCI aux communes-membres sur quinze ans, de 2017 à 2031. Un taux d'intérêt moyen de 2,5 % a été appliqué sur la période.

Le transfert de dette a pris la forme d'une créance des communes sur Caen la mer, qui se traduit par le remboursement aux communes des annuités en capital et en intérêt jusqu'à extinction. Il a été convenu que la communauté urbaine rembourserait aux communes, chaque année en deux versements, la part des annuités d'emprunts affectés au financement de la compétence en matière de voirie.

Le portefeuille de dette du budget principal comportait, au 31 décembre 2019, 60 emprunts répartis de la manière suivante :

- 30 emprunts à taux fixe pour un montant global de 57,3 M€, en hausse de 10,4 M€ par rapport à fin 2016, dont 2 emprunts obligataires pour un montant de 20 M€ ;
- 13 emprunts à taux variable d'un encours de 63,9 M€ (29,4 M€ en 2016), dont 3 emprunts totalisant 38 M€ indexés sur le Livret A ;
- 17 emprunts « revolving » (renouvelables) à hauteur de 35 M€ (contre 56,5 M€ en 2016), dont 6 à taux variable d'un encours de 13,7 M€ et 11 à taux fixe d'un encours de 21,3 M€.

La pondération du portefeuille de dette du budget principal de l'EPCI entre taux fixe (63 %) et taux variable (37 %) était fondée, entre autres, sur l'anticipation de l'évolution des taux d'intérêt. Caen la mer a adopté une stratégie prudente pour minimiser le coût de la dette tout en limitant les effets d'un éventuel retournement du marché. Dans un contexte de taux courts négatifs, la dette à taux variable a permis de minimiser les frais financiers payés par la communauté urbaine.

Tableau n° 18 Encours de dette du budget principal de Caen la mer

En €	2016	2017	2018	2019	Évolution annuelle moyenne 2017-2019	2020
Encours de dettes du BP au 1er janvier	162 265 185	161 608 522	209 388 784	209 532 056	13,9 %	205 664 152
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	12 649 967	15 061 313	15 370 591	16 830 527	5,7 %	16 038 931
- Remboursements temporaires d'emprunts	0	0	0	0		0
- Var des autres dettes non financières (hors remboursement temporaires d'emprunts)	6 696	5 632 442	5 163 758	4 887 342	-6,8 %	4 486 588
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	0	51 474 018	-1 322 378	-150 035		0
+ Nouveaux emprunts	12 000 000	17 000 000	22 000 000	18 000 000	2,9 %	18 000 000
= Encours de dettes du BP au 31 décembre	161 608 522	209 388 784	209 532 056	205 664 152	-0,9 %	203 138 633
- Trésorerie nette hors compte de rattachement avec les BA	5 957 368	16 636 672	-853 727	18 676 482	6,0 %	10 590 366
= Encours de dettes du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	155 651 154	192 752 112	210 385 783	186 987 670	-1,5 %	192 548 267
Capacité de désendettement du BP en années (dette BP / CAF brute du BP)	8,19	6,1	6,9	5,5		5,0

Source : comptes de gestion retraités par la CRC

A s'en tenir au budget principal, l'évolution de la dette de la communauté urbaine apparaît maîtrisée, la hausse soutenue de l'encours des emprunts étant compensée par l'amélioration de la capacité d'autofinancement.

La prise en compte des budgets annexes, et en premier lieu de celui des transports, montre cependant des tensions qui rapprochent l'EPCI de la zone d'alerte : avec un encours total qui dépassait 423 millions d'euros en 2020, et une capacité de désendettement de plus de dix ans pour le budget des transports, Caen la mer ne dispose que d'une marge de manœuvre limitée pour recourir de nouveau à l'emprunt.

b - Les emprunts obligataires à remboursement *in fine*

Jusqu'en 2016, la communauté d'agglomération de Caen a financé ses investissements en faisant appel exclusivement au marché bancaire par le biais de consultations lancées généralement en fin d'année pour le long terme et par renouvellement de ses lignes de trésorerie pour le court terme.

En 2017, la communauté urbaine a souhaité diversifier ses ressources financières afin d'assurer son financement (long terme et court terme) en toute circonstance et à moindre coût. Pour concrétiser cet objectif de diversification, elle s'est engagée dans une logique de désintermédiation financière et a choisi d'être notée financièrement pour pouvoir se financer hors du circuit bancaire en accédant directement aux marchés financiers. Elle a fait l'objet d'une notation « A1 perspective positive » par l'agence Moody's, modifiée courant 2020 en « perspective stable » du fait de la dégradation de la notation de l'État.

La nouvelle stratégie de financement a été mise en place en deux étapes. Dans un premier temps, par délibération du 14 décembre 2017, le conseil communautaire a autorisé le lancement d'un programme d'émission obligataire de « notes européennes à moyen terme » ou « Euro Medium Term Notes » (EMTN)¹⁸, titres de créance assimilables à des obligations négociées de gré à gré, à conditions de remboursement et durée de vie variables. Dans un second temps, un programme de NEU CP (*Negotiable European Commercial Paper*)¹⁹ a été

¹⁸ Les EMTN sont organisées autour d'un actif sous-jacent de référence, comme une action ou un panier d'actions, un taux de référence, une matière première, un taux de change, un fonds structuré, un dérivé de crédit, etc. Une grande variété de titres peut donc être émise dans le cadre de ce programme.

¹⁹ Les NEU CP sont des titres émis depuis le 1^{er} juin 2016 venant en remplacement des billets de trésorerie (BT), des certificats de dépôts négociables (CDN) et des bons à moyen terme négociables (BMTN). Les BT et les CDN se sont éteints le 1^{er} juin 2017 et les BMTN continueront à exister jusqu'à leur arrivée à maturité.

lancé en septembre 2018 avec un montant plafond de 100 M€ (Cf. *infra*). Les créanciers n'étant remboursés qu'en fin de prêt, le taux d'intérêt s'applique sur la totalité de l'emprunt. Les émissions d'EMTN sont ainsi des emprunts *in fine*.

Le plafond du programme d'émission de Caen la mer a été fixé à 400 millions d'euros. Ce montant, de prime abord très élevé, a été calibré, d'une part, pour intéresser les investisseurs institutionnels, d'autre part, en prévision du besoin de financement qui sera généré par l'extension du réseau de tramway.

Entre 2019 et 2020, il a été procédé à trois tirages de 10 M€ chacun :

- un pour le budget principal, le 23 mai 2019, sur une durée de dix ans, au taux fixe de 0,7475 % ;
- un pour le budget annexe des transports, le 20 décembre 2019, sur une durée de cinq ans, au taux fixe de 0,041 % ;
- un troisième, le 16 décembre 2020 pour le budget principal, sur une durée de dix ans, au taux fixe de 0,24 %.

Le cas de Caen la mer n'est pas isolé dans le secteur public local. Le recours à des emprunts à remboursement *in fine* tend à se banaliser lorsque les conditions imposées par les banques sont difficiles à satisfaire ou lorsque les taux obligataires sont plus favorables à l'emprunteur.

Ces contrats sont à rapprocher des emprunts à annuités progressives, qui permettent aussi d'alléger les premières annuités de remboursement de l'emprunt. Ils présentent un risque en cas d'appréciation inexacte par l'emprunteur de sa capacité de remboursement future (au cas d'espèce, l'EPCI devra rembourser, sur le budget principal, 10 M€ en 2029 et 10 M€ en 2030, et, sur le budget annexe des transports, 10 M€ en 2024).

Il est nécessaire de profiler en conséquence le remboursement de la totalité de l'encours de la dette afin d'éviter des impasses de financement.

Le remboursement de l'emprunt *in fine* par de nouveaux emprunts ne reste une opération intéressante que dans l'hypothèse où les taux restent à un niveau bas, ce qui ne saurait être présumé à une échéance aussi éloignée.

Caen la mer est donc exposée à un risque de taux, qui demeurerait circonscrit jusqu'en 2020 dans la mesure où les emprunts remboursables *in fine* représentaient une proportion réduite de l'encours de dette tant du budget principal (moins de 10 % du total) que du budget annexe des transports (moins de 5 %). La communauté gagnerait néanmoins à se prémunir contre ce risque en constituant une provision en vue du remboursement du capital de ces emprunts.

2- Le fonds de roulement et l'évolution de la trésorerie

Les budgets annexes, y compris le budget transports, sont tous rattachés au budget principal. Il n'y a donc qu'un seul compte de trésorerie.

Les comptes de l'exercice 2020 ont confirmé la faiblesse du fonds de roulement, qui a atteint un étiage avec à peine plus de 5 millions d'euros, ce qui permettait de financer seulement onze jours de dépenses courantes.

Le besoin en fonds de roulement, au terme d'évolutions erratiques, est redevenu négatif en 2020, ce qui signifie que les dettes à court terme étaient plus importantes que les créances à court terme. Cette évolution a permis de rétablir une trésorerie faiblement positive, après deux années de trésorerie nette fortement négative (- 29,1 M€ en 2018 et - 18,1 M€ en 2019).

Pour l'essentiel, cette trésorerie négative était imputable à la faiblesse du fonds de roulement déjà évoquée, aux résultats des budgets annexes, notamment celui des transports, dont la situation s'est brutalement dégradée entre 2017 (+ 17,9 M€) et 2019 (- 22,8 M€), enfin à des choix de gestion, l'établissement public privilégiant le recours à des lignes de trésorerie qu'il regardait jusqu'en 2020 comme peu coûteuses.

Tableau n° 19 Évolution de la trésorerie de Caen la mer

En €	2016	2017	2018	2019	Évolution annuelle moyenne 2017-2019	2020
Fonds de roulement net global	7 469 425	5 263 150	1 358 739	9 103 525	31,5 %	5 126 540
- Besoin en fonds de roulement global	-3 194 808	-18 418 352	30 448 152	27 200 426		-1 832 781
= Trésorerie nette	10 664 233	23 681 503	-29 089 414	-18 096 900		6 959 321
en nbre de jours de charges courantes	33	50	-61	-38		15
dont trésorerie active	10 664 233	63 681 503	10 910 586	21 903 100	-41,4 %	6 959 321
dont trésorerie passive	0	40 000 000	40 000 000	40 000 000	0,0 %	0

Source : comptes de gestion retraités par la CRC

L'EPCI dispose parallèlement, depuis 2018, de trois lignes de trésorerie classiques, pour un montant total de 80 M€. Ces produits sont renouvelés tous les ans afin de prémunir la communauté urbaine contre le risque de liquidité et de garantir aux souscripteurs le remboursement des NEU CP.

L'EPCI fait toujours appel à l'emprunt revolving, mais pour des montants qui vont en diminuant au fur et à mesure de l'abaissement du plafond par les banques (8 M€ en 2018, 7 M€ en 2019, 6,5 M€ en 2020).

Tableau n° 20 Solde des comptes financiers au 1^{er} janvier²⁰

Comptes		1-janv.-17	1-janv.-18	1-janv.-19	1-janv.-20
5113	Titres spéciaux de paiement	6 920	3 765	5 515	2 530
5118	Autres valeurs à l'encaissement	165	672	579	1 303
515	Compte au Trésor	10 473 018	63 466 074	10 707 744	21 702 564
51931	Ligne de crédit de trésorerie	0	-40 000 000	0	0
5194	Billets de trésorerie	0	0	-40 000 000	-40 000 000
Solde de trésorerie au 1^{er} janvier		10 480 103	23 470 511	-29 286 162	-18 293 603

Source : comptes de gestion

Même si, pour l'heure, le recours à ces instruments est peu coûteux, il porte sur des volumes considérables, de l'ordre de 40 M€ depuis 2017, et ne saurait constituer une ressource adaptée pour financer des emplois à long terme.

La communauté urbaine de Caen devrait recourir à l'emprunt pour porter son fonds de roulement à un niveau lui permettant de faire face à son cycle d'exploitation mais aussi au financement de ses équipements.

²⁰ L'usage de la date du 1^{er} janvier est inhabituel mais cette date permet de marquer l'évolution depuis la date de création de la communauté urbaine.

D - Les budgets annexes

1- Le budget annexe des transports

Durant la période sous revue, le budget annexe relatif aux transports a été affecté successivement par les effets de :

- l'élargissement du périmètre de l'EPCI, qui est devenu une communauté urbaine à compter de 2017 ;
- la résiliation anticipée à la fin de l'année 2017 des deux contrats de concession de transports urbains relatifs aux travaux publics – CTP (STVR-Bombardier), d'une part, et au service public – CSP (société Kéolis Caen), d'autre part ;
- l'application de la nouvelle délégation de service public 2018-2023 relative aux transports urbains (délégataire : Kéolis Caen Mobilités), dont le périmètre des services et l'économie générale sont différents de ceux des deux DSP précédentes ;
- la réalisation de l'importante opération de construction du nouveau tramway mis en exploitation commerciale à la fin juillet 2019.

Bien que les indicateurs de gestion aient été favorablement orientés, l'exercice 2017 a été marqué par une nette dégradation de l'autofinancement et la section d'exploitation a enregistré un déséquilibre en 2018.

Tableau n° 21 Évolution des principaux agrégats du budget annexe des transports

BUDGET TRANSPORT	2016	2017	2018	2019	Évolution annuelle moyenne 2017-2019	2020
Produits d'exploitation	79 720 446	71 246 243	85 102 869	89 251 166	11,9 %	85 944 550
Charges d'exploitation	50 847 346	49 632 944	86 892 810	66 797 371	16,0 %	65 411 673
CAF brute	16 828 018	8 733 172	17 074 305	19 495 185	49,4 %	19 020 416
Annuité en capital de la dette	11 655 033	23 980 345	2 719 895	5 701 113	-51,2 %	7 915 737
CAF nette	5 172 985	-15 247 173	14 354 410	13 794 071		11 104 680
Recettes d'inv. hors emprunt	5 004 664	2 237 305	6 713 189	23 626 446	225,0 %	18 393 519
Financement propre disponible	10 177 650	-13 009 868	21 067 599	37 420 518		29 498 199
Dépenses d'équipement	19 995 842	31 611 848	123 328 877	114 241 695	90,1 %	6 946 176
Encours de dette au 31 décembre	33 706 077	59 725 731	147 100 281	201 399 168	83,6 %	193 483 431
Capacité de désendettement en années	2,0 ans	6,8 ans	8,6 ans	10,3 ans		10,2 ans

Source : comptes de gestion

Au cours de la période sous revue, il a été réalisé en matière de transports un total de 293,9 M€ de dépenses d'équipement répartis entre 273,3 M€ d'appels de fonds versés au mandataire de maîtrise d'ouvrage Tramcités pour la réalisation du nouveau tramway (dont 252,3 entre 2017 et 2019, matériel roulant inclus), 15 M€ d'achats d'autobus (dont 11,5 M€ en 2018 et 2019), 3,7 M€ concernant les bâtiments et les équipements et 1,9 M€ de régularisation de créances sur transfert de droit à déduction de TVA sur du matériel roulant en 2018 et 2019.

Ce volume global de près de 300 M€ a été couvert par le financement propre disponible (22 %), les emprunts nouveaux (68 %) et la mobilisation du fonds de roulement (10 %).

2- Le budget annexe de l'assainissement collectif

Entre 2016 et 2017, les produits d'exploitation du budget annexe de l'assainissement collectif ont augmenté de 41,8 % et les charges d'exploitation de 41,5 %.

Au cours des exercices 2017 à 2019, les produits d'exploitation ont augmenté de plus de 24 % et les charges d'exploitation de 18 %, ce qui a permis une augmentation de la capacité d'autofinancement brute de 26,5 %, et de 47 % pour la capacité d'autofinancement nette.

Tableau n° 22 Évolution des principaux agrégats du budget annexe de l'assainissement collectif

BUDGET ASSAINISSEMENT	2016	2017	2018	2019	Évolution annuelle moyenne 2017-2019	2020
Produits d'exploitation	13 578 032	16 834 508	17 383 908	20 434 813	10,2 %	18 159 877
Charges d'exploitation	8 606 433	9 758 488	11 009 472	11 167 081	7,0 %	11 707 264
CAF brute	8 245 809	7 426 944	6 698 388	9 392 318	12,5 %	6 668 835
Annuité en capital de la dette	8 664 183	2 913 860	2 655 543	2 759 338	-2,7 %	2 607 594
CAF nette	-418 374	4 513 084	4 042 845	6 632 980	21,2 %	4 061 241
Recettes d'inv. hors emprunt	2 172 941	1 098 502	1 393 187	1 015 493	-3,9 %	1 212 413
Financement propre disponible	1 754 567	5 611 586	5 436 032	7 648 473	16,7 %	5 273 654
Dépenses d'équipement	5 626 348	6 887 179	6 773 270	10 657 154	24,4 %	9 254 781
Encours de dette au 31 décembre	30 751 255	30 138 372	28 496 689	28 232 552	-3,2 %	26 652 294
Capacité de désendettement en années	3,7 ans	4,1 ans	4,3 ans	3,0 ans		4,0 ans

Source : comptes de gestion des budgets de l'assainissement collectif

La capacité d'autofinancement nette du budget assainissement permet de financer plus de 60 % des investissements. Elle a toutefois été fortement diminuée par le paiement en 2016 d'une somme de 16 770 000 € au titre d'une indemnité de sortie d'un emprunt à risque souscrit en 2002 pour financer la construction d'une station d'épuration.

Une médiation judiciaire avec la banque n'ayant pas abouti, Caen la mer a dû s'acquitter d'une indemnité de sortie pour la transformation de l'emprunt structuré en un emprunt à taux fixe de 24 M€ (à hauteur du capital restant dû). Après le versement de cette indemnité, le montant des intérêts a été divisé par deux, passant de 1 697 539 € en 2016 à 823 235 € en 2017. L'EPCI reçoit depuis 2016 une aide annuelle de 1 072 561 € du fonds de soutien aux emprunts à risques, qui compense une fraction de l'indemnité de sortie.

L'encours de la dette est désormais stabilisé (28,23 M€ au 31 décembre 2019). A la même date, la capacité de désendettement était de 3 ans.

L'extension du périmètre géographique et les travaux de renouvellement des réseaux ont entraîné un accroissement sensible des dépenses d'équipement de ce budget annexe (5,63 M€ en 2016, 6,89 M€ en 2017, 6,77 M€ en 2018 et 10,65 M€ en 2019).

Les montants consacrés aux travaux de renouvellement paraissent toutefois modestes au regard de la taille du réseau d'assainissement. Le taux d'amortissement du patrimoine s'élevait fin 2019 à 36,4 % (dont 25,2 % pour les réseaux).

3- Les budgets annexes des zones d'aménagement

Ces budgets, au nombre de cinq, n'ont été affectés ni par la fusion, ni par les transferts de compétences lors de la création de la communauté urbaine. Il s'agit des opérations suivantes :

- zone d'activités du Clos de la Hogue (à Bénouville) ;
- zone d'habitation d'Ifs Plaine Nord/Est ;
- parc d'activités Rives de l'Odon (à Verson et Mouen) ;
- zone d'aménagement du Quartier Koenig (à Bretteville-sur-Odon) ;
- zone d'activités Lazzaro Sud (extension de la zone d'activités Lazzaro, à Colombelles).

Le plus important de ces budgets annexes est celui de la zone d'aménagement du quartier Koenig.

Depuis le départ en 2010 du 18^{ème} régiment de transmission, Caen la mer a pris en charge l'entretien et la reconversion de cet ancien site militaire. Le terrain a été acquis pour un euro symbolique. La totalité des dépenses prévues sur la période d'aménagement était de 26,16 millions d'euros, les recettes attendues de 14,2 millions d'euros. Les travaux d'aménagement se poursuivent et la commercialisation de la zone était loin, à la fin de l'exercice 2019, d'être achevée, avec, un stock de terrains aménagés évalué à 6,98 millions d'euros.

Toutes ces opérations d'aménagement étaient en cours d'exécution à l'issue du présent contrôle et présentaient un besoin de financement financé au fur et à mesure des ventes de terrains. À la clôture des opérations, les résultats définitifs seront constatés. Pour certaines d'entre elles, des déficits sont à prévoir.

Tel est en particulier le cas du budget annexe de la zone d'activités du Clos de la Hogue, eu égard aux moins-values constatées sur les cessions de stocks de terrains aménagés (- 480 208 € en 2017, - 318 634 € en 2018, - 384 306 € en 2019), et du budget annexe de la zone d'habitation d'Ifs Plaine Nord (moins-values constatées : - 1 153 041 € en 2017, - 234 629 € en 2018, - 59 592 € en 2019).

Sans préjudice d'un éventuel déficit, les zones d'aménagement représentent une charge permanente qui pèse sur la trésorerie (4,3 M€ fin 2019). Il en va de même du budget annexe des réseaux de chaleur (3,5 M€ à la même date).

VI - LA GESTION DES INVESTISSEMENTS

Entre 2017 et 2019, les immobilisations du budget principal ont prioritairement porté sur les installations, matériel et outillage techniques (28 %), les subventions d'équipement versées (14 %), les avances remboursables (11 %) et les constructions (9 %). La moyenne annuelle de ces immobilisations s'élève à environ 44 M€.

A - La politique d'investissement

1- L'évolution des investissements de l'EPCI et les dépenses de fonctionnement induites

a - Les dépenses d'investissement

Les dépenses réelles d'investissement se répartissent entre dépenses financières, dont le remboursement du capital des emprunts, et dépenses d'équipement, qui représentent de l'ordre de 80 % du total.

Tableau n° 23 Dépenses d'équipement du budget principal

Montants en millions d'euros	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution annuelle moyenne 2017-2019	2020
Crédits ouverts au budget	71,6	46,3	68,0	72,8	90,0	15,0 %	103,3
dont opérations d'équipement	55,3	31,3	50,0	52,3	71,4	19,5 %	72,5
Mandats émis	47,8	28,6	32,6	39,3	37,0	6,5 %	60,8
dont opérations d'équipement	36,9	19,1	23,0	26,8	28,3	10,9 %	42,3
Écart crédits ouverts / mandats émis	23,8	17,7	35,3	33,5	53,0		42,5
dont opérations d'équipement	18,4	12,2	27,0	25,5	43,1		30,2
Consommation des crédits	66,7 %	61,8 %	48,0 %	54,0 %	41,1 %		58,9 %
dont opérations d'équipement	66,8 %	60,9 %	46,1 %	51,3 %	39,6 %		58,3 %

Source : comptes administratifs

Le montant annuel des mandats émis au titre des opérations d'équipement du budget principal a oscillé entre 2015 et 2019 entre 19 et 37 M€. Les dépenses d'équipement progressent depuis 2017. Nonobstant la crise sanitaire, elles ont dépassé en 2020 le niveau qui était le leur au début de la période examinée par la chambre (42,3 M€ contre 36 M€).

Cette évolution s'apparente à celle, plus globale, des investissements précédemment constatée. L'écart entre les crédits ouverts au budget, soit les sommes prévues au budget primitif corrigées des décisions modificatives et augmentées des restes à réaliser de l'exercice précédent, a augmenté très significativement à compter de 2016 pour atteindre 53 M€ en 2019, avant de diminuer un peu en 2020, à 42,5 M€.

En 2019, le taux de consommation des crédits a été inférieur à 40 % pour les opérations d'équipement. S'il s'est nettement amélioré en 2020, à 58,3 %, il traduit une défaillance persistante dans la programmation de la conduite des opérations.

L'EPCI a fait le choix de gérer ses principaux projets en opérations spécifiques d'équipement. Celles-ci sont suivies selon le dispositif des autorisations de programme (environ 27 M€ en moyenne annuelle sur la période 2015 à 2019). Les autres dépenses d'investissement sont gérées hors autorisations de programme. Il s'agit essentiellement de dépenses récurrentes : études et logiciels, subventions d'équipement versées, acquisitions de matériel ou immobilières, travaux divers.

Du fait du transfert de compétences opéré en 2017, le périmètre des investissements relevant du niveau communautaire s'est élargi.

En pratique, la décision a été prise de gérer ces nouvelles dépenses relatives à la voirie, aux espaces verts et à la propreté selon un système de droit de tirage accordé aux communes-membres (voir ci-dessus). Le suivi de l'ensemble des tirages est effectué au sein d'une autorisation de programme. Ces enveloppes avec droits de tirage présentent des degrés de réalisation faibles, à l'image des autres dépenses d'équipement.

Pour prendre le seul exemple du droit de tirage de la ville de Caen, les dépenses réalisées ont été de 2,77 M€ en 2017 sur 4,67 M€ de crédits ouverts, 5,1 M€ pour 10,47 M€ de crédits en 2018, 7,4 M€ pour 12,1 M€ de crédits en 2019 et 2,6 M€ pour 7,8 M€ de crédits en 2020.

La transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine ne s'est pas immédiatement traduite par une augmentation significative des dépenses d'investissement hors emprunt. Entre 2016 et 2017, seuls 4 M€ supplémentaires ont été affectés aux opérations d'équipement, tandis que les dépenses récurrentes hors autorisations de programme restaient stables à 9,6 M€.

La fiabilité des autorisations budgétaires présente donc de sérieuses lacunes. Alors que la gestion en AP/CP de la totalité des opérations d'équipement est censée permettre un meilleur niveau de réalisation des prévisions budgétaires annuelles, le taux de réalisation des opérations en AP/CP est étonnamment faible (46 % en 2017, 51 % en 2018, 40 % en 2019) et systématiquement inférieur à celui des dépenses hors AP (respectivement 54 %, 61 % et 47 %).

La faiblesse du taux de réalisation des dépenses d'investissement s'explique moins par les conditions dans lesquelles l'exécution des programmes est pilotée que par la pratique des reports de crédits de paiement non consommés et par le mécanisme des droits de tirage.

b - Les coûts de fonctionnement

La ville et la communauté urbaine s'appuient sur différents logiciels pour estimer les coûts de fonctionnement des bâtiments, soit l'entretien, la maintenance, la consommation énergétique et les fluides. Les travaux réalisés sont mentionnés dans la base de données GMAO, qu'il s'agisse de travaux effectués par des entreprises (investissement) ou en régie (petit entretien). Cette base référence à la fois les établissements de la ville de Caen et ceux de la communauté urbaine.

En matière de patrimoine bâti, la direction des finances souligne que le cadre financier a été respecté entre 2014 et 2019, sans appel à des dotations complémentaires au cours de l'exercice.

Toutefois, il est nécessaire de prendre en compte à court terme les dispositions du décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'action de réduction de la consommation d'énergie finale dans les bâtiments tertiaires (« décret tertiaire »). Son arrêté d'application, paru en mai 2020, institue des objectifs très précis en matière de consommation d'énergie, qui nécessiteront la réalisation de travaux sur une partie importante du patrimoine de la ville de Caen et à un moindre niveau sur celui de la communauté urbaine.

A ce sujet, l'ordonnateur souligne la difficulté qu'il rencontrerait pour conduire, avec les moyens financiers disponibles, un programme d'investissements permettant de diminuer de 40 % d'ici 2030 la consommation d'énergie des bâtiments dont la surface est supérieure à 1 000 m².

De plus, avec le dispositif de mesure actuel des coûts de fonctionnement, tous les postes de charges ne sont pas valorisés, comme par exemple l'entretien ménager des sites dont les coûts sont importants et peuvent atteindre le niveau des postes de maintenance ou d'énergie. Les données disponibles sont donc encore approximatives.

C'est pour y remédier que le projet de schéma directeur immobilier a été lancé par la communauté urbaine en novembre 2018. Pour le mener à bien, l'EPCI est accompagné par un cabinet externe qui travaille avec l'ADEME Normandie. Il était prévu d'étendre le projet à la ville de Caen en 2021. Cet outil permettra de mieux cerner l'état du patrimoine bâti et surtout

de proposer des orientations consolidées sur l'avenir des bâtiments après croisement de l'ensemble des données.

À ce jour, un tableur permettant l'identification du patrimoine et des critères retenus pour permettre la classification des bâtiments a été produit. Il référence 255 bâtiments de la communauté urbaine pour une surface totale de l'ordre de 275 000 m². Il permet notamment, pour chaque bâtiment, de préciser les coûts de fonctionnement en distinguant six postes : loyers versés, énergie (abonnement inclus), nettoyage, entretien-maintenance, assurances, impôts et taxes. Comme le montre le tableau suivant, l'évaluation actuelle retient des dépenses totales de fonctionnement à hauteur d'environ 6,5 M€ associées à des recettes approchant 2 M€.

Tableau n° 24 : Estimation des dépenses et recettes de fonctionnement issue du projet de schéma directeur immobilier

Dépenses		Recettes	
Loyers payés	613 577 €	Exploitation du service	0 €
Énergies	2 303 742 €	Loyers perçus	1 678 824 €
Entretien-maintenance	505 722 €	Redevances et taxes	308 880 €
Nettoyage	2 130 996 €	Autres	0 €
Impôts et taxes	831 088 €		
Autres (eaux, gardien, etc.)	63 578 €		
Total	6 448 703 €	Total	1 987 704 €

Source : communauté urbaine

La chambre souligne l'intérêt de cette démarche, puisqu'un tel outil permet de mieux connaître et optimiser les coûts de fonctionnement dans leur intégralité. Il pourrait se révéler utile pour atteindre les objectifs en matière de consommation d'énergie fixés par le décret du 23 juillet 2019.

2- Le pilotage technique et opérationnel de l'investissement

Le service des travaux neufs, au sein de la direction des bâtiments, réalise la conduite des opérations sur les bâtiments. Les différentes opérations sont confiées à des chargés d'opération qui pilotent les projets pour le compte d'un maître d'ouvrage (communauté urbaine ou ville de Caen) sur les plans technique, financier, juridique et administratif, en position de représentant du maître d'ouvrage et en cumulant, selon les cas, le rôle de maître d'œuvre.

La ville de Caen et la communauté urbaine entretiennent un partenariat étroit avec l'EPFN, qui est lié à la mise en œuvre des opérations d'aménagement, de renouvellement urbain, de développement économique ou encore d'équipements ou d'infrastructures. Ce dispositif intègre le portage foncier réalisé par l'EPFN au travers des programmes d'action foncière, mais aussi la mobilisation de différents mécanismes proposés par l'EPFN tels la minoration foncière pour la réalisation de logements sociaux, ou les dispositifs « fonds friches » pour les opérations de déconstruction et de dépollution. En cas de mobilisation de l'un de ces dispositifs, une convention est alors signée entre l'EPFN et la collectivité.

B - La réalisation d'un projet majeur : le « Collider²¹ MoHo »

Caen la mer s'est engagée financièrement, sans étude préalable menée ou validée par ses services, dans une opération ambitieuse qui lui a été proposée par des tiers : la

²¹ « Collider » : en anglais, « accélérateur de particules », ici au sens figuré.

création, près de la gare de Caen, d'un équipement original, le MoHo (pour Mozaïc House). Celui-ci a été présenté à l'assemblée délibérante comme un « lieu ambitieux, inspirant, ouvert au grand public, et invitant tous les acteurs (étudiants, chercheurs, start-ups, salariés, demandeurs d'emploi et citoyens) à inventer, collaborer et travailler ensemble » (délibération du 23 novembre 2017).

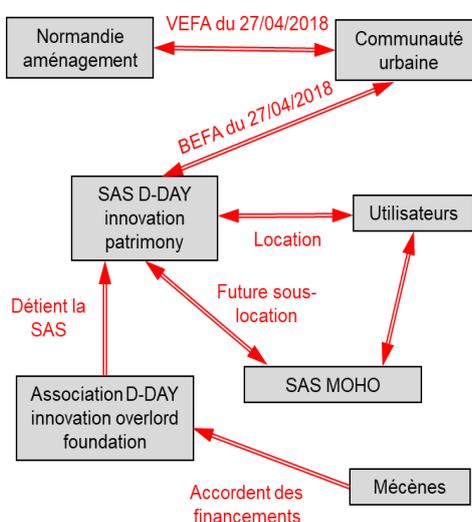
La communauté urbaine y a vu tout à la fois un moyen de donner une destination à des locaux commerciaux vacants bien situés et de renforcer la notoriété et le dynamisme de son territoire.

Le MoHo a été aménagé dans un espace de 7 500 m², anciennement occupé par un garage Renault, racheté en novembre 2015 puis réhabilité par la SAEML Normandie Aménagement, dont Caen la mer est actionnaire majoritaire à 68,5 %.

1- Le montage du projet

La communauté urbaine est associée au projet en tant qu'investisseur. Elle s'est portée acquéreur en novembre 2017, sous la forme d'une vente en l'état futur d'achèvement (VEFA)²² conclue avec la SAEML Normandie Aménagement, des locaux destinés à accueillir le MoHo puis s'est engagée à mettre, à terme, les locaux réhabilités à la disposition du porteur du projet, la SAS D-Day innovation Patrimony (créée en novembre 2017), dans le cadre d'un bail en l'état futur d'achèvement (BEFA) signé en avril 2018, les deux opérations étant étroitement imbriquées.

Schéma n° 1 : Les acteurs impliqués dans le projet du MoHo



Source : CRC Normandie

L'engagement financier de la communauté urbaine se limite, à ce stade, à la seule acquisition de l'ensemble immobilier (21,5 M€).

Le projet a bénéficié d'une subvention de la région Normandie, accordée au titre du fonds régional d'aide au développement des territoires, pour un montant de presque 6 M€, soit 33 % du montant subventionnable de l'opération à condition qu'elle soit déficitaire. Une convention financière particulière, signée le 22 mai 2019 entre la communauté urbaine et la région, a en outre fixé les conditions et les modalités de restitution de l'aide régionale en cas

²² Contrat de vente d'immeubles à construire, qui transfère immédiatement la propriété du sol à l'acquéreur, mais permet d'échelonner les paiements au fur et à mesure de la réalisation des travaux, dont la maîtrise d'ouvrage reste au vendeur jusqu'à réception des travaux.

d'achat par la société de portage de l'opération ou de vente du bâtiment par la communauté urbaine avant le terme du bail.

Le reste du financement (aménagement et projets) a été recherché auprès de mécènes comme, notamment, la caisse régionale du Crédit agricole, la coopérative AGRIA, les laboratoires Gilbert et le groupe papetier Hamelin dans le cadre d'une fondation créée en décembre 2016, D-Day innovation Overlord Foundation, qui détient les 1 000 euros du capital de la SAS D-Day innovation Patrimony.

Le contrat de réservation a été signé en décembre 2017 par la communauté urbaine et Normandie Aménagement, soit avant la fin du délai de recours de deux mois courant sur la délibération. D'un montant maximal de près de 21,5 M€, il a prévu un paiement échelonné entre la régularisation du contrat de réservation et la levée des réserves. La livraison était prévue au plus tard au 30 novembre 2019 et un dépôt de garantie de 3,2 M€ a été versé par l'EPCI sur l'exercice 2017.

Le contrat de BEFA a été conclu entre par la communauté urbaine avec la SAS D-Day innovation Patrimony le même jour que la régularisation de la VEFA (27 avril 2018) : le preneur s'est engagé à achever l'aménagement de l'équipement et à prendre en charge l'aménagement de la salle de conférences, de l'amphithéâtre, du terrain multisport ainsi que la signalétique.

Le bail, conclu pour une durée de dix ans dont six ans ferme, est à usage de « bureaux, espaces de travail, espace de conférence, salle de cours, de créativité, bar et espace de restauration, de détente, terrain multisport et salles de réunion, dont certains espaces en accès libre au public, domiciliation de sociétés ».

Le preneur est expressément autorisé par le contrat à sous-louer tout ou partie du bien à la société SAS MoHo (créée en avril 2018). Le bail prévoit aussi la possibilité pour Caen la mer de bénéficier ponctuellement de la mise à disposition gratuite de certains espaces au sein du MoHo, en particulier de l'amphithéâtre qui y a été aménagé.

Le loyer est constitué d'une part fixe annuelle de 350 000 € HT, à laquelle s'ajoute, à compter de la deuxième année d'exploitation, un montant variable correspondant à 5 % du chiffre d'affaires TTC réalisé par l'exploitant dans une tranche comprise entre 4 M€ et 8 M€, soit un loyer annuel compris entre 350 000 € et 550 000 €. Cette solution vise à une récupération du montant de l'investissement par Caen la mer sur une période comprise entre 40 et 62 ans alors que l'amortissement du bien est calculé sur 35 ans.

Ce loyer a été déterminé en intégrant le fait que le bâtiment serait pour partie consacré à un usage public soutenu par l'association « D-Day Innovation Overlord Foundation », financée par des entreprises mécènes.

L'exploitation est supposée s'équilibrer grâce à la location de 6 000 m² d'espaces à des « résidents » (abonnés), à l'accueil de programmes de formation et à l'organisation d'événements. Il est prévu que les recettes d'exploitation permettent de mettre gratuitement à la disposition de projets d'intérêt général 1 500 m² de surface autour de cinq thèmes : accès pour tous à l'éducation, entrepreneuriat, bonnes pratiques écologiques, santé, art et culture.

Livré avec retard, le MoHo a été inauguré le 20 mai 2021. La crise sanitaire et les difficultés d'approvisionnement liées à celle-ci n'ont toutefois pas permis le déploiement à cette date de l'ensemble des activités envisagées.

2- Les risques liés

Le montage contractuel est d'une complexité que ne paraît pas justifier l'objet même de l'opération, avec la passation d'un contrat de VEFA et d'un BEFA, un locataire qui

n'est pas l'exploitant de l'équipement et l'intervention d'une association dans le financement du projet.

Néanmoins, sous réserve que la communauté urbaine ne soit intervenue en rien, directement ou par l'intermédiaire de Normandie Aménagement, dans la définition de la nature ou de la conception de l'ouvrage, le recours au mécanisme de la VEFA, contrat régi par l'article 1601-3 du code civil, est régulier en l'état actuel de la jurisprudence.

Le montage apparaît toutefois fragile en l'absence à la fois d'étude préalable menée ou validée par les services de la communauté urbaine et de prise de garanties à l'égard d'un cocontractant, la SAS D-Day Innovation Patrimony, qui fédère des acteurs économiques locaux de premier plan mais dont la surface financière n'en est pas moins étroite.

Au-delà de la fragilité du montage, la chambre souligne le caractère intrinsèquement risqué, par son objet et par sa taille, d'un projet dont le calendrier de réalisation n'était pas respecté avant même le début de la crise sanitaire.

VII - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

A - L'évolution des effectifs

Au 31 décembre 2015, la communauté d'agglomération de Caen employait 1 142 agents (permanents et non permanents)²³. Au 30 juin 2020, elle en comptait 2 071 (permanents et non permanents)²⁴, soit au total, avec les employés municipaux de Caen et les employés du CCAS, 4 011 agents gérés, selon des modalités très proches, par la même direction des ressources humaines mutualisée. Les effectifs gérés ont ainsi augmenté de 81 % en quatre ans et demi.

1- L'évolution des emplois

a - Les emplois permanents²⁵

Les effectifs sur emplois permanents ont augmenté de 19 % en moyenne annuelle au cours de la période sous revue.

Au 30 juin 2020, on comptait 1 978 agents sur emploi permanent, représentant 1 901,4 équivalents temps plein (ETP), contre 812 en 2014, représentant 745,8 ETP, soit une augmentation du nombre d'ETP de 155 % en six ans. Cette augmentation tient principalement à l'arrivée d'agents découlant des transferts de compétences induits par la transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine. Ainsi, le poids des transferts de compétences dans les motifs d'arrivée des agents s'établit à 83 % au titre de l'année charnière 2017.

Les mutualisations n'ont donc pas conduit à une réduction du nombre des emplois permanents, à l'exception de certains emplois de direction. L'EPCI a continué à recruter après sa transformation en communauté urbaine, mais dans des proportions limitées.

²³ Contre 1 980 à la ville de Caen.

²⁴ Contre 1 307 à la ville et 633 au CCAS.

²⁵ Les emplois permanents sont occupés soit par des fonctionnaires titulaires, soit par des agents contractuels.

Tableau n° 25 CUCLM – Évolution du nombre d'emplois et d'agents permanents

Au 31 décembre N	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre d'emplois permanents	865,00	1 068,52	1 176,13	2 038,18	2 045,85	2 055,27	2 062,06
Nombre d'agents permanents (ETP)	811,73	949,84	1 086,23	1 871,49	1 896,24	1 904,86	1 913,21

Source : CUCLM

b - Les transferts de personnels induits par les transferts de compétences

Au titre des compétences transférées à la communauté urbaine et des ajustements qui sont intervenus au cours de la période sous revue, 836 agents (735,85 agents ETPT) des communes-membres sont passés sous gestion communautaire en vertu des dispositions de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Ces agents, qui occupaient des fonctions essentiellement techniques, se répartissent pour l'essentiel entre la mission espaces publics communautaires (49 %), la direction chargée des espaces verts – paysages - biodiversité (23 %) et le service de la collecte des déchets (19 %).

Pour une partie importante des agents transférés des 48 communes-membres à la communauté urbaine, le lieu de travail et les missions diffèrent peu du temps où ils étaient agents communaux.

39,6 agents (ETPT) municipaux de la ville de Caen ont exercé l'option prévue par les articles L. 5211-4-1 et L. 5211-16 du CGCT et ont décidé de rester gérés par la ville. À ce titre, ils sont mis à la disposition de l'établissement public de coopération intercommunale, qui en a validé le principe par délibération du conseil communautaire du 23 novembre 2017²⁶.

Si l'on neutralise l'effet des transferts de compétences, on constate qu'il a été recruté, entre le 31 décembre 2015 et le 31 décembre 2019, 126 agents supplémentaires, dont 105,21 ETP bruts après le 1^{er} janvier 2017.

Les services relevant du directeur général adjoint chargé des ressources ont contribué le plus à cette augmentation du nombre des emplois, notamment la direction des ressources humaines, suivie par celle des « espaces publics, patrimoine et mobilités durables » notamment eu égard à la création de la « mission espaces publics communautaires » et, dans une moindre mesure, par la direction du cycle de l'eau, étoffée après que la production et la distribution de l'eau potable est devenue une compétence obligatoire de l'EPCI à compter du 1^{er} janvier 2017.

c - Les emplois non permanents

Selon les éléments communiqués par le service des ressources humaines (RH) de l'EPCI, le nombre d'agents occupant un emploi non permanent, exprimé en ETP, a augmenté au rythme annuel moyen d'environ 7,6 %, passant de 95 en 2015 à 127 en 2019. En particulier, les « contrats de remplacement d'agents permanents » ont augmenté de 13 %.

Il s'agit, dans la majorité des cas, de recrutements destinés à faire face à un accroissement occasionnel d'activité.

Sur l'ensemble de la période 2015-2019, ce sont particulièrement quatre directions qui ont eu le plus souvent recours à des emplois non permanents : la direction de la culture,

²⁶ À ce titre, l'EPCI rembourse à la ville les salaires et les charges y afférents, selon le détail suivant : 1 288 128,68 € pour l'année 2017 ; 1 133 966,16 € pour l'année 2018 ; 1 216 463,12 € pour l'année 2019.

notamment pour les enseignants au conservatoire, la direction des sports, la direction de la collecte des déchets et la mission chargée des espaces publics communautaires.

2- La cohérence des données

L'EPCI a communiqué à la chambre des tableaux qui précisent les effectifs permanents (exprimés en équivalent temps plein travaillé) au 31 décembre de chaque année visée par le contrôle.

Ces données reprennent les annexes au compte administratif relatives aux personnels (état du personnel IV B9), à l'exception notable de l'année 2019 au titre de laquelle ce dernier document affiche environ 180 ETPT en plus. Cette discordance semble résulter, pour partie, de la non-prise en considération, au compte administratif 2019, des emplois permanents occupés par des non-titulaires.

Le rapprochement de ces annexes avec les données des bilans sociaux est malaisé, ceux-ci présentant, selon les cas, soit les effectifs physiques, soit les données en équivalent temps plein rémunéré.

3- La typologie des emplois

La majorité des agents a choisi de travailler à temps plein. Le travail à temps partiel ou non complet est surtout le fait des agents de catégorie C.

À la différence de la ville, où le taux de féminisation des emplois est de 62 %, les hommes sont nettement majoritaires à Caen la mer (65 %), ce qui s'explique essentiellement par le poids de la filière technique. Celle-ci reste majoritaire en nombre et en proportion des ETPT (66 %). En 2017, elle a vu son poids s'accroître (+ 20 points) à compter des transferts d'agents communaux vers l'EPCI, qui ont principalement concerné les services de collecte des déchets, la gestion des espaces publics communautaires (dont la voirie) et les ateliers techniques.

B - Le pilotage de la masse salariale

1 - L'encadrement de certaines dépenses

L'EPCI n'a pas fixé de plafond d'emplois. Des économies sont recherchées à travers la définition de provisions budgétaires contraintes tant pour le recours aux agents permanents que pour le recours aux agents non permanents (saisonniers ; agents recrutés pour faire face à un accroissement temporaire d'activité) et aux heures supplémentaires et complémentaires.

Ces enveloppes sont définies, dans le cadre du budget prévisionnel, au regard de la consommation de l'année en cours et des besoins connus en ressources humaines pour l'année à venir (gestion prévisionnelle des emplois et effectifs). La consommation de ces enveloppes fait l'objet d'un suivi à la fois en commission RH, mais aussi par un envoi mensuel à l'ensemble des directions.

2- Les outils de pilotage de la masse salariale

Pour le pilotage de sa masse salariale, l'EPCI dispose d'un panel d'outils comprenant :

- un tableau de bord de suivi mensuel de la masse salariale ;

- des indicateurs communiqués à la commission des ressources humaines du conseil communautaire ;
- des tableaux de bord de suivi mensuel des éléments variables de la paie ;
- un reporting mensuel de la consommation du chapitre 012 ;
- une revue trimestrielle puis – à partir de 2017 – seulement semestrielle, des emplois.

Si ces outils n'appellent pas d'observations, les facteurs d'évolution de la masse salariale semblent ne pas être tous suivis avec précision.

Au cours de l'instruction, l'EPCI n'a ainsi été en mesure que de quantifier la part du glissement vieillesse technicité (GVT) au sein du chapitre 012.

En revanche, l'incidence des autres facteurs d'évolution de la masse salariale (évolution des effectifs, mesures générales comme l'accord sur la modernisation des parcours professionnels des carrières et des rémunérations (PPCR), mesures catégorielles, cotisations sociales, événements exceptionnels) n'a pu être précisée par les services.

La chambre prend acte de l'engagement de Caen la mer de se doter en 2022 d'un outil de suivi spécifique pour améliorer la maîtrise de sa masse salariale.

C - Le régime indemnitaire

La maîtrise de la masse salariale passe notamment par celle des primes et des indemnités, qui représentaient en 2019 22 % de la rémunération du personnel titulaire. Or si la masse des primes et indemnités a, logiquement, augmenté à l'occasion de la transformation de l'EPCI en communauté urbaine, cette augmentation s'est poursuivie au cours des exercices suivants : + 8,5 % par an entre 2017 et 2019, soit près de 1,8 M€ d'augmentation en deux ans, représentant les trois quarts de l'augmentation des rémunérations du personnel titulaire, en raison principalement de l'alignement sur le régime indemnitaire le plus favorable.

Pour rappel, la fixation des conditions d'attribution et du taux moyen des indemnités relève de l'organe délibérant de l'EPCI dans le respect du principe de parité, le régime indemnitaire arrêté ne devant pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions équivalentes (articles 1 et 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991).

1 - La mise en œuvre du RIFSEEP

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), institué par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, a pour objet de rationaliser et simplifier le dispositif indemnitaire. Les modalités de mise en œuvre de ce nouveau régime dans la fonction publique territoriale ont été précisées par une circulaire du 3 avril 2017.

Les collectivités territoriales et les EPCI doivent mettre en œuvre ce RIFSEEP pour leurs cadres d'emplois, dès lors que les corps équivalents de la fonction publique de l'État en bénéficient. Les dates limites de mise en œuvre ont été, pour certaines d'entre elles, modifiées par arrêté du 10 décembre 2018.

La délibération doit être prise pour chaque cadre d'emplois dans un délai raisonnable à compter de la publication au Journal officiel de l'arrêté interministériel instaurant le RIFSEEP dans le respect du calendrier de sa mise en œuvre pour le corps équivalent de l'État.

Le RIFSEEP a fait l'objet à Caen la mer d'un projet managérial global au sein de l'établissement qui a permis, à ce jour, d'arrêter un référentiel des fonctions ainsi qu'une classification des fonctions par groupe et sous-groupe.

Toutefois, sept ans après l'entrée en vigueur du décret sur le RIFSEEP, la refonte intégrale du régime indemnitaire demeure à ce stade inachevée car, selon l'établissement public, elle dépend à la fois du dialogue social et des marges de manœuvre financière de l'EPCI.

À la suite de la création de la communauté urbaine, le bureau communautaire a pris une délibération, le 2 février 2017, définissant le régime indemnitaire de ses agents.

Dans ce cadre, il a été décidé :

- de créer et d'attribuer, à compter du 1^{er} février 2017, les primes et indemnités réglementaires, à savoir l'indemnité forfaitaire communautaire (IFC) et l'indemnité mensuelle communautaire (IMC) ;
- de mettre en place la prime de responsabilité correspondant à 15 % du traitement brut de l'intéressé (indemnité de résidence et supplément familial de traitement non compris) ;
- que le montant indemnitaire mensuel perçu au 31 décembre 2016 par chaque agent avant la création de la communauté urbaine serait maintenu à titre individuel et à titre temporaire dans l'attente d'une nouvelle délibération fixant les critères d'application du RIFSEEP ;
- que les nouveaux agents recrutés bénéficieraient des primes accordées en 2016 aux agents de même grade et de même filière, recrutés par la communauté d'agglomération Caen la mer.

S'agissant des filières administrative, sportive, animation culturelle (pour les seuls adjoints du patrimoine) et sociale, l'indemnité forfaitaire communautaire correspond à l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) du RIFSEEP et les montants maximums sont conformes à la réglementation.

La chambre a constaté que le complément indemnitaire annuel (CIA), qui a pour objet de reconnaître spécifiquement l'engagement professionnel et la manière de servir de chacun des agents, n'avait pas été prévu par la délibération instituant le RIFSEEP.

Or, les collectivités qui décident de mettre en place un régime indemnitaire tenant compte des conditions d'exercice des fonctions sont tenues de prévoir également une part correspondant à l'engagement professionnel, et donc le CIA (Conseil constitutionnel, n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018, commune de Ploudiry).

La chambre prend acte de l'engagement de la communauté urbaine d'adopter une délibération relative à la mise en œuvre du RIFSEEP prévoyant les conditions d'attribution du CIA et précisant la liste des primes et indemnités qui peuvent, ou non, se cumuler avec le RIFSEEP.

2- Les filières non concernées par le RIFSEEP

S'agissant des filières technique, patrimoine et culturelle, l'EPCI a maintenu le régime indemnitaire précédent en répartissant les différentes indemnités entre indemnité forfaitaire communautaire (IFC) et indemnité mensuelle communautaire (IMC).

Compte tenu des dispositions applicables à la fonction publique d'Etat, nombre d'agents de la communauté urbaine auraient pu relever du RIFSEEP dès la fin 2017. Plus de trois ans après la publication des textes, l'EPCI n'a toujours pas effectué cette mutation.

Il convient de rappeler que le décret n° 2017-829 du 5 mai 2017 et l'arrêté du 5 mai 2017 ont abrogé les dispositions instaurant l'IEMP à compter du 1^{er} janvier 2017. 3,8 M€

ont été versés aux agents de maîtrise et adjoints techniques sans base légale entre 2017 et 2019, dont près de 1,5 M€ au cours de cette dernière année.

La chambre prend acte de l'engagement de la communauté urbaine de cesser de servir ces primes irrégulières à compter du 1^{er} janvier 2022.

De même, pour la filière culturelle, l'échelon terminal retenu pour l'octroi de l'indemnité d'administration et de technicité versée aux assistants de conservation du patrimoine et des bibliothèques (5^{ème} échelon) ne respecte pas les dispositions réglementaires qui en limitent le versement aux assistants du 4^{ème} échelon (1^{er} juillet 2016) ou du 3^{ème} échelon (1^{er} juillet 2017).

S'agissant de la prime de fonction et de résultat versée au directeur d'enseignement artistique, il apparaît que l'EPCI applique des coefficients de modulation allant de 0 à 6 alors que la réglementation en la matière prévoit des coefficients allant de 0 à 3.

S'agissant des indemnités de suivi et d'orientation des élèves, les montants de référence retenus sont inférieurs à la réglementation, tant pour la part fixe que pour la part variable. Il en va de même s'agissant des indemnités d'heures supplémentaires d'enseignement.

L'EPCI doit revoir son dispositif en ce qui concerne ces primes.

D - Le temps de travail

1 - Un passage tardif aux 1 607 heures de travail annuel

Dans son précédent rapport sur la gestion de Caen la mer, la chambre avait rappelé à l'ordonnateur l'obligation de faire respecter de manière effective la durée légale du travail, une délibération prise en 2013 et fixant la durée effective du temps de travail à 1 607 heures par an étant restée lettre morte.

Une nouvelle délibération a été adoptée par le conseil communautaire au début de l'année 2017. Par délibération du 19 avril 2018, le bureau communautaire a décidé de mettre en place un règlement harmonisé de gestion du temps de travail, commun à l'EPCI, à la commune de Caen et à son CCAS, avec pour objectif de respecter effectivement la durée légale du temps de travail effectif.

Applicable à compter du 1^{er} mai 2018, la mise en place effective des 1 607 heures s'est faite de manière progressive, direction par direction, et assortie de dérogations au régime légal. Elle s'est achevée le 1^{er} octobre 2018, sous réserve des dérogations légales pour sujétions particulières concernant une série de métiers manuels.

2- Le contrôle du temps de travail effectif

Pour assurer le décompte du temps de travail, l'EPCI, la ville et le CCAS se sont dotés dès 2013 d'un système informatisé de gestion des temps et des activités. Un nouveau logiciel a été acquis en 2016 dans le cadre d'un marché commun aux trois organismes publics. Le coût global de 241 000 € TTC comprend les prestations suivantes : achat, paramétrage, formations et maintenance sur cinq ans. Ce logiciel permet de gérer le temps de travail, les cycles de travail, les CET, les congés et RTT, les autorisations d'absence.

À l'heure actuelle, tous les agents ne sont pas couverts par ce dispositif automatique de mesure du temps de travail, qui comptait à la date du contrôle 48 postes de pointage. Certains agents n'ayant pas de pointeuse sur leur lieu d'embauche sont dits "non-badgeants", bien que suivis dans le logiciel pour l'ensemble de leurs absences. Ces agents sont suivis par leurs directions respectives.

Compte tenu de l'évolution des personnels, notamment entre la ville et l'EPCI, un avenant a été signé le 20 septembre 2018 afin d'adapter le mode de répartition des dépenses liées à l'utilisation de ce système.

3- Les jours compensateurs

Dans son précédent rapport, la chambre avait relevé l'octroi irrégulier de cinq jours de congés supplémentaires pour « usages locaux » aux agents de l'EPCI.

Ces congés, à déduire des jours de RTT, à l'instar de la journée de solidarité, ont été conservés sous la dénomination de « jours compensateurs » en méconnaissance du cadre réglementaire. Ils sont théoriquement compensés par une augmentation du temps de travail des agents d'une heure par semaine, à raison de douze minutes par jour.

Sans être formellement irrégulier, ce choix apparaît critiquable, le caractère effectif de l'allongement de la durée quotidienne du travail n'étant susceptible d'être vérifié que pour ceux des agents qui sont assujettis au contrôle automatisé du temps de travail, alors qu'une proportion importante des agents de la communauté ne le sont pas.

La dilution de la récupération dans des minutes supplémentaires de temps de travail, réparties sur l'année entière, n'est pas conforme à l'objectif poursuivi. Il convient en effet de veiller à ce que le fractionnement horaire corresponde à un travail supplémentaire effectif, ce qui n'est possible que si le fractionnement est réalisé sur la base de la demi-journée de travail.

4- Les heures supplémentaires et complémentaires

a - Un champ d'application trop large

Au cours de la période sous revue, deux délibérations ont trouvé à s'appliquer en matière d'indemnisation des heures supplémentaires : une délibération du bureau communautaire du 20 novembre 2014 et une autre du conseil communautaire du 10 janvier 2017.

Les deux délibérations rappellent que le nombre d'heures supplémentaires ne peut dépasser 25 heures par mois et précisent que les heures accomplies durant les dimanches, les jours fériés et la nuit sont prises en compte dans ce contingent. Cependant lorsque les circonstances exceptionnelles le justifient, et pour une période limitée, la délibération autorise le dépassement du contingent mensuel sur décision de l'autorité territoriale qui en informe immédiatement les représentants du personnel du comité technique.

Le conseil communautaire a décidé « d'élargir le champ d'attribution des IHTS à l'ensemble des agents titulaires, stagiaires et non titulaires de catégorie B et C occupant les grades des cadres d'emplois ».

La chambre rappelle que la communauté urbaine est tenue de respecter les dispositions du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991.

b - L'inflation des heures supplémentaires et complémentaires

À partir de l'exploitation des feuilles de paie, il apparaît que sur la période 2015-2019, le volume des heures supplémentaires et complémentaires a augmenté de plus de 33 %.

Toutefois, l'essentiel de cette augmentation a eu lieu au cours des exercices 2015 à 2017. Après le bouleversement dû aux transferts de personnels en 2017, le nombre d'heures complémentaires et supplémentaires est resté globalement stable.

Bien qu'en baisse de près de 15 % entre 2015 et 2019, les heures complémentaires représentent près de 38 % du contingent des heures réalisées en 2019. Par ailleurs, en forte augmentation (132 % entre 2015 et 2019), les heures supplémentaires réalisées les dimanches et jours fériés, représentent 23 % du total sur la dernière année. Ramenées en équivalent temps plein, les heures supplémentaires (hors motif exceptionnel lié à la tenue des élections) représentent entre 10 ETP et 15 ETP, selon les années. Selon l'ordonnateur, ces volumes sont principalement générés par des interventions effectives d'agents de catégorie C, placés sous astreinte.

La monétisation des heures supplémentaires et complémentaires enregistre une évolution annuelle moyenne de 13 %, pour des montants allant de 276 000 € (2016) à 456 000 € (2019).

L'EPCI persiste à dépasser le plafond des 25 heures supplémentaires par mois et par agent. Ce sont ainsi entre 13 et 53 mois de dépassement qui ont été identifiés, selon les années.

5- Un mécanisme irrégulier de report des jours de congé

L'article 5 du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux prévoit l'interdiction de report sur l'année suivante des congés non pris (sauf en cas de maladie). Or le règlement harmonisé de gestion du temps permet un report des congés jusqu'au 30 avril de l'année suivante, dans la limite de huit jours (ou de cinq jours de RTT).

Il incombe à l'EPCI de respecter les dispositions réglementaires aux reports de congés.

6- L'absentéisme

Au cours de la période sous revue, les réorganisations consécutives à la transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine ont entraîné les taux d'absentéisme les plus élevés.

L'année 2019 traduit une amélioration, qui demeure cependant insuffisante : avec un nombre moyen de jours d'absence, toutes causes confondues, de 28,2 jours par agent, l'absentéisme à Caen la mer reste à un niveau élevé et supérieur aux constats effectués lors du dernier contrôle de la chambre.

a - Les données

1) *Approche globale*

Après les deux pics de 2017 et 2018, le taux d'absentéisme constaté en 2019 est d'un point inférieur à celui de 2015 (6,69 % contre 7,68 %). Les réorganisations de services et transferts de personnels intervenus de 2015 à 2017, expliquent pour partie cette évolution.

Le taux d'absentéisme des non-titulaires est inférieur d'environ 4 points à celui enregistré pour les titulaires, à l'exception de l'année 2016.

Tableau n° 26 Les données globales de l'absentéisme

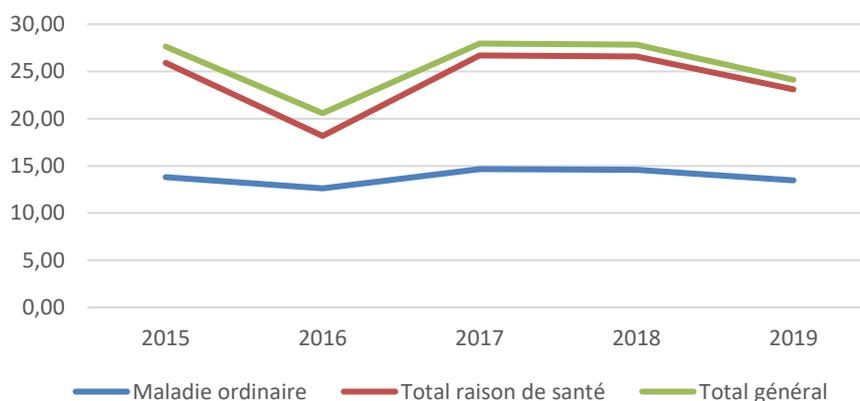
Nombre de jours d'absence titulaires et non-titulaires	2015	2016	2017	2018	2019
Maladie	26 328	19 830	52 342	53 121	46 464
dont maladie ordinaire	14 017	13 768	28 731	29 138	27 079
dont LM, MLD et grave maladie	8 834	4 060	12 540	11 464	7 446
dont accidents du travail	3 477	2 002	11 071	12 519	11 939
Maternité, paternité, adoption	1 730	2 625	2 468	2 499	2 072
Exercice du droit syndical – conflits sociaux	623	793	1 501	1 054	942
Formation	2 738	4 079	6 083	7 355	7 131
Autres formes d'absence	0	186	207	211	247
Total jours d'absence	31 419	27 513	62 601	64 240	56 855
Total effectif équivalents temps plein	1 015	1 091	1 960	1 998	2 016
Nombre moyen de jours d'absence par agent	30,9	25,2	31,9	32,2	28,2
Nombre de jours ouvrés	360	360	360	360	360
Taux global	8,59	7,00	8,87	8,93	7,83
Taux d'absentéisme	7,68	5,72	7,77	7,73	6,69

Source : EPCI Caen la mer

Entre 2017 et 2019, la baisse du nombre moyen de jours d'absence par agent est de 7 % en moyenne. Elle est loin de compenser toutefois la brusque aggravation constatée entre 2016 (25,2 jours / agent) et 2017 (31,9 jours par agents) à la suite du transfert à l'EPCI de très nombreux agents occupant des postes techniques (voirie, propreté, espaces verts, etc.)

Le taux d'absentéisme médical des agents de la communauté est toutefois, si l'on se réfère aux derniers indicateurs publiés par la fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale, inférieur de 15 % au taux moyen des EPCI comptant plus de 350 agents (6,67 % contre 7,76 %).

Graphique n° 1 : Évolution du nombre moyen de jours de congés de maladie par agent



Source : EPCI Caen la mer

2) *Les absences dites « compressibles »*

De manière conventionnelle, sont regroupées sous le terme d'« absentéisme compressible » trois causes d'arrêt sur lesquelles l'employeur est réputé avoir la possibilité de mener des actions correctrices, à savoir la maladie ordinaire, les accidents du travail imputables au service et les accidents du travail imputables au trajet.

Le nombre moyen de jours d'absence compressible par agent permanent s'établit à 17,3 en 2019, contre 14,4 en 2017.

Première cause d'absence, la maladie ordinaire a vu sa part dans le total annuel des jours non travaillés varier entre 50 % et 61 % (2016).

Sur l'ensemble de la période, les services des « espaces publics communautaires » et de la collecte des déchets et, de manière plus surprenante, la direction de la culture, enregistrent une part prépondérante des jours d'absence pour maladie ordinaire, avec respectivement 22 %, 16 % et 13 % du total constaté en 2019.

Il n'en reste pas moins que la communauté urbaine a un taux d'absence médical légèrement inférieur à la moyenne des EPCI employant plus de 350 agents : 6,67 % contre 7,76 % pour les titulaires pour Caen la mer ; 2,24 % pour les non-titulaires contre 2,68 %.

En la matière, les rapports sur l'état des collectivités retiennent trois ratios permettant d'analyser plus finement les données brutes : le taux d'exposition, le taux de fréquence et l'indice de gravité des arrêts. C'est l'évolution défavorable de ces deux dernières données qui explique l'évolution de l'absentéisme pour maladie ordinaire au sein des services de l'EPCI Caen la mer.

Selon le même schéma, le total des jours non travaillés pour accident de travail et de service, en forte baisse sur les deux premières années de la période sous revue (12 % et 9 %), a doublé en fin de période avec une proportion de 24 %.

Le nombre de journées d'absence pour les seules causes d'accidents du travail, après avoir décliné de 28 % entre 2015 et 2016, enregistre une hausse de 10 % sur la période 2017 à 2019. La « mission espaces publics communautaires », où la filière technique est prépondérante, représente une part importante de ces absences.

Selon les calculs de la chambre, l'absentéisme compressible a été équivalent en 2019 à l'absence permanente d'environ 152 agents pour un coût estimé, en première approche, à près de 4 657 000 € hors charges patronales. Si l'on retient un taux de charges patronales de 42 %, à partir des données du compte de gestion, le coût global atteint 6,6 M€.

b - Les actions de prévention

Le rapport sur l'état de la collectivité 2019 résume les diverses actions liées à la prévention dont ont bénéficié les fonctionnaires et contractuels sur emploi permanent, présents au 31 décembre 2019. Au total, hors rémunérations, c'est une somme de 156 353 € qui a été consacrée cette année-là à l'amélioration des conditions de travail (hygiène et prévention).

Ce même document indique que l'EPCI n'a pas mis en place de procédures administratives ou médicales de contrôle des arrêts maladie.

Sept agents sont affectés à la prévention au sein du service RH commun en 2019.

Prenant la suite du service qualité environnement au travail, le service de la qualité de vie au travail (SQVT) a été installé le 1^{er} février 2019. Il est composé de trois pôles, dont deux participent directement à la prévention de l'absentéisme : un pôle

médico-social, un pôle de prévention des risques professionnels (PPRP) et un pôle d'action sociale, créé en 2019.

C'est sur le pôle prévention des risques professionnels (PPRP) que repose la mission de mettre à jour le document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) qui permet la définition d'axes de prévention.

La refonte des DUERP a commencé en 2016 avec une harmonisation menée sur l'EPCI, la ville et le CCAS. Chaque année, ce sont en moyenne deux ou trois DUERP qui sont rédigés.

Au titre des actions de prévention, Caen la mer privilégie la mobilité interne afin de permettre aux agents qui le souhaitent de changer de métier (mobilité horizontale) ou de prendre des responsabilités (mobilité verticale). Une charte de mobilité a été rédigée après avis du comité technique du 15 novembre 2019 et diffusée sur le site intranet de la collectivité début janvier 2020.

La chambre en conclut que la communauté urbaine n'est pas restée passive face à l'absentéisme mais que les actions mises en place demeurent insuffisamment ambitieuses pour ramener à un niveau acceptable ce phénomène dont le coût direct et les conséquences en termes de désorganisation du travail des agents appellent des mesures plus énergiques.

VIII - LA GESTION DES ACHATS

Dans le cadre de l'analyse de la gestion mutualisée de la commande publique entre la ville et la communauté urbaine de Caen, la chambre a examiné l'organisation de cette fonction support, la solidité et l'efficacité des procédures ainsi que les modalités et résultats du contrôle interne sur l'exécution des marchés publics.

L'examen a porté notamment sur les achats sur bons ou lettres de commande effectués au fil de l'eau, en dehors d'un accord-cadre, achats désignés dans la terminologie propre à l'EPCI comme des « achats hors marché » car ne donnant pas lieu à l'attribution d'un numéro de marché.

L'EPCI justifie pour partie ces achats « hors marchés » par le contexte particulier de la reprise au 1^{er} janvier 2017 de la compétence en matière de voirie exercée par les communes et des contrats associés. Néanmoins, et s'il tend à diminuer, le volume de ces achats (11,23 M€ en 2020 contre près de 13 M€ en 2019) et leur part dans le total (16 % en 2019, contre plus de 50 % en 2017) restent encore élevés pour un EPCI de la taille de Caen la mer.

La régularité des procédures a été sondée sur la base d'un échantillon.

A - Les données générales de la politique d'achat

1 - Le choix entre internalisation et externalisation

La direction des bâtiments a mené entre 2015 et 2018 une étude complète sur le mode de gestion de l'exploitation et de la maintenance des équipements et bâtiments de la communauté d'agglomération (50 bâtiments, 8 équipements), alors confiées à un opérateur national dans le cadre d'un marché public.

Les chiffrages réalisés mettaient en évidence une économie potentielle importante pour l'internalisation du poste P1 (fourniture de fluides, 0,3 M€ d'économie), un coût modique pour le poste P2 (prestations de maintenance, 15 000 euros) et la possibilité de récupérer le FCTVA si les investissements de gros entretien-renouvellement (P3), limités les premières

années pour les nouveaux équipements comme le stade nautique ou la nouvelle bibliothèque multimédia à vocation régionale (BMVR), basculaient en régie.

Au total, la reprise en régie pouvait générer une économie de plus d'un demi-million d'euros sur un budget de 3 M€.

Un bilan effectué en 2018 sur les économies liées à l'internalisation des prestations assurées jusqu'en 2016 par le marché montre une économie de plus de 9 % entre 2015 et 2017, malgré le renchérissement des fluides (+ 5,79 %). Le poste maintenance courante (P2) a en effet enregistré, entre 2015 et 2017, une baisse de 47,52 %, résultant principalement de l'économie de main d'œuvre liée à la mutualisation des ateliers. La comparaison du coût annuel de la prestation en 2015 à celui constaté en 2017 montre une économie de plus de 185 000 euros.

Cet exemple positif montre l'intérêt qui pourrait s'attacher, pour l'EPCI, à une réflexion de plus grande ampleur sur l'internalisation ou l'externalisation de certaines prestations.

2 - Le poids des achats sur bons de commande

Tableau n° 27 Bilan global de la commande publique

CU Caen la mer (en € HT)	2017	2018	2019
Montant des marchés notifiés	17 366 130 €	36 470 076 €	68 306 925 €
Nombre de marchés notifiés	110	179	177
Montant des achats sur bons de commande	19 061 588 €	18 254 055 €	12 976 788 €
Nombre de bons de commande	11 507	12 027	10 110
Total commande publique	36 427 718 €	54 724 131 €	81 283 713 €
Part des achats sur bons de commande	52,33 %	33,36 %	15,96 %

Source : DRJCP - Retraitement CRC

Le recensement annuel des contrats notifiés et des bons de commande visés par la direction des ressources juridiques et de la commande publique (DRJCP) montre un doublement du volume de la commande publique entre 2017 et 2019 pour l'EPCI.

Cette évolution s'explique par l'arrivée à échéance, en 2019, de marchés pluriannuels qui ont fait l'objet de nouvelles procédures comme les accords-cadres de travaux d'entretien de bâtiments ou les travaux d'aménagement et d'entretien de la voirie sur le territoire de l'EPCI, mais aussi par la conclusion de marchés pour des opérations ponctuellement importantes. En exécution, l'analyse des mandats montre la part prépondérante des opérations sur le budget annexe des transports.

La part des dépenses qui ne peuvent être rattachées à un marché apparaît plus importante en exécution que dans le recensement effectué sur les visas des bons de commandes par la DRJCP.

Tableau n° 28 Montants mandatés

CU-Caen la mer En euros TTC	2017	2018	2019
Montant des mandats TTC sur marchés	125 825 265 €	204 856 940 €	204 962 040 €
Montant des mandats TTC hors marchés	16 208 520 €	30 594 791 €	28 279 595 €
<i>dont travaux</i>	975 516 €	894 275 €	1 854 381 €
<i>dont fournitures et services</i>	15 233 004 €	29 700 515 €	26 425 214 €
<i>dont UGAP</i>	1 182 029,46 €	11 588 405,91 €	6 215 882,80 €
Total mandaté	142 033 785 €	235 451 731 €	233 241 635 €
Total mandaté hors BA transports	43 166 773 €	62 210 962 €	97 394 829 €
% "hors marché" sur total mandaté hors BA transport	38 %	49 %	29 %

Source : extraction ASTRE sur mandats, retraitements CRC

3 - La publicité des données essentielles de marché

La publicité des données essentielles de marché est une obligation qui s'impose aux acheteurs depuis le 1^{er} octobre 2018 en vertu des articles L. 2196-2 et L. 3131-1 du code de la commande publique (CCP, annexe 15 du même code), pour tous les marchés supérieurs à 25 000 euros HT, seuil porté à 40 000 euros HT pour ceux lancés après le 1^{er} janvier 2020. Les marchés conclus entre 25 000 et 39 999 euros HT font l'objet, depuis cette date, d'une publication en année N+1²⁷ sous forme de simple liste.

Cette obligation n'était que partiellement satisfaite à Caen, les données essentielles publiées sur le profil d'acheteur de la communauté urbaine étant encore lacunaires, à la date du contrôle.

L'ordonnateur fait valoir, à cet égard, l'impossibilité technique dans laquelle il se trouve de générer et déposer automatiquement les données essentielles requises sur son profil d'acheteur.

Sans méconnaître ces difficultés, qui peuvent être partagées par d'autres collectivités, la chambre rappelle à l'EPCI son obligation de procéder à la mise en ligne des données requises par la réglementation sur les marchés qu'il conclut.

4 - La stratégie d'achat « responsable et solidaire »

Le développement d'une stratégie d'achats responsables et solidaires et la mise en place d'un travail partenarial avec les fournisseurs figurent parmi les axes principaux de la politique de développement durable de Caen la mer et de la ville de Caen en matière de commande publique.

La communauté urbaine et la ville ont signé avec la chambre de métiers et de l'artisanat Calvados-Orne, la fédération régionale des travaux publics, le conseil de l'ordre des architectes et la fédération du bâtiment et des travaux publics de Normandie une charte de l'achat public (ou « Small Business Act ») visant à améliorer l'efficacité de la commande publique et à faciliter l'accès des PME-TPE à la commande publique.

²⁷ Depuis le 1^{er} janvier 2020 (art. R. 2196-1 du CCP) : publication d'une liste des marchés passés en n-1 pour les marchés compris entre 25 000 et 39 999 euros HT, publication des données essentielles de marché à partir de 40 000 euros HT.

Tableau n° 29 Catégories d'entreprises (sur marchés notifiés)

CUCLM		Micro	PME	ETI	GE	Non renseigné
2018	Nombre	30 (19 normandes)	99 (56 normandes)	37	9	4
	Part en nombre	17 %	55 %	21 %	5 %	2 %
	Part en montant	8 %	42 %	32 %	18 %	0 %
2019	Nombre	26 (24 normandes)	100 (77 normandes)	38	11	2
	Part en nombre	15 %	57 %	21 %	6 %	1 %
	Part en montant	3 %	43 %	29 %	5 %	0 %

Source : bilan des achats DRJCP

Des bilans précis et illustrés de la mise en œuvre des engagements pris envers les PME et TPE sont régulièrement présentés à ces partenaires, concernant en particulier l'allotissement, le traitement des offres anormalement basses, la fixation de l'avance ou la dématérialisation des procédures.

C'est dans le cadre de ces relations régulières avec les fédérations professionnelles qu'ont pu être abordées, courant 2020, les mesures urgentes visant à amortir, pour ces entreprises, l'impact de la crise sanitaire. En particulier, le principe de la prise en charge partielle des surcoûts par le maître d'ouvrage a été retenu (équipements de sécurité, parkings des véhicules des salariés, nettoyage et désinfection de « bases vie »). Une expérimentation visant à intégrer ces dispositions sous la forme de prix unitaires mentionnés aux contrats est lancée depuis octobre 2020.

La charte de l'achat public mise en place par l'EPCI au profit des PME/TPE paraît appelée encore à évoluer au regard des modifications en cours, notamment avec la prise en compte d'objectifs de développement durable dans la commande publique.

B - L'organisation de l'achat public

1 - La centralisation des procédures et des outils

a - Un service commun à plusieurs entités

La communauté urbaine Caen la mer dispose, au sein de la DRJCP, rattachée au directeur général adjoint « ressources », d'un service d'achat centralisé offrant un panel complet de services : expertise juridique, pôle économique et appui à l'exécution.

Mis en place à effet du 1^{er} janvier 2015, le service commun de la commande publique est doté de 19 agents et piloté par un directeur expérimenté, qui a compétence sur l'ensemble de la commande publique non seulement de l'EPCI, mais aussi de la ville de Caen et de son CCAS, du syndicat pour la valorisation et l'élimination des déchets de l'agglomération caennaise (SYVEDAC) et du syndicat mixte eau du bassin caennais.

Le service s'articule autour de trois pôles à dominante juridique (service passation) ou économique (service stratégie et performance, service exécution financière) :

- le service stratégie et performance des achats (3 agents), auquel incombe notamment de viser les achats sur bons de commande ;
- le service passation des contrats (10 agents), qui accompagne par son expertise juridique l'ensemble des services, de la rédaction des marchés à la conclusion des contrats ;
- le service exécution financière et comptable des marchés publics (6 agents), qui accompagne les services acheteurs depuis l'engagement des marchés et leur enregistrement dans le système d'information financier ASTRE jusqu'à leur liquidation.

La création d'un réseau de référents en matière de marchés publics chargés de l'interface entre la DRJCP et les directions opérationnelles pour les sujets courants de l'achat est à l'étude depuis plusieurs années.

En outre, au début de l'année 2020, la direction générale a sollicité la DRJCP pour proposer un nouveau schéma de la commande publique, allant dans le sens d'une plus grande autonomie des directions opérationnelles en matière de passation des contrats, tout en maintenant un encadrement par la DRJCP, dont les modalités restent encore à définir. Ces réflexions sont toujours en cours, la mise en œuvre opérationnelle de la nouvelle organisation ne devant pas intervenir avant 2023.

La chambre souligne que l'octroi aux directions opérationnelles d'une plus grande autonomie ne saurait dispenser Caen la mer d'estimer ses besoins et d'apprécier les seuils réglementaires à l'échelle de l'EPCI pour l'achat de fournitures et de prestations homogènes.

b - La centralisation des procédures et des outils

Les procédures sont directement prises en charge par le pôle « procédures » de la DRJCP quand leur montant atteint 50 000 euros HT, ou, sur demande des directions métiers, pour les achats d'un montant inférieur qui présentent une certaine complexité. En deçà de ce seuil, et pour les commandes auprès de centrales d'achat, les achats courants sont effectués directement par les services opérationnels, principalement sous la forme de bons de commande. Les bons de commande dont le montant est inférieur à 1 000 euros TTC ne sont pas visés par la DRJCP.

En 2019, les procédures traitées par le service passation se sont réparties comme suit :

Tableau n° 30 Répartition par montant des procédures traitées par le service passation

	2018		2019	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant
< 25 000 € HT	59	639 426,92 €	37	368 414,80 €
Entre 25 000 et 50 000 € HT	25	932 729,97 €	21	711 053,29 €
Entre 50 000 et 90 000 euros HT	29	2 104 856,38 €	18	1 219 499,80 €
> 90 000 € HT	66	32 793 062,44 €	101	66 007 957,37 €
TOTAL	179	36 470 075,71 €	177	68 306 925,26 €

Source : DRJCP

Les procédures sont dématérialisées. La rédaction des pièces administratives est centralisée par le service passation, les directions opérationnelles conservant la main sur les pièces techniques et financières. L'analyse des plis est réalisée par les directions opérationnelles et validée par le service passation des contrats, qui gère également l'éventuel passage en commission d'appel d'offres (CAO), et finalise la procédure jusqu'à l'envoi au contrôle de légalité et la notification.

Au cours de la période sous revue, les procédures étaient examinées par la CAO dès que la commande atteignait le montant de 90 000 euros HT. Depuis 2020, cette commission est consultée pour avis dès 214 000 euros HT pour les marchés de travaux, 90 000 euros pour les marchés de prestations intellectuelles, et pour les projets d'avenants entraînant une augmentation de plus de 5 % du montant du marché.

Le nombre d'interlocuteurs de la DRJCP dans les directions opérationnelles, susceptibles d'intervenir dans une procédure, est significatif : en 2018-2019, il s'élevait à près de 130 agents pour la seule communauté urbaine.

La prise en charge centralisée dans un outil spécifique, par des chargés de mission spécialisés au sein d'un service unique, paraît néanmoins de nature à garantir aux procédures de marché un niveau de qualité homogène.

c - Le visa de la DRJCP sur les achats déconcentrés

Pour les achats de moins de 50 000 euros HT ou effectués auprès de centrales d'achat, l'organisation de la commande publique est déconcentrée. La DRJCP exerce cependant un contrôle sur ces commandes, qui lui sont obligatoirement présentées au visa dès lors qu'ils atteignent 1 000 euros TTC. Entre 1 000 euros TTC et 50 000 euros HT, ainsi que pour les achats auprès de centrales d'achat, les bons de commande sont émis directement par les services acheteurs dans le système d'information financier et visés par le service stratégie et performance de la DRJCP.

La procédure paraît garantir que l'engagement comptable de la dépense précède bien l'engagement juridique. Un blocage automatisé a été mis en place dans le système d'information pour stopper automatiquement les engagements lorsqu'ils atteignent le montant cumulé de 90 000 euros HT par code de nomenclature achat.

Malgré la rigueur qui préside à sa mise en œuvre, le système des visas ne garantit pas le respect de l'ensemble des principes de la commande publique (voir annexe n° 3).

Tableau n° 31 Bons de commande inférieurs à 1 000 euros TTC

Caen la mer	2017		2018		2019	
	En nombre	En € HT	En nombre	En € HT	En nombre	En € HT
BdC hors visa	8 892	1 791 556 €	9 175	1 898 481 €	7 414	1 620 738 €
BdC sur visa	2 615	17 270 032 €	2 852	16 355 574 €	2 696	11 356 050 €
% BdC non visés	77,27 %	9,40 %	76,29 %	10,40 %	73,33 %	12,49 %

Source : DRJCP

La DRJCP établit chaque année un bilan des visas accordés sur les bons de commande émis « hors marché ». Ces bilans ne tiennent pas compte des dépenses non visées (bons de commande d'un montant inférieur à 1 000 euros TTC) et la répétition dans les bilans, d'une année sur l'autre, des domaines d'achat pour lesquels la DRJCP préconise la mise en place de marchés, témoigne de difficultés de ce service à faire entendre ses préconisations.

Ils ne sont pas non plus rapprochés des données d'exécution financière disponibles par le système d'information et ne font pas l'objet d'une communication ou d'une information aux élus, au-delà de celui qui est chargé de la commande publique.

