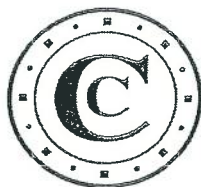


CONSEIL D'AGGLOMERATION
DU LUNDI 1^{er} JUIN 2015
RAPPORT DE LA CHAMBRE
REGIONALE DES COMPTES
(annexe délibération n°2)



SECRETARIAT DU C.C.S
COMPTES ANNUELS

02 AVR. 2015

DIFFUSION

ORIGINAL :
COPIE :

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU NIORTAIS

Années 2006 et suivantes

La chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Poitou-Charentes a examiné le 30 janvier 2015 la gestion de la communauté d'agglomération du Niortais (CAN) à compter de 2006.

Le contrôle a porté sur la pertinence du périmètre de la communauté d'agglomération, les conditions d'exercice de ses compétences, la gestion budgétaire et comptable, la commande publique, la gestion du personnel et, dans le cadre d'une enquête commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, la situation financière.

SOMMAIRE

LA SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU RAPPORT	5
LA RECAPITULATION DES RECOMMANDATIONS	7
LA PROCÉDURE	9
1. ÉVOLUTION ET PERTINENCE DU PÉRIMÈTRE INTERCOMMUNAL	10
1.1. Création de la communauté d'agglomération du Niortais	10
1.2. Pertinence du périmètre intercommunal au regard de l'aire urbaine de Niort	10
1.3. Stratification des structures intercommunales sur le territoire de la CAN	11
1.4. Institutions	11
2. CONDITIONS D'EXERCICE DES COMPÉTENCES	12
2.1. Compétences obligatoires	13
2.1.1. Développement économique	13
2.1.2. Aménagement de l'espace communautaire	17
2.1.3. Habitat	19
2.1.4. Politique de la ville	22
2.2. Compétences optionnelles	22
2.3. Compétences facultatives	23
2.3.1. Présentation générale	23
2.3.2. Création, aménagement et gestion de la voirie d'intérêt communautaire	23
2.3.3. Voirie du transport en commun en site propre	24
3. GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	26
3.1. Procédures budgétaires et comptables	26
3.1.1. Absence de règlement budgétaire et financier et de rapport de synthèse relatif aux orientations budgétaires	26
3.1.2. Comptes certifiés du délégataire de service public et des associations subventionnées	26
3.1.3. Participations : rapports présentés par les élus représentant la collectivité aux conseils d'administration de sociétés d'économie mixte locales	27
3.2. De faibles taux de réalisation, un nombre limité d'opérations individualisées	27
3.2.1. Constats	27
3.2.2. Préconisations	27
3.3. Tenue de l'état de l'actif	28
3.3.1. Biens mis à disposition par les communes membres	28
3.3.2. Biens mis à disposition ou en affermage par la CAN	28
3.3.3. Valeur unitaire des biens inscrits à l'actif	29
3.4. Traitement comptable des opérations relatives aux zones d'aménagement concerté	29
3.4.1. Suivi budgétaire	29
3.4.2. Comptabilisation de stocks de terrains	30
3.4.3. Absence d'identification comptable des avances consenties aux aménageurs	30
3.5. Budgets annexes hors zones d'activités économiques	31
3.5.1. Présentation générale	31
3.5.2. Organisation des budgets annexes de la nouvelle CAN à compter de 2014	31

4.	SITUATION FINANCIERE	32
4.1.	Section de fonctionnement.....	32
4.1.1.	Présentation des charges et produits consolidés par grandes masses	32
4.1.2.	Contributions directes	32
4.1.3.	Dotations et participations de l'Etat.....	35
4.1.4.	Charges	36
4.2.	Section d'investissement.....	38
4.2.1.	Investissements	38
4.2.2.	Endettement	38
5.	COMMANDE PUBLIQUE	40
5.1.	Délégation de service public des transports collectifs	40
5.1.1.	Présentation générale du contrat en cours d'exécution	40
5.1.2.	Conditions de mise en œuvre de la D.S.P. en 2010	41
5.1.3.	Exécution	42
5.1.4.	Evolution de la tarification et des prestations.....	43
5.2.	Organisation de la fonction marchés.....	44
5.2.1.	Vue d'ensemble	44
5.2.2.	Définition, évaluation et recensement des besoins.....	45
5.2.3.	Performance de la passation	45
6.	GESTION DU PERSONNEL.....	46
6.1.	Organisation.....	46
6.1.1.	Répercussions de la fusion extension en 2014	46
6.1.2.	Organigramme général des services	47
6.2.	Absence de mutualisation de services	48
6.2.1.	Un système reposant principalement sur des conventions de prestations de service	48
6.2.2.	Urbanisme	49
6.2.3.	Développement durable.....	49
6.3.	Evaluation et régime indemnitaