

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVE ET SA RÉPONSE

LES SABLES D'OLONNE AGGLOMÉRATION (Département de Vendée)

Contrôle organique

Exercices 2017 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 UNE INTERCOMMUNALITÉ CHOISIE À L'INTÉGRATION INÉGALE	10
1.1 Le projet de territoire.....	10
1.2 Des modalités de gouvernance assurant la représentation des communes rétro-littorales	10
1.3 De nombreuses compétences communautaires	11
1.4 Des mutualisations inégales avec la commune-centre et les communes rétro-littorales du territoire	12
1.5 Les équilibres financiers intercommunaux.....	12
1.5.1 Les flux associés aux transferts de compétences et de charges sont révélateurs d'une dynamique différenciée de mutualisation.....	13
1.5.2 Les flux associés à la coopération et à la solidarité communautaire.....	14
2 LA FIABILITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE	15
2.1 L'information financière et budgétaire.....	16
2.1.1 La documentation budgétaire	16
2.1.1.1 Le rapport sur les orientations budgétaires mérite d'être complété.....	16
2.1.1.2 Les annexes au documents budgétaires	17
2.1.2 Des prévisions budgétaires en investissement à améliorer	17
2.1.3 Des informations financières disponibles sur le site internet de LSOA incomplètes	18
2.2 Une gestion comptable à améliorer	18
2.2.1 Une comptabilité d'engagement et des délais de paiement perfectibles	19
2.2.1.1 La comptabilité d'engagement	19
2.2.1.2 Des délais globaux de paiement insuffisamment maîtrisés	20
2.2.2 Des informations patrimoniales à fiabiliser	21
2.2.3 Les provisions	22
2.3 L'absence de compte au trésor pour certains SPIC	23
3 LA SITUATION FINANCIÈRE.....	25
3.1 Une forte progression de la capacité d'autofinancement sur la période	25
3.1 La section de fonctionnement assure l'indépendance financière de l'intercommunalité	26
3.1.1 Une augmentation des produits de gestion consécutive à la progression des ressources fiscales et des ressources d'exploitation.....	26
3.1.2 Une augmentation des charges de gestion cohérente avec l'évolution de ses compétences et actions.....	28
3.1.2.1 Les charges de personnel ont suivi le rythme des transferts de compétences et de mutualisations des services	29
3.1.2.2 Les autres charges ont également crû sur la période	30

3.2 Le financement des investissements repose principalement sur l'autofinancement de l'intercommunalité	31
3.3 L'endettement consolidé	33
ANNEXES.....	36
Annexe n° 1. : Délais de mandatement	37
Annexe n° 2. : Informations patrimoniales	38
Annexe n° 3. : Charges et produits de gestion : comparaison CA Région.....	39
Annexe n° 4. : Charges de gestion : détails et évolutions	40
Annexe n° 5. : Section d'investissement.....	42
Annexe n° 6. : Gestion de la dette	43

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a examiné les comptes et la gestion de la communauté d'agglomération Les Sables d'Olonne Agglomération (LSOA), à compter de sa création, à savoir le 1^{er} janvier 2017. Le présent rapport est centré sur l'analyse du fonctionnement de l'intercommunalité, de la qualité des comptes ainsi que de la gestion budgétaire et financière de la communauté d'agglomération. La gestion de l'érosion côtière par l'agglomération a également été examinée et fait l'objet d'un rapport distinct, commun avec la commune des Sables d'Olonne.

Une intercommunalité cohérente et choisie

Cette création résulte d'une réflexion menée en amont par les différents acteurs du territoire, à savoir les deux anciennes communautés de communes des Olonnes, de l'Auzance et de la Vertonne, ainsi que de leurs anciennes communes membres, auxquelles s'ajoute la commune de Saint-Mathurin.

Celles-ci avaient adopté une charte fixant deux objectifs à la future agglomération : améliorer la qualité de vie des concitoyens et devenir un territoire d'excellence rivalisant avec les autres grandes agglomérations de la région Pays de la Loire, objectifs encore à ce jour poursuivis par LSOA. Cette charte a notamment conduit l'agglomération à mettre en place une solidarité intercommunautaire fondée sur l'attribution de fonds de concours, au détriment de la dotation de solidarité communautaire, qui s'est éteinte en 2020. Sa portée est néanmoins limitée, faute de détailler des actions concrètes. Depuis, l'adoption d'autres documents associant les habitants (comme le schéma de cohérence territoriale, le plan d'urbanisme intercommunal, etc.) a renforcé un émiettement qui ne permet pas aux citoyens d'avoir une vision consolidée et globale d'un projet de territoire de l'agglomération dont l'existence n'est donc pas avérée.

Par ailleurs, au-delà de ses compétences obligatoires, LSOA assure un nombre important de compétences optionnelles, supplémentaires et facultatives. Elle est en cela en grande partie héritière du travail d'harmonisation des compétences réalisé en amont de sa création par les deux anciennes communautés de communes.

L'agglomération ainsi constituée compte 55 016 habitants, regroupés sur un territoire cohérent correspondant au bassin de vie.

Une intégration à deux vitesses dont les effets restent à mesurer

Par la composition de son conseil communautaire, du bureau et des commissions thématiques, la représentation des communes rétro-littorales, les moins peuplées, est assurée au-delà de leur poids relatif par habitants au sein de l'intercommunalité.

En revanche, peu de mutualisations ont été mises en place avec ces communes. De plus, l'expression de la solidarité financière intercommunautaire via les enveloppes de fonds de concours délibérées par LSOA est à nuancer, celles-ci constituant des droits de tirage non intégralement consommés.

À l'inverse, les mutualisations avec la commune-centre des Sables d'Olonne révèlent une intégration toujours plus forte de cette dernière avec l'agglomération. La création en 2021 d'un service technique commun, entraînant le transfert de 255 ETP¹ au sein de l'EPCI², en est l'illustration.

La qualité de l'information financière et la fiabilité des comptes est globalement assurée

La qualité et la fiabilité des informations financières, budgétaires et comptables sont globalement assurées par l'agglomération.

La chambre relève néanmoins des axes de progrès.

Ainsi, la comptabilité d'engagement est encore perfectible. De même, si les délais de paiement globaux de l'agglomération se situent à 19,42 jours sur la période, et respectent ainsi le délai réglementaire de 30 jours, 24 % des mandats d'investissement sont encore transmis au-delà du délai de 30 jours. De plus, le taux d'exécution budgétaire en section d'investissement de 65 % en dépenses en 2021 doit être amélioré et traduit une gestion pluriannuelle des investissements perfectible. Le président de LSOA s'est engagé dans sa réponse à la chambre à développer les outils (notamment un règlement budgétaire et financier) et formations nécessaires pour y remédier.

Une situation financière confortable

LSOA jouit d'une situation financière bien plus favorable que celle observée en moyenne au sein des EPCI vendéens et régionaux. Celle-ci résulte d'une forte progression de la capacité d'autofinancement, dont le dynamisme s'explique principalement par l'augmentation des ressources fiscales, et ce malgré une stabilisation des taux d'imposition. En 2021, l'agglomération disposait ainsi d'une capacité d'autofinancement nette de 8,71 M€, qui atteint plus de 11 M€ au 31 décembre 2022.

Les charges de gestion ont également crû de 10 % sur la période, du fait notamment du dynamisme des charges de personnel, résultant des transferts opérés de la commune des Sables d'Olonne, évoqués ci-dessus.

Le financement des investissements est principalement assuré par l'autofinancement de l'EPCI : le financement propre disponible a représenté 39,8 M€ cumulés sur la période, pour des dépenses totales d'investissement de 35,6 M€. LSOA a néanmoins ponctuellement eu recours à l'emprunt, pour un montant cumulé de 6,8 M€.

L'encours de dette consolidée de l'agglomération est demeuré stable, LSOA disposant d'une bonne capacité de désendettement (celle-ci se situant à 2 ans fin 2021).

¹ Équivalent temps plein

² Établissement de coopération intercommunale

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Améliorer la comptabilité d'engagement pour la mettre en conformité avec l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales et les dispositions du chapitre 1 du titre 3 de l'annexe 2 de l'instruction budgétaire et comptable M57.

Recommandation n° 2 : Respecter les délais de paiement aux entreprises en application du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique.

Recommandation n° 3 : Fiabiliser l'inventaire des immobilisations et s'assurer, en lien avec le comptable, de sa correspondance avec l'état de l'actif, conformément aux prescriptions de l'instruction budgétaire et comptable M57.

Recommandation n° 4 : Doter les services publics industriels et commerciaux (SPIC) "Activités industrielles et commerciales" et « Assainissement non collectif » d'un compte au Trésor conformément aux instructions budgétaires et comptables M4, M49 et M57 et garantir ainsi leur autonomie financière (articles L. 2221-4 et R. 2221-69 du code général des collectivités territoriales - CGCT).

INTRODUCTION

La procédure

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a inscrit à son programme 2022 le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération Les Sables d'Olonne agglomération pour les exercices 2017 et suivants.

L'ouverture de contrôle a été notifiée le 15 septembre 2022 à M. Yannick Moreau, président de cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et ordonnateur depuis le 1^{er} janvier 2017, date de sa création. La comptable publique a été informée de l'ouverture du contrôle le même jour.

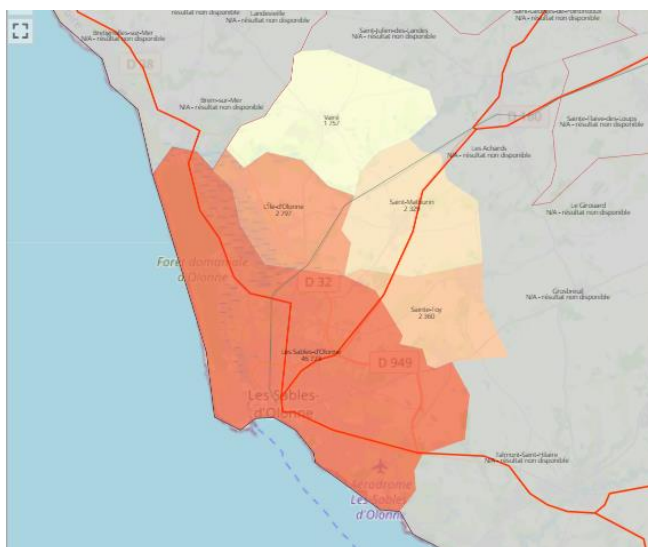
Les entretiens d'ouverture et de clôture se sont respectivement tenus le 3 octobre 2022 et le 16 février 2023 avec l'ordonnateur et en présence du seul directeur général des services (DGS) pour le premier, du DGS et du directeur général adjoint en charge des ressources pour le second. La chambre a délibéré les observations définitives lors de sa séance du 20 juin 2023.

Le présent rapport est centré sur l'analyse du fonctionnement de l'intercommunalité, de la qualité des comptes ainsi que de la gestion budgétaire et financière de la communauté d'agglomération. Le thème de la gestion du trait de côte fait l'objet d'un rapport distinct, commun avec la commune des Sables d'Olonne.

La communauté d'agglomération : un territoire cohérent aux caractéristiques socio-économiques contrastées

Les Sables d'Olonne agglomération (LSOA) est un établissement public à coopération intercommunale (EPCI) créé le 1^{er} janvier 2017. Son périmètre et sa composition résultent d'une double fusion : il regroupe ainsi les anciennes communautés de communes des Olonnes et de l'Auzance et de la Vertonne, auxquelles s'ajoute la commune de Saint Mathurin (précédemment membre de la communauté de communes du Pays des Achards). LSOA regroupe actuellement cinq communes, soit Saint-Mathurin, Sainte-Foy, Vairé, Ile-d'Olonne et les Sables d'Olonne, née au 1^{er} janvier 2019 de la fusion des communes de Château-d'Olonne, Olonne-sur-Mer et des Sables d'Olonne.

Carte n° 1 : Les communes membres de LSOA à compter du 1^{er} janvier 2019



Source : Insee

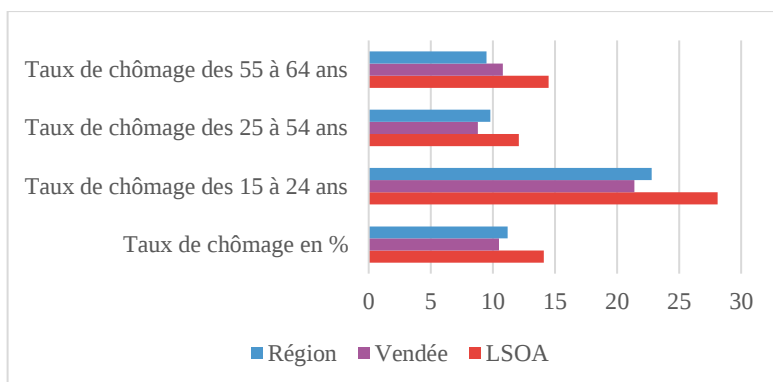
LSOA s'étend sur 17 348 ha, son périmètre correspond exactement au bassin de vie.

L'agglomération compte 55 016 habitants³ dont 45 030 habitants pour la seule commune des Sables d'Olonne. Sa population continue de croître (+ 7 % en cinq ans⁴) essentiellement grâce à l'afflux de personnes retraitées. Les personnes âgées de plus de 60 ans représentent 45 % de la population en 2019, en augmentation de 8 % par rapport à 2013. Le territoire attire néanmoins également des actifs, les cadres et professions intellectuelles supérieures ainsi que les employés. Ces populations ont ainsi respectivement augmenté de 27 % et 10 % de 2013 à 2019 et représentent 5,6 % et 14 % de la population de plus de 15 ans à cette date.

La communauté d'agglomération rassemble une population aux caractéristiques socio-économiques contrastées. La part des ménages fiscaux imposés y est plus forte que dans le département de la Vendée et qu'en région Pays de la Loire (respectivement 60 %, 53,8 % et 55,2 %). Mais le taux de chômage y est également plus important (respectivement 12,9 %, 10,5 % et 11,2 % en 2019) quelle que soit la classe d'âge observée.

³ Source Insee, données 2021.

⁴ Données de 2013 à 2019, source Insee.

Graphique n° 1 : Taux de chômage (au sens du recensement) des 15-64 ans en 2019

Source : données Insee

Malgré cela, le taux de pauvreté est quasiment identique à celui du département (9,1 % et 9 %) et plus faible qu'au niveau régional (10,7 %). Ce sont d'abord les actifs, et a fortiori les plus jeunes, qui sont les plus touchés par la pauvreté. Ainsi, la population la plus âgée, comprenant notamment les retraités, est également la plus à l'aise financièrement.

Enfin, le territoire de LSOA, de par son statut de station balnéaire et de tourisme, compte un grand nombre de résidences secondaires, soit 16 177 en 2019 représentant 36 % des logements, contre 24 % au niveau du département. Il regroupe 16 % des résidences secondaires de Vendée.

1 UNE INTERCOMMUNALITÉ CHOISIE À L'INTÉGRATION INÉGALE

1.1 Le projet de territoire

Une communauté d'agglomération a pour objet d'associer « au sein d'un espace au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire⁵ ».

En amont de la création de l'agglomération, les deux communautés de communes et les sept communes concernées ont adopté une charte de la communauté d'agglomération Les Sables d'Olonne Agglomération, lui fixant deux objectifs, à savoir améliorer la qualité de vie des concitoyens et devenir un territoire d'excellence rivalisant avec les autres grandes agglomérations de la région Pays de la Loire. Cette charte ne détaillait en revanche aucune action concrète, aucun coût prévisionnel ni calendrier de mise en œuvre. Elle ne peut s'apparenter à un projet de territoire, sa portée étant limitée. LSOA n'a délibéré sur aucune nouvelle charte depuis.

Le projet d'aménagement et de développement durable, bien que plus précis quant aux objectifs poursuivis et actions à mettre en œuvre, ne constitue pas davantage un projet de territoire, et contient peu d'éléments chiffrés ou calendrier d'exécution. Le plan Climat Air-Energie territoriale (PCAET) dispose quant à lui d'objectifs à horizon 2050.

Comme l'expose l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, plusieurs documents ⁶, élaborés en associant les habitants, traduisent les orientations stratégiques de la communauté d'agglomération.

Toutefois, la chambre considère qu'en l'absence d'une consolidation, l'adoption de documents divers ne permet pas aux citoyens d'avoir une vision globale et n'atteste ainsi pas de l'existence d'un projet de territoire de l'agglomération.

1.2 Des modalités de gouvernance assurant la représentation des communes rétro-littorales

La composition du conseil communautaire a évolué de 48 sièges en 2017 à 40 sièges à compter de 2020. Le respect des dispositions légales entraîne automatiquement une surreprésentation des habitants des quatre plus petites communes de l'agglomération, les communes rétro-littorales disposant en effet de la moitié des sièges alors qu'elles ne représentent que 17 % de la population de LSOA.

⁵ Article L. 5216-1 du CGCT.

⁶ Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) et Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi), Plan Climat-Air-Energie Territorial (PCAET), Plan Forêt Climat 2050, Plan de Déplacements Urbains (PDU), Plan vélo, Plan local de l'habitat, Plan Louez à l'année, Plan louez à l'été.

Tableau n° 1 : Répartition des sièges au conseil communautaire et de la population de l'EPCI

<i>Communes</i>	Population totale (A) en 2021	Nb de sièges (B)	Nombre d'habitants représentés par délégué (A/B)	Nombre de siège par habitant (B/A)
ILE-D'OLONNE	2 797	6	466,1666667	0,002145156
LES SABLES-D'OLONNE	45 773	20	2288,65	0,000436939
SAINTE-FOY	2 360	5	472	0,002118644
SAINT-MATHURIN	2 329	5	465,8	0,002146844
VAIRE	1 757	4	439,25	0,002276608

Source : Données Insee 2021 et tableau de composition du conseil communautaire de novembre 2021

L'EPCI est présidé depuis sa création par M. Yannick Moreau, auparavant président de la communauté de communes des Olonnes et maire de la commune d'Olonne-sur-Mer puis de la commune nouvelle des Sables d'Olonne. De plus, le bureau communautaire regroupe l'ensemble des maires des communes membres mais les autres vice-présidences sont assurées par des conseillers de la commune centre.

La composition des commissions thématiques est également révélatrice de cet équilibre : un objectif de représentativité de chaque commune membre au sein des commissions a été fixé, tout en limitant le nombre de membres par commission à quatorze, permettant ainsi à chaque commune rétro-littorale de disposer de deux représentants et à celle des Sables d'Olonne d'en avoir six.

Le conseil communautaire a délégué plusieurs de ses compétences, en application des dispositions de l'article L. 5211-10 du CGCT. Le rendu compte de ces délégations n'a toutefois pas été systématiquement effectué par le président en méconnaissance de ces dispositions.

1.3 De nombreuses compétences communautaires

Les statuts de la communauté d'agglomération ont été approuvés par arrêté préfectoral du 20 avril 2017. Plusieurs modifications sont intervenues sur la période sous revue, afin d'élargir les compétences (GEMAPI⁷, transports scolaires notamment), préciser certaines déjà exercées, ou acter de nouveaux transferts, dont la dernière date du 4 mai 2022⁸. Aujourd'hui, LSOA exerce 45 compétences, dont l'ensemble des compétences obligatoires au sens de l'article L. 5216-5 du CGCT.

L'agglomération exerce un nombre important de compétences optionnelles, supplémentaire et facultatives, héritage de l'effort d'harmonisation réalisé par les deux anciennes communautés de communes avant la création des Sables d'Olonne agglomération.

La chambre appelle la vigilance de LSOA sur deux points.

⁷ Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations

⁸ Arrêté n°2022-DCL-BICB-481 du préfet de la Vendée.

D'une part, la compétence « gestion des eaux pluviales urbaines au sens de l'article L. 2226-1⁹ » n'apparaît pas dans la dernière version des statuts annexée à l'arrêté préfectoral du 4 mai 2022 susvisé.

D'autre part, la définition de l'intérêt communautaire des voiries intervenue lors de la séance du conseil le 14 janvier 2017 excluait de cette compétence les réseaux d'eaux pluviales, nécessaires à l'exercice de la compétence précitée.

La chambre invite ainsi l'agglomération à mettre à jour ses statuts et la définition de son intérêt communautaire en cohérence avec les compétences réellement exercées.

1.4 Des mutualisations inégales avec la commune-centre et les communes rétro-littorales du territoire

Les mutualisations visent une meilleure organisation et qualité des services et donc des économies d'échelle. Elles ne doivent toutefois pas provoquer des coûts de structure excessifs ni se faire au détriment de la proximité.

Les mutualisations avec les communes rétro-littorales sont faibles, puisqu'elles ne portent que sur deux services communs¹⁰ de prestations informatiques et de téléphonie mobile avec les communes de Saint Mathurin, Sainte-Foy et Vairé pour le premier et uniquement avec Vairé pour le second. L'ordonnateur indique, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, que celles-ci ont toutefois toujours la possibilité de demander de nouvelles mutualisations à la communauté d'agglomération.

En revanche, le fonctionnement de LSOA et de la commune des Sables d'Olonne est bien plus intégré. La création d'une direction générale commune en 2020, bien que non représentative en termes d'effectifs ou de coût, est révélatrice de cette démarche, dont le parachèvement est intervenu lors de la création d'un service technique commun (au 1^{er} septembre 2021). Celui-ci a entraîné le transfert de 255 ETP (soit 257 agents) de la commune à l'EPCI. D'autres mises à disposition et prestations de services de moindre envergure ont également été mises en place.

1.5 Les équilibres financiers intercommunaux

La fiscalité intercommunale représente 23 % de la fiscalité locale totale du bloc (communes + EPCI).

L'évolution de la fiscalité du bloc conservée par l'EPCI entre 2017 et 2021 est cohérente avec celle de ses dépenses de gestion et donc de son poids budgétaire. Ainsi, en 2021, LSOA conserve 42 % de la fiscalité du groupement et représente 38,26 % des charges de gestion du bloc.

⁹ du CGCT

¹⁰ Article L. 5211-4-2 du CGCT.

1.5.1 Les flux associés aux transferts de compétences et de charges sont révélateurs d'une dynamique différenciée de mutualisation

L'agglomération est soumise au régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU) depuis sa création en 2017¹¹. En application du principe de neutralité budgétaire, l'EPCI se substitue aux communes membres pour la perception de la fiscalité et leur reverse en contrepartie une attribution de compensation, calculée en fonction de l'évaluation faite des charges liées aux transferts de compétences (art. 1609 nonies C du CGI)¹². Les montants des attributions de compensation sont déterminés par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) et se composent d'une part fiscale liée aux transferts des produits de la fiscalité professionnelle et de la part départementale de la taxe d'habitation, minorée ou majorée du montant net des charges transférées.

Ces montants ont été régulièrement recalculés et ajustés suivant le rythme des transferts de compétences, en tenant compte de la création de la commune nouvelle des Sables d'Olonne en 2019 et de la mise en place de la mutualisation des services en 2021. Ainsi, l'attribution de compensation versées par LSOA aux communes membres est en constante baisse sur la période (- 78 % entre 2017 et 2021, soit une baisse annuelle moyenne de 32 %).

Seule la commune des Sables d'Olonne a versé en 2021 à l'EPCI des attributions de compensation pour un montant de 2,84 M€ qui représente pour l'essentiel la compensation des transferts de personnel des services techniques (257 ETP sur 4 mois, à compter du mois de septembre 2021).

Le montant total de la fiscalité reversée au profit des communes membres a fortement diminué pour s'établir à 8,6 M€ en 2021, soit une baisse de plus 28 % entre 2017 et 2021. L'analyse des compétences transférées par les communes membres à LSOA démontre la cohérence de cette situation.

Tableau n° 2 : Détail et évolution de la fiscalité reversée

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. ann moyenne
<i>Attribution de compensation brute</i>	0	0	0	0	2 840 445	
<i>Reversements d'attribution de compensation</i>	-3 565 355	-2 916 144	-1 667 097	-1 481 607	-773 066	-31,76%
<i>Reversements de dotation de solidarité communautaire</i>	-1 615 516	-1 211 637	-605 818	0	0	
<i>Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)</i>	-52 792	-157 479	-172 592	-609 102	-709 378	91,46%
<i>Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)</i>	-6 809 321	-6 809 321	-6 809 321	-6 809 321	-6 809 321	0,00%
<i>Autres fiscalités reversées (nettes)</i>	0	0	0	0	-351 487	
Total fiscalité reversée	-12 042 984	-11 094 581	-9 254 828	-8 900 030	-5 802 807	-16,68%

¹¹ Arrêté n° 2016-DRCTAJ/3-629 du préfet de la Vendée.

¹² En fiscalité additionnelle, l'EPCI finance les transferts de compétences en relevant ses taux d'imposition. En fiscalité professionnelle de zone, il ne se substitue aux communes membres que pour la seule perception de la CFE et de la CVAE afférentes aux entreprises implantées dans les ZA dont la gestion lui est transférée le cas échéant.

Source : comptes de gestion

1.5.2 Les flux associés à la coopération et à la solidarité communautaire

L'intercommunalité ne dispose pas d'un pacte financier et fiscal, cet outil visant à mettre en cohérence l'ensemble des outils à la disposition des EPCI et de leurs communes membres pour organiser leurs relations administratives et financières étant facultatif.

Toutefois, la charte mentionnée au point 1.1 du présent rapport contenait des dispositions relatives à ces équilibres financiers intercommunaux.

Ainsi, elle prévoyait l'extinction progressive de la dotation de solidarité communautaire¹³ (DSC), dispositif facultatif mis en place par l'ancienne communauté de communes des Olonnes, et sa compensation par une dotation de fonds de concours.

La délibération de LSOA du 3 février 2017 adopte ce choix et prévoit une diminution progressive de la DSC, de 1,6 M€ en 2017 à son extinction en 2020.

Le dispositif de fonds de concours développé à compter de 2021 constitue une dérogation au principe de spécialité (territoriale et fonctionnelle) qui régit les relations entre l'EPCI à fiscalité propre et ses communes membres, et participe au mécanisme de solidarité territoriale. La procédure d'attribution d'un fonds de concours est limitée à une délibération concordante prise à la majorité simple des assemblées délibérantes de la commune et de l'EPCI. Il doit nécessairement avoir pour objet de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement. L'enveloppe initialement prévue par le conseil communautaire (de 6,3 M€ de 2021 à 2026) a été augmentée lors de la séance du 16 décembre 2021. LSOA prévoit désormais des fonds de concours totaux de 10,8 M€.

De nouveau, l'EPCI prévoit de faire davantage profiter de la solidarité communautaire les habitants des communes rétro-littorales, qui constituent également les moins aisées du groupement :

Tableau n° 3 : Enveloppe de fonds de concours par habitant

	Population	FDC 2021-2026	Proportion FDC	FDC Par habitant
<i>Les Sables d'Olonne</i>	45 445	8 039 255	74,46%	176,90
<i>Ile d'Olonne</i>	2 751	738 565	6,84%	268,47
<i>Saint Mathurin</i>	2 305	683 634	6,33%	296,59
<i>Sainte Foy</i>	2 258	681 118	6,31%	301,65
<i>Vairé</i>	1 694	654 813	6,06%	386,55
Total LSOA	54 453	10 797 385	100,00%	198,29

Source : CRC d'après données transmises par la collectivité

L'impact réel de cette solidarité communautaire, exprimée via les fonds de concours, doit pour l'instant être nuancé. En effet, en 2021, l'intégralité de l'enveloppe n'a pas été consommée :

¹³ Art. L. 5211-28-4 du CGCT institué par art. 256 de la loi de finances pour 2020 et ayant remplacé IV de l'art. 1609 nonies C du code général des impôts.

Tableau n° 4 : Fonds de concours versés aux communes membre sur la période

En €	Total 2018-2021	FDC 2021
COMMUNE DE SAINT-MATHURIN	203 737	82 020
ILE D'OLONNE	59 960	19 219
SAINTE FOY	149 472	48 393
VAIRÉ	125 165	70 261
LES SABLES D'OLONNE	651 980	143 160
Total	1 190 314	363 052
Enveloppe 2021 prévue (délib 16 déc 2021)		1 297 385

Source : Fichier des mandats

La collectivité a indiqué que ces montants prévisionnels, qui constituent des droits de tirage, sont basés sur les projets structurels futurs des communes et que ces dernières sont assurées du report éventuel des fonds non utilisés sur l'exercice suivant.

La chambre a contrôlé la procédure d'attribution de fonds de concours sur l'exercice 2021 pour la commune de Saint Mathurin, qui a été régulière.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La création de l'agglomération des Sables d'Olonne agglomération résulte d'un processus volontaire et réfléchi en amont.

Si la commune des Sables d'Olonne en représente le centre le plus peuplé et le plus riche, l'EPCI favorise ses communes rétro-littorales sur plusieurs aspects : gouvernance et solidarité financière.

Pourtant, l'intégration communautaire est surtout approfondie avec la commune-centre, grâce à la mise en place de services communs notamment. Les effets de ces mutualisations récentes ne peuvent encore être objectivés à ce jour.

2 LA FIABILITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE

En application de l'article L. 1612-20 du CGCT, les règles d'adoption et d'exécution des budgets des EPCI sont les mêmes que celles applicables aux communes (art. L. 1612-3 à L. 1612-20 du CGCT). Plus généralement, ces établissements appliquent, « sous réserve des dispositions qui leur sont propres », les mêmes règles budgétaires et comptables que les communes par renvoi des articles L. 5211-36 et R. 5211-13 du même code.

Depuis le 1^{er} janvier 2023, la commune des Sables d'Olonne applique le référentiel budgétaire et comptable M57.

Elle est en cours d'élaboration d'un règlement budgétaire et financier commun avec l'agglomération des Sables d'Olonne, document devenant obligatoire avec ce nouveau référentiel.

2.1 L'information financière et budgétaire

Au 31 décembre 2021, le budget de LSOA est composé de 12 budgets, un budget principal et 11 budgets annexes (BA) dont 9 dédiés à l'aménagement de zones d'activités économiques, industrielles et artisanales, le budget annexe "Pole Équestre Vendéen" ayant été clôturé au 31 décembre 2018.

Sur l'exercice 2021, la part du budget principal représentant plus de 78 %¹⁴ des dépenses globales de fonctionnement, la situation de LSOA a principalement été examinée au regard du budget principal, les données des BA étant toutefois exploitées chaque fois que nécessaire.

Les différents actes budgétaires du budget principal ont respecté les dispositions des articles L. 2312-1 et L. 5211-36 du CGCT. Par ailleurs, à compter du vote du budget primitif 2022 (réalisé en décembre 2021), l'agglomération a modifié son calendrier, décision qui contribue à renforcer l'anticipation des prévisions et le respect de l'annualité budgétaire.

La chambre a également contrôlé les décisions d'affectation des résultats (articles L. 2311-5 et R. 2311-11 et suivants du CGCT), lesquelles n'appellent pas d'observation.

2.1.1 La documentation budgétaire

2.1.1.1 Le rapport sur les orientations budgétaires mérite d'être complété

Conformément aux dispositions des articles L. 2312-1 et L. 5211-36 du CGCT, le débat d'orientation budgétaire (DOB) est une obligation légale pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) comportant au moins une commune de 3 500 habitants et plus, ce qui est le cas des Sables d'Olonne Agglomération.

Le DOB a pour objectifs de discuter des orientations budgétaires de la collectivité et d'informer sur sa situation financière. Il fait l'objet d'un rapport sur les orientations budgétaires (ROB) envisagées, qui est présenté au conseil communautaire (D. 2312-3 du CGCT) et doit être acté par une délibération distincte de celle relative au budget.

Conformément à l'article L. 2311-1-2 du CGCT, le DOB 2021 a donné lieu à la présentation du rapport sur la parité hommes/femmes dans la collectivité, exigé pour les EPCI de plus de 20 000 habitants.

En revanche, le rapport sur la situation en matière de développement durable intéressant le fonctionnement de la collectivité n'a pas été présenté, en méconnaissance de l'article L. 2311-1-1 du CGCT.

¹⁴ Les BA "Parc d'Activité Sud" (8 %), BA "Assainissement" (7,55 %) et tous les autres BA ont un poids très faible situé entre 0,01 % et 3,5 % des dépenses globales de fonctionnement.

Le contenu du ROB, défini dans l'article D. 2312-3, complété par le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016¹⁵ a été examiné pour les exercices 2020 et 2021. De bonne qualité, il mériterait néanmoins d'être précisé quant aux hypothèses de variation des recettes issues de la tarification des services, aux subventions reçues et à la structure des rémunérations du personnel et au temps de travail, exigés pour les EPCI de plus de 10 000 habitants.

Le ROB 2023, transmis en réponse aux observations provisoires de la chambre, intègre déjà les éléments relatifs à la structure et à l'évolution de la rémunération du personnel, en distinguant les facteurs exogènes (augmentation SMIC, valeur du point d'indice, etc.) des facteurs endogènes (mutualisation des services, renforts saison estivale, etc.).

De plus, l'ordonnateur s'engage à enrichir le ROB des éléments manquants et à produire le rapport sur la situation en matière de développement durable pour la fin de l'exercice 2023.

2.1.1.2 Les annexes au documents budgétaires

L'examen des annexes budgétaires au compte administratif du budget principal pour les exercices 2020 et 2021 a révélé que les états annexés aux documents budgétaires des Sables d'Olonne Agglomération sont globalement bien tenus et permettent d'apporter une bonne information aux membres du conseil communautaire.

Toutefois, alors que la chambre avait déjà formulé une recommandation dans le cadre du contrôle de la Communauté de Communes des Olonnes (exercices 2008 à 2012), relative à la "bonne tenue et à l'exactitude des annexes du compte administratif", certaines annexes demeuraient manquantes, non renseignées ou présentaient des informations erronées.

Depuis, la vérification des éléments transmis en réponse aux observations provisoires a permis de constater leur mise en œuvre au travers du compte administratif de l'exercice 2022.

2.1.2 Des prévisions budgétaires en investissement à améliorer

Les taux d'exécution budgétaire, qui se définissent comme une mesure rapportant les montants des dépenses ou recettes réelles constatées au compte administratif sur ceux des crédits votés par l'assemblée délibérante au cours de l'exercice (budget primitif et décisions modificatives), permettent d'apprécier la sincérité des prévisions budgétaires et la qualité de l'information transmise à l'assemblée délibérante lors de l'adoption du budget

En section de fonctionnement, le taux d'exécution est bon, aussi bien en dépenses qu'en recettes, avec une moyenne respective de 97 % et 102 %.

En revanche, en section d'investissement, le taux d'exécution est non seulement irrégulier, mais également faible sur certains exercices, même en intégrant les restes à réaliser dans le calcul. Il s'établit en 2021 à 65 % pour les dépenses et 63 % pour les recettes.

¹⁵ Décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire.

Ce faible taux en dépenses s'explique par une gestion pluriannuelle des investissements perfectible (via des autorisations de programme, ou AP, et crédits de paiements, CP), les crédits de paiements réalisés annuellement étant faibles au regard des crédits ouverts. Ils représentent ainsi 35 % des crédits de paiements ouverts en 2021, soit en deçà de la moyenne des dépenses d'investissement mandatées (41,3 %). Ce constat témoigne d'une appropriation imparfaite par les services de cet outil, dont la mise en œuvre contribue normalement à la consommation optimale des crédits inscrits. La chambre invite donc l'EPCI à opérer une évaluation plus fine de ses crédits de paiement lors de la révision des montants des AP/CP.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur souligne le développement récent de la pratique des AP/CP, et s'engage à mettre en place un règlement financier accompagné de formations, pour permettre aux agents de s'approprier pleinement l'outil et optimiser son utilisation.

2.1.3 Des informations financières disponibles sur le site internet de LSOA incomplètes

Le dernier alinéa de l'article L. 2313-1 du CGCT, applicable aux EPCI en vertu de l'article L. 5211-36 du même code, impose aux EPCI comprenant une commune de plus de 3 500 habitants et disposant d'un site internet, de mettre en ligne, les documents d'informations budgétaires et financières, à savoir, une présentation synthétique retraçant les informations financières de la commune, le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat d'orientation budgétaire et la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et au compte administratif.

De plus, le décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 et l'arrêté du 17 novembre 2017 imposent de publier sur le site internet des collectivités les données essentielles des conventions de subventions supérieures à 23 000 €. Depuis début 2023, LSOA se conforme à cette obligation.

La publication des informations relatives à la commande publique est également correctement assurée (articles R. 2196-1 et R. 3131-1 du code de la commande publique).

En revanche, ni la présentation synthétique retraçant les informations financières essentielles au budget primitif et au compte administratif de la collectivité, ni le rapport sur les orientations budgétaires, ni la note explicative de synthèse annexée ne sont mis en ligne.

En réponse aux observations provisoires, le président de LSOA s'engage, sans préciser d'échéance, à profiter de la prochaine refonte du site internet de l'agglomération pour régulariser ces manquements.

2.2 Une gestion comptable à améliorer

La chambre relève que l'agglomération réalise une intégration régulière des immobilisations en cours et qu'elle a régulièrement passé les écritures comptables liées aux cessions d'immobilisation, mettant en œuvre une recommandation d'un précédent contrôle. De même, l'EPCI procède régulièrement au rattachement des charges et des produits à l'exercice auquel ils se rapportent.

Certaines améliorations des procédures comptables de l'agglomération apparaissent néanmoins nécessaires et sont détaillées ci-après.