La chambre prend acte des engagements pris par l'ordonnateur pour améliorer la gestion de la commande publique (traçage des volumes d'achats par fournisseur, abaissement du seuil d'alerte à 40 000 euros HT d'achats cumulés par code de nomenclature dans le système d'information financier, mise à disposition du tableau des accords-cadres actifs auprès des services acheteurs, identification des achats récurrents en vue de proposer la passation de marchés en année n+1).

2 - L'appui aux techniques d'achat par la DRJCP

a - La négociation

Pour les marchés passés en procédure adaptée, la réglementation autorise le recours à la négociation.

À la fin de l'instruction du présent contrôle, la DRJCP préparait un « guide pratique de la négociation » étoffant de manière plus didactique la fiche d'accompagnement des auditions. Au-delà de cette initiative, il serait utile d'améliorer les pratiques et techniques de négociation, en parallèle aux orientations permettant d'en assurer la transparence, la sécurité juridique et la confidentialité.

b - Un « sourcing » organisé selon des modalités contestables

Technique utilisée par les acheteurs privés, le « sourcing » consiste notamment dans la réalisation de consultations, d'études de marché, des échanges préalables avec les entreprises de nature à aider à la définition, à préciser le besoin, ou encore à informer l'acheteur sur l'état de la concurrence ou sur les techniques disponibles pour satisfaire son besoin.

De telles pratiques sont autorisées par l'article R. 2111-1 du CCP pour autant que le résultat de ces investigations n'ait pas pour effet de fausser la concurrence ou de méconnaître les principes fondamentaux de la commande publique.

Invitée à illustrer sa pratique du sourcing, la direction a mis en avant les démarches entreprises en amont de la mise en place d'un marché relatif à la fourniture de végétaux, devenue nécessaire au regard des dépenses effectuées sur bon de commande au fil de l'eau par les communes dans le cadre du droit de tirage (plus de 300 000 euros annuels sur la période 2017-2019).

La démarche de sourcing a consisté à réunir, à la mi-octobre 2018, neuf des plus importants fournisseurs historiques locaux (Manche et Calvados), pour leur expliquer les modalités d'un appel d'offres, certains d'entre eux n'ayant jamais participé à une mise en concurrence de ce type, et tester la faisabilité de l'allotissement envisagé (« macro-lots » techniques regroupant plusieurs lots géographiques). L'objectif de la direction était de s'assurer de la participation de ces petites entreprises à la consultation dans la mesure où la publicité mise en place allait élargir la concurrence à de plus grandes entreprises susceptibles d'offrir davantage de services.

Sans méconnaître le caractère délicat de la mise en place d'une mise en concurrence dans un contexte de possible dépendance d'entreprises locales à des pratiques plus souples, la limitation de l'accès aux seuls fournisseurs historiques a pu fragiliser juridiquement la démarche de sourcing.

Si la pratique du sourcing ne peut qu'être encouragée par la chambre, c'est à la réserve expresse que cette démarche soit menée sans asymétrie d'information entre les fournisseurs habituels de l'EPCI et les autres fournisseurs potentiels.

C - Les lacunes de la programmation des achats

La programmation des achats vise à anticiper les besoins pour limiter les achats imprévus, programmer les procédures et optimiser la dépense publique. Elle repose sur plusieurs éléments : une connaissance de la structure des achats, la remontée exhaustive des besoins pour l'ensemble de l'organisme, la définition, l'anticipation et la planification des procédures à lancer pour satisfaire ces besoins. Sur chacun de ces points, des progrès demeurent attendus.

1 - Une nomenclature interne d'usage incomplet

La nomenclature des achats est une classification par code des segments d'achats homogènes couvrant l'ensemble des achats d'un organisme.

L'utilisation d'une nomenclature des achats précise et complète est le préalable à toute planification opérationnelle des marchés comme à l'établissement de plans d'économie. Elle est nécessaire à la computation des seuils : l'anticipation des achats repose sur l'identification de familles d'achat « normées » à partir desquelles estimer et surtout agréger les besoins homogènes récurrents de la collectivité.

Elle est le point de départ d'une cartographie par segment des achats qui permet de déterminer la stratégie de l'organisation en fonction du secteur considéré (achats sensibles, courants, etc.).

Depuis le 1^{er} février 2006, la nomenclature CPV²⁸ s'applique à toutes les procédures soumises aux directives marchés de l'Union européenne.

Une nomenclature commune à l'EPCI et à la ville de Caen est mise en œuvre depuis l'exercice 2017. En 2019, 332 codes différents ont été utilisés pour qualifier des achats. Cette nomenclature est détaillée pour les achats de fournitures et de services. En revanche, elle n'est pas développée pour les travaux, tous codés de manière identique. Une nomenclature plus détaillée pour les travaux serait toutefois en cours d'élaboration.

L'existence d'une nomenclature interne, qui n'est d'utilisation obligatoire que pour les seuls achats de fournitures et de services sous la forme de bons de commande émis par les services acheteurs, a pour effet pervers de « flécher » tout achat dans ces domaines sur des bons de commande successifs. Les services communautaires sont en effet autorisés, dans la mesure où aucun marché préexistant n'est repéré, et où l'utilisation de la nomenclature est correcte, à fractionner leurs besoins en achats successifs sans réelle limitation de nombre ou de montant.

De plus, l'usage de la nomenclature interne n'est requis dans le système d'information financier que pour les seuls bons de commande au fil de l'eau. Les achats de plus de 50 000 euros HT sont en effet traités dans le logiciel d'aide à la passation qui est paramétré pour recevoir un code CPV.

2 - L'impossibilité d'établir une cartographie complète des achats au premier euro

L'existence de deux circuits d'achat parallèles : un circuit décentralisé sur bons de commande individuels émis au fil de l'eau par les services, assortis d'un code de nomenclature achat, et un circuit de marchés identifiés et immatriculés comme tels, centralisés à la DRJCP, empêche d'établir une cartographie complète des achats de la collectivité.

Les bilans annuels, pourtant précis, effectués par la DRJCP font évoluer séparément les achats sur bons de commande et les achats sur marchés, seuls les premiers bénéficiant d'une cartographie partielle, élaborée à partir des fichiers de visas tenus par la DRJCP. Les données financières qu'il est possible d'obtenir de la direction des finances ne paraissent pas exploitées pour analyser les achats.

Au cours de la période sous revue, les données fournisseurs n'ont pas été analysées par la communauté urbaine pour repérer ceux d'entre eux déjà sous contrat et qui seraient sollicités par bons de commande, ni ceux pour lesquels les commandes annuelles dépasseraient, sans mise en concurrence adéquate, les seuils de marché, ni encore les

²⁸ Common procurement vocabulary.

prestations économiquement les plus avantageuses. Un premier recueil des achats par fournisseur aurait cependant été mis en place à la DRJCP courant 2021.

Alors que les outils ont été utilisés, en particulier une nomenclature détaillée, leur exploitation incomplète compromet l'appréciation du respect des seuils et expose l'EPCI au risque de favoritisme dans l'attribution de ses bons de commande. La logique poursuivie apparaît par conséquent obsolète et contre-productive.

3 - Un recensement des besoins limité à la planification des procédures

La DRJCP interroge annuellement les directions opérationnelles sur leurs besoins afin de planifier les procédures à venir. Ce recensement ne répond que partiellement à ce que requiert la réglementation pour la collecte des besoins au premier euro.

Les règles d'évaluation des besoins et de vérification des seuils applicables par catégorie d'achats ont été rappelées aux directions opérationnelles par une note du 20 décembre 2019 du directeur général adjoint chargé des ressources.

Cette note omet cependant de rappeler que ce contrôle doit s'effectuer à l'échelle du pouvoir adjudicateur, c'est-à-dire de l'EPCI, et non de chaque direction opérationnelle. Aussi bien, l'appel lancé aux directeurs de se comporter en « gestionnaire avisé et responsable », quand bien même la note serait scrupuleusement appliquée, n'empêche-t-il aucunement le fractionnement irrégulier des commandes (« saucissonnage ») et l'exposition au risque de favoritisme qui l'accompagne.

Au total, le processus de remontée des besoins annuels, coordonné par la DRJCP, apparaît bien anticipé et maîtrisé pour ce qui est de la planification du calendrier des procédures, de l'évaluation et du suivi des renouvellements et reconductions. En revanche, l'absence de recensement régulier et surtout au premier euro des besoins, consolidés au niveau du pouvoir adjudicateur, prive l'organisme d'une visibilité complète sur ses achats et, de ce fait, contribue à maintenir sous une forme fractionnée et non anticipée une part encore trop importante de la satisfaction de ses besoins.

Dans la perspective d'une organisation plus déconcentrée de la commande publique, il sera nécessaire de mettre en place, en parallèle, une planification anticipée et centralisée des achats, au premier euro.

4- Des fournisseurs récurrents

La chambre a mis en évidence, par fournisseur, par code achat et par famille d'achat, les dépenses dont le volume annuel et la répétition sur les trois exercices considérés excèdent le seul cadre des achats isolés, urgents ou non prévisibles qui pourraient expliquer leur absence de programmation annuelle.

À Caen la mer, 80 codes achat ont excédé 40 000 euros HT de dépenses, soit le seuil de dispense de procédure, pour la seule année 2019. 34 codes dépassent 90 000 euros HT, soit le seuil national de publicité au BOAMP.

Les dépenses sur bons de commande concernent principalement la fourniture d'immobilisations et les dépenses d'entretien y afférentes.

Plusieurs fournisseurs intervenant sur ces familles d'achats ont bénéficié de commandes annuelles excédant le seuil européen de 214 000 euros HT.

Tableau n° 32 Principaux fournisseurs récurrents « hors marché »

Fournisseurs en euros TTC	2019	Total 2017-2019	Nature	Nombre de codes achat	Dépense sur marchés
Société A	366 510,95 €	1 042 118,35 €	Accessoires et pièces détachées véhicules, machines outils, maintenance	42	14 076,00 €
Société B	340 572,45 €	892 298,85 €	Accessoires et pièces détachées véhicules, machines outils, maintenance	38	
Société C	120 120,00 €	341 960,00 €	Camions et véhicules utilitaires	1	
Société D	144 968,76 €	333 923,70 €	Horticulture	7	34 266,93 €
Société E	64 050,62 €	282 495,05 €	Accessoires et pièces détachées machines outils, maintenance et matériels divers	47	194 939,58 €
Société F	120 032,39 €	220 539,56 €	Horticulture et produits divers	25	37 526,49 €
Société G	180 497,60 €	208 640,63 €	Accessoires et pièces détachées véhicules, machines outils, maintenance	20	184 419,95 €
Société H	72 986,10 €	185 675,65 €	Accessoires et pièces détachées véhicules, machines outils, maintenance	54	193 682,89 €
Société I	103 740,81 €	127 792,74 €	Accessoires et pièces détachées véhicules, machines outils, maintenance	11	176 024,42 €
Société J	37 876,13 €	112 722,23 €	Horticulture	3	36 215,73 €

Source : extraction ASTRE sur mandats, retraitements CRC

Dans le cadre du bilan annuel des achats sur nomenclature, la DRJCP pointe régulièrement les commandes homogènes dont le volume et le montant imposeraient la mise en place d'un marché.

Le maintien de l'autorisation de dépenses au fil de l'eau, en dehors de toute vérification des seuils et qui au surplus nécessitent des visas individuels chronophages, est d'autant moins explicable que l'EPCI dispose d'un recul certain quant à la mise en place avec les communes de commandes groupées, y compris sur des matières ne relevant pas de sa compétence, et pour lesquelles il souligne le saut quantitatif réalisé sur le respect de la réglementation.

Il apparaît que la majeure partie des commandes passées au fil de l'eau auraient dû faire l'objet de procédures alloties, en usant, au besoin, de procédés contractuels souples permettant de préserver les modalités d'action des différents services et leur autonomie de commande (ex : accords-cadres à marchés subséquents).

Il serait par ailleurs économiquement avantageux de constituer chaque fois que possible des groupements de commandes entre l'EPCI, la ville de Caen et son CCAS pour satisfaire des besoins similaires (services de surveillance, travaux d'impression, services de nettoyage, alimentation) afin de réaliser des économies d'échelle.

La communauté urbaine a consenti un effort de mise en place de marchés, entre 2019 et 2021, sur certains segments d'achat (notamment la fourniture de végétaux). Il était prévu en 2021 que des marchés seraient prochainement mis en place dans d'autres domaines (acquisitions de matériel roulant et pièces détachées notamment).

La chambre n'en appelle pas moins l'attention de l'ordonnateur sur la nécessité de limiter le recours aux achats déconcentrés sur bons de commande aux seuls besoins homogènes dont le montant annuel ou global, estimé *ex ante* pour l'ensemble des services, est inférieur au seuil de dispense de publicité.

Elle met également en garde contre le risque pénal auquel il est susceptible de s'exposer, au vu des volumes de commandes dont certains fournisseurs bénéficient sans qu'une mise en concurrence adéquate soit organisée.

5- L'usage extensif des accords-cadres à bons de commande sans maximum

Parmi les accords-cadres à bons de commande conclus entre 2017 et 2020, la très grande majorité, 262 (soit plus de 9 sur 10) ont été conclus par l'EPCI sans maximum.

Le procédé, s'il s'explique par la mise en place d'achats groupés, peut conduire à une sollicitation inadaptée de la concurrence, lorsque l'opérateur économique n'est pas en mesure d'apprécier les volumes et les rythmes de commande et ne peut fixer son prix au plus juste. En outre, lorsque les approvisionneurs sont épars et multiples, il n'incite ni à la maîtrise ni au contrôle des consommations.

En tout état de cause, il sera rappelé que l'article R. 2162-4 du code de la commande publique interdit la conclusion d'accords-cadres à bons de commandes sans maximum depuis le 1^{er} janvier 2022.

D - Le contrôle des procédures par échantillon

1 - La composition de l'échantillon

La chambre a défini un échantillon aléatoire portant sur 11 procédures complètes conduites par l'EPCI entre 2017 et 2019, dont 5 en groupement de commandes, représentant 40 contrats (lots), 20 marchés négociés sans publicité ni mise en concurrence et 71 achats sur bon de commande « hors marchés », triés par montant.

L'exhaustivité a été recherchée sur les marchés sans publicité ni mise en concurrence, le recours au gré à gré étant assorti par les textes et la jurisprudence de conditions strictes.

2 - Les marchés passés en procédure concurrentielle avec négociation

Au terme de ses investigations, la chambre recommande à la communauté urbaine de :

- toujours tenir compte des congés, en particulier d'été, lors de la fixation des délais de publicité ;
- lorsque la négociation conduit à adapter le cadre de réponse technique, veiller à ce que l'introduction de nouvelles fonctionnalités ne soit pas susceptible de perturber les conditions de la mise en concurrence initiale ;
- procéder, pour les commandes groupées avec des prescripteurs multiples, à un sourcing adéquat permettant d'identifier l'ensemble des fonctionnalités proposées par les entreprises.

E - Des procédures non retracées pour les bons de commande « au fil de l'eau »

À partir des tableaux de visas des bons de commande tenus par la DRJCP, 37 bons de commande ont été sélectionnés, d'un montant total supérieur à 40 000 euros HT. Le fournisseur n'apparaissant pas dans ces tableaux de suivi, les recherches demandées à la DRJCP ont conduit à écarter 18 bons de commande émis auprès de l'UGAP (13), du syndicat départemental d'énergies du Calvados (3) et de la centrale d'achat du transport public (2). Les investigations de la chambre ont donc pu porter utilement sur 19 bons de commande.

1 - Le suivi des bons de commande par la DRJCP

Selon la DRJCP, cinq bons de commande de l'échantillon avaient été supprimés dans ASTRE, pour un total de près de 370 000 euros HT. Or, bien que supprimés, ces bons de commande n'ont pas été retirés des bilans annuels sur les achats « hors marché ». Ces bilans ne sont en effet pas rapprochés d'états récapitulatifs issus d'extractions du système

d'information financier, et ne constituent pas une image fiable de la réalité et du suivi des commandes.

2 - La traçabilité de la procédure et la réalité de la mise en concurrence

Trois achats de la CUCLM en matière d'équipement de piscine, de traitement des déchets ultimes par incinération et de maintenance d'équipements de signalisation ont été réalisés sans publicité ni mise en concurrence, pour des montants compris entre 50 000 et 90 000 euros HT. Or, selon les règles internes à la communauté urbaine, ces achats auraient dû faire l'objet d'un marché enregistré en tant que tel et d'une prise en charge par le service passation des contrats de la DRJCP, quand bien même la dispense de procédure aurait été justifiée.

Aucune pièce ni indication n'a été transmise sur les modalités d'achat d'un tracteur pour un montant excédant le seuil de dispense de publicité (53 500 euros HT).

Au vu des éléments parfois très parcellaires rassemblés sur échantillon, il apparaît que la DRJCP n'est pas en mesure d'assurer un contrôle de régularité, fût-il différé, sur ces achats, lesquels ne respectent pas toujours les procédures internes.

Afin de permettre les contrôles internes, de s'assurer de la transparence et de la qualité des procédures, mais également dans l'éventualité d'une montée en puissance de l'autonomie des directions opérationnelles, la chambre invite l'établissement à mettre en place des modalités de suivi plus solides.

Il est nécessaire de mettre la DRJCP en mesure de tracer et rassembler les données à contrôler et à publier, à savoir notamment l'objet de la commande, la publicité, la nature de la mise en concurrence ou la justification de la dispense de mise en concurrence, les critères de sélection des offres et la justification du choix de l'attributaire.

*

La communauté urbaine Caen la mer dispose, avec le service mutualisé de la commande publique, d'un pôle expert solide et d'une expérience réussie de coordination des achats à l'échelle élargie du territoire.

Néanmoins, le défaut de maîtrise des achats non programmés, effectués directement dans les services et dont le volume demeure trop important, trahit une faille majeure dans le recensement et la remontée des besoins qui fait courir un risque juridique à la structure et ne permet pas la recherche de gains sur les achats.

La part de procédures infructueuses relancées sans publicité ni mise en concurrence confirme par ailleurs la nécessité de réexaminer les modalités de préparation des consultations, en particulier pour les marchés de travaux et les fournitures courantes.

Les outils, bien que perfectibles (nomenclature achat, campagne de recensement des procédures à venir), sont cependant déjà en place pour organiser une programmation des achats qui pourrait prendre sa place dans les réflexions en cours sur la nouvelle démarche de pilotage budgétaire.

IX - LES TRANSPORTS URBAINS DE VOYAGEURS

A - Le cadre administratif et budgétaire d'exercice de la compétence

1- L'évolution du cadre d'exercice de la compétence des transports urbains

Selon l'arrêté préfectoral du 18 décembre 2014, la compétence en matière de transports urbains a été exercée, à compter du 1^{er} janvier 2015, en lieu et place du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération caennaise - Viacités, par la communauté d'agglomération Caen-la-mer (CACLM) qui regroupait 35 communes membres.

La reprise par la CACLM des personnels, des immobilisations ainsi que de l'actif et du passif financier (44 M€ d'encours de dette) du syndicat, qui a été dissous par arrêté préfectoral du 13 mai 2015, n'appelle pas d'observations.

En matière de transports et de mobilité, la priorité n° 3 du projet d'agglomération approuvé fin 2015 et intitulé « *une métropole à haute qualité de vie* », déclinait les objectifs suivants :

- la modernisation du réseau de transport par la construction d'un nouveau tramway sur voie ferrée à mettre en service en septembre 2019 ;
- le renouvellement des usages des transports en commun par la recomposition du réseau principalement au regard de la fréquentation ;
- une baisse de la tarification en faveur des étudiants ;
- la mise en œuvre de diverses mesures visant à favoriser les transports en commun (soutien aux plans de mobilité des entreprises et aux parc-relais, investissements pour l'accessibilité du réseau, nouvelle billettique unifiée avec la région, développement du covoiturage).

Au 1^{er} janvier 2017, la communauté urbaine est devenue compétente pour organiser la mobilité, l'aménagement et l'entretien de la voirie, la signalisation, les parcs et aires de stationnement et le plan de déplacements urbains.

Après avoir été confiée à deux délégataires, l'exploitation du réseau des transports de l'agglomération caennaise a été attribuée à un seul à compter de 2018. Depuis fin juillet 2019, ce réseau propose des services réguliers (tramway, autobus, navette du centre-ville de Caen), un service de transport à la demande dont celui des personnes à mobilité réduite (PMR) et la location de vélos. Il dessert toutes les communes membres de l'EPCI.

2- La coordination avec les autres entités

Quarante communes membres (dont Caen) sont desservies par au moins l'une des neuf lignes interurbaines régionales, la région Normandie s'étant substituée au département du Calvados en tant qu'autorité compétente pour l'organisation des transports collectifs non urbains, réguliers ou à la demande (loi du 7 août 2015 dite « loi NOTRÉ »).

Conformément aux textes, l'EPCI a conclu successivement avec ces deux entités des conventions d'organisation et de financement des transports scolaires et de voyageurs dans son ressort territorial au titre de la continuité du service public. Comme la région, il est membre du syndicat mixte de développement de la billettique Atoumod.

En matière de transports, aucune mutualisation de services ou de personnels n'a été mise en œuvre avec les communes membres.

Bien que ne rencontrant pas de contraintes institutionnelles ou organisationnelles particulières pour exercer sa compétence, la CUCLM précise avoir créé un comité des partenaires au sens de l'article L. 1231-5 du code des transports. Ce comité s'est réuni une

première fois le 3 juin 2021 et le sera à chaque évolution majeure de l'offre de mobilité et a *minima* une fois par an, ce dont la chambre prend acte.

3- Le budget annexe transport

Soumis à l'obligation d'équilibre en tant que service public industriel et commercial, le budget annexe « transport » a été affecté successivement par les effets de :

- l'élargissement du périmètre de l'EPCI à compter de 2017 ;
- la résiliation anticipée à la fin de 2017 des deux contrats de concessions de transports urbains relatifs aux travaux publics - CTP (société du transport sur voie réservée - STVR), d'une part, et au service public - CSP (Keolis Caen), d'autre part ;
- l'application de la nouvelle DSP 2018-2023 relative aux transports urbains (délégataire : Keolis Caen Mobilités) dont le périmètre des services et l'économie générale sont différents des deux DSP précédentes ;
- la construction du nouveau tramway mis en service commercial à fin juillet 2019.

a - L'exploitation

1) *Les produits d'exploitation*

Les produits totaux d'exploitation sont passés de 70,8 M€ en 2015 à 89,3 M€ en 2019 avant de connaître une baisse notable en 2020 à 85,9 M€.

(a) Le versement transport

Le versement transport (VT) est une contribution perçue auprès des entreprises employant au moins onze salariés en vue de financer les transports en commun.

En 2015, le taux du VT appliqué sur le périmètre de transports urbains de la CACLM était de 2 % (taux maximum légal). Initialement fixé à 1 %, celui appliqué aux communes ayant rejoint la CUCLM en 2017, a progressivement augmenté jusqu'à 2 % au 1^{er} janvier 2021.

Avec l'extension territoriale de l'EPCI, le VT a vu ses produits croître de 6 % entre 2015 et 2017 (56 M€) puis de 7 % à 60,3 M€ en 2019. Il représentait alors 68 % du total des produits d'exploitation.

Cette dynamique a été freinée en 2020. Le VT, devenu versement mobilité (VM), a vu son produit enregistrer une baisse de 3,8 M€ en raison des effets de la crise sanitaire.

(b) Les subventions perçues

Ce poste regroupe les subventions versées par :

- le budget principal (11 M€ par an) ;
- l'Etat (2,12 M€ par an) de dotation pour les transports scolaires et de voyageurs ;
- le département, de 2015 à 2018, pour un montant cumulé de 17,9 M€ réparti entre 12,8 M€ au titre du financement de l'ancien tramway et 5,1 M€ de contributions pour les transports scolaires et de voyageurs conventionnées avec l'EPCI (Cf. *supra*) ;
- la région à partir de 2017 pour 4,9 M€ au titre des contributions précitées.

En 2019, ce poste a atteint 15,3 M€ (17 % des produits totaux) puis 16 M€ en 2020.

(c) Le chiffre d'affaires

Entre 2015 et 2017, le chiffre d'affaires a comptabilisé les recettes du service de transport des personnes à mobilité réduite (PMR) exécuté à partir d'un marché public. Son montant s'est réduit de 44 % à 124 000 euros, du fait de la rationalisation du dispositif de réservation.

A partir de 2018, ce poste comptabilise les reversements par le délégataire des recettes de tout le réseau Twisto. Son montant a progressé de 11 % à 13,6 M€ en 2019 (15 % des produits d'exploitation), puis s'est maintenu en 2020.

2) Les charges d'exploitation

Les charges d'exploitation sont passées de 50,2 M€ en moyenne à 66,8 M€ en 2019 après un « pic » à 86,9 M€ en 2018. Elles ont observé un tassement à 65,4 M€ en 2020.

(a) Les subventions versées

Passées de 39,7 à 64,5 M€ durant la période sous revue, elles ont constitué 97 % des charges d'exploitation en 2019. Ce poste regroupe les subventions versées au profit :

- des concessionnaires de service public (Cf. *infra*) pour un montant annuel moyen de 39,6 M€ au cours de la période 2015-2017 puis 62,1 M€ pour 2018-2019 (63 M€ en 2020) ;
- des organismes publics (département et région) pour des montants variables : 1,65 M€ en 2016, 57 800 € en 2017 puis 1 M€ en 2018 et 2019 (352 000 euros en 2020).

En 2020, les subventions versées ont atteint 63,3 M€.

(b) Les consommations intermédiaires

Les consommations intermédiaires regroupent les compensations des titres gratuits (personnes non imposables, scolaires et voyageurs empruntant le réseau interurbain) versées au délégataire, les achats ainsi que les prestations diverses.

Ce poste, qui a représenté jusqu'à 19 % des charges totales en 2016-2017 (9,4 M€ en moyenne), n'y pèse plus que pour 1 % en 2019 (0,9 M€ comme en 2020).

En 2018, le montant exceptionnel des charges de sous-traitance (24 M€) correspond à des régularisations de taxe sur la valeur ajoutée appliquée aux titres gratuits et au règlement d'1 M€ de rappel de droits à la suite d'un contrôle fiscal.

b - La capacité d'autofinancement

Le budget annexe a dégagé une capacité d'autofinancement (CAF) brute moyenne de 16,4 M€ de 2015 à 2019, représentant 22 % des produits totaux. Elle s'est élevée à 19 M€ en 2020.

Le niveau « plancher » de 8,7 M€ atteint en 2017 s'explique pour l'essentiel par le versement du solde des indemnités de résiliation d'exploitation des deux concessions (13 M€), qui a été partiellement compensé par la hausse des produits du VT (+ 3,2 M€).

La CAF nette du remboursement en capital de la dette est passée de 8,7 M€ en 2015 à - 15,2 M€ en 2017, seul exercice où l'autofinancement des investissements a été impossible. Cet effondrement s'explique par le doublement de l'annuité du remboursement précité à 24 M€ dont 11,9 M€ au titre de l'emprunt souscrit par STVR pour financer l'ancien tramway.

Cet indicateur s'est rétabli à un montant annuel d'environ 14 M€ en 2018 et 2019 en raison de la forte réduction du montant de l'annuité (2,7 M€ en 2018 et 5,7 M€ en 2019). En 2020, il a chuté à 11,1 M€ (7,9 M€ d'annuité en capital de la dette).

c - Le financement des investissements

Au cours de la période sous revue, le budget annexe transport a exécuté un montant total de 293,9 M€ de dépenses d'équipement, dont 273,3 M€ d'appels de fonds versés pour la construction du nouveau tramway (Cf. *infra*). Ces dépenses ont été couvertes par 200 M€ d'emprunts, 64,5 M€ de financement propre et 29,4 M€ de mobilisation du fonds de roulement. En 2020, la réalisation des 6,9 M€ de dépenses d'équipement a été autofinancée.

d - La dette

Alors qu'il ne représente que 25 % des recettes de fonctionnement tous budgets confondus, le budget annexe transport a vu son encours de dette (201,3 M€) peser pour 46 % de celui de la dette agrégée en 2019.

En l'absence d'emprunts nouveaux, l'encours, qui présente un risque faible, passerait en dessous des 120 M€ en 2027, 80 M€ en 2033 et 40 M€ en 2039 avant d'être nul à la fin 2046.

En y ajoutant le déficit du compte de liaison²⁹, l'encours net de la trésorerie est passé de 20 M€ en 2015 à 224,1 M€ en 2019 puis 5,6 M€ en 2020.

La capacité de désendettement du budget annexe, qui était de 2,3 ans en 2015, a atteint 10,2 ans en 2020. Cette évolution apparaît logique dans la mesure où ce service public a connu une période de fort investissement qui a notamment conduit à un « pic » d'endettement en 2019.

4- La prospective budgétaire et financière à l'horizon 2025

A partir des résultats définitifs de l'exercice 2019, la CUCLM a produit une prospective budgétaire pour la période 2020-2025 établie à périmètre territorial et de compétences inchangé. Cette projection tient compte des incertitudes tenant aux effets de la crise sanitaire et aux négociations engagées avec son délégataire sur le montant de sa contribution financière pour 2020 et 2021.

Il en découlerait que les produits d'exploitation croîtraient plus vite que les charges (9 % pour 7 %) et que la CAF brute progresserait de 17 % (22,7 M€ dès 2024).

Sans nouveau recours à l'emprunt, l'EPCI réaliserait 66 M€ de dépenses d'équipement. L'encours de la dette serait réduit de 30 %.

Au titre du plan de relance, une demande de subvention a été déposée pour l'achat d'autobus roulant au biogaz (7 à 8 M€ pour les années 2021 et 2022).

Cette prospective n'intègre pas la construction du deuxième axe Est-Ouest du réseau de transport en commun en site propre (TCSP) approuvé par la CUCLM le 22 avril 2021 et qui a pour objectif d'améliorer ou renforcer l'offre de transport des secteurs non desservis par le tramway, d'accompagner le développement des zones en cours d'urbanisation et de répondre aux orientations du plan de déplacements urbains (structuration du réseau au moyen de TCSP, amélioration du réseau d'autobus et intermodalité renforcée).

²⁹ Dette vis-à-vis du budget principal.

Selon les études préliminaires de 2021, ce nouvel axe présenterait une longueur totale de 11,8 km (dont 10,5 km d'infrastructures nouvelles), 22 stations (dont 5 existantes). Son tracé de référence est constitué depuis son terminus sur la Presqu'île (à l'Est) :

- d'un tronç commun desservant le centre-ville de Caen et ses principaux équipements jusqu'à la station hôtel de ville ;
- puis vers l'Ouest et à partir de la station hôtel de ville, d'une première branche desservant Saint-Contest et le quartier du Chemin Vert et d'une deuxième branche desservant le quartier Beaulieu ainsi que les grands équipements sportifs et culturels.

Le coût du projet, dont la mise en service est prévue pour mi-2028, est estimé à 270 M€ HT. Il est éligible à 40 M€ de subvention de l'Etat dans le cadre de l'appel à projets relatifs aux TCSP, son plan de financement définitif restant à confirmer.

La chambre observe que si le nombre de places est en baisse depuis 2013, et en majorité payante, les conditions de stationnement restent attractives. Ni la ville ni la CUCLM n'ont produit d'éléments permettant d'apprécier la portée d'un éventuel report modal vers les transports en commun durant la période précitée.

a - Les documents de planification

1) *Les documents de planification autres que le plan de déplacements urbains*

La CUCLM a délégué au pôle métropolitain Caen Normandie métropole (PMCNM), dont elle est membre, l'élaboration de certains de ses documents de planification.

En 2019, le PMCNM a approuvé la révision n° 1 du SCoT. L'un de ses objectifs concerne l'organisation de la gestion des flux qui présente l'importance de l'articulation entre urbanisme et transports et le fonctionnement attendu des mobilités. Cet objectif est décliné en quatre orientations dont celle de la priorité donnée aux mobilités alternatives à l'automobile individuelle.

2) *Le plan de déplacements urbains*

Obligatoire pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants, le plan de déplacements urbains (PDU)³⁰ détermine les principes régissant l'organisation du transport (personnes et marchandises), la circulation et le stationnement dans le ressort territorial. Il doit présenter des évaluations et des calculs d'émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques générés par les déplacements dans le ressort territorial.

Avec les extensions territoriales successives de l'autorité organisatrice de la mobilité (AOM), la révision du PDU 2013-2018 a été repoussée de plusieurs années.

Il ressort de son bilan intermédiaire d'avancement de 2019 que 50 % de ses cinquante-deux mesures ont été totalement réalisées, 34 % sont en cours ou ont été partiellement réalisées, 4 % sont à l'étude et 12 % ne sont pas réalisées voire abandonnées. Le report de la construction de la deuxième ligne de TCSP ou le faible avancement de mesures à grand effet d'entraînement ont limité les effets du PDU. Si sa mise en œuvre a eu des effets positifs sur les déplacements, aucune « révolution » dans les pratiques n'a été observée.

Son évaluation définitive doit contenir un bilan financier détaillé de ses mesures dont le coût estimé de mise en œuvre se situait entre 385,5 et 429,3 M€ HT, dont 70 à 75 % relevait du financement de Viacités et le solde de celui des autres maîtres d'ouvrage.

³⁰ Devenu plan de mobilités en 2021.

L'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat et plan de déplacements urbains ou PLUi- HD³¹ a été approuvée en 2019. Son objectif intitulé « *pour des modes de déplacements en cohérence avec la dynamique de territoire* » est décliné en sous-objectifs, dont :

- préserver la cohérence entre l'urbanisation (habitat, activités économiques, etc.) et le système de déplacement en fonction des pôles du territoire ;
- donner la priorité aux modes de déplacements alternatifs à la voiture ;
- développer les mobilités douces et proposer des solutions de nouvelles mobilités ;
- sécuriser et fluidifier les déplacements routiers pour conforter les potentiels économiques et touristiques.

B - Le réseau de transports urbains

1- Les problématiques de déplacements et des transports urbains

a - Les données disponibles

Selon le schéma de cohérence territoriale (SCoT) révisé en 2019 (cf. *infra*), les habitants de l'aire de Caen-Métropole effectuent chaque jour plus de 1,17 million de déplacements.

Performant, le réseau autoroutier en étoile (A 13 Caen-Paris et A 84 Caen-Rennes) est relié au périphérique ceinturant l'agglomération caennaise, lui assurant une bonne connexion avec les territoires voisins. Le réseau routier est dense et permet à 90 % de la population (représentant deux tiers des déplacements) d'accéder à Caen en moins de vingt minutes. Cette configuration a favorisé l'étalement urbain et de fréquents phénomènes de congestion.

La desserte en train apparaît en retrait, souffrant d'une lente dégradation des temps de parcours. Si le centre de l'agglomération bénéficie d'une très bonne couverture par le réseau des transports urbains, à l'extérieur la qualité de la desserte reste inégale.

Les modes de déplacement actifs (marche à pied, vélo) offrent des solutions de mobilités complémentaires sur les trajets de courte ou moyenne distance. L'évaluation des nouvelles pratiques de mobilité (électromobilité, covoiturage...) restait à faire.

Dix ans après la dernière étude « ménages-déplacements » (EMD), la CUCLM indique qu'elle a lancé une enquête relative à la mobilité dans le Calvados, certifiée par le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement - CEREMA (EMC²), étude dont elle attendait les résultats pour début 2022.

b - Le stationnement à Caen

En 2020, les places de stationnement public dans le centre-ville de Caen étaient au nombre de 7 791 (- 15 % par rapport à 2013), dont 6 647 payantes (- 5,5 %) et 1 144 gratuites (- 46 %). La gestion du stationnement est morcelée entre la ville et la CUCLM, ces dernières ayant précisé que les tarifs ont été augmentés de 25 % durant la période 2013-2020 sur les places payantes en voirie et en enclos (4 768 places en 2020).

La ville dispose de deux zones de stationnement de surface de 5 012 places (1 456 en hyper centre-ville et 3 556 places en centre-ville étendu). Le stationnement y est payant sauf dans certaines rues où il est gratuit pendant une heure trente (zone bleue). Le samedi, les parkings de l'hôtel de ville et Guillouard (230 places) sont gratuits.

³¹ Articles L. 153-8 et suivants du code de l'urbanisme.

Six parkings souterrains de compétence intercommunale offrent une capacité totale de 1 879 places payantes (hors location à l'année). Pour deux d'entre eux, les trente premières minutes sont gratuites. L'EPCI dispose de trois parkings en enclos payants d'un total de 450 places, comme le parking souterrain privé des Rives de l'Orne.

Situé à 2 minutes à pied du centre-ville, le parking de l'hippodrome (300 places) est gratuit (sauf jours de manifestation). Il existe cinq parkings-relais à moins de 15 minutes. Celui du parc des expositions (2 300 places) est gratuit et permet d'emprunter la navette permettant de se rendre au centre-ville. La gestion de deux parcs-relais (240 places) est déléguée par la CUCLM à Keolis Caen Mobilités.

Ce PLUi-HD, à articuler avec le ScoT et le futur PCAET, devrait prévoir la réalisation de la deuxième partie du réseau de tramway de la CUCLM actuellement à l'étude, sous réserve de la possibilité de la financer.

L'ordonnateur souligne le rôle de l'observatoire des mobilités, chargé de l'évaluation du PDU 2013-2018 et dont l'expérience sur le suivi de ses indicateurs doit permettre de les affiner, ainsi que les résultats de l'étude ménages déplacements EMC² (cf. *supra*), qui devrait contribuer à la définition des objectifs et des indicateurs de suivi du PLUi-HD.

c - Les actions en faveur des « mobilités actives »³² et du covoiturage

La CUCLM a approuvé un schéma cyclable représentant 277 kilomètres de pistes cyclables et des actions pour favoriser l'usage du vélo. A ce titre, elle indique avoir exécuté 2,19 M€ d'investissements durant la période 2018-2019. Pour la période 2020-2026, elle a approuvé deux autorisations de programme d'un montant total de 18 M€ dont 14,4 M€ au titre de la mise en œuvre du schéma précité et 3,6 M€ en vue de réaliser des boucles cyclopédestres à vocation touristique.

La CUCLM verse une subvention annuelle de 20 000 euros à l'association Vélisol (20 000 usagers par an) pour financer les actions de la Maison du vélo telles que la location et vente de vélos recyclés, l'aide à la réparation, les animations pour la découverte et la pratique.

Dans le cadre de la DSP du réseau *Twisto*, la CUCLM propose deux services de location de vélos et d'abris sécurisés (cf. *infra*). Elle propose également des services de cheminements domicile-école pour les élèves de l'enseignement primaire (pédibus) et, en partenariat avec la ville de Caen, des actions de sensibilisation et des outils de signalétique d'accès vers le réseau *Twisto* (démarche « *vivre ma ville à vélo et à pied* »).

La CUCLM s'est dotée en 2019 d'un schéma de développement du covoiturage. Six aires étaient en service en juillet 2020.

L'EPCI exerce ses missions de conseil en mobilité auprès des personnes en situation de fragilité et, conformément au projet d'agglomération, de soutien aux plans de mobilité. Il indique également disposer d'outils de mesure de la mobilité pour analyser les déplacements (boucles de comptages des véhicules, compteurs vélos).

Avec l'adoption prochaine de ses documents de planification, l'AOM se sera dotée de la plupart des leviers d'action prévus par les textes en vue de favoriser les transports collectifs et les usages alternatifs à l'utilisation de la voiture individuelle, conformément aux objectifs du développement durable et de la transition énergétique.

La chambre estime toutefois qu'à la faveur de l'élaboration des documents précités, la CUCLM devrait définir une politique de transports urbains qui fixe des objectifs

³² Articles L. 1231-1-1 et L. 1271-1 du code des transports.

stratégiques articulant ces différents leviers et qui soit dotée d'indicateurs de suivi actualisés et mesurables sur la durée.

2- L'opération de construction du nouveau tramway

a - Le cadre de gestion de l'opération

En raison des dysfonctionnements récurrents du tramway sur voie réservée (TVR) et de l'absence de solution technique garantissant sa fiabilité durable à un coût financier soutenable, Viacités avait approuvé dès décembre 2011 :

- le principe de la résiliation des deux concessions de service public ;
- la transformation de la ligne 1 (Nord-Sud) du TVR en tramway sur voie ferrée et la réalisation d'une ligne 2 du même type en 2018 pour un montant de 299,6 M€ HT.

Le choix de redéfinir le périmètre du projet en retenant la transformation de la ligne du TVR et son extension vers la presqu'île de Caen (branche Est) et de reporter la construction de la deuxième ligne Est-Ouest, avait été confirmé par le conseil communautaire de la CACLM du 21 janvier 2015 puis comme l'une des mesures phares du projet d'agglomération.

1) *La réalisation des travaux*

La définition et les évolutions du programme

L'approche prévisionnelle initiale avait estimé les travaux à 229,77 M€ HT (valeur 2014) sur la base d'un planning de réalisation de quatre ans et d'une mise en service prévue pour septembre 2019 (délibération du 21 janvier 2015).

A la suite de premiers ajustements, le projet autorisé en 2016 (246,8 M€ HT à valeur 2014) prévoyait la construction d'un réseau de 16,8 km d'infrastructures et de 37 stations desservies par 23 rames de tramway incluant :

- la transformation des trois lignes du TVR en tramway sur voie ferrée standard ;
- l'extension de la ligne B sur 1 km environ depuis la Grâce de Dieu en direction du centre d'exploitation et de maintenance du tramway (CEMT), jusqu'au terminus des Hauts de l'Orne à Fleury-sur-Orne ;
- la prolongation (+ 0,9 km) de desserte (branche Est) de la pointe de la Presqu'île jusqu'au théâtre en tramway sur une voie ferrée standard longue de 2,2 km (y compris un tronç commun avec la ligne 1), reliant ce secteur à l'hyper-centre de Caen en passant par les Rives de l'Orne (création de trois nouvelles stations) et nécessitant la création d'un pont franchissant l'Orne.

Par la suite, sont intervenus des aménagements complémentaires dont certains dus à des imprévus, le prolongement de la branche Est étant finalement abandonné et le nombre de rames de tramway étant porté à 26.

En dernier lieu, la délibération du 18 octobre 2018 avait arrêté le montant des travaux à 259,89 M€ (valeur 2014), soit une hausse de 13 % par rapport à l'estimation initiale.

La mise en exploitation des trois nouvelles lignes de tramway a été autorisée par arrêté préfectoral du 26 juillet 2019 (déclaration d'intérêt général de l'opération le 17 janvier 2017). Après la période des essais, la mise en service commerciale du tramway a eu lieu le 27 juillet 2019, dans le respect du calendrier prévu par le projet d'agglomération.

Le montant plafond autorisé des travaux confiés au mandataire Tramcités depuis 2013 (cf. *infra*), a atteint 286,4 M€ courants en octobre 2021.

Par rapport à ce montant, l'ordonnateur estime que le coût total des travaux achevés devrait atteindre 263,5 M€ à valeur 2014 (+ 14,7 % par rapport à l'estimation initiale) du fait de :

- la réduction prévisible de 0,9 M€ du montant de l'autorisation de programme relative au tramway (262,4 M€ en octobre 2021) ;
- la déduction de 8 M€ de dépenses anticipées dans la perspective de la réalisation du nouvel axe est-ouest (acquisition de trois rames de tramway supplémentaires et un appareil de voie) ;
- la déduction de 14 M€ de révision du montant total de l'opération ramené à la valeur de référence de 2014.

En l'état, l'enveloppe financière des travaux qui résulte des différentes modifications apportées au programme initial reste provisoire, certaines dépenses devant encore être soldées. Après le règlement de ces dernières, une présentation détaillée du montant définitif des travaux en euros courants et en euros constants (valeur 2014) devra être présentée à l'assemblée délibérante pour sa parfaite information.

2) L'organisation des travaux

(a) Le recours à des contrats de mandat d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre

Pour la réalisation du nouveau tramway, l'EPCI a continué d'appliquer le mandat de maîtrise d'ouvrage que Viacités avait initialement confié en 2013 au groupement Tramcités³³, pour 11,57 M€ HT (3,86 % du montant prévisionnel du projet).

Ce mandat a fait l'objet de six avenants approuvés par l'assemblée délibérante de l'EPCI dont quatre durant la période sous revue. Les aménagements apportés à l'opération, ainsi que les missions et les moyens complémentaires afférents, ont conduit à porter la rémunération précitée à 12,49 M€.

Une vingtaine de missions ont été confiées au mandataire, parmi lesquelles le suivi de la conception des travaux et de l'insertion urbaine du projet, la coordination générale des acteurs du projet, la gestion budgétaire, administrative et financière de l'opération ainsi que la communication et la médiation de terrain. A cet effet, Tramcités a signé des contrats avec tous les prestataires appelés à intervenir.

Deux marchés ont porté sur la conception, le suivi et la réalisation des travaux :

- un marché de maîtrise d'œuvre pour la réalisation du CEMT (MOEC), conclu le 29 juin 2015 avec un cabinet d'architecte mandataire d'un groupement de quatre cocontractants pour un montant initial de 1,21 M€ ;
- un marché de maîtrise d'œuvre générale (MOEG) pour les infrastructures, signé le 17 avril 2015 avec un cabinet spécialisé associé à trois autres cocontractants³⁴ pour 8,75 M€ HT.

Ces marchés ont fait l'objet d'avenants prenant en compte les évolutions du programme et le recours à des prestations supplémentaires notamment pour imprévus. La rémunération des deux attributaires a été portée respectivement à 1,56 M€ et 13,34 M€ en 2020.

Pour le matériel roulant, Tramcités a eu en charge l'ensemble des phases de la gestion du programme, de la conception au suivi des performances.

³³ Egis Rail et Normandie Aménagement.

³⁴ Groupement Asyas regroupant les cabinets Artelia ville et transport, Setec ITS, Attica urbanisme et paysages et signes.

A la suite d'un appel d'offres pour lequel plusieurs candidats ont manifesté leur intérêt et dont deux l'ont confirmé par le dépôt d'un dossier de candidature, le choix de Tramcités, s'est porté sur le tramway Alstom Citadis X05 (rame de 33 mètres de long, capacité de 212 passagers). Les 26 rames ont été acquises pour 58,6 M€ (61,44 M€ HT actualisés).

La CUCLM a confié à Tramcités la gestion de deux dispositifs d'indemnisation pour la prise en charge conventionnée de travaux et aménagements pour les riverains dont les accès étaient très proches des voies du tramway (195 000 euros versés au 31 mai 2020), d'une part, et de dommages économiques anormaux et spéciaux (commerçants) ayant un lien direct avec les travaux du tramway et évalués sur avis d'une commission d'indemnisation amiable (712 000 euros versés à fin mai 2020), d'autre part.

La communauté urbaine précise avoir supporté, lors des manifestations des « Gilets jaunes » de l'hiver 2018-2019, 175 000 euros de remboursement de franchises d'assurance pour les dégradations subies par deux entreprises et de prestations de sécurisation de chantiers afin de ne pas bloquer la réalisation de l'opération.

(b) Les contrôles exercés sur le mandataire

Le contrôle technico-administratif des activités et des demandes d'acompte du mandataire a donné lieu à la création d'une direction consacrée au projet « tramway » au sein des services communautaires, qui a mobilisé 4,5 équivalents temps plein en moyenne – ETP (3 personnes et 3 ETP en 2020) et des charges de personnel cumulées de 1,47 M€ entre 2015 et 2019.

Des délibérations ont préalablement approuvé les différentes évolutions du projet ainsi que les marchés et les avenants signés par Tramcités. La CUCLM précise que des points d'avancement sur la réalisation de l'opération ont été présentés, régulièrement et pendant toute sa durée, à la commission transports.

Cependant, l'assemblée délibérante de l'EPCI n'a pas eu connaissance des comptes rendus d'activité du mandataire, sa parfaite information n'ayant ainsi pas été garantie.

L'EPCI souligne que, compte tenu de l'organisation qu'il a mise en place pour le suivi du projet et de l'absence de dysfonctionnement relevé lors des contrôles effectués, il n'a pas estimé nécessaire d'exercer son droit d'audit sur Tramcités. Il précise qu'au besoin, un tel audit pourrait être réalisé lors de la prochaine opération relative au réseau de tramway.

b - Le bilan financier global de l'opération au 31 mai 2020

Selon la CUCLM, le coût global de l'opération arrêté au 31 mai 2020 s'est élevé à 290,16 M€ courants (220,9 M€ de travaux, d'équipements et de prestations diverses, 61,4 M€ de matériel roulant et 7,86 M€ de frais accessoires aux travaux).

La différence entre ce montant et celui du coût cible actualisé des travaux sous mandat (285,42 M€ courants) inclut 1,94 M€ de travaux d'assainissement, 1,47 M€ de frais de personnel, 0,17 M€ d'acquisitions foncières, 0,84 M€ de frais de formation au tramway, 0,18 M€ de frais d'aléas (ex. « gilets jaunes ») et 0,14 M€ de frais divers (ex. locations).

Sur la base de ce coût cible actualisé, le coût moyen au kilomètre de l'opération s'est établi à 17,6 M€, ce qui correspond à la moyenne de la fourchette des coûts pour les investissements d'une première ligne en France en 2011³⁵ (13 à 22 M€).

³⁵ Source : « Le coût des transports collectifs urbains en site propre » (CERTU 2011) cité dans le « Référentiel pour le choix des systèmes de transports collectifs à haut niveau de service » (CEREMA décembre 2018).

Il en a été de même pour le coût moyen d'acquisition par rame de tramway, qui a atteint 2,36 M€ (61,4 M€/26 rames) pour un coût moyen compris entre 1,8 et 3 M€ en 2011³⁶.

Le plan de financement global de l'opération intègre 65,1 M€ de subventions obtenues par des conventionnements auprès de l'Etat (26,9 M€), l'Europe (15,3 M€), la région (17,9 M€) et le département (5 M€ pour la période 2018-2020).

La CUCLM a contracté 200 M€ d'emprunts afin de financer l'opération. A cet effet, elle a signé dix contrats dont un de 120 M€ auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI), huit contrats pour un montant cumulé de 70 M€ auprès de différents organismes privés et un de 10 M€ sous la forme d'une émission obligataire.

Au 31 mai 2020, le financement de l'opération a conduit la CUCLM à mobiliser 33,74 M€ d'autofinancement brut, ce montant incluant le solde des subventions à percevoir (17,16 M€) afin d'achever l'opération.

C - La gestion déléguée

1- Les concessions de service public de 2015 à 2017

Durant cette période, l'exploitation et la gestion du réseau Twisto reposait sur :

- une convention de concession pour les travaux publics (CTP) englobant la réalisation et l'exploitation technique de la ligne du transport sur voie réservée (TVR) ;
- une convention de concession pour le service public (CSP) portant sur l'exploitation commerciale du réseau de transport au moyen du TVR et d'autobus ;
- une convention tripartite de fonctionnement (CTFo) du 17 avril 2000 visant à garantir la coordination des missions entre les deux concessionnaires (STVR et Keolis Caen).

A ce dispositif était adossée une autre convention tripartite de financement (CTFi) conclue le 17 avril 2000 entre Viacités, STVR et la société Westdeutsch Landesbank, qui définissait les modalités de financement des investissements à la charge du concessionnaire CTP, ce dernier reversant à l'organisme bancaire une part des subventions forfaitaires d'exploitation qu'il percevait de l'autorité concédante (cession de créances en application de la loi « Dailly »³⁷). Les investissements initiaux pour la réalisation du TVR avaient été fixés à un montant définitif de 214,17 M€ (valeur 2002) sur lequel le financement bancaire s'élevait à 131,21 M€.

2- La convention de concession de travaux publics (CTP)

a - La vie de la CTP

La CTP avait été conclue le 22 juillet 1994 avec STVR pour une durée de trente ans à compter de la mise en service du TVR intervenue le 18 novembre 2002. Elle lui déléguait la conception, le financement, la réalisation, l'exploitation technique et l'entretien de la ligne du TVR (tramway léger et guidé sur pneus³⁸).

Le contrat définissait le programme des opérations d'investissement à réaliser par le concessionnaire sur trente ans. Le concédant n'effectuait aucun investissement direct.

L'autorité concédante versait à STVR une subvention forfaitaire d'exploitation (SFE) composée de deux contributions destinées à couvrir :

³⁶ Ibid.

³⁷ Loi n° 81-1 du 2 janvier 1981 codifiée notamment à l'article L. 313-23 du code monétaire et financier.

³⁸ Le constructeur du TVR était la société Bombardier.

- les charges d'exploitation et d'entretien incluant celles de gros entretien et de renouvellement - GER (SFE1) ;
- les charges d'amortissement des investissements, les frais financiers liés à ces derniers (Cf. *supra*) et la rémunération du capital de STVR (SFE 2).

La SFE faisait l'objet d'une révision annuelle par l'application de coefficients (matériel roulant et autres postes) et d'une formule multi-index. A titre de rémunération, le concessionnaire CTP se voyait verser 10 % des recettes perçues par le concessionnaire auprès des voyageurs, lesquelles étaient indexées annuellement.

Seize avenants ont été conclus, dont un seul durant la période sous revue.

b - Le contrôle exercé sur le concessionnaire TP

Si les rapports annuels d'activité (RAA) produits par STVR avaient été présentés chaque année au conseil communautaire, l'EPCI n'avait pas exercé son droit d'audit des comptes de la concession pour la période 2015-2017.

Toutefois, l'ordonnateur souligne que les comptes de STVR avaient fait l'objet d'analyses approfondies dans le cadre des travaux de la commission de conciliation préalable à la résiliation anticipée de la CTP (cf. *infra*).

Selon les comptes certifiés de STVR, les résultats d'exploitation après impôts avaient alterné deux déficits (- 5,76 M€ en 2015 et - 8,16 M€ en 2017) et un excédent (4,73 M€ en 2016). Leur affectation au report à nouveau avait conduit à établir ce dernier à un solde de - 74 366 euros en 2017.

Les RAA faisaient état d'améliorations de la disponibilité du TVR. Ils retraçaient aussi les différends litiges préexistants avec STVR, le concessionnaire CSP.

c - La résiliation anticipée de la CTP

Pour Viacités, les défauts de fiabilité et de disponibilité du TVR avaient eu des effets significatifs sur le service produit et généré une augmentation des charges d'exploitation du réseau. Selon une « stratégie graduée », le syndicat avait intensifié le contrôle sur les concessionnaires afin de les contraindre à respecter leurs engagements et à améliorer la maintenance du TVR.

Les imprécisions des stipulations conventionnelles avaient généré des divergences d'appréciation sur certains points (taux de pannes enregistrés, effets du défaut de fiabilité sur les coûts de maintenance) entre les trois acteurs. Leurs relations s'étaient dégradées.

Les différents rapports d'expertise et réflexions sur les défaillances et le devenir du TVR n'avaient pas permis d'aboutir à une solution technique garantissant la fiabilité durable du matériel à un coût soutenable pour Viacités.

Viacités avait finalement décidé de résilier par anticipation les concessions CTP et CSP, sans fixer de date d'effet (délibération du 14 décembre 2011).