2.2.1 Une comptabilité d'engagement et des délais de paiement perfectibles

2.2.1.1 La comptabilité d'engagement

L'article 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique définit l'engagement comme *« l'acte juridique par lequel une personne morale mentionnée à l'article 1^{er} [dont les collectivités territoriales] crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense. L'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire »*. Par ailleurs, l'article L. 2342-2 du CGCT, applicable également aux EPCI, dispose que : *« Le maire tient la comptabilité de l'engagement des dépenses dans les conditions fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget pris après consultation du comité des finances locales »*.

LSOA pratique la comptabilité d'engagement de ses dépenses et recettes, conformément aux dispositions du CGCT et de l'article 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Si la procédure est en cours d'élaboration, des rappels réguliers sont effectués à destination des agents.

L'examen de la réalité des engagements comptables à partir des fichiers des mandats et titres transmis par la collectivité a révélé un taux d'engagement très satisfaisant en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement¹⁶, ce qui n'est pas le cas pour les dépenses réelles d'investissement.

En effet, après analyse des mandats ordinaires relatifs aux chapitres 20, 21 et 23, la chambre constate que la procédure d'engagement n'est pas systématique : 33 % des dépenses réelles d'investissement de l'exercice 2021 n'ont pas fait l'objet d'engagement, soit plus de 3,86 M€, dont 71 % correspondent à des dépenses d'achat de terrains nus dans le cadre des interventions économiques de la collectivité (soit 2,73 M€). Ces dépenses représentent 23 % du montant global des dépenses réelles d'investissement, dont le suivi budgétaire apparaît dès lors insatisfaisant. De plus, le non-engagement systématique des dépenses est susceptible d'entraîner une minoration des restes à réaliser, pris en compte pour le calcul du besoin de financement de la section d'investissement et l'affectation des résultats.

En réponse aux observations provisoires, le président de LSOA indique que les manquements essentiellement situés sur les chapitres 204 et 21, sont liés à la nature des dépenses pour le premier (à savoir les aides apportées aux particuliers¹⁷), et aux difficultés générées par la mutualisation des services et la mauvaise compréhension des procédures qu'elle a occasionné pour le second. Il précise toutefois que des formations de sensibilisation ont été diffusées aux agents et que le règlement financier en cours de validation permettra de fiabiliser les procédures.

¹⁶ 92 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement du chapitre 011 "charges à caractère général".

¹⁷ Pour lesquels il n'est pas possible ni souhaitable de réaliser des engagements.

Recommandation n° 1. : Améliorer la comptabilité d'engagement pour la mettre en conformité avec l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales et les dispositions du chapitre 1 du titre 3 de l'annexe 2 de l'instruction budgétaire et comptable M57.

2.2.1.2 Des délais globaux de paiement insuffisamment maîtrisés

Selon la réglementation (article R. 2192-10 du code de la commande publique et article 12 du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique), l'agglomération dispose de trente jours (dont dix accordés au comptable public) à compter de la réception de la demande de paiement, pour y procéder. Elle doit donc émettre ses mandats, et les transmettre au comptable, dans un délai de vingt jours maximum.

LSOA respecte les délais de paiement, avec un délai global moyen de 19,42 jours en 2021. Cette moyenne masque néanmoins certains dépassements (tableaux en annexe n° 1).

Concernant les seules dépenses d'investissement, l'analyse des chapitres 20, 21 et 23 révèle que 23 % des mandats ont été transmis au-delà de 30 jours, soit au-delà du délai réglementaire. LSOA explique ces écarts par le traitement des acomptes de certains marchés, qui implique des délais longs, et par le dépôt, par certains fournisseurs, de factures sur la plateforme Chorus avant la réalisation de la prestation, ne permettant pas de contrôle du service fait par les services de l'agglomération.

Ces dépassements, portant sur 117 mandats, auraient pu conduire LSOA à verser aux entreprises prestataires un montant total (comprenant les intérêts moratoires¹⁸ et l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement due pour tout retard de paiement¹⁹) de 12 542,44 €.

Certains mandats de dépenses de fonctionnement ont également été transmis au comptable public après le délai de 30 jours, et auraient dû occasionner le versement d'un montant total de 13 467,99 €.

En réponse aux observations provisoires, le président de LSOA s'engage à achever la rédaction du règlement financier de l'agglomération, qui insistera sur la responsabilité de chaque service gestionnaire dans le traitement des factures, afin de respecter les délais de paiement et de se prémunir du paiement d'intérêts moratoires.

¹⁸ Au taux applicable en 2021, soit 8 %.

¹⁹ Article D. 2192-35 du code de la commande publique.

Recommandation n° 2. : Respecter les délais de paiement aux entreprises en application du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique.

2.2.2 Des informations patrimoniales à fiabiliser

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. L'ordonnateur tient l'inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens et l'inventaire comptable, volet financier des biens inventoriés, tandis que le comptable est responsable de l'enregistrement des biens et de leur suivi à l'actif du bilan.

L'inventaire comptable et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre. Ces dispositions concernent tant les immobilisations dont la collectivité est propriétaire que celles dont elle est affectataire ou bénéficiaire au titre d'une mise à disposition.

LSOA a transmis l'inventaire 2021 des immobilisations, qui mentionne pour chaque bien, un numéro d'inventaire, la date d'acquisition, la valeur d'acquisition, la durée d'amortissement, le montant de l'amortissement pratiqué (dont celui du dernier exercice), ainsi que la valeur nette comptable.

La comparaison de cet inventaire avec l'état de l'actif immobilisé, transmis par la comptable, a révélé un écart important de l'ordre de 13,26 M€, dont le détail des comptes est récapitulé dans le tableau en annexe n° 2. Cet écart représente 8 % du total de l'état de l'actif.

Les écarts les plus élevés concernent notamment les actifs enregistrés aux comptes des immobilisations corporelles (4,4 M€), des participations et autres immobilisations financières (5 M€), les immobilisations en affectation (2,8 M€) et les immobilisations en cours (2,4 M€).

En revanche, la collectivité a enregistré dans le fichier des immobilisations, des pénalités de renégociation de la dette (compte 4817) pour un montant de 949 763 € avec un amortissement sur 8 ans, soit une dotation annuelle de 118 720 €. Si les instructions budgétaires M14 et M57 prévoient bien la possibilité d'étalement²⁰ d'une telle pénalité, elle n'a pas à être comptabilisée comme un bien immobilisé.

La conséquence directe de ce qui précède est l'écart également observé sur le montant des dotations aux amortissements.

²⁰ Compte 4817 – Indemnités de renégociation de la dette -

Qu'elles soient capitalisées ou non, les indemnités de réaménagement de la dette imputées au compte 668 « Autres charges financières » (6681 ou 6688) peuvent faire l'objet d'un étalement sur une période ne devant pas excéder la durée de l'emprunt initial restant à courir avant la renégociation, sauf si le nouvel emprunt est d'une durée inférieure à celle de l'emprunt initial.

En effet, le rapprochement du montant total des dotations aux amortissements réalisées par la collectivité et apparaissant à l'inventaire avec le solde du compte 28 "amortissement des immobilisations" au 31 décembre 2021 fait apparaître une différence de l'ordre de 3,82 M€ (22 %). Or, les dotations aux amortissements d'un certain nombre d'immobilisations acquises à compter du 1^{er} janvier 1996 par les communes ou groupements de communes de plus 3 500 habitants, constituent des dépenses obligatoires, conformément aux dispositions des articles L. 2321-2 et R. 2321-1 du CGCT.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise que l'écart constaté par la chambre résulte en grande partie des immobilisations liées aux eaux pluviales, dont le transfert n'a pas été actualisé dans le logiciel de gestion financière et dont la mise à jour devrait ramener l'écart à moins de 1 M€, soit environ 0,6 % de l'actif. L'agglomération et la commune travaillent également à la mise en place de procédures permettant d'éviter les écarts.

Recommandation n° 3. : Fiabiliser l'inventaire des immobilisations et s'assurer, en lien avec le comptable, de sa correspondance avec l'état de l'actif, conformément aux prescriptions de l'instruction budgétaire et comptable M57.

2.2.3 Les provisions

Le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence qui vise à constater une dépréciation ou un risque probable ou encore d'étaler une charge. Conformément aux dispositions de l'article L. 2321-2 du CGCT, les dotations aux provisions constituent des dépenses obligatoires pour les collectivités territoriales. L'article R. 2321-2 du même code précise les cas pour lesquels elles sont tenues de constituer des provisions.

Au-delà de ces provisions obligatoires, la collectivité peut constituer des provisions facultatives pour dépréciation d'actifs (autres que celles visées ci-dessus) ou dès l'apparition d'un risque avéré.

Par ailleurs, l'article R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'un état des provisions permettant d'en suivre la nature, l'emploi et l'évolution (constitution, reprise, montant) est annexé au budget primitif et au compte administratif. Comme relevé supra, aucune provision n'est inscrite sur l'état des provisions annexé au compte administratif 2021, ni au budget primitif 2021.

La collectivité n'a constitué de provision pour CET qu'à compter de l'exercice 2021. Non seulement le montant de cette provision est insuffisant mais l'analyse des documents transmis a révélé que LSOA applique toujours les délibérations des anciennes communautés de communes. Seules des délibérations de 2006 et 2010 de l'ancienne communauté de communes des Olonnes ont ainsi été transmises.

Une provision pour risques CET a été comptabilisée au 27 décembre 2021 à hauteur de 250 000 €. Son montant a été ajusté par délibération du 3 février 2022 par un débit de 39 427 €, puis en février 2023, la provision ainsi constituée étant portée à 254 760 €.

L'agglomération a modifié ses modalités de calcul de sa provision pour CET au cours de la période sous contrôle : alors que la provision initialement constituée était calculée en fonction du nombre de jours monétisables par catégorie d'agent (au-delà du 15^{ème} jour) multiplié au montant total (intégrant les charges patronales) des jours épargnés, la méthode finalement retenue en 2023 se base uniquement sur les montants bruts (hors charges).

Cette méthode n'était pas conforme à l'instruction budgétaire et comptable M14 (applicable jusqu'en décembre 2022) ni à l'instruction M57, appliquée par l'intercommunalité à compter du 1^{er} janvier 2023. Cette dernière prévoit ainsi que « Des provisions sont constituées pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur CET par l'ensemble des personnels. Ces provisions sont ajustées à chaque clôture, notamment pour couvrir le coût que l'entité supporte du fait des conditions de consommation des droits ouverts aux personnels concernés (indemnisation, congés, prise en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique, etc.) ». Ainsi, quelles que soient les modalités de consommation des droits ouverts aux personnes concernées, les coûts potentiels qui en résultent doivent donner lieu à provisionnement dès le premier jour. La prise de ces jours sous la forme de congés représente un coût supporté par la commune (personnels de remplacement, report des activités, etc.) et les délibérations régissant les CET autorisent leur indemnisation ou leur prise en considération au titre du régime de retraite additionnel de la fonction publique.

L'agglomération a alors régularisé son mode de calcul par une nouvelle délibération du 30 mars 2023, fixant le montant de la provision pour CET à 634 319 €, afin de se conformer aux dispositions de l'article R. 2321-2 du CGCT et à l'instruction M57.

La chambre invite toutefois à l'intercommunalité à formellement délibérer sur les dispositions applicables aux comptes épargne-temps de ses agents, les délibérations de 2006 et 2010 jusqu'à présent appliquées émanant de l'ancienne communauté de communes des Olonnes.

2.3 L'absence de compte au trésor pour certains SPIC

La réglementation prévoit que les SPIC exploités en régie sont dotés soit de la personnalité morale et de l'autonomie financière, soit de la seule autonomie financière autrement dit, d'un compte au Trésor²¹. Toutefois, ces dispositions, exigeant un compte au trésor pour le budget annexe, ne s'appliquent pas dès lors que la gestion en est concédée.

L'activité du port de plaisance est retracée au sein d'un budget annexe dédié, et sa gestion a été confiée, par un contrat de concession, à la SEM Les Sables d'Olonne Plaisance. Aucun compte au trésor n'est dès lors requis.

²¹ Articles L. 1412-1 et L. 2221-4 du CGCT, confirmés par l'instruction n° 01-049-M0 du 17 mai 2001 et la circulaire n° NOR/INT/B/89/00169/C du ministère de l'intérieur publiée en annexe de l'instruction n° 89-68 MO du 19 juillet 1989.

En revanche, le budget annexe "Activités industrielles et commerciales" et le budget annexe "assainissement" n'ont pas de compte au Trésor alors même qu'ils font l'objet d'une gestion en régie. Si le second intègre en son sein deux modes de gestion distincts (régie directe pour l'assainissement non collectif et concession pour l'assainissement collectif), la chambre relève que l'EPCI n'a pas l'obligation de les différencier dans deux budgets²².