A la suite du rapport d'expertise rendu en 2015 puis de deux avis rendus par une commission de conciliation en 2015 et en 2016, la résiliation anticipée de la CTP au 31 décembre 2017 a fait l'objet d'un protocole d'accord global conclu entre STVR et la CACLM le 15 décembre 2016. En application de ce protocole, l'EPCI a versé un montant total de 31 M€ incluant :

- 17 464 040 euros d'indemnités forfaitaires de résiliation conventionnelle, ce montant résultant des concessions réciproques entre les parties ;

- 1 070 000 euros correspondant à une somme globale et forfaitaire dans le cadre du règlement définitif des différends soumis à la commission de conciliation ;
- 118 000 euros au titre de la reprise des stocks et approvisionnements nécessaires à la poursuite de l'exploitation des ouvrages du service et d'une partie de ceux de la maintenance des équipements conservés pour l'exploitation du nouveau système de transport à compter de 2018 ;
- 12 347 960 euros au titre de la reprise des immobilisations.

Le montant total des sommes réglées à STVR, qui correspondait à la somme des deux premiers montants (18 534 040 euros) et de ceux de la reprise des stocks (118 000 euros) et de boîtes noires (35 388 €), s'est élevé à 18 687 428 euros.

La CUCLM a versé 12 312 572 euros à la société Portigon AG, venue aux droits de la Westdeutsch Landsbank, au titre du remboursement jusqu'en 2018 de l'emprunt souscrit pour le financement du TVR.

d - Le bilan financier du TVR

Selon la CUCLM, par rapport au montant initial de 234,54 M€ HT (valeur 2002) prévu à la CTP modifiée, les coûts totaux du TVR se sont élevés à 359,9 M€ à fin 2017 dont :

- 324,14 M€ de subventions d'exploitation et d'investissement versées aux concessionnaires pour les travaux et coûts financiers associés ;
- 35,33 M€ d'indemnités versées aux concessionnaires CTP (31 M€) et CSP (4,33 M€ - cf. *infra*) pour la résiliation anticipée des deux conventions ;
- 0,43 M€ de frais d'honoraires et de procédures.

Les vingt-quatre rames de TVR ont été cédées gracieusement, douze pour destruction à une société privée et douze à la métropole du grand Nancy pour des pièces détachées.

La voie, les plateformes et les équipements associés ont été détruits ou revalorisés dans le cadre du projet de nouveau tramway. Les sous-stations électriques et la plupart des poteaux de la ligne aérienne de contact (LAC) ont été conservés. Les mobiliers de stations ont été détruits ou réutilisés sur le réseau de substitution jusqu'à fin juillet 2019. Les systèmes informatique et téléphonique ont été conservés pour le réseau d'autobus.

Le stock de pièces de rechange de l'infrastructure (sous-stations électriques, caténaire), racheté par la CUCLM dans le cadre du protocole de résiliation (118 000 euros), a été confié au nouveau délégataire pour l'entretien des infrastructures nouvelles. Celui du matériel roulant a été repris par le constructeur en application du protocole de résiliation.

La CUCLM indique que les immobilisations du TVR réutilisées pour la construction du nouveau tramway comprenaient principalement neuf sous-stations du TVR et des ouvrages d'art (ponts, murs de soutènement) et se seraient élevées à un montant total de 23,14 M€.

La composition de ces immobilisations et leur estimation reposent, en l'état, sur les seuls éléments déclaratifs de la CUCLM, ni la proposition de transaction générale de la commission de conciliation du 29 février 2016, ni le protocole d'accord du 15 décembre 2016 n'en ayant fait état.

En conclusion, ni le coût total du TVR net du montant des immobilisations réutilisées ni le coût consolidé du nouveau tramway n'ont pu être calculés avec certitude.

3- La convention de concession de service public (CSP)

a - La vie de la CSP

La CSP avait été signée le 17 octobre 1997 entre Viacités et la société générale de transport et d'industrie, à qui avait succédé la société Keolis Caen en 2002. Conclue jusqu'en 2032, elle avait pour objet l'exploitation commerciale, la maintenance courante du TVR et l'entretien des ouvrages et équipements, d'une part, et l'entretien, la gestion technique et commerciale ainsi que le GER du parc des autobus, d'autre part.

Le concessionnaire assumait les charges d'exploitation et percevait les recettes du réseau, dont il reversait 10 % à STVR.

Il recevait de l'autorité concédante une subvention forfaitaire d'exploitation (SFE), composée de deux parts :

- la première destinée au financement des charges d'exploitation et d'entretien à la charge du concessionnaire et faisant l'objet d'une révision annuelle selon une formule de calcul multi-index (SFE1) ;
- la seconde, destinée à financer les charges d'amortissement des investissements initiaux supportés par le concessionnaire et des frais financiers afférents, ne faisant l'objet d'aucune révision (SFE2).

La convention a fait l'objet de vingt-quatre avenants. Les cinq conclus entre 2015 et 2017 avaient essentiellement pris en compte les adaptations de l'offre, l'actualisation des montants de SFE et l'évolution des investissements.

La réalisation des investissements en lien avec l'exploitation du réseau pour la période 2015-2017 avait été répartie entre l'EPCI pour 4,1 M€ et le concessionnaire pour 2,6 M€.

b - Le contrôle exercé sur le délégataire

Les rapports annuels d'activité (RAA) produits par Keolis Caen ont été présentés chaque année en conseil communautaire.

En 2015, la CUCLM a réalisé un diagnostic financier de la CSP avec l'assistance d'un cabinet externe. En 2016, elle a réalisé un audit des différents canaux de la chaîne des recettes de billetterie. Les résultats de cet audit ont conduit le délégataire à engager, dès 2017, une réorganisation et un renforcement de son dispositif interne par la création d'un poste de contrôleur financier.

Entre 2015 et 2017, l'EPCI n'a pas exercé son droit d'audit des comptes de la délégation.

Durant les trois exercices, le résultat d'exploitation du délégataire a progressé de 14 % (de 1,75 à 2 M€), en raison d'une augmentation plus rapide des produits que des charges. Après transfert du bénéfice (1,9 M€ en moyenne par an), Keolis Caen a enregistré un résultat net après impôts en hausse de 31 % (de 0,44 à 0,57 M€).

c - La résiliation anticipée de la CSP

La résiliation pour motif d'intérêt général de la CSP au 31 décembre 2017 et le versement d'indemnités compensatrices à Keolis Caen en application des clauses conventionnelles, ont été approuvés par délibération du 1^{er} décembre 2016.

Les modalités appliquées par Keolis Caen pour calculer les 4 331 355 euros d'indemnités facturées à la CUCLM le 31 janvier 2018, appellent une observation en ce qui

concerne le montant de contribution économique territoriale (CET) de 705 405 euros que les clauses de la CSP ne prévoyaient pas d'intégrer.

Après déduction de ce montant correspondant à un remboursement d'imposition fiscale qui ne peut pas être assimilé à des recettes de billetterie, une compensation tarifaire ou une subvention forfaitaire d'exploitation, l'indemnisation recalculée aurait dû atteindre 4 274 922 euros, révélant un trop-versé de 56 432 euros. De plus, la CUCLM avait remboursé environ 1 M€ de CET à Keolis Caen au titre de l'exercice 2017.

Bien que la CSP soit caduque, la chambre demande à la CUCLM d'obtenir, le cas échéant de manière amiable, le remboursement de ce trop-perçu, assimilable à un enrichissement sans cause, auprès de son nouveau délégataire Keolis Caen Mobilité (KCM).

D - La délégation de service public 2018-2023

Le principe d'exploitation du réseau à partir d'une DSP pour six ans et le lancement de la procédure de mise en concurrence, ont été approuvés par délibération du 25 février 2016.

Keolis a vu son offre classée première, suivie de celle de Transdev puis de RATP Dev. L'offre de Keolis a été classée première pour six des neuf critères, deuxième sur le critère des « autres éléments qualitatifs » et troisième sur les critères « engagement financier de Caen-la-mer » et « qualité ».

La DSP a été attribuée à la société Keolis (au nom de sa filiale KCM) du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2023 (délibération du 28 septembre 2017).

a - Les principes de la convention de DSP 2018-2023

1) *Les principes généraux*

La convention de DSP du 17 novembre 2017 pour la gestion du service public des transports urbains pour la période du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2023 lie la CUCLM et KCM. Un cahier des charges constitué de douze chapitres lui est annexé.

La délégation porte sur l'exploitation des services d'autobus, du tramway dès fin juillet 2019, de transports à la demande (TAD) dont celui des PMR, de la navette du centre-ville de Caen et de mobilités complémentaires (location de vélos, gestion de parcs-relais).

L'AOM est propriétaire de la quasi-totalité des biens nécessaires à l'exploitation, qu'elle met à la disposition du délégataire : locaux, équipements, matériels roulants, abris et poteaux d'arrêt, systèmes d'aide à l'exploitation et billettique. Assumant le « risque industriel », elle supporte les investissements liés à leur renouvellement ou leur extension. Elle perçoit du délégataire une redevance d'occupation du domaine public.

KCM supporte la charge des biens nécessaires à l'exploitation, autres que ceux mis à sa disposition. Il encaisse les recettes de billetterie et diverses, puis les reverse à l'AOM.

b - Les conditions financières

1) *La contribution financière forfaitaire versées par l'AOM*

L'AOM verse au délégataire une contribution financière forfaitaire (CFF) correspondant aux montants de référence des huit catégories de charges conventionnées (charges fixes et variables) sur lesquels KCM est engagée pour la durée de la DSP. Le montant total de référence (objectif) de ces charges observe une légère baisse de 57,28 à 56,63 M€.

Sept de ces montants de charges font l'objet d'une indexation annuelle donnant lieu à l'application de coefficients et de moyennes de valeurs d'indices de l'INSEE, le huitième montant correspondant aux charges dites « refacturées » (ex. impôts et taxes).

2) *Les objectifs engageant le délégataire et son intéressement sur les recettes*

Comme pour les charges, la convention fixe des objectifs de recettes engageant KCM pour la durée de la DSP. Le montant total initial des recettes d'exploitation de référence doit passer de 13,11 à 16,84 M€. Les recettes font aussi l'objet d'une indexation annuelle.

Sur ce point, la CUCLM souligne qu'en optant pour un tel dispositif contractuel, elle visait à faire assumer par le délégataire une part importante des risques tant sur les recettes que sur les charges, tout en lui permettant d'espérer des résultats à la hauteur de ces risques.

Le caractère incitatif des engagements pris par KCM, tant au regard des charges que des recettes, est accentué par un régime d'intéressement sur les recettes de gestion réalisées. Ce régime tend à atténuer son « risque commercial ».

Pour chaque exercice, si les montants des recettes de gestion (usage effectif des titres) et de produits divers sont supérieurs à ceux des objectifs conventionnés, l'AOM s'engage à verser au délégataire un intéressement correspondant à 50 % des excédents constatés.

L'avenant n° 1 du 18 avril 2018 est venu préciser qu'en cas de réalisations inférieures aux objectifs conventionnés, KCM était redevable de la totalité de l'écart constaté et devait verser à l'AOM le montant de référence de la catégorie de recettes considérée. Tel a été le cas pour les exercices 2018 et 2019.

En dépit de cette insuffisance initiale de la convention, la chambre observe que la CUCLM s'est dotée d'une DSP « à forfait de charges » qui revêt un aspect hybride empruntant certaines caractéristiques à l'affermage et d'autres à la régie intéressée.

En l'état, la convention de DSP 2018-2023 apparaît satisfaisante aux principes fixés par l'article L. 1411-1 du CGCT selon lesquels, la part du risque transféré au délégataire implique sa réelle exposition aux aléas du marché, le délégataire assumant ce risque lorsqu'il n'est pas assuré d'amortir ses coûts en conditions normales d'exploitation.

c - Les évolutions de la convention de DSP

Cinq avenants à la convention de DSP ont été conclus depuis 2018. Ils sont accompagnés d'une actualisation des objectifs de charges et de recettes ainsi que des coûts liés aux investissements du délégataire (dotations aux amortissements et frais financiers).

Sur la base de l'avenant n° 5 signé en 2020, les valeurs de références (hors indexations) des charges et des recettes applicables au titre de la DSP durant la période 2018 à 2023 ont été portées respectivement de 58 à 59,2 M€ et de 13 à 16,7 M€.

Selon le bilan d'application pour la période 2018-2020, l'EPCI a réalisé 42 % des 10,3 M€ d'investissements prévus à son programme pluriannuel d'investissement – PPI (cf. *infra*) alors que le délégataire a réalisé 98 % des 17,5 M€ du sien.

Selon KCM, de mars à juin 2020, période incluant le premier confinement lié à la crise sanitaire, 7,35 % de l'offre kilométrique annuelle n'ont pas été réalisés. Lors du premier quadrimestre, la fréquentation a chuté de 1,548 million de validations. De mars à mai, les pertes de recettes ont atteint 1,84 M€, soit 11,7 % de l'objectif.

A fin janvier 2021, un projet d'avenant n° 6, relatif à l'adaptation des services en raison des effets de la crise sanitaire pour l'exercice 2020, était en cours d'élaboration entre les parties, sans perspective précise de signature.

d - Le transfert au délégataire de prestations et travaux en contravention des règles de la commande publique

Les articles 5.3 et 5.4 de la convention stipulent que l'AOM procède chaque année à l'actualisation d'un PPI de référence comportant notamment, les investissements à la charge de chacune des parties, toute modification de ce PPI faisant l'objet d'une prise en compte et, si nécessaire, d'un avenant.

Ainsi, différents avenants à ce PPI ont conduit à confier à KCM la réalisation de prestations et d'investissements extérieurs au champ du service qui lui a été délégué et qui incombaient initialement à l'AOM, pour des montants intégrés à la CFF ou facturés au réel, qui ont atteint un total de 1 284 427,65 euros HT.

Ce faisant, la CUCLM s'est abstenue d'effectuer toute mise en concurrence préalable.

La chambre prend acte de l'engagement pris par la CUCLM de régulariser ses relations avec son délégataire en mettant un terme à cette pratique irrégulière et, pour l'avenir, respecter systématiquement les règles de la commande publique auxquelles elle est soumise en sa qualité d'autorité adjudicatrice.

e - Le nouveau réseau Twisto

Les services proposés par le réseau Twisto aux quarante-huit communes membres du ressort territorial de mobilité de la CUCLM depuis fin juillet 2019 sont présentés en annexe 4. Comme prévu par le projet d'agglomération, une recomposition et une nouvelle hiérarchisation des lignes du réseau sont intervenues depuis juillet 2019. Les usagers ont accès en correspondance aux neuf lignes pénétrantes interurbaines régionales Nomad.

f - L'évolution des principales caractéristiques physiques du réseau

1) *Le parc de matériel roulant*

De 2018 à juillet 2019, l'emprise du TVR étant neutralisée pour construire le nouveau tramway, un service « tout autobus » de 94 lignes a été opéré avec un parc total de 256 véhicules (81 autobus articulés, 150 autobus standard et de gabarit réduit, 25 minibus).

Selon la CUCLM, les coûts d'exploitation de cette organisation transitoire n'ont pas été distingués au sein de la CFF. Elle précise qu'à son terme, 38 véhicules ont été réformés et 5 véhicules appartenant au délégataire ont été vendus par ce dernier.

A fin juillet 2019, le réseau recomposé (85 lignes) était opéré à partir de 26 rames de tramway (+ 2 par rapport au TVR) et 183 autobus (43 articulés, 140 standard et de gabarit réduit) ainsi que 30 minibus (dont 11 affectés au service Twisto Access pour les personnes à mobilité réduite (PMR) et 6 à la navette du centre-ville) appartenant en totalité à l'AOM.

Les investissements de l'AOM au titre du matériel roulant en 2019 ont porté sur 17 autobus standard et de gabarit réduit, ainsi que 13 minibus pour un montant total de 4,1 M€.

Entre 2018 et 2019, la moyenne d'âge des autobus est passée de 10,1 à 8,3 ans et celle des minibus a baissé d'une année à 5,3 ans.

Les autobus et minibus circulent au gazole, sauf les six affectés à la navette du centre-ville qui sont électriques. Les 26 rames (dont 6 de réserve) du tramway circulent à l'électricité.

Si aucune difficulté significative et durable n'a été relevée quant à la fiabilité des matériels roulants, les débuts de l'exploitation du nouveau tramway ont été marqués par l'impossibilité pour le délégataire de respecter les temps de parcours conventionnés.

Les mesures de renforcement (moyens humains et matériels supplémentaires) qu'il a mises en œuvre à cet effet ont entraîné une hausse de la CFF de 354 000 euros par an (avenant n° 5 du 11 juin 2020).

Des arrêts intempestifs de rames, que la CUCLM attribue à des défaillances de boucles de détection et du système de priorité aux feux de carrefours, ont été rapidement corrigés en lien avec KCM. Courantes lors de la mise en service d'un nouveau tramway, des nuisances sonores dans les courbes (crissements) ont été atténuées par des mesures de graissage en attendant les effets d'usure normale.

2) L'accessibilité du réseau

La poursuite des investissements en faveur de la mise en accessibilité du réseau Twisto constituait l'un des objectifs du projet d'agglomération de décembre 2015.

Selon le bilan du schéma d'accessibilité pour 2019, l'AOM avait réalisé un total de 2,87 M€ d'aménagements entre 2015 et 2018. A fin juillet 2019, les 37 stations et les 26 rames du tramway, 849 des 1 300 arrêts d'autobus, l'agence commerciale et le service Twisto Access pour les PMR étaient entièrement accessibles.

Selon le site internet du réseau Twisto, 70 % des autobus sont équipés d'une rampe d'accès électrique et d'emplacements réservés aux personnes en situation de fragilité (femmes enceintes, personnes âgées, PMR, etc.) Dix lignes fortes et la navette du centre-ville sont entièrement accessibles. Une plateforme d'information et de préparation au voyage est adaptée aux personnes sourdes ou malentendantes (Elioz).

g - Les outils d'information et de contrôle

1) Le service d'aide à l'exploitation et d'information du voyageur

Le réseau Twisto est équipé d'un nouveau système d'aide à l'exploitation et à l'information du voyageur (SAEIV) embarqué, comprenant des outils de géolocalisation des véhicules et de programmation des circulations. Ce service permet la communication entre les conducteurs et le poste central de commandement.

Le déploiement de ce dispositif avec des fonctionnalités totalement opérationnelles s'est déroulé sur plus de deux exercices, ce qui n'a pas été sans conséquences financières.

L'équipement temporaire de six véhicules avec l'ancien SAEIV, les surcoûts de maintenance et d'assistance du délégataire y afférents et la location de quatre véhicules pour accélérer le déploiement du nouveau SAEIV, se sont traduits par une augmentation de la CFF de 251 000 euros (avenants n° 3 du 10 mai 2019 et n° 4 du 3 octobre 2019).

L'avenant n° 5 conclu le 11 juin 2020 a porté sur l'équipement des véhicules affectés à la navette du centre-ville avec le nouveau SAEIV (fonctions basiques) pour une hausse de la CFF de 7 000 euros par an et l'ajout de 42 000 euros au PPI du délégataire.

Sur ce point, le délégataire souligne que dans la mesure où il avait intégré, dans son offre de gestion de la DSP, un nouveau SAEIV connu de lui au stade du projet initial dans le dossier de consultation des entreprises et pour lequel il n'était pas maître d'œuvre, il n'avait pas à supporter les coûts liés au décalage du calendrier de déploiement de cet outil. Il précise

que pour faire face à ce décalage, il a dû mettre en œuvre des mesures destinées à garantir la continuité du service et que les comptes de la DSP en ont été modifiés.

En raison de l'indisponibilité du module statistique du nouveau SAEIV, les données détaillées relatives aux évolutions de l'offre kilométrique par ligne n'ont pas pu être recueillies et analysées (cf. *infra*).

2) La billettique

La billettique désigne les procédés et outils de gestion d'offres tarifaires utilisant des supports technologiques avancés (cartes magnétiques ou à puce, radio-identification).

La recherche d'un dispositif unifié de billettique au sein de la région Normandie était inscrite dans le projet d'agglomération de décembre 2015. Prévu pour le premier semestre 2018 sur le réseau d'autobus, puis en 2019 sur celui du tramway, le déploiement du nouveau système billettique (interopérable avec le système Atoumod et le réseau régional), est intervenu durant la période 2015-2020, pour un montant total d'investissements de la CUCLM de 6,72 M€.

KCM a activé le nouveau système billettique le 5 novembre 2018 après le succès d'une majeure partie des tests. En raison de multiples dysfonctionnements corrigés au fil des mois par le fournisseur de la solution technologique, le système est resté, faute de stabilité complète, en phase de vérification de service pendant plus d'une année.

Le retard dans le déploiement de cet outil a entraîné des dépenses de fonctionnement supplémentaires (renforts d'effectifs à l'agence commerciale, poursuite d'achats de titres papier, surcoûts de maintenance) supportées par le délégataire, ce dernier n'en ayant pas indiqué le montant.

La CUCLM précise que la géolocalisation des validations de titres n'a pu être réactivée qu'en septembre 2020, entraînant une perte importante du suivi statistique de la fréquentation du réseau (nombre de kilomètres-voyageur par ligne, par arrêts, etc.)

Sur ce point, le délégataire estime que ces difficultés ont résulté des dysfonctionnements du SAEIV et de son interfaçage avec le système billettique, leur responsabilité incombant aux fournisseurs des solutions technologiques de ces deux outils.

h - L'évolution de l'offre et de la fréquentation

L'augmentation de l'offre kilométrique de 14 % entre 2017 et 2019 ne s'est pas traduite par une utilisation accrue du réseau par les usagers.

La fréquentation globale a même baissé de 14,5 % entre 2017 et 2018, du fait de l'arrêt du TVR et malgré la mise en place du « service de substitution » en autobus (- 49 % de fréquentation par rapport au TVR).

En 2019, elle a observé une nouvelle chute de 3,2 % que KCM explique par les effets liés aux travaux du nouveau tramway sur les sept premiers mois de l'année (- 9,7 %). La « reprise » encourageante constatée par la suite n'a pas permis de contenir la baisse sur l'ensemble de l'année.

Durant les deux exercices, la fréquentation globale a ainsi baissé de 17,3 %, affectant surtout les services réguliers.

Les données constatées apparaissent nettement en retrait par rapport aux objectifs de la DSP. Le déploiement retardé de l'outil billettique (cf. *supra*) n'a pas permis l'analyse précise de la fréquentation par catégorie de titres de transport, 15 % des validations totales n'ayant pu être affectés.

Selon l'ordonnateur, malgré quelques ajustements techniques du réseau de tramway opérés lors des derniers mois de 2019, la mise en place du nouveau réseau *Twisto* a permis d'atteindre, au cours du premier trimestre 2020 (avant la crise sanitaire), un niveau de fréquentation supérieur à celui de 2017.

En raison du caractère encore très récent du lancement des services de locations de vélos (Vélobib, Vélococ, Vélopark) et à la lumière des premiers résultats encourageants de leur fréquentation, la CUCLM aurait avantage à poursuivre leur promotion, afin de capter de nouveaux usagers.

i - La qualité et les performances du service

Non appliqué dans sa complétude (12 critères à contrôler dont la ponctualité) en raison notamment des difficultés techniques du SAEIV, le dispositif d'évaluation de la qualité du service, plus incitatif que le précédent pour le délégataire, a donné lieu à l'application d'un montant cumulé de malus de 186 500 euros et de pénalités pour « situations inacceptables » de 15 290 euros à l'encontre de KCM, durant la période 2018-2019.

La plupart des indicateurs concernant le ressenti des usagers à l'égard du réseau (enquêtes de satisfaction) et la lutte contre l'insécurité ont globalement subi une dégradation liée aux contraintes qui ont affecté le réseau en 2018 (travaux du tramway, « service de substitution ») avant de connaître une nette amélioration en 2019. Cela n'a pas été le cas pour ceux relatifs aux effets de la lutte contre la fraude malgré les moyens déployés.

La chambre engage la CUCLM à rester attentive à l'évolution des indicateurs de fraude et d'insécurité afin de préserver l'image et la structure de financement du réseau *Twisto*.

j - La tarification

Au sein d'un groupe de huit réseaux de transport collectif de taille comparable, la gamme tarifaire *Twisto* était déjà favorable pour les scolaires et les personnes en situation de fragilité économique mais restait peu attractive pour les abonnements annuels au-delà de 18 ans en 2020.

Les baisses tarifaires intervenues à compter du 1^{er} juillet 2021, l'ont placée globalement au milieu de l'échantillon pour les abonnements annuels et mensuels au-delà de 18 ans.

k - Les principaux ratios de coûts et de financement du nouveau réseau Twisto

Les observations qui suivent sont fondées sur les données statistiques arrêtées au 31 décembre 2018 et 2019 figurant dans les RAA produits par KCM.

Entre 2018 et 2019, le coût moyen global d'exploitation pour un kilomètre produit a augmenté de 0,28 euro pour atteindre 5,56 euros (5,52 euros en 2017) tandis que celui pour un voyage réalisé a progressé de 0,27 euro à 3,34 euros (2,41 euros en 2017).

La couverture des charges totales d'exploitation est répartie à raison de 20 % par les recettes du trafic réseau et 80 % par la CFF. Ainsi, en réglant son titre de transport, l'utilisateur finance un cinquième de ces charges, les quatre autres cinquièmes étant supportés par le contribuable communautaire.

Par rapport à 2017 où elle était dans un rapport de 36 et 64 %, soit à un niveau conforme au taux moyen des réseaux de province de taille comparable en 2016³⁹, l'évolution de cette répartition usager-contribuable s'explique par le caractère « particulier » des exercices 2018 et 2019 et par la fréquentation en nette baisse (cf. *supra*).

³⁹ Source : Transports collectifs urbains de province – évolution 2011-2016 (CEREMA 2019).

Bien qu'inférieur de 3,22 M€ au montant de la CFF en 2019, le produit du VT (60,37 M€) a été supérieur de presque 10 M€ au montant de la CFF nette des recettes du trafic réseau.

Le coût moyen de la charge nette (CFF – recettes du trafic réseau) pour la CUCLM a été de 4,5 euros au kilomètre et de 2,7 euros au voyage en 2019.

l - Le contrôle exercé sur le délégataire

Le contrôle de conformité des RAA pour 2018 et 2019 par rapport aux textes en vigueur et aux stipulations de la convention n'appelle pas d'observations. Comme pour la période précédente, ces rapports ont été présentés au conseil communautaire.

Les résultats de la DSP ont été excédentaires de 1,5 M€ (pour un objectif de 1,55 M€) en 2019 et de 0,79 M€ (pour un objectif de 1,51 M€) en 2018.

Comme au cours de la période 2015-2017, onze agents de la CUCLM sont affectés au contrôle de la DSP.

Si elle a réalisé une analyse détaillée du RAA pour 2019 avec l'assistance d'un cabinet externe spécialisé, l'autorité concédante n'a pas, pour autant, fait usage de son droit d'audit des comptes de la délégation.

En 2018 et 2019, la CUCLM s'est fait assister par un cabinet externe afin de vérifier les différents éléments du calcul du solde financier de la CFF de l'exercice précédent. Il en est ressorti quelques écarts nécessitant des ajustements d'une faible portée financière. Le montant régularisé des soldes a été approuvé par les parties.

Au vu de ces éléments, la chambre constate que la CUCLM a renforcé ses moyens de contrôle afin de vérifier le juste montant des contributions financières qu'elle verse à son délégataire, et l'invite à poursuivre dans cette voie.

m - Les comptes de Keolis Caen Mobilités

Le chiffre d'affaires (de 60 à 64,4 M€, selon les années) est quasi-exclusivement constitué par la CFF versée par l'AOM. Après déduction du bénéfice transféré, le résultat après impôts a atteint 0,3 M€ en 2019 après avoir été de - 0,2 M€ en 2018. Le bilan de KCM pour 2019 retrace un montant total de dettes de 30,6 M€.

Par rapport au dispositif multi-conventionnel précédent, lourd et complexe, la CUCLM s'est dotée d'une DSP des transports urbains globalement adaptée aux enjeux de son réseau et plus exigeante à l'égard de son délégataire.

Or, depuis le début de son application en 2018, cette DSP a connu des exercices « atypiques » en raison des effets des travaux de construction du tramway jusqu'à fin juillet 2019 et de ceux de la crise sanitaire durant la quasi-totalité de l'année 2020.

Faute d'outils de suivi totalement opérationnels, la CUCLM n'a pas pu disposer d'une parfaite connaissance des évolutions de l'offre kilométrique et de la fréquentation des services réguliers du réseau *Twisto* en 2018 et 2019. Outre que cette situation l'a en partie privée d'exercer pleinement son pouvoir de contrôle sur ces évolutions, elle n'a pas été en mesure de prendre de manière entièrement éclairée les éventuelles mesures d'optimisation de service qui pouvaient se justifier.

Malgré le déploiement d'un réseau renforcé, la fréquentation a été en nette baisse depuis 2017, ce qui pourrait justifier une réflexion sur son adaptation aux besoins des usagers.

ANNEXES

Annexe n° 1 : Évolution du périmètre de compétences de l'EPCI Caen la mer

Annexe n° 2 : Le financement des investissements

Annexe n° 3 : Les défauts du système des visas de la DRJCP sur les achats déconcentrés

Annexe n° 4 : Données statistiques relatives au réseau *Twisto* depuis 2015

Annexe n° 5 : Glossaire

Annexe n° 1 : Évolution du périmètre de compétences de l'EPCI Caen la mer

COMPÉTENCES OBLIGATOIRES		
1) DEVELOPPEMENT ET AMENAGEMENT ECONOMIQUE, SOCIAL ET CULTUREL DE L'ESPACE COMMUNAUTAIRE		
	CA CLM	CU CLM
Zones d'activité Création, aménagement, entretien, gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, touristique, portuaire ou aéroportuaire.	Obligatoire pour les seules zones d'activités déclarées d'intérêt communautaire. Arrêté préfectoral du 29.04.2004	Obligatoire ⁴⁰
Animation des zones d'activité présentes sur le territoire communautaire, y compris les zones d'activité restées municipales.	Obligatoire pour les zones d'activités déclarées d'intérêt communautaire.	Obligatoire
Développement économique Action diverses.	Obligatoire 29.04.2004 Pour les actions définies d'intérêt communautaire (cf. délibération statuts CLM 2013).	Obligatoire, dans le respect du schéma régional de développement économique, d'internationalisation et d'innovation (SRDEII).
Dont création et gestion de locaux relais.	13.02.2009 Obligatoire lorsque déclarés d'intérêt communautaire.	Obligatoire ⁴¹
Dont aides à la création et à l'installation.	13.02.2009	Compétence exclusive aide à l'Immobilier d'entreprises dans le cadre d'un projet de création ou d'extension . ⁴²
Dont politique locale du commerce ⁴³ et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire.	Obligatoire pour les activités déclarées d'intérêt communautaire puis obligatoire avec Loi NOTRÉ du 07.08.2015.	Obligatoire

⁴⁰ Y compris ZAE municipales en cours d'aménagement ou de commercialisation à la date du 1^{er} janvier 2017, mais non compris les zones d'activité municipales achevées et commercialisées avant le 1^{er} janvier 2017, lesquelles restent toutefois susceptibles de faire l'objet d'un transfert ultérieurement.

⁴¹ Composante de la compétence non explicitement mentionnée dans l'arrêté préfectoral du 28 juillet 2016.

⁴² Idem.

⁴³ La politique locale du commerce doit s'entendre comme la capacité d'organiser entre communauté et communes leurs interventions respectives (communautaires ou municipales), en application d'une stratégie intercommunale.

<p>Équipements divers Construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socioéducatifs, sportifs <i>lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - bibliothèques de Caen et d'Hérouville-Saint-Clair ; - bibliothèque, bibliobus et espace Jean-Vilar à Ifs (DIC 2002) ; - conservatoire à rayonnement régional et orchestre de Caen ; - école supérieure d'arts et métiers de Caen-Cherbourg ; - école de musique et de chant choral musique en Plaine de Bourguébus - café des images d'Hérouville-Saint-Clair (DIC 2002); - cinéma Lux à Caen ; - stade nautique et patinoire de Caen, piscines des quartiers politique de la ville de la Grâce de dieu et du Chemin Vert à Caen, piscine d'Hérouville-Saint-Clair (DIC 2002) ; - maison des syndicats (arrêté du 29 avril 2004) - compagnie du théâtre du Champ-Exquis à Blainville-sur-Orne (DIC 2005) ; - activité de l'association LAMIDO de Verson (DIC 2013) ; - projet d'espace culturel, sportifs et de loisirs entre Soliers et Bourguébus. 	<p>Facultative 29.04.2004</p>	<p>Obligatoire pour les équipements d'intérêt communautaire.</p> <p>Il semble qu'aucun nouvel équipement n'ait été déclaré d'intérêt communautaire postérieurement à la transformation de l'EPCI en communauté urbaine, à l'exception d'un équipement qui n'a pas encore été construit : le palais des sports (opération estimée à 38 M€ HT).</p>
<p>Lycées et collèges⁴⁴ Dans les conditions fixées au titre 1^{er} du livre II (articles L. 211-1 à L. 217-relatifs à la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales) et au chapitre 1^{er} du titre II du livre IV (articles L. 421-1 à L. 421-25 relatifs à l'organisation et au fonctionnement des établissements publics locaux d'enseignement).</p>		<p>Compétence obligatoire nouvelle mentionnée contre l'avis de la communauté urbaine dans l'arrêté préfectoral ayant arrêté les compétences de l'EPCI et non-exercée, car relevant de la région Normandie pour les lycées et du département, du Calvados pour les collèges.⁴⁵</p>
<p>Tourisme. Promotion du tourisme (y compris la création d'offices de tourisme).</p>	<p>Compétence communale jusqu'au 31.12.2016.</p>	<p>Nouvelle compétence obligatoire</p>
<p>Enseignement supérieur et recherche. Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche (dont les actions d'intérêt communautaire en matière d'enseignement supérieur public et privé et en matière de recherche).</p>	<p>Facultative 29.04.2004</p>	<p>Nouvelle compétence obligatoire</p>

⁴⁴ Ainsi qu'à l'article L. 521-3 du code de l'éducation, selon lequel « Le maire peut, après avis de l'autorité scolaire responsable, modifier les heures d'entrée et de sortie des établissements d'enseignement en raison des circonstances locales. ».

⁴⁵ Il semble qu'il y ait eu une erreur lors de la rédaction de l'article L. 5215-20 du CGCT énumérant les compétences exercées de plein droit par les communautés urbaines en lieu et place des communes.

2) AMENAGEMENT DE L'ESPACE COMMUNAUTAIRE		
	CA CLM	CU CLM
Schémas. Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur.	Obligatoire 29.04.2004	Obligatoire
Urbanisme. Plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu.	Obligatoire 29.02.2009	Obligatoire
Droit de préemption urbain. Instruction des déclarations d'aliéner.	Compétence communale jusqu'au 31.12.2016.	Nouvelle compétence obligatoire⁴⁶
Opérations d'aménagement. Définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire ⁴⁷ . - ZAC d'habitat « Jean Jaurès » à Colombelles (DIC 2004) ; - ZAC d'habitat « Les Hauts de l'Orne » à Fleury-sur-Orne (DIC 2004) ; - étude et ZAC d'habitat « La Maslière » à Bretteville-sur-Odon (DIC 2005 et 2006) ; - étude de programmation urbaine à Bénouville (DIC 2005) ; - réalisation d'un réseau d'aires d'accueil de camping-cars (DIC 2015).	Obligatoire 29.04.2004	Obligatoire Les opérations prévues sur les communes de Caen et de Mondeville dans le cadre de l'aménagement de la Presqu'île portuaire de Caen ont été déclarées d'intérêt communautaire postérieurement au 1 ^{er} janvier 2018. (DIC 13.12.2018)
Réserves foncières. Constitution de réserves foncières après avis des conseils municipaux.	Obligatoire 29.04.2004	Obligatoire
Transports urbains. Organisation de la mobilité ⁴⁸ : gestion du système de transport public de personnes ; transport public à la demande ; transports scolaires, etc.	Obligatoire 29.04.2004	Obligatoire
Outils d'aide à la décision en matière de mobilité ; autopartage ; vélo urbain.		Nouvelle compétence obligatoire
Voirie⁴⁹. Création, entretien et aménagement. ⁵⁰ en association étroite toutefois avec les communes-membres.	Optionnelle 29.04.2004	Nouvelle compétence obligatoire Transfert de 1 103 km de voirie (selon étude VECTRA) + 46,215 km de voirie ZAE au 1 ^{er} janvier 2017.
Signalisation. Création, entretien et aménagement.	Optionnelle 29.04.2004	Nouvelle compétence obligatoire
Parcs et aires de stationnement	Optionnelle 29.04.2004	Nouvelle compétence obligatoire
Plan de déplacements urbains ⁵¹	Obligatoire et exercée à partir de 2015 suite dissolution syndicat VIACITES.	Obligatoire

⁴⁶ La communauté urbaine a récupéré cette compétence au 1^{er} janvier 2017, la compétence en matière d'urbanisme emportant désormais la compétence de plein droit en matière de droit de préemption urbain (article L. 211-2 du code de l'urbanisme).

⁴⁷ Au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, selon lequel : « Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels (...) ».

⁴⁸ Au sens des articles L. 1231-1, L. 1231-8 et L. 1231-14 à L. 1231-16 du code des transports, sous réserve de l'article L. 3241-2 du même code.

⁴⁹ Voies, trottoirs, pistes cyclables, chemins ruraux, accotements, fossés, talus, parkings publics.

⁵⁰ Y compris le tracé de l'ancienne voie minière depuis le chemin dit de Saint-Sylvain à Bourguébus jusqu'à Grentheville.

⁵¹ Compétence non mentionnée dans l'arrêté préfectoral du 8 juin 2012.

3) EQUILIBRE SOCIAL DE L'HABITAT		
Habitat		
Programme local de l'habitat	Obligatoire 29.04.2004	Obligatoire
Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH)	Compétence communale jusqu'au 31.12.2016	Nouvelle compétence obligatoire
Actions de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre	Obligatoire	Obligatoire
Amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ⁵²	Obligatoire 29 .04.2004	Obligatoire
Logement		
Politique du logement	Obligatoire 29.04.2004	Obligatoire
Aides financières au logement social et actions en faveur du logement social	Obligatoire 29.04.2004	Obligatoire
Action en faveur du logement des personnes défavorisées	Obligatoire 29.04.2004	Obligatoire
4) POLITIQUE DE LA VILLE		
Élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville	Obligatoire 29.04.2004	Obligatoire
Animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion « économique et sociale »	Obligatoire 29.04.2004	Obligatoire
Animation et coordination des dispositifs locaux de prévention de la délinquance	Obligatoire 29 .04.2004	Obligatoire
Conseils de prévention de la délinquance et contrats locaux de sécurité	Obligatoire 29.04.2004	
Programmes d'actions définis dans le contrat de ville	Obligatoire 29.04.2004	Obligatoire
5) GESTION DES SERVICES D'INTERET COLLECTIF		
Réseaux et flux		
Eau (production et distribution)		Nouvelle compétence obligatoire
Assainissement	Optionnelle 29.04.2004	Nouvelle compétence obligatoire
Création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbain		Nouvelle compétence obligatoire
Concessions de la distribution publique d'électricité et de gaz		Nouvelle compétence obligatoire

⁵² Compétence non mentionnée dans l'arrêté préfectoral du 28 juillet 2016.

Autres services d'intérêt collectif		
Création, extension et translation des cimetières		Nouvelle compétence obligatoire
Création et extension des crématoriums et des sites cinéraires		Nouvelle compétence obligatoire
Abattoirs et abattoirs marchés		Nouvelle compétence obligatoire
Marché d'intérêt national de Caen		Nouvelle compétence obligatoire
Service d'incendie et de secours ⁵³	Facultative 29.04.2004	Nouvelle compétence obligatoire
Secrétariat de la commission de sécurité de la communauté ⁵⁴	Facultative 29.04.2004	
Contribution à la transition énergétique		Nouvelle compétence obligatoire
Création et entretien des infrastructures de charge de véhicules électriques		Nouvelle compétence obligatoire
6) PROTECTION ET MISE EN VALEUR DE L'ENVIRONNEMENT, POLITIQUE DU CADRE DE VIE		
Collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés à compter du 1 ^{er} janvier 2004	Optionnelle 29.04.2004	Nouvelle compétence obligatoire
Lutte contre la pollution de l'air	Optionnelle 29.04.2004	Nouvelle compétence obligatoire
Lutte contre les nuisances sonores	Optionnelle 29.04.2004	Nouvelle compétence obligatoire
Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie		Nouvelle compétence obligatoire
COMPÉTENCES DITES COMPLÉMENTAIRES OU SUPPLÉMENTAIRES⁵⁵		
7) AIDE AUX COMMUNES-MEMBRES		
Mise à disposition de moyens d'action communautaires Notamment sur le fondement de l'article L. 5211-56 du CGCT (prestations de services ⁵⁶).	Facultative 29.04.2004	Compétence non reprise par la CU. Superflu au regard du CGCT

⁵³ Dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie du CGCT (articles L. 1424-1 à L. 1424-91).

⁵⁴ Compétence non-mentionnée dans l'arrêté préfectoral du 28 juillet 2016, mais qui est peut-être devenue une composante de la compétence en matière de SDIS.

⁵⁵ Selon l'article L. 5211-41-3 III du CFCT, les compétences transférées à titre optionnel et celles transférées à titre supplémentaires par les communes aux EPCI existant avant la fusion devaient être exercées par le nouvel EPCI à fiscalité propre sur l'ensemble de son périmètre, ou bien, si l'organe délibérant de celui-ci le déciderait dans un délai de trois mois (deux ans pour les compétences ni obligatoires ni optionnelles) à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté préfectoral décidant la fusion, devait faire l'objet d'une restitution aux communes, des restitutions partielles étant toutefois possibles à titre temporaire.

⁵⁶ Auquel cas les dépenses correspondantes doivent être retracées dans un budget annexe.

8) ENVIRONNEMENT (compétences complémentaires)		
Réseau pluvial. Réseaux enterrés. Fossés d'écoulement. Ouvrage de rétention et de traitement des eaux pluviales⁵⁷	Facultative 29.04.2004	Complémentaire
Lutte contre les inondations.	29.04.2004 Facultative	Complémentaire
Cours d'eau. Aménagement global : restauration, entretien.	13.02.2004 ⁵⁸	Complémentaire
Lutte contre l'érosion. Mise en œuvre des mesures agro-environnementales visant à lutter contre les phénomènes d'érosion : action d'animation et de sensibilisation des publics concernés. ⁵⁹		Complémentaire
Espaces naturels sensibles. Aménagement et préservation des espaces naturels sensibles définis par le schéma départemental des espaces naturels sensibles ⁶⁰ .		Complémentaire
Espaces verts naturels d'intérêt communautaire. Création, aménagement, entretien et conservation de ces espaces, sauf les espaces que les communes souhaitent conserver et qu'elles ont signalé par une délibération. ⁶¹	13.02.2009 ⁶²	Complémentaire
Fourrière animale. Gestion du service.	Facultative	Complémentaire
9) PETITE ENFANCE		
Action d'intérêt communautaire en faveur de la petite enfance. - halte-garderie itinérante ; - relais d'assistantes-maternelles sur le territoire de l'ancienne communauté de communes Plaine sud de Caen ; - soutien à la crèche « Pim Pam Pomme » située sur ce même territoire.	Optionnelle 20.04.2004	Complémentaire
- Étude, réalisation et soutien de lieux d'accueil.	Optionnelle 20.04.2004	
10) VOIRIE (en sus de la compétence obligatoire en matière de création, entretien et aménagement de voirie)		
Voirie départementale. Travaux à la charge des communes sur les voiries départementales à l'intérieur des panneaux d'agglomération.	Travaux à la charge de la communauté d'agglomération pour les voiries d'intérêt communautaire.	Complémentaire

⁵⁷ Compétence facultative issue de la communauté de communes des rives de l'Odon.

⁵⁸ Compétence alors limitée aux rivières Odon et Salbey.

⁵⁹ Compétence non mentionnée dans l'arrêté préfectoral du 8 juin 2012.

⁶⁰ Idem.

⁶¹ Ont été expressément exclus des espaces verts naturels d'intérêts communautaire, par délibération du conseil communautaire du 17 janvier 2017 une série d'installations ne pouvant à l'évidence être qualifiés d'espaces verts naturel : l'ensemble du complexe sportif « Wilfrid Lemarois » à Carpiquet, l'ensemble du stade de Cormelles-le-Royal, l'ensemble du complexe sportif « Pierre Mendès-France » à Ifs, les stades « Jean Tocquer », « Michel Farre », « Pierre Lafond », « Louis Varin » et le stade de la vallée Barrey à Mondeville ; les terrains de football engazonnés du complexe sportif « Michel d'Ornano » à Troarn, les terrains du stade « Michel d'Ornano » à Caen, le parc de Beauregard, le bois de Lébisey, le Petit Bois, les mares pédagogiques et le cimetière à Hérouville-Saint-Clair, le terrain de football engazonné « Fernand Devinast » et l'espace vert « François Mitterrand » à Sannerville.

⁶² La communauté de communes des Rives de l'Odon avait une compétence énoncée comme suit : « Préservation et ou aménagement d'espaces verts et boisés, reconquête d'espaces naturels ».

<p>Boulevard périphérique de Caen. Participation aux études et travaux effectués sous maîtrise d'ouvrage de l'État sur le boulevard et ses ouvrages.</p>	<p>Compétence optionnelle déclarée d'intérêt communautaire en 2013 mais le district de Caen avait déjà dans ses compétences les travaux de bouclage du périphérique et les aménagements des échangeurs</p>	<p>Complémentaire</p>
11) AMENAGEMENT D'ESPACES COMMUNAUTAIRES		
<p>Parcs péri-urbains d'intérêt communautaire: aménagements et/ou entretien et/ou gestion de ces aménagements) - parc de la vallée du Dan ; - parc des vallées de l'Orne et de l'Odon ; - parc Ardenne ; - parc de Cambes-en-Plaine.</p>		<p>Complémentaire</p>
<p>Aménagement de l'espace rural - Opérations de remembrement et opérations d'aménagement foncier sur le territoire de l'ancienne communauté de communes Entre Thue et Mue.</p>	<p>Facultative 29.04.2004</p>	<p>Complémentaire</p>
<p>Secteurs d'intérêt communautaire : création, aménagement et/ou entretien et/ou gestion.</p>	<p>nc</p>	<p>nc</p>
<p>Parcs de loisirs.</p>	<p>Facultative 29.04.2004</p>	<p>Complémentaire</p>
<p>Aménagement de parcs de loisirs à Bieville-Beuville, Caen Epron, et Hérouville Sant-Clair. Réalisation des études, travaux, acquisitions foncières et aliénations et toutes opérations s'y rapportant.</p>		<p>Complémentaire</p>
<p>Accessibilité. Plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics.</p>	<p>Facultative 29.02.2009</p>	<p>Complémentaire</p>
<p>Aires d'accueil des gens du voyage. Création, puis création et gestion.</p>	<p>Facultative 20.04.2004</p>	<p>Obligatoire</p>
<p>Actions diverses d'intérêt communautaire en matière de développement d'aménagement et de promotion du territoire communautaire. - Adhésion à l'association D-Day Normandy Innovation Foundation</p>	<p>nc</p>	<p>Complémentaire</p>
12) ECLAIRAGE PUBLIC		
<p>Éclairage public d'intérêt communautaire</p>	<p>20.02.2009 Facultative⁶³</p>	<p>Complémentaire Gestion de l'éclairage public pour les communes de Thue et Mue, St Manvieu Norrey, Rots, Le Fresne Camilly, Cairon Rosel, Grentheville, Soliers, Bourguébus, Castine en Plaine, Le Castelet. (ex. CC Entre Thue et Mue et Plaine</p>

⁶³ Gestion de l'éclairage public des voiries déclarées d'intérêt communautaire et des ZA au titre de la compétence « création, aménagement, entretien et gestion des ZA d'intérêt communautaire » : 2013 : Gestion ZA de Tourville / Verson/Mouen - 2014 : Verson et Tourville uniquement.

		Sud de Caen), Tourville sur Odon et Verson. Dont mise en valeur des bâtiments publics et éclairage des terrains de foot pour les communes de Grentheville, Soliers, Bourguébus, Castine en Plaine, Le Castelet.
Éclairage ornemental des communes de Tourville-sur-Odon et Verson. ⁶⁴	01.01.2013 Facultative	Complémentaire (maintenant inclus dans l'éclairage public d'intérêt communautaire)
Éclairage du Boulevard périphérique de Caen. Entretien et fonctionnement des installations et réalisation de tous les travaux d'investissement susceptibles de maintenir et d'améliorer le réseau électrique de cette voie.	01.01.2014 ⁶⁵ Facultative	Complémentaire Compétence reprise à la création de la CU en 2017 puis restituée à l'État au 31 décembre 2019.
13) TELECOMMUNICATIONS ET NUMERIQUE		
Réseaux de télécommunications. D'intérêt communautaire. Création et exploitation. - Réseau de télécommunication « 1066 » (DIC 2013).	29.04.2004 Facultative	Complémentaire
Usage numérique. Action d'intérêt communautaire. - Adhésion à l'association French Tech (DIC 2016).	Facultative	Complémentaire
14) SERVICE PUBLIC FERROVIAIRE		
Amélioration de la desserte ferroviaire du territoire communautaire. Participation d'intérêt communautaire à cette amélioration. - adhésion à l'association « Pour une Normandie à grande vitesse » (DIC 2013) ; - adhésion à l'association « Interconnexion Sud TGV en Ile-de-France » (DIC 2013) ; - participation au financement des travaux de mise en accessibilité de la gare de Caen (DIC 2013) ; - participation au financement des travaux de modernisation de l'atelier de maintenance ferroviaire de Caen (DIC 28 09 2017).	Facultative	Complémentaire

⁶⁴ Sont expressément exclus de l'intérêt communautaire les éclairages ornementaux des communes de Cairon, Le Fresne-Camilly, Rosel, Rots, Saint-Manvieu-Norrey, Thue-et-Mue, Bourguébus, Garcelles-Secqueville, Grentheville, Hubert-Folie, Rocquancourt, Saint-Aignan-de-Cramesnil, Soliers et Tilly-La-Campagne.

⁶⁵ Compétence prise par la communauté d'agglomération à l'occasion de la dissolution du Syndicat d'éclairage du boulevard de l'agglomération caennaise.

15) LITTORAL ET PLAGES D'INTERET COMMUNAUTAIRE		
Entretien et gestion des digues et épis publics communaux (à compter du 1 ^{er} janvier 2005)	Facultative 29.04.2004	Complémentaire
Balisage et surveillance des lieux de baignade sous réserve de l'exercice du pouvoir de police des maires, à compter du 1 ^{er} janvier 2015 : <ul style="list-style-type: none"> - plage de Lion-sur-Mer (DIC 2013) ; - plage d'Hermanville-sur-Mer (DIC 2013); - plage de Colleville-Montgomery (DIC 2013); - plage d'Ouistreham-Riva Bella (DIC 2013). 	Facultative 29.04.2004	Complémentaire
Entretien et surveillance des plages sous réserve de l'exercice du pouvoir de police des maires, à compter du 1 ^{er} janvier 2015. (mêmes plages)	Facultative 29.04.2004	Complémentaire
Animation du littoral d'intérêt communautaire : <ul style="list-style-type: none"> - Opération « Les sables animés » (DIC 2013). 	Facultative DIC et arrêté préfectoral du 8 juillet 2016	Complémentaire
16) INTERNATIONAL		
Échanges et jumelages ⁶⁶	13.02.2009 Facultative	
Aide au développement ⁶⁷	13.02 .2009 Facultative	

⁶⁶ Compétence issue de la communauté de communes des Rives de l'Odon.

⁶⁷ Idem.

Annexe n° 2 : Le financement des investissements

En €	2016	2017	2018	2019	Cumul sur 3 années CU	2020	Cumul sur 4 années CU
= CAF brute	19 730 200	34 129 768	30 441 240	37 758 550	102 329 559	40 580 756	245 239 874
- Annuité en capital de la dette	12 649 967	15 061 313	15 370 591	16 830 527	47 262 431	16 038 931	110 563 794
= CAF nette ou disponible (C)	7 080 233	19 068 455	15 070 649	20 928 024	55 067 128	24 541 824	134 676 080
+ Taxe d'aménagement et d'équipement	0	0	1 115 532	1 863 364	2 978 896	1 293 693	7 257 485
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	5 489 589	2 145 092	4 047 034	3 353 218	9 545 344	4 246 877	23 337 565
+ Subventions d'investissement reçues	11 234 468	2 016 254	1 863 180	7 833 162	11 712 596	9 759 488	33 184 681
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	20 479	2 367 369	2 714 462	5 102 309	2 163 546	12 368 165
+ Produits de cession	150	134 095	128 880	1 096 828	1 359 803	537 003	3 256 609
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	16 724 207	4 315 920	9 521 994	16 861 035	30 698 949	18 006 606	79 404 504
= Financement propre disponible (C+D)	23 804 440	23 384 375	24 592 643	37 789 058	85 766 077	42 548 431	214 080 584
<i>Fi. propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>108,0 %</i>	<i>85,0 %</i>	<i>76,3 %</i>	<i>121,4 %</i>	<i>282,7 %</i>	<i>84,3 %</i>	<i>649,8 %</i>
- Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	22 047 658	27 516 377	32 210 592	31 131 668	90 858 636	50 446 406	232 163 678
- Subventions d'équipement versées (y c. subventions en nature) hors attributions de compensation	6 502 945	5 094 405	6 776 576	5 774 928	17 645 908	10 062 450	45 354 266
- Subventions d'équipement versées au titre des attributions de compensation	0	0	0	0	0	0	0
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	123 068	179 910	12 913	315 891	1 079 727	1 711 509
- Participations et inv. financiers nets	2 226 679	6 134 339	6 185 390	6 120 156	18 439 885	-2 266 117	34 613 654
+/- Var. autres dettes et cautionnements	6 696	5 632 442	5 163 758	4 887 342	15 683 542	4 486 588	35 853 673
Besoin (-) capacité (+) de financement propre	-6 979 538	-21 116 255	-25 923 583	-10 137 949	-57 177 786	-21 260 622	-135 616 195
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	-24 003	-117 264	-141 268	-716 363	-998 898
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-6 979 538	-21 116 255	-25 947 586	-10 255 213	-57 319 054	-21 976 985	-136 615 093
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	12 000 000	17 000 000	22 000 000	18 000 000	57 000 000	18 000 000	132 000 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	5 020 462	-4 116 255	-3 947 586	7 744 787	-319 054	-3 976 985	-4 615 093

Source : comptes de gestion retraités par la CRC

Annexe n° 3 : Les défauts du système des visas de la DRJCP sur les achats déconcentrés

La traçabilité des visas :

Les visas sont retracés dans un tableur par le pôle stratégie et performance. Le tiers n'y est mentionné qu'à partir de la mi-2018. L'identité de l'agent qui émet le visa n'est pas retracée, les visas ne peuvent être appelés par un mot-clé (exemple : marchés passés sans mise en concurrence). Aucun numéro de marché n'est associé à la commande.