La chambre recommande donc à LSOA de doter ces deux budgets annexes d'un compte au trésor. L'ordonnateur indique, en réponse à la chambre, que des démarches en ce sens auprès du Trésor Public auraient déjà été réalisées afin de doter ces SPIC de comptes au Trésor d'ici le 1^{er} janvier 2024.

Recommandation n° 4. : Doter les services publics industriels et commerciaux (SPIC) "Activités industrielles et commerciales" et "Assainissement non collectif" d'un compte au Trésor conformément aux instructions budgétaires et comptables M4, M49 et M57 et garantir ainsi leur autonomie financière (articles L. 2221-4 et R. 2221-69 du CGCT).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

LSOA dispose d'un budget principal et de 12 budgets annexes. Compte tenu de son poids dans le budget global, la fiabilité des comptes est principalement examinée au regard du budget principal (78 %).

Les documents budgétaires sont globalement bien tenus et apportent une information de qualité à l'assemblée délibérante. Si la complétude et l'exactitude des informations retracées dans les annexes se sont améliorées sur la période, le ROB devra être enrichi et le rapport sur la situation en matière de développement durable produit, pour une mise en œuvre optimale de la réglementation, ce à quoi l'ordonnateur s'est engagé.

La qualité du pilotage comptable s'est améliorée sur la période. Cependant plusieurs irrégularités ont été relevées et des marges de progression identifiées, permettant de garantir la fiabilité budgétaire et comptable, notamment en matière de délais de mandatement, prévisions budgétaires des dépenses d'investissement, tenue de l'inventaire, amortissements, etc. L'adoption d'un règlement budgétaire et financier devrait notamment participer à cette amélioration.

²² Voir la fiche n°3 de la note d'information en date du 21 mars 2022 "relative à la modernisation du cadre budgétaire et comptable du secteur public local, à l'évolution du contrôle budgétaire et aux expérimentations en cours" qui applique la position dégagée par la cour administrative d'appel de Nantes dans son arrêt du 8 janvier 2021 (req. n°19NT04628).

3 LA SITUATION FINANCIÈRE

La situation financière de la collectivité est saine et a connu une nette amélioration en fin de période. Cette tendance est confirmée par les éléments du compte administratif 2022 transmis en annexes des réponses de l'ordonnateur aux observations provisoires de la chambre.

En 2021, le budget principal de l'EPCI s'est élevé à 67,3 M€ en dépenses, dont 42,7 M€ de fonctionnement et 24,6 M€ d'investissement. Ce dernier s'élève à la fin de l'exercice 2022 à 83,9 M€, dont 56,2 M€ en fonctionnement et 27,7 M€ en investissement.

3.1 Une forte progression de la capacité d'autofinancement sur la période

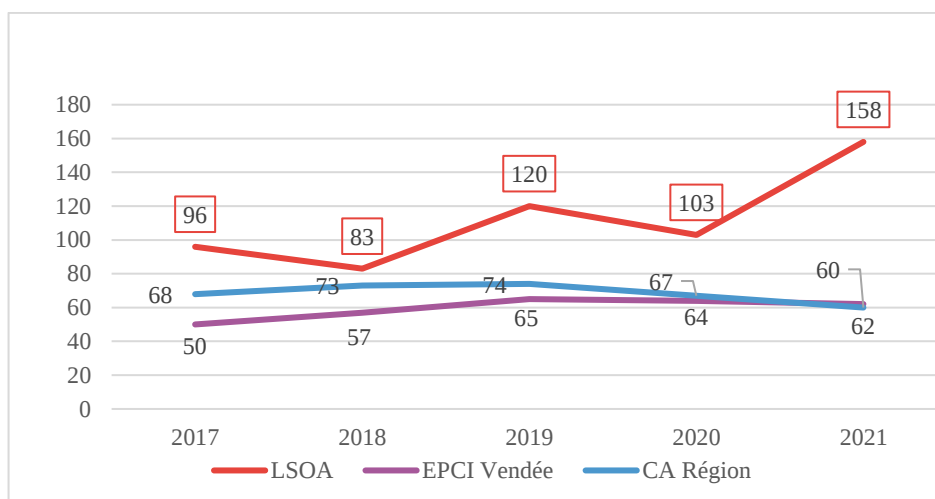
La capacité d'autofinancement (CAF) nette a fortement progressé sur la période, avec une variation annuelle moyenne de 14 % jusqu'au 31 décembre 2021. Cette progression s'est renforcée, la CAF représentant 11,2 M€ à la fin de l'exercice 2022 (soit +28 % entre 2021 et 2022).

Tableau n° 1 : Évolution de la Capacité d'autofinancement

<i>En millions d'euros</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Var annuelle moyenne
<i>Produits de gestion</i>	27,86	30,95	33,45	34,15	41,56	10,52%
<i>Charges de gestion</i>	20,32	23,50	24,35	25,31	30,46	10,64%
<i>Excédent brut de fonctionnement</i>	7,53	7,45	9,10	8,84	11,10	10,17%
<i>CAF brute</i>	6,75	6,14	8,35	7,64	10,81	12,50%
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	1,63	1,77	1,93	2,04	2,11	6,62%
<i>CAF nette ou disponible</i>	5,12	4,37	6,41	5,60	8,71	14,19%

Source : comptes de gestion

Une comparaison avec les EPCI du département de la Vendée ainsi que les communautés d'agglomération de la région Pays de la Loire révèle que LSOA jouit d'une situation financière très favorable.

Graphique n° 2 : Comparaison de la CAF nette par habitant

Source : comptes de gestion

3.1 La section de fonctionnement assure l'indépendance financière de l'intercommunalité

Tant les produits de gestion que les charges sont dynamiques. Un examen approfondi des compétences transférées a permis d'analyser la cohérence de cette progression.

Alors que LSOA a la plus faible population des dix communautés d'agglomération ligériennes, elle se situe en 6^{ème} position en termes de montant de charges et produits de gestion. D'où des ratios par habitant parmi les plus élevés de la région Pays de la Loire (voir graphiques en annexe n° 3).

3.1.1 Une augmentation des produits de gestion consécutive à la progression des ressources fiscales et des ressources d'exploitation

En augmentation sur la période, les produits de gestion atteignent un montant de plus de 41,5 M€ en 2021, soit une hausse de 49 % par rapport à 2017 (variation annuelle moyenne de plus de 10 % sur la période), compte tenu de la hausse des ressources fiscales et des ressources d'exploitation. On note toutefois une baisse importante de la fiscalité reversée et une quasi-stabilité des ressources institutionnelle.

Principale composante des produits de gestion, les ressources fiscales propres ont progressé d'environ 22 % entre 2017 et 2021, et ce malgré une stabilisation des taux d'imposition. La revalorisation des bases fiscales a contribué à cette progression, ainsi que la réforme de la taxe d'habitation en fin de période, avec l'application du reversement d'une fraction de TVA pour les EPCI à fiscalité propre, qui a occasionné en 2021 des recettes d'un montant de 9,5 M€.

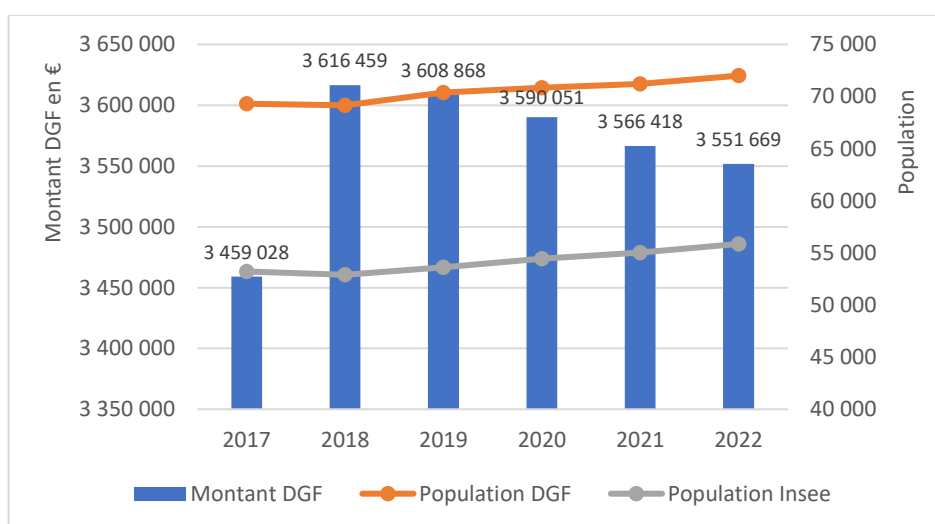
Ce reversement a plus que compensé la diminution des impôts directs locaux (6,58 M€, entre 2020 et 2021), le delta représentant un gain fiscal d'environ 3 M€.

Les ressources d'exploitation quant à elles ont connu une hausse d'environ 14 % entre 2017 et 2021, malgré un effondrement en 2020 compte tenu de la crise sanitaire liée au Covid 19.

Parallèlement, les ressources institutionnelles ont presque stagné sur la période. En effet, constituées à 60 % environ par la dotation globale de fonctionnement (DGF), ces ressources ont augmenté les trois premières années suivant la création de la communauté d'agglomération, avant d'amorcer un recul en 2021.

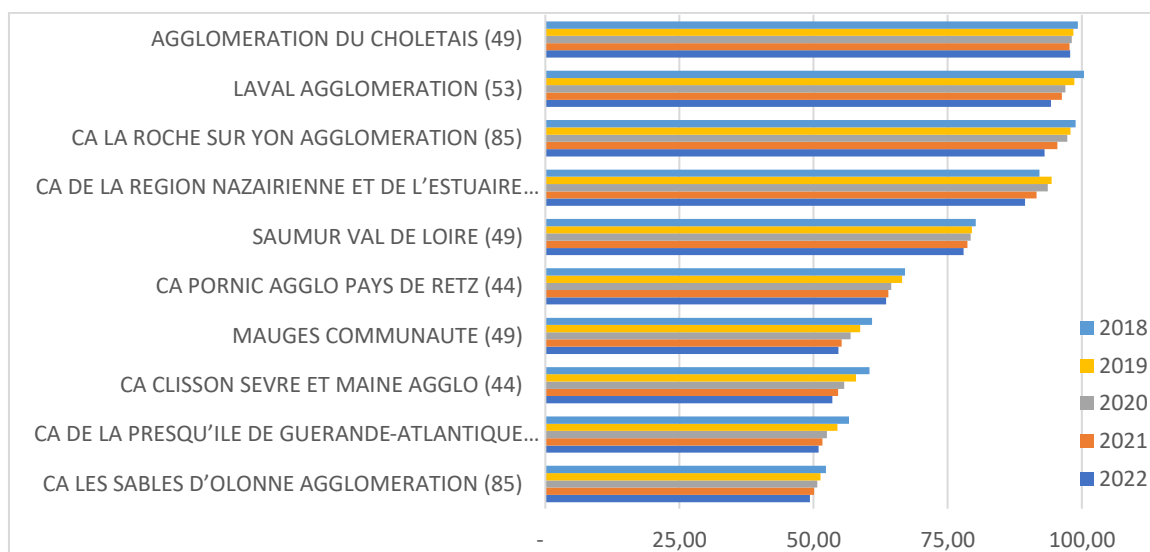
Malgré le bénéfice de la bonification de 5 % accordée dans le cadre de la fusion de collectivités (dernière année : 2021), l'évolution de la DGF est inversement proportionnelle à celle de la population depuis 2018. En effet entre 2018 et 2022, le montant de la DGF a baissé de 1,79 % tandis que la population a augmenté de 5,60 % (4,11 % pour la population DGF).

Graphique n° 3 : Évolution de la DGF et de la population de 2017 à 2022



Source : CRC, d'après les jeux de données de l'Observatoire des Finances et de la gestion publique locales

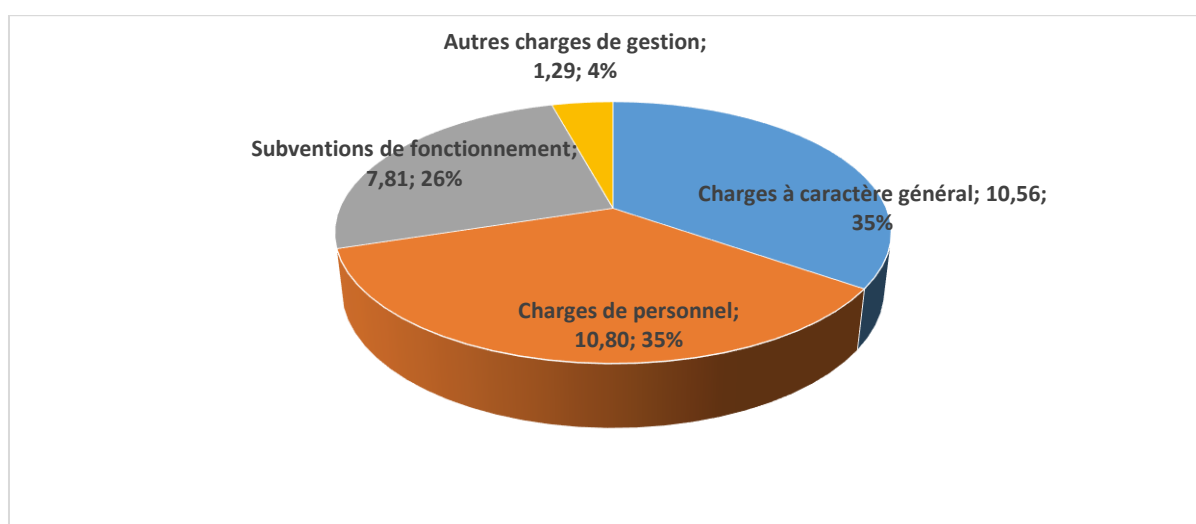
Ainsi, LSOA se retrouve avec le plus faible montant de DGF par habitant parmi les communautés d'agglomération ligériennes.

Graphique n° 4 : Évolution de la DGF par habitant des CA de la région Pays de la Loire

Source : CRC, d'après les jeux de données de l'Observatoire des Finances et de la gestion publique locales (data.ofgl.fr)

3.1.2 Une augmentation des charges de gestion cohérente avec l'évolution de ses compétences et actions

Avec une progression annuelle moyenne de plus de 10 % sur la période, les charges de gestion ont suivi le même rythme d'évolution que les produits de gestion. Elles atteignent un montant global de 30,45 M€ à la fin de l'exercice 2021 et sont composées comme suit :

Graphique n° 5 : Répartition des charges de gestion en 2021 (en Millions d'€)

Source : comptes de gestion 2021

Cette hausse des charges est la conséquence directe de la hausse des dépenses de personnel (+ 16 %), des charges à caractère général (+ 6 %), des subventions de fonctionnement versées (+ 8 %) et des autres charges de gestion (+ 56 %).

3.1.2.1 Les charges de personnel ont suivi le rythme des transferts de compétences et de mutualisations des services

Représentant 1/3 des charges de gestion en 2021, les charges de personnel ont connu une augmentation de 81 % entre 2017 et 2021, compte tenu de l'accroissement important des effectifs lié aux transferts de compétences successifs et à la mutualisation des services qui sont intervenus au cours de la période.

En effet, avec la création de services communs entre l'agglomération et la ville des Sables d'Olonne, les effectifs de LSOA sont passés de 140,72 EPT en 2017 à 409,18 en 2021, soit une variation annuelle moyenne de 31 % environ sur la période (+268 ETP depuis la création de l'EPCI).

Malgré cette forte progression, les charges de personnel ne représentent en 2021 que 35,5 % des dépenses de fonctionnement de LSOA, soit un ratio inférieur à ceux des communautés d'agglomération au niveau régional et national²³.

Tableau n° 2 : Évolution et comparaison du Ratio 7²⁴ (dépenses de personnel / dépenses réelles de fonctionnement)

	2017	2018	2019	2020	2021
LSOA	29,4%	26,9%	27,1%	27,0%	35,5%
CA Région PDL	42,6%	44,7%	42,9%	43,6%	39,8%
Strate (CA au niveau national)	38,0%	38,5%	38,8%	38,6%	39,1%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion et rapports OFGL

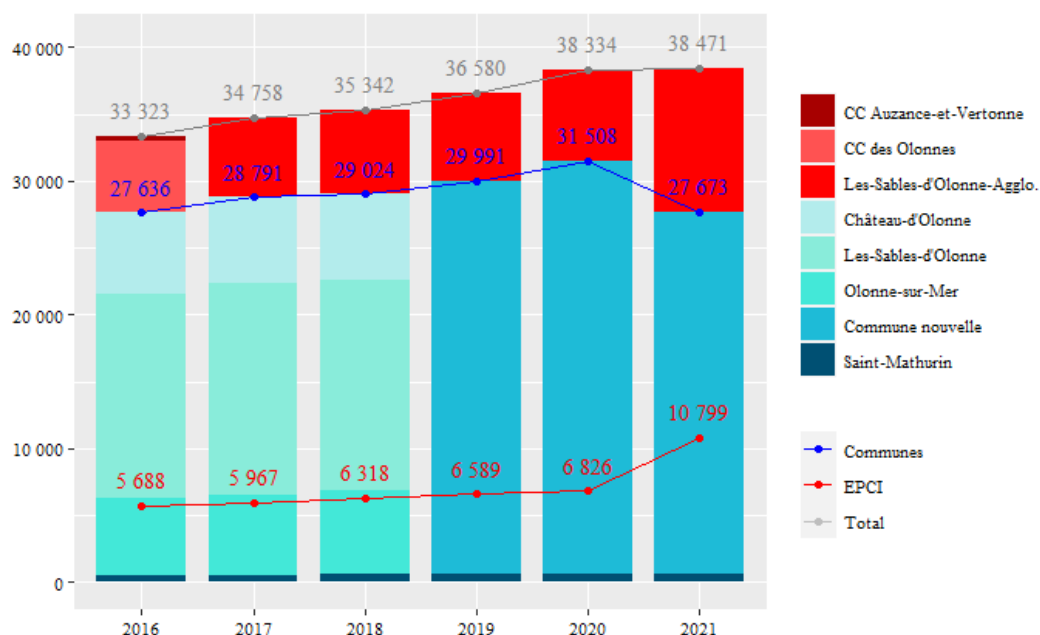
Le graphique suivant établit conjointement pour la ville et la communauté d'agglomération permet d'apprécier l'évolution des dépenses de personnel avant la création de LSOA et montre bien le transfert des charges de personnel entre les deux structures entre 2020 et 2021.

Cependant, la construction intercommunale n'a pas eu pour effet, constaté à ce jour, de baisse des dépenses, puisque les charges globales de personnel ont légèrement progressé (0,36 %, compte tenu du GVT).

²³ Rapports de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales – OFGL.

²⁴ Le Ratio 7 est l'un des 11 ratios financiers obligatoires définis à l'article R. 2313-1 du CGCT. Il mesure la charge de personnel de la collectivité ; c'est un coefficient de rigidité, car c'est une dépense incompressible à court terme, quelle que soit la population de la collectivité

Graphique n° 6 : Évolution des dépenses de personnel des EPCI et communes fusionnés (2016-2021)²⁵



Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

3.1.2.2 Les autres charges ont également crû sur la période

Tout d'abord, les charges à caractère général représentant 35 % du total des charges de gestion en 2021, ont augmenté de plus de 25 % depuis la création de l'agglomération (6 % par an) pour atteindre 10,56 M€ en 2021. Ce dynamisme s'explique essentiellement par la forte progression des charges d'entretien et réparation qui ont triplé entre 2017 et 2021, compte tenu des transferts d'équipements liés aux transferts de compétences. Cette augmentation est cohérente au regard de l'évolution du patrimoine immobilier liée aux transferts d'équipements, qui révèle que les immobilisations corporelles (compte 21) ont augmenté de plus de 57 % entre 2017 et 2021.

Ensuite, les subventions de fonctionnement versées, qui représentent plus du quart des charges de gestion, ont fortement progressé (+ 35 % sur la période) pour atteindre 7,8 M€ en 2021, dont 55 % correspondent aux subventions versées aux personnes de droit public, qui concernent pour l'essentiel (96 %) les cotisations au syndicat mixte départemental TRIVALIS, dans le cadre de la collecte et du traitement des déchets pour environ 18,90 M€ sur la période.

²⁵ Charges de personnel correspondant aux mouvements budgétaires des comptes 64, 621, 631 et 633.

Les subventions de fonctionnement versées aux personnes de droit privé ont quant à elles augmenté de plus de 77 % entre 2017 et 2021 (soit une variation annuelle moyenne de 15,4 %), et représentent en moyenne 43 % du total des subventions de fonctionnement. Les plus importants bénéficiaires sont la SPL Destination LSO et la SEM LSO développement qui totalisent environ 8,40 M€ (54 %) sur la période, suivis des marchés de DSP piscines et navettes maritimes pour 3,24 M€ (21 %). La conformité de ces versements a été examinée par la chambre au travers des conventions transmises et n'a révélée aucune anomalie.

Enfin, les autres charges de gestion ont sensiblement augmenté (multipliées par 6) dès le 1^{er} janvier 2018. Cette hausse est due au transfert à cette date de la compétence "contribution au budget du SDIS", qui a occasionné une charge de plus de 1 M€, représentant environ 80 % des autres charges de gestion.

Malgré la baisse de cette contribution sur la période (- 3,3 % par an), l'évolution des autres charges de gestion est restée stable, à cause de la progression des autres composantes de ce poste de dépenses (voir annexe n° 4).

Les indemnités des élus ont notamment connu une hausse de plus de 29 %, malgré la réduction du nombre d'élus, passant de 48 en 2017 à 40. LSOA respecte néanmoins toujours les dispositions des articles L. 2123-23 et L. 2123-24, du CGCT relatifs à la fixation des indemnités des élus, ainsi que celles des articles R. 5216-1 et L. 5211-12 du CGCT, relatifs au barème et aux modalités de calcul de l'enveloppe indemnitaire. Le montant total des indemnités légalement fixé n'est pas atteint.

En revanche, l'article L. 5211-12-1 du CGCT²⁶, n'est pas systématiquement mis en œuvre. En effet, si l'état présentant l'ensemble des indemnités des élus est joint au ROB 2021, cela n'est pas le cas pour les exercices précédents.

3.2 Le financement des investissements repose principalement sur l'autofinancement de l'intercommunalité

Pour piloter ses investissements, la collectivité dispose d'un plan pluriannuel d'investissements (PPI) établi sur la période 2019-2026. Ce PPI doit permettre de prévoir tant le budget total des opérations que leur réalisation annuelle, via la création d'autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP), délibérées lors du vote des budgets. Toutefois, ce PPI mérite d'être mis à jour, du moins pour les investissements structurants, avec les montants des crédits de paiement (CP) réellement votés par l'assemblée délibérante.

Le PPI est en effet organisé en trois niveaux : il regroupe les investissements structurants, les ponctuels et les récurrents. Dès l'exercice 2018, LSOA a mis en place des AP/CP pour le suivi de ses investissements structurants, dont les plus importants sont synthétisés dans le tableau en annexe n° 5.

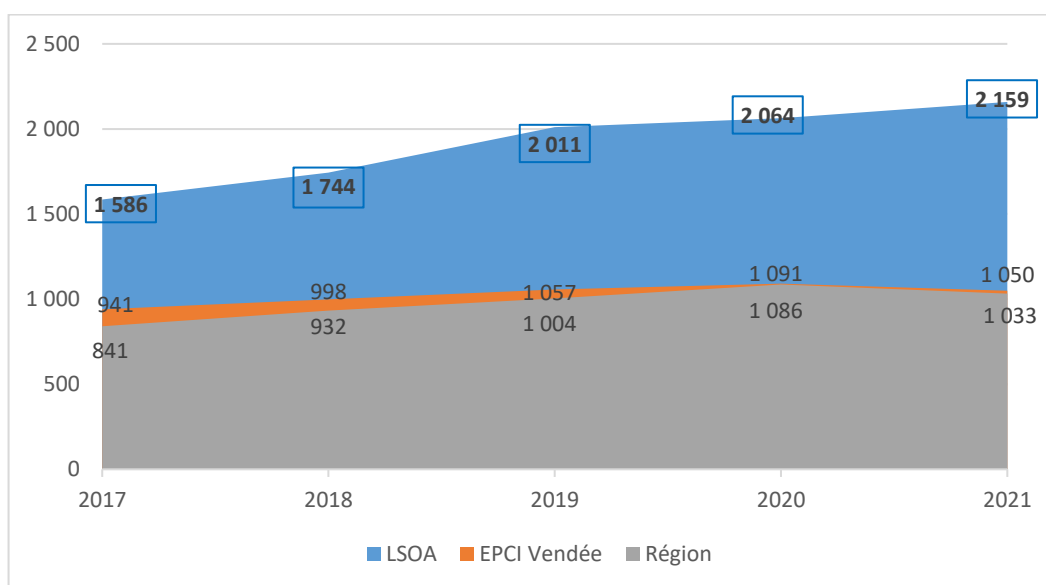
²⁶ Article L. 5211-12-1 du CGCT : « chaque année, les EPCI à fiscalité propre établissent un état présentant l'ensemble des indemnités de toutes natures, libellées en euros, dont bénéficient les élus siégeant dans leur conseil, au titre de tout mandat ou de toutes fonctions exercées en leur sein et au sein de tout syndicat. Cet état est communiqué chaque année aux conseillers communautaires avant l'examen du budget de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ».

Toutefois, plusieurs incohérences ont été relevées entre les différents documents budgétaires, ne permettant pas un suivi optimal des projets pluriannuels. Par exemple, le total des réalisations relevées sur l'annexe B2.1 "situation des AP/CP" du compte administratif 2021 ne correspond pas à celui inscrit sur la même annexe au budget prévisionnel 2022 (un écart de 1,34 M€ a été constaté). De même, les CP présentés au ROB 2022 diffèrent de ceux inscrits à l'annexe B2.1 du budget prévisionnel 2022 avec un écart de 8,87 M€ (voir annexe n° 5).

Par ailleurs, LSOA a prévu pour l'exercice 2022 un montant global d'investissements de 29,80 M€, supérieur de 13 % par rapport aux prévisions de 2021 et comprenant des investissements structurants pour 15,4 M€, des investissements ponctuels et des investissements récurrents de 7,20 M€ chacun. Cependant, comme relevé précédemment, la faible réalisation des projets d'investissement observée en 2021 (seulement 65,25% et 41,30 % avec et sans les restes à réaliser), conduit la chambre à attirer l'attention de la collectivité sur l'ajustement nécessaire du niveau de ses prévisions.

La chambre invite LSOA à adapter ses projets d'investissement à sa capacité de réalisation, d'autant plus qu'elle ne souffre pas d'un déficit d'investissements. Elle dispose au contraire d'un taux d'équipement relativement élevé par rapport aux EPCI du département et de la région. Sa façade littorale et son attractivité saisonnière, touristique et sportive expliquent en partie ce taux.

Graphique n° 7 : Comparaison taux d'équipement par habitant au 31 décembre



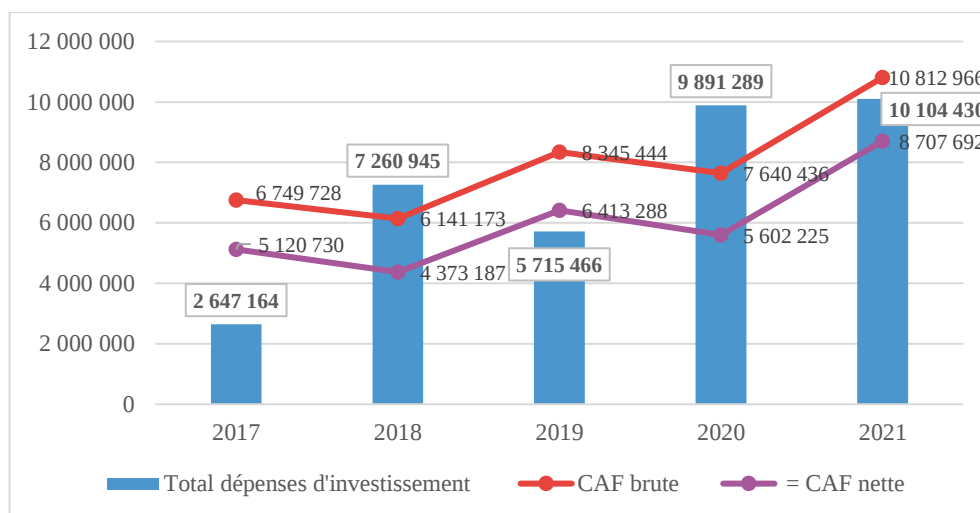
Sources : CRC d'après les comptes de gestion

Le financement propre disponible dégagé a été important sur la période, et a permis d'autofinancer une grande partie des projets d'investissement. Par suite, les nouveaux emprunts, d'un montant cumulé de 6,8 M€, n'ont financé que 19 % des dépenses d'investissement du budget principal au cours des exercices 2018 à 2020.

Ces nouveaux emprunts comprennent une pénalité de renégociation de la dette de 0,60 M€ réglée en 2020.

De plus, pour l'exercice 2022, un emprunt de 2,5 M€ a été prévu lors du vote du budget primitif 2022, mais aucun contrat n'aurait été signé, du fait des retards pris à cause de procédures de passation de marché infructueuses, lancées dans le cadre du projet de construction de la halle polyvalente et culturelle Arena, pour laquelle une autorisation de programme d'un montant total de 35,46 M€ a déjà été votée.

Graphique n° 8 : Évolution des dépenses d'investissement et de l'épargne de 2017 à 2021



Source : comptes de gestion 2017 à 2021

3.3 L'endettement consolidé

L'endettement consolidé (BP et BA) de LSOA a été examiné.

Malgré les nouveaux emprunts d'un montant global de 16,22 M€ sur la période, l'encours de dette consolidée est resté stable (+ 0,5 % en moyenne sur la période) et s'établit au 31 décembre 2021 à environ 50,40 M€, avec un taux d'intérêt apparent très favorable à 2,3 %, et une bonne capacité de désendettement (dette consolidée/CAF consolidée), puisqu'elle se situe à un peu plus de 2 ans à l'issue de l'exercice 2021 (voir tableaux en annexe n° 6).

La renégociation en 2020 des emprunts SFIL²⁷, qui avait entraîné une charge exceptionnelle d'environ 0,50 M€, a permis à LSOA de réduire le montant des remboursements sur la période 2020-2026 en profitant des taux historiquement bas.

Tableau n° 3 : Évolution encours de dettes consolidées BP-BA au 31 décembre

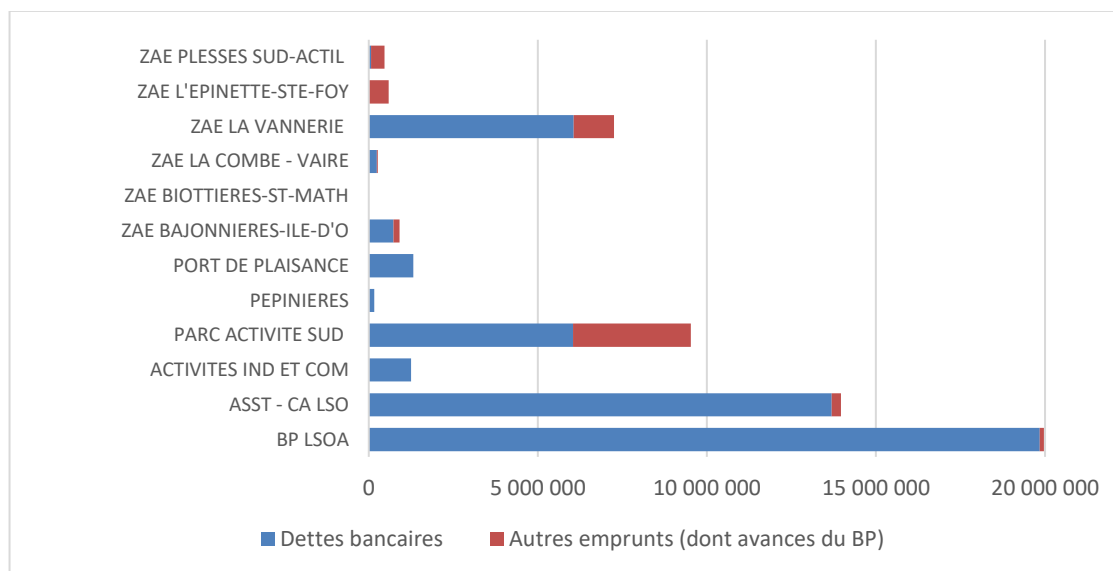
CCO/CCAV	LSOA				
2016	2017	2018	2019	2020	2021
51 386 766	49 325 675	46 164 746	50 648 099	46 217 794	50 394 343

²⁷ Refinancement de 6 emprunts SFIL pour un montant global de 6 M€ sur 15 ans au taux fixe de 0,40 %

Source : Comptes de gestion

Au 31 décembre 2021, environ 89 % de l'endettement est constitué d'emprunts bancaires avec en tête la Caisse d'épargne, le Crédit Agricole et la SFIL.

Graphique n° 9 : Caractéristiques de l'endettement consolidé au 31 décembre 2021



Source : Comptes de gestion consolidation BP/BA

Au 31 décembre 2021, seul 36 % de l'endettement de LSOA relève du budget principal, suivi des BA Assainissement (25 %), Parc d'activité Sud (17 %) et ZAE La Vannerie (13 %). L'ensemble des autres BA totalisent 9 % de l'encours de dette.

Pour le seul budget principal, l'encours de dette par habitant demeure supérieur à la moyenne des EPCI de la Vendée et des CA de la Région. Néanmoins le ratio de désendettement (dette/recettes de fonctionnement) s'est amélioré sur la période pour s'établir à 47,6 % au 31 décembre 2021, plus favorable que celui des EPCI vendéens et des CA régionales.

Tableau n° 4 : Ratio de désendettement

	2017	2018	2019	2020	2021
LSOA	68,3%	61,3%	66,1%	60,4%	47,6%
EPCI Vendée	71,4%	71,9%	66,9%	66,4%	60,6%
CA Région PDL	61,3%	56,2%	54,0%	56,5%	49,0%

Source : Comptes de gestion

En conclusion, LSOA affiche une bonne maîtrise de la gestion de son endettement. La collectivité devra toutefois rester vigilante compte tenu de la remontée des taux d'emprunt.

Les éléments du compte administratif 2022 transmis révèlent qu'aucun nouvel emprunt n'a été contracté sur l'exercice concernant le budget principal.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La progression simultanée des charges et des produits de fonctionnement a permis à la LSOA de conforter son autofinancement tout au long de la période, lui facilitant le financement de ses investissements.

L'intercommunalité a parallèlement eu un recours modéré à l'emprunt.

Cette situation la positionne favorablement par rapport aux communautés d'agglomération ligériennes.

ANNEXES

Annexe n° 1. : Délais de mandatement	37
Annexe n° 2. : Informations patrimoniales	38
Annexe n° 3. : Charges et produits de gestion : comparaison CA Région.....	39
Annexe n° 4. : Charges de gestion : détails et évolutions	40
Annexe n° 5. : Section d'investissement.....	42
Annexe n° 6. : Gestion de la dette	43

Annexe n° 1. : Délais de mandatement**Tableau n° 5 : Délais de mandatement des dépenses du chapitre 011 en 2021**

	Nb Mandats	Proportion	Montants	Proportion
<i>Délai respecté</i>	2622	76,42%	6 721 122	67,64%
<i>Entre 20 et 30 jours</i>	284	8,28%	2 066 705	20,80%
<i>Au-delà de 30 jours</i>	226	6,59%	1 095 363	11,02%
<i>Date fact non renseignée ou date facture postérieure au paiement</i>	299	8,71%	54 064	0,54%
Total	3431	100,00%	9 937 254	100,00%

Source : Fichier des mandats 2021

Tableau n° 6 : Délais de mandatement des dépenses d'investissement en 2021

	Nb Mandats	Proportion	Montants	Proportion
<i>Délai respecté</i>	303	60,72%	1 900 702	28,40%
<i>Entre 20 et 30 jours</i>	59	11,82%	434 883	6,50%
<i>Au-delà de 30 jours</i>	117	23,45%	1 531 477	22,88%
<i>Date fact non renseignée</i>	20	4,01%	2 825 390	42,22%
Total	499	100,00%	6 692 452	100,00%

Source : Fichier des mandats 2021

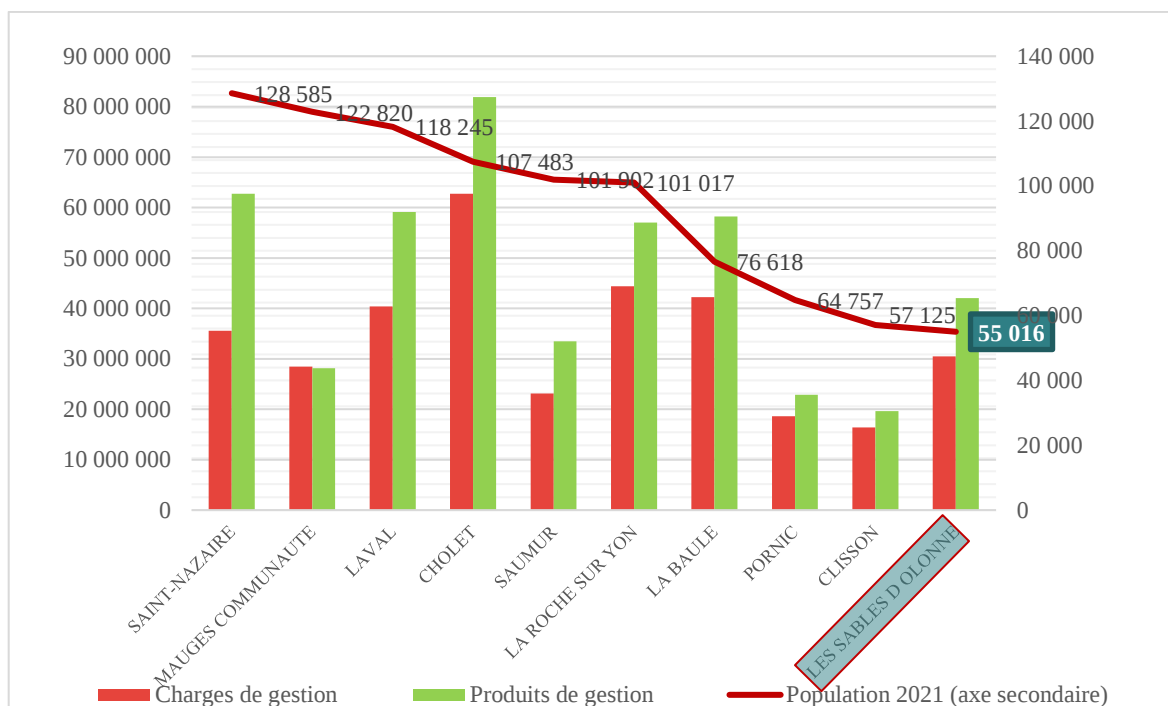
Annexe n° 2.: Informations patrimoniales**Tableau n° 7 : Écart entre inventaire et état de l'actif au 31 décembre 2021**

<i>Comptes</i>	<i>Inventaire</i>	<i>État actif</i>	<i>Écart</i>
202	639 749	639 749	0
203	3 304 263	3 069 101	235 162
204	7 825 978	6 619 825	1 206 153
205	1 253 116	1 252 682	434
21	125 282 221	129 698 425	-4 416 204
23	3 019 388	5 441 382	-2 421 994
248	4 859	2 807 618	-2 802 759
26	279 679	2 109 978	-1 830 299
27	3 160 799	6 395 023	-3 234 224
Total	144 770 050	158 033 782	-13 263 732

Sources : inventaire et état de l'actif au 31 décembre 2021

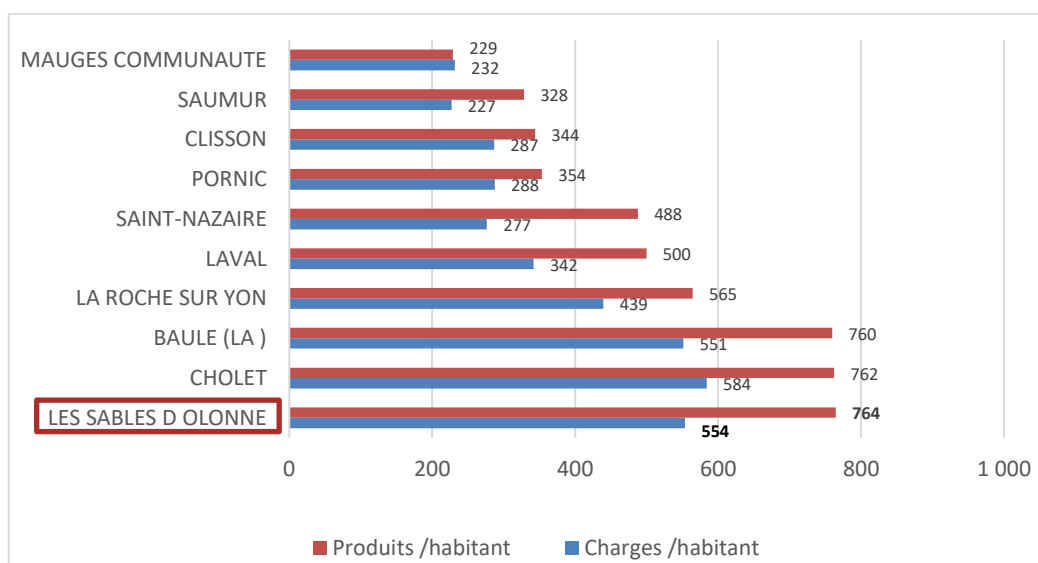
Annexe n° 3.: Charges et produits de gestion : comparaison CA Région

Graphique n° 10 : Charges et produits de gestion 2021 par rapport à la population des CA de la Région Pays de la Loire



Source : CRC d'après Comptes de gestion 2021

Graphique n° 11 : Charges et produits de gestion par habitant (en €)



Source : CRC d'après Comptes de gestion 2021

Annexe n° 4. : Charges de gestion : détails et évolutions**Tableau n° 8 : Détail et évolution des charges de gestion**

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Charges à caractère général</i>	8 368 303	9 677 118	9 159 495	9 352 681	10 557 237	6,0%
<i>Charges de personnel</i>	5 966 946	6 318 288	6 589 032	6 826 195	10 798 512	16,0%
<i>Subventions de fonctionnement</i>	5 771 774	6 217 933	7 388 648	7 933 970	7 806 460	7,8%
<i>Autres charges de gestion</i>	216 738	1 286 813	1 211 824	1 194 333	1 294 369	56,3%
<i>Total Charges de gestion</i>	20 323 762	23 500 152	24 348 998	25 307 179	30 456 578	10,6%

Source : comptes de gestion 2017 à 2021

Tableau n° 9 : Évolution des charges de personnel

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Charges de personnel interne</i>	5 799 311	6 158 322	6 321 335	6 664 917	10 577 450	16,2%
<i>Charges de personnel externe</i>	167 635	159 966	267 697	161 278	221 062	7,2%
<i>Charges totales de personnel</i>	5 966 946	6 318 288	6 589 032	6 826 195	10 798 512	16,0%

Source : Comptes de gestion

Tableau n° 10 : Évolution des charges à caractère général

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Charges à caractère général</i>	8 368 303	9 677 118	9 159 495	9 352 681	10 557 237	6,0%
<i>Dont entretien et réparations</i>	677 027	1 023 954	1 107 788	1 417 866	2 027 606	31,6%
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	44 904	50 763	63 117	72 006	66 850	10,5%
<i>Dont autres services extérieurs</i>	220 234	315 120	289 367	287 683	410 641	16,9%
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	312 907	755 040	542 794	456 509	611 079	18,2%

Source : comptes de gestion

Tableau n° 11 : Évolution des subventions de fonctionnement versées

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Subventions aux établissements publics</i>	3 780 182	3 762 075	3 826 049	3 984 663	4 279 261	3,1%
<i>Subventions aux personnes de droit privé</i>	1 991 593	2 455 858	3 562 599	3 949 307	3 527 199	15,4%
<i>Subventions de fonctionnement</i>	5 771 774	6 217 933	7 388 648	7 933 970	7 806 460	7,8%

Sources : Comptes de gestion et fichier de mandats

Tableau n° 12 : Évolution des autres charges de gestion

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Autres charges de gestion</i>	216 738	1 286 813	1 211 824	1 194 333	1 294 369	56,3%
<i>Dont contribution au service incendie</i>	0	1 046 214	966 926	939 554	946 476	
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	26 500	27 120	24 780	29 372	29 599	2,8%
<i>Dont indemnités des élus (y c. cotisation)</i>	175 873	193 375	206 558	212 802	226 558	6,5%
<i>Dont autres frais des élus</i>	1 470	432	637	786	11 396	66,9%
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables</i>	5 417	4 255	2 130	2 809	37 183	61,9%

Source : comptes de gestion

Annexe n° 5. : Section d'investissement

Tableau n° 13 : État des projets structurants 2021-2022

Libellé Opérations En €	AP/CP	Réalizations (relevé au CA 2021)			Prévisions (relevé BP 2022)	
		Avt 2021	CA 2021	Avt 2022	CP avt 2022	BP 2022
26 LSO ARENA COMPLEXE SPORTIF - HALLE POLYVALENTE ET CULTURELLE	35 457 000	2 093 437	1 464 930	3 558 367	5 604 547	14 500 000
30 AERODROME LES SABLES D'OLONNE	5 216 000	1 689 102	51 400	1 740 502	2 216 058	2 999 940
31 PORT OLONA AMENAGEMENT PLACE VENDEE GLOBE	4 317 423	4 649 080	26 698	4 675 778	4 317 423	0
48 MAISON DES RANDONNEES	967 850	588 332	352 772	941 104	0	0
49 TERRAINS ILOTS NORD	411 490	411 490	0	411 490	411 490	0
50 EXTENSION ILE AUX ENFANTS	509 000	508 233	227 093	735 326	509 084	0
51 RESEAUX SOUPLES ILOT NORD	5 421 000	2 014 523	1 143 463	3 157 986	2 521 379	2 899 620
103 PARC PAYSAGER ET SPORTIF DES CHIRONS	4 000 000	0	25 488	25 488	600 000	1 500 000
104 PLAN VELO	2 500 000	0	161 072	161 072	475 000	506 000
106 VEHICULES NOUV ENERGIE	8 060 000	0	0	0	90 000	1 870 000
PROJETS STRUCTURANTS EN AP	66 859 763	11 954 197	3 452 916	15 407 113	16 744 981	24 275 560

Sources : CRC d'après CA 2021, BP 2022

Tableau n° 14 : Financement de l'investissement

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul sur la période
CAF brute	6 749 728	6 141 173	8 345 444	7 640 436	10 812 966	39 689 747
- Annuité en capital de la dette	1 628 998	1 767 985	1 932 156	2 038 211	2 105 274	9 472 625
= CAF nette ou disponible (C)	5 120 730	4 373 187	6 413 288	5 602 225	8 707 692	30 217 122
+ Recettes d'inv. hors emprunt (D)	298 506	574 370	1 541 767	3 437 690	3 777 760	9 630 093
= Financement propre disponible (C+D)	5 419 235	4 947 557	7 955 055	9 039 915	12 485 452	39 847 215
Dépenses d'équipement	2 405 788	7 104 804	5 552 416	8 831 697	8 992 427	32 887 133
Subventions d'équipement versées	241 376	156 141	163 049	1 059 593	1 112 002	2 732 161
Total dépenses d'investissement	2 647 164	7 260 945	5 715 466	9 891 289	10 104 430	35 619 294

Source : Comptes de gestion

Annexe n° 6. : Gestion de la dette

Tableau n° 15 : Évolution de la dette consolidée BP - BA sur la période

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
<i>Encours de la dette agrégée</i>	52 527 472	51 480 934	55 412 714	51 224 137	55 660 964	1,5%
<i>Dettes réciproques</i>	3 201 796	5 316 188	4 764 615	5 006 342	5 266 621	13,2%
<i>Encours de la dette consolidée (tous budgets)</i>	49 325 675	46 164 746	50 648 099	46 217 794	50 394 343	0,5%
<i>CAF brute consolidée tous budgets</i>	10 863 854	11 018 694	12 688 861	12 005 110	22 814 259	20,4%
<i>Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)</i>	4,5	4,2	4,0	3,9	2,2	-16,5%
<i>Intérêts des emprunts et dettes consolidés</i>	1 452 552	1 410 464	1 263 554	2 349 730	1 167 162	-5,3%
<i>Taux apparent de la dette consolidée (Intérêts des emprunts/dette consolidée)</i>	2,9%	3,1%	2,5%	5,1%	2,3%	

Source : Comptes de gestion

Tableau n° 16 : Endettement consolidée BP - BA au 31 décembre 2021

En Euros	Compte 1641 Emprunts en € auprès d'étab financiers	Compte 165 Dépôts et cautionnements reçus	Compte 168 Autres emprunts et dettes assimilés	Total général	Proportion
BP- LSOA	19 843 818	2 982	116 765	19 963 566	36%
ASST - CA LSO	13 693 057		270 757	13 963 814	25%
PARC ACTIVITE SUD	6 040 614		3 486 743	9 527 357	17%
ZAE LA VANNERIE	6 058 963		1 193 303	7 252 266	13%
PORT DE PLAISANCE	1 312 500		0	1 312 500	2%
ACTIVITES IND ET COM	1 223 249	25 083	0	1 248 332	2%
ZAE BAJONNIERES-ILE-D'O	726 985		178 936	905 921	2%
ZAE L'EPINETTE-STE-FOY			591 218	591 218	1%
ZAE PLESSES SUD-ACTIL	65 553		400 753	466 306	1%
ZAE LA COMBE - VAIRE	235 683		33 390	269 073	0%
PEPINIERES	150 022	10 590	0	160 612	0%
Total général	49 350 444	38 655	6 271 865	55 660 964	100%

Source : Comptes de gestion



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

www.ccomptes.fr/crc-pays-de-la-loire

Chambre régionale des comptes Pays de la Loire

25 rue Paul Bellamy
BP 14119
44041 Nantes cedex 01

Adresse mél.
paysdelaloire@ccomptes.fr