La nature du contrôle :

Les contrôles apparaissent renforcés sur le codage de la nomenclature. En revanche, le contrôle du niveau de publicité et de mise en concurrence repose sur une simple déclaration du service émetteur du bon de commande. Aucune campagne de contrôle ciblé n'est organisée ex post sur le codage, ou sur la procédure ;

Efficacité économique des visas :

Les prix ne sont pas comparés d'un bon de commande à l'autre, et la recherche d'économies n'apparaît pas.

Les pièces associées au visa :

Aucune pièce autre que le devis n'est requise à l'appui de la demande, en particulier les pièces de procédure ne sont pas requises.

Les blocages automatiques :

Le blocage des engagements, lorsqu'ils atteignent 90 000 euros HT par code de nomenclature achat, correspond au seuil réglementaire de publicité au BOAMP et non au seuil de dispense de procédure, fixé à 40 000 euros HT depuis le 1^{er} janvier 2020. La communauté urbaine a cependant indiqué entendre ramener ce seuil d'alerte à 40 000 euros HT à partir du 1^{er} janvier 2022. Ce blocage peut être levé par la DRJCP.

Si le fichier tenu par le pôle stratégie et performance permet de récapituler les bons de commande émis par code achat (soit une catégorie homogène d'achat), le pôle n'a pas la possibilité de refuser le visa d'un bon de commande au motif que le montant cumulé d'achats sur le même code dépasserait un seuil interne déclenchant une procédure déterminée.

L'exhaustivité des contrôles :

Les bons de commande de moins de 1 000 € TTC, qui représentent plus de 70 % des bons de commande émis (12,5 % en valeur en 2019), ne sont ni visés, ni répertoriés dans les bilans.

Source : CRC Normandie

Annexe n° 4 : Données statistiques du réseau Twisto depuis 2015

I/ Caractéristiques des services offerts par le réseau Twisto durant les périodes 2015-2017 et depuis fin juillet 2019 (mise en service commerciale du nouveau tramway)

Les services du réseau 2015-2017	Les services du réseau depuis fin juillet 2019
1 ligne de tramway (TVR) comprenant deux branches A et B (1 tramway toutes les 8 minutes et 4 minutes sur le tronc commun) ;	3 lignes de tramway : la ligne principale T1 (10,7 km) Hérouville-Saint-Clair (nord-est) - lfs (Sud), la ligne T2 longue de 6,6 km (Campus 2 – Presqu'île), reliant le nord au centre-ville (parcours commun de 10 stations avec la ligne T1) et la ligne T3 (Château Quatrans – Fleury-sur-Orne) reliant sur 5,3 km le nord-ouest du centre-ville au sud-ouest (10 stations communes avec la ligne T1 et 5 avec la ligne T2) ;
4 lignes à niveau élevé de service (Lianes) offrant un autobus toutes les 10 minutes (lignes 1 et 2) ou 15 minutes (lignes 3 et 4) ;	12 lignes d'autobus « fortes » (desserte du centre-ville et de la proche agglomération caennaise avec une fréquence de 10 à 15 minutes) ;
27 lignes urbaines dites de maillage express ou inter-quartiers ;	3 lignes Express (salariés) permettant une desserte du cœur de l'agglomération vers Blainville-sur-Orne, Cuverville et Lion-sur-mer ;
6 lignes de proximité sur réservation pour une desserte fine en heures creuses de 14 communes hors Caen ;	11 lignes d'autobus « urbaines » et « de proximité » offrant une desserte régulière notamment de certaines communes périurbaines depuis Caen ;
27 lignes complémentaires, une navette centre-ville gratuite (mercredi et samedi) et deux navettes desservant des zones et sites industriels ;	3 lignes d'autobus Flexo Pro fonctionnant sur réservation et desservant les principales zones d'activité de l'agglomération caennaise ;
12 lignes de soirée (Flexobus) en complément des Lianes et 1 ligne de nuit (Noctibus) ;	1 service de navette en minibus du centre-ville de Caen ;
2 parcs-relais (parking + tramway).	5 lignes d'autobus de transport à la demande fonctionnant sur réservation (Résago) ;
	7 lignes Flexo soirée desservant l'ensemble des communes de l'agglomération des vendredis et samedis soirs et une ligne d'autobus circulaire Noctibus desservant le centre-ville de Caen et les quartiers étudiants (de 1 à 7 heures du matin) ;

	<p>1 réseau de 30 lignes complémentaires desservant le matin et le soir (hors vacances scolaires) les établissements scolaires et accessibles aux usagers du réseau Twisto ;</p> <p>1 service de transport à la demande et d'accompagnement de « porte à porte » sur réservation en faveur des PMR (Twisto Access) ;</p> <p>1 service gratuit de navette en autobus vers le stade d'Ornano les soirs de match (Twisto foot) ;</p> <p>1 service Twisto vélo comprenant le service Vélolib de location en libre-service, le service Véloloc de location longue durée de vélos à assistances électrique et des abris sécurisés Vélopark pour garer les vélos ;</p> <p>2 parcs-relais (parking et tramway).</p>
--	---

Source : CUCLM et rapports d'activité Keolis

II/ Evolutions des caractéristiques du périmètre de mobilité et des principales composantes de l'offre de transport du réseau Twisto 2015-2019

Au 31/12	2015	2016	2017	Evol 2017/2015	2018	2019	Evol 2019/2018
Nbre de communes desservies PTU/PM	35	35	50	42,86 %	48	48	0,00 %
Superficie totale des communes desservies PTU/PM en km²	197 000	197 000	362 900	84,21 %	362 900	362 900	0,00 %
Population desservie	236 280	236 900	267 262	13,11 %	267 262	267 262	0,00 %
Nombre de lignes	78	76	93	19,23 %	94	85	-9,57 %
<i>dont tramway</i>	2	2	2	0,00 %		3	
<i>dont autobus</i>	76	74	91	19,74 %	94	82	-12,77 %
Longueur des lignes (en km)	706	712	862	22,17 %	907	966	6,47 %
<i>dont tramway</i>	20	20	20	0,00 %		23	
<i>dont autobus</i>	685	691	842	22,83 %	907	943	3,99 %
Parc total de véhicules (en nombre d'unités)	206	206	211	2,43 %	256	239	-6,64 %
<i>dont tramway</i>	24	24	24	0,00 %		26	
<i>dont grands autobus</i>	50	50	54	8,00 %	81	43	-46,91 %
<i>dont autobus</i>	121	121	122	0,83 %	150	140	-6,67 %
<i>dont minibus</i>	11	11	11	0,00 %	25	30	20,00 %
Age moyen du parc tramway (en années et mois)	13,20	14,20	15,20	+ 2 ans		0,50	
Age moyen du parc autobus (en année et mois)	8,14	8,48	9,15	+1,01 an	10,10	8,29	-1,81 an
Age moyen du parc minibus (en année et mois)	6,37	7,96	7,20	+0,83 an	6,29	5,32	-0,97 an
Nombre total de places assises	6 802	6 665	7 321	7,63 %	7 522	9 261	23,12 %
<i>dont tramway</i>	984	984	984	0,00 %		1 404	
<i>dont autobus et minibus</i>	5 818	5 681	6 337	8,92 %	7 522	7 857	4,45 %
Nombre total de places debout	17 653	17 531	19 627	11,18 %	20 941	19 520	-6,79 %
<i>dont tramway</i>	2 712	2 712	2 712	0,00 %		4 056	
<i>dont autobus et minibus</i>	14 941	14 819	16 915	13,21 %	20 941	15 464	-26,15 %
Effectif total au 31/12	656	639	668	1,83 %	701	707	0,86 %
<i>dont personnel roulant</i>	493	478	501	1,62 %	538	540	0,37 %
Total des déplacements (en milliers)	18 536	18 882	19 449	4,92 %	14 431	15 381	6,59 %
<i>dont tramway</i>	8 323	8 757	8 925	7,24 %		3 105	
<i>dont autobus et minibus</i>	10 213	10 125	10 523	3,04 %	14 431	12 277	-14,93 %
Nombre total des voyages/validations (en milliers)	21 528	21 874	22 549	4,75 %	19 275	18 653	-3,23 %
<i>dont tramway</i>	8 761	9 217	9 395	7,24 %			
<i>dont autobus et minibus</i>	12 766	12 656	13 154	3,04 %	19 275		
<i>dont voyages gratuits (en milliers)</i>	3 715	4 132	4 231	13,89 %	2 977		
Nombre total des kilomètres annuels contractualisés (en milliers)	10 060	9 974	9 836	-2,22 %	11 682	11 456	-1,93 %
<i>Dont total des kilomètres de services réguliers de tramway contractualisés (en milliers)</i>	1 419	1 419	1 419	0,00 %		558	
<i>Dont total des kilomètres de services réguliers d'autobus contractualisés (en milliers)</i>	8 255	8 281	8 184	-0,87 %	10 922	10 139	-7,17 %
<i>Dont total des kilomètres de transport à la demande contractualisés (en milliers)</i>	386	275	234	-39,34 %	759	758	-0,15 %
Nombre total des kilomètres produits/réalisés (en milliers)	9 832	9 859	9 854	0,22 %	11 198	11 212	0,12 %
<i>Dont total des kilomètres services réguliers tramway produits (en milliers)</i>	1 382	1 388	1 390	0,56 %		576	
<i>Dont total des kilomètres services réguliers autobus produits (en milliers)</i>	8 100	8 237	8 270	2,10 %	10 493	9 881	-5,83 %
<i>Dont total des kilomètres transport à la demande produits (en milliers)</i>	349	234	194	-44,55 %	706	754	6,88 %

PTU = périmètre de transport urbain – PM = périmètre de mobilité

A compter de 2018, le nombre de kilomètres réalisés totaux et au titre du transport à la demande intègre ceux du service du transport des personnes à mobilité réduite (PMR).

Selon la CUCLM, en 2019, les pertes récurrentes de localisation du SAEIV n'ont pas permis la répartition du nombre de validations (voyages) entre les autobus et le tramway.

Source : CUCLM et rapports d'activité Keolis

III – Synthèse des principales évolutions du service du réseau *Twisto* 2018-2019

A/ L'évolution des effectifs

Entre 2018 et 2019, les effectifs sont respectivement passés de 701 à 707 personnes et de 684 à 688 équivalent temps plein (ETP) contre 645 en 2017.

En 2019, les effectifs en ETP étaient composés à 76 % d'agents commerciaux de conduite, 9 % d'agents de maîtrise, 7 % d'agents de maintenance, 6 % d'employés et 2 % de cadres et assimilés, cette répartition étant stable depuis à 2017.

B/ L'évolution de l'offre kilométrique totale

L'offre kilométrique réalisée en 2018 a progressé de 14 % par rapport à 2017, en raison de la mise en œuvre du réseau « tout autobus ». Les services réguliers en ont représenté 94 %, celui du TAD ayant triplé avec l'extension du ressort territorial.

Pour l'année 2019, marquée par l'exploitation commerciale du nouveau tramway à compter du 27 juillet, l'offre totale a peu évolué se répartissant entre les services réguliers d'autobus (88 %), le TAD (7 %) et le tramway (5 %).

Après l'offre de rentrée 2018 marquée essentiellement par la desserte du nouveau collège de Mondeville, le renforcement des services d'autobus pour 2019 a généré une hausse de 222 000 euros de la CFF.

Le nombre de jours de grèves des salariés de KCM est passé de 337 en 2018 à 538 en 2019 générant une perte de recettes cumulée de 41 400 euros (RAA 2019).

Lors de la crise sanitaire, un plan de transport adapté a été mis en œuvre à compter du 16 mars 2020, sur la base du service d'hiver du samedi. Ce service a été ajusté à la baisse jusqu'au 30 avril 2020 (maintien de 35 % de l'offre) pour l'adapter à la fréquentation. A compter du 11 mai 2020, date du déconfinement, un service d'été « adapté » a été mis en place (75 % de l'offre), la fréquentation journalière moyenne oscillant entre 25 et 30 % jusqu'au 25 mai 2020. Les services habituels (sauf soirée et nuit) ont été rétablis à compter du 28 novembre 2020.

Aucune donnée relative aux effets de la crise sanitaire sur l'offre kilométrique, la fréquentation et les recettes commerciales n'a été communiquée par la CUCLM.

C/ L'évolution de la fréquentation

1/ La fréquentation globale

Cette fréquentation a baissé de 14,5 % entre 2017 et 2018, du fait de l'arrêt du TVR et malgré la mise en place d'un service d'autobus de substitution (- 49 % de fréquentation par rapport au TVR). Le service d'autobus, hors service de substitution, a progressé de 9,6 % du fait, selon KCM, du report d'une partie des usagers du TVR.

Sur ce point, l'ordonnateur indique que malgré les travaux du tramway, la fréquentation du premier semestre 2019 a été semblable à celle de 2018.

En 2019, la fréquentation a observé une nouvelle chute de 3,2 % que KCM explique par les effets liés aux travaux du nouveau tramway sur les sept premiers mois de l'année (- 9,7 %), la « reprise » encourageante constatée par la suite n'ayant pas permis de contenir la baisse sur l'ensemble de l'année.

Durant les deux exercices, la fréquentation a ainsi baissé de 17,3 %.

2/ La fréquentation des services de transport à la demande

Durant la période 2018-2019, le service de TAD (hors PMR) a vu son nombre de lignes fonctionnant sans réservation systématique passer de quatre à cinq et celui fonctionnant sur réservation systématique (Résago) de trois à cinq.

Avec un nombre de réservations de 12 600 en 2019, le service de TAD a observé un très léger tassement par rapport à 2018 (- 100). Le taux moyen de déclenchement (voyages réalisés/réservations) a baissé de 7 points à 31 %. Le taux moyen de groupage (nombre de voyageurs par course) est resté stable à 1,6.

La fréquentation des lignes Résago 4 et Flex Pro 40 et 41 nécessitent un suivi attentif.

La fréquentation du service Twisto Access (PMR) a progressé de 11,5 % avec un taux de groupage de 55 % (+ 3,3 points).

3/ La fréquentation des services de location de vélos

Lancé le 31 janvier 2018, le service Vélolib propose la location de vélos « classiques » à partir d'une flotte qui est passée de 170 à 220 unités disponibles (230 en 2020 selon le site du réseau Twisto) dans 17 puis 23 stations, à partir du printemps 2019.

En 2019, environ 6 922 contrats de location ont été vendus (+ 10 % par rapport à 2018) et ont donné lieu à 38 176 emprunts (+ 27 %).

Lancé le 8 janvier 2018, le service Véloloc a vu sa flotte passer de 300 à 400 vélos à assistance électrique (VAE) au 1er avril 2019. En 2019, le nombre de locations a atteint 599 (51 % pour une durée de six mois et 49 % pour une durée de 3 mois).

Le service Vélopark (lancé en juin et octobre 2018) propose une offre de stationnement sécurisé pour les vélos des particuliers et de Véloloc à partir de 5 sites en 2019 (4 en 2018). De 2018 à 2019, le nombre d'inscrits au service est passé de 211 à 316 et celui des utilisations (ouvertures de portes) de 4 917 à 15 601.

4/ Les parcs-relais

La DSP comprend la gestion des deux parcs-relais (lfs et Côte de Nacre) proposant un total de 240 places.

Du fait de la vétusté des bornes d'utilisation puis des travaux du nouveau tramway, ces parcs-relais ont été placés en accès libre, sans mesure possible de leur fréquentation.

Conformément au projet d'agglomération qui prévoyait une nouvelle visibilité des parcs-relais, des travaux de rénovation (amélioration des accès, du marquage au sol, de l'éclairage et de l'environnement arbustif) ont été réalisés pour 134 000 euros.

Selon la CUCLM, l'ensemble des équipements sont opérationnels depuis octobre 2020, notamment le système de comptabilisation des places en temps réel.

5/ La qualité du service

La définition du niveau de qualité de service dans les transports constitue l'un des attributs essentiels de la compétence de l'AOM.

5a/ L'évaluation de la qualité du service

Par rapport à la CSP, la DSP 2018-2023 est dotée d'un dispositif d'évaluation de la qualité étendu aux services Twisto Access et de location des vélos. Plus complet (12 critères contrôlés dont la ponctualité), il est plus incitatif pour KCM, le montant maximum des malus applicables pour les services réguliers atteint 400 000 euros (25 % du résultat d'exploitation de KCM en 2019).

Non applicable dans sa complétude en raison notamment des difficultés techniques du SAEIV, ce nouveau dispositif a donné lieu à l'application d'un montant cumulé de malus de 186 500 euros et de pénalités pour « situations inacceptables » de 15 290 euros à l'encontre de KCM, durant la période 2018-2019.

En raison de la crise sanitaire, les contrôles n'ont pas eu lieu pour les mois d'avril et de mai 2020, aucune pénalité n'ayant été appliquée à KCM lors de ceux réalisés en juin.

A ce dispositif s'ajoutent des engagements de KCM pour la mise en place d'un système de management permettant d'articuler l'ensemble des démarches qualité, sécurité, environnement et responsabilité sociétale (ex. quotas de recrutement de personnes venant des quartiers défavorisés). KCM a été pénalisé de 5 380 euros à ce titre pour le non-respect de ses obligations en 2019.

Le nombre de réclamations déposées par les voyageurs est passé de 3 208 à 4 560 entre 2018 et 2019 (1 400 par an de 2015 à 2017). Comme en 2018, la ponctualité, l'accueil et la billetterie en ont concentré la majorité. KCM précise qu'à la suite des actions qu'il a engagées, ce nombre a baissé de 60 % lors du dernier quadrimestre 2019.

5b/ Les enquêtes de satisfaction des voyageurs

Le délégataire a fait réaliser par un cabinet externe des enquêtes de satisfaction auprès des usagers du réseau Twisto en 2018 puis en 2019 après quatre à cinq mois de mise en œuvre du nouveau réseau.

Pour l'année 2018, marquée par les travaux du tramway et la mise en place du service d'autobus de substitution, 77 % des usagers interrogés au titre du service principal ont exprimé une satisfaction globale mitigée à l'égard du réseau.

En 2019, la majorité des indicateurs s'est améliorée, le taux global de satisfaction des interrogés passant à 85 %, 78 % d'entre eux recommandant l'utilisation du réseau.

Il ressort des enquêtes de satisfaction réalisées auprès de 50 utilisateurs du service Twisto Access, qu'une nette majorité d'entre eux en sont globalement satisfaits.

Les services de locations de vélos ont recueilli des taux de satisfaction particulièrement favorables de la part des abonnés en 2019.

6/ La tarification

En 2018, la gamme tarifaire Twisto a évolué avec l'unification des conditions de la prise en charge subventionnée pour les abonnements des scolaires (86 euros), la création d'un titre annuel pour les moins de 18 ans sans conditions de scolarité (198 euros) et la suppression du titre « Loisirs jeunes ». Les autres tarifs n'ont pas été modifiés, les titres multimodaux avec les services régionaux ayant été reconduits.

En raison des dysfonctionnements du système billettique, les effets de la nouvelle grille tarifaire sur la structure de la fréquentation et des recettes par catégorie de titres n'ont pas pu être analysés en 2019. La CUCLM estime toutefois que la création du titre annuel pour les moins de 18 ans a généré un transfert des abonnés mensuels et annuels des moins de 26 ans, l'effet « volume » généré par ce nouveau titre ayant permis de compenser son effet « prix ».

Au sein d'un groupe de huit réseaux de transport collectif de taille comparable (cf. *supra*), la gamme tarifaire Twisto était déjà favorable pour les scolaires et les personnes en situation de fragilité économique mais restait peu attractive pour les abonnements annuels au-delà de 18 ans en 2020.

Les baisses tarifaires intervenues à compter du 1^{er} juillet 2021, l'ont placée globalement au milieu de l'échantillon pour les abonnements annuels et mensuels au-delà de 18 ans.

Les tarifs proposés figurent parmi les plus attractifs pour la location à la journée ou à l'année des vélos classiques et se situent au milieu de l'échantillon pour la location de six ou douze mois de VAE en 2021.

Pendant la crise sanitaire, les tarifs ainsi que l'obligation de détenir un titre valable et validé ont été maintenus. Conformément aux textes, les abonnés ont vu leurs titres annuels ne pas donner lieu à prélèvement automatique de paiement en avril et mai 2020 (7 700 abonnements concernés pour un coût cumulé de 442 000 euros) et les titres annuels et mensuels réglés au comptant ont été prolongés de deux mois.

Etude comparative des grilles tarifaires des transports urbains (Tarifs en euros – Octobre 2021)

Titre/agglomération	Caen	Mulhouse	Clermont-Ferrand	Le Mans	Orléans	Nancy	Tours	Angers
Titres occasionnels								
Titre unitaire (ticket)	1,6	1,4	1,6	1,5	1,6	1,3	1,6	1,4
Titres 10 voyages	14	12	14,4	13,5	14,5	10,5	14	12,6
Titres réguliers (abonnements)								
Annuel moins de 18 ans	150	189	261,6	259,8	116,2	240	230	240
Mensuel moins de 18 ans	20	19,7	28,8	19,3	10,6	27,5	23	20
Annuel scolaire	86	189	261,6	201,6	95	156	230	240
Annuel moins de 26 ans	220	189	261,6	201,6	189	240	230	240
Mensuel moins de 26 ans	27	19,7	28,8	19,3	22	27,5	23	20
Annuel pour les 26-64 ans	440	400	555,6	430	453,6	432	450	453
Mensuel pour les 26-64 ans	44	43	54,8	39,8	44	39,5	45	43,5
Annuel séniors 65 ans et plus	280	300	555,6	259,8	271	344,4	290	453
Mensuel séniors 65 ans et plus	32	33	54,8	26,1	44	29,5	29	43,5
Titres sociaux ou solidaires								
Abonnement mensuel CMUC*	20,5	17	de 4,3 à 21,9	19,9	10,2	19,75	19,9	21,5
Abonnement trimestriel demandeur d'emploi	Gratuit	51		11,4	30,6	Sans objet	Sans objet	20,1
Abonnement annuel (handicap, minima sociaux, non imposables)	Gratuit	198		10 ou 46,5	226	Sans objet	Gratuit	27,4
Location de vélos								
VAE* abonnement 6 mois	180	Sans objet	220	de 136 à 272	67,2 ou 91,2	Sans objet	84	Sans objet
VAE* abonnement 1 an	300	444	440	de 176 à 352	90 ou 120	Sans objet	168	Sans objet
Vélo classique 1 jour	1,5	5	5	3	2	1,5	Sans objet	Gratuit pour les plus de 18 ans
Vélo classique abonnement 1 an	24	18	120	45 ou 60	25	15 ou 25	36 à 60	

* CMUC : couverture maladie universelle complémentaire

** VAE : vélo à assistance électrique

Source : Guide des tarifs - Sites internet des réseaux de transports des agglomérations

7/ La lutte contre la fraude

Entre 2018 et 2019, l'effectif d'agents contrôleurs en équivalent temps plein (EPT) est passé de 28 à 27 (30 en 2017) et le taux de contrôle de 2,8 à 3,3 %.

Le nombre de procès-verbaux dressés a augmenté de 49 % à 30 400 en 2019 (24 000 en 2017) dont 7 600 ont donné lieu à une transaction tarifaire (9 700 en 2017). Le taux de recouvrement des amendes a chuté à 25 %, il était de 40,5 % en 2017.

Le nombre d'infractions n'ayant pas donné lieu à encaissement des amendes a crû de plus de 50 % pour atteindre 22 800 en 2019 (14 200 en 2017). En 2018 et 2019, le montant des amendes non recouvrées est en hausse (+ 0,8 M€ à 2,3 M€) comme, dans une moindre mesure, celui des amendes encaissées (+ 0,1 M€ à 0,4 M€).

Le nombre d'agressions subies par des agents contrôleurs à la suite d'une fraude constatée est passé de 5 à 4 (13 en 2017).

En 2019, KCM a mis en place une nouvelle stratégie reposant sur une réaffectation des moyens (présence de trois managers de proximité, cinq équipes de trois agents contrôlant en tenue civile) et sur l'organisation de contrôles ciblés voire renforcés (présence des forces de l'ordre). En plus des équipements de vidéo-protection (cf. *infra*), le procès-verbal électronique et la poursuite des délits d'habitude ont été mis en œuvre. Le montant des charges affectées à la lutte contre la fraude a atteint 1,43 M€ en 2019 (2,3 % du total des charges d'exploitation de la DSP).

Durant la crise sanitaire (coronavirus), les contrôles ont été suspendus du 16 mars au 10 mai 2020 et réalisés en juin sans application de pénalités au délégataire.

8/ La lutte contre l'insécurité

L'évolution du contexte sécuritaire est abordée lors des réunions annuelles de bilan du contrat local de sécurité dans les transports (CLST) conclu le 27 mars 2016 entre l'EPCI, le délégataire et les services des forces de l'ordre et l'autorité judiciaire.

La lutte contre l'insécurité s'est traduite par le déploiement d'un réseau de vidéo protection composé de 175 caméras sur les installations fixes du tramway, 12 caméras sur le CEMT (458 000 euros d'investissement) et de 364 caméras équipant les 26 rames de tramway dès leur achat. 178 autobus en sont aussi équipés pour un montant moyen de 8 700 € par véhicule. KCM précise qu'au total 192 caméras sont reliées au PCC.

Sont aussi équipés, l'agence commerciale et le local des distributeurs de titres (6 000 €) ainsi que les agents vérificateurs (12 caméras piétons pour un coût de 10 200 euros).

Selon le délégataire, le nombre d'actes d'insécurité a atteint 1 273 en 2018 (+ 17 % par rapport à 2017) puis a baissé de 20 % en 2019, avec le retour au mode d'exploitation « habituel » du réseau (autobus et tramway).

Le nombre d'actes ayant donné lieu à une déclaration auprès des forces de l'ordre est passé de 649 en 2018 à 525 en 2019 (543 en 2017).

Le coût (pièces et main d'œuvre) des réparations matérielles réalisées à la suite d'actes de vandalisme s'est élevé à 50 000 euros en 2018 et 35 000 euros en 2019.

Annexe n° 5 : Glossaire

AP : autorisation de programme

AMO : assistance à maîtrise d'ouvrage

AOM : autorité organisatrice de mobilité

AVP : avant-projet

APS : avant-projet sommaire

BA : budget annexe

CACLM : communauté d'agglomération Caen-la-mer

CAF : capacité d'autofinancement

CEMT : centre d'exploitation et de maintenance du tramway

CFF : contribution financière forfaitaire

CUCLM : communauté urbaine Caen-la-mer

CSP : concession de service public

CTFi : convention tripartite de financement

CTFo : convention tripartite de fonctionnement

CTP : concession de travaux publics

DGS : disponibilité générale du système (transport sur voie réservée)

DSP : délégation de service public

EMD : enquête ménages et déplacements

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

ETP : équivalent temps plein

GER : gros entretien et renouvellement

KCM : Keolis Caen Mobilités

LAC : ligne aérienne de contact

MOEC : maîtrise d'œuvre pour la réalisation du centre d'exploitation et de maintenance du tramway

MOEG : maîtrise d'œuvre générale

PCAET : plan climat-air-énergie-territorial

PCC : poste central de commandement

PLUi-HD : plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLH) et plan de déplacements urbains (PDU)

PMR : personne à mobilité réduite

PPI : programme pluriannuel d'investissement

PRO : études de projet

RAA : rapport annuel d'activité

SAEIV : système d'aide à la gestion et à l'information voyageur

SCoT : schéma de cohérence territoriale

SFE : subvention forfaitaire d'exploitation

STVR : société de transport sur voie réservée

TAD : transport à la demande

TCSP : transport collectif en site propre

TVR : transport sur voie réservée (ancien tramway)

VAE : vélo à assistance électrique

VM : versement mobilité (a remplacé à partir de 2020 le versement transport– VT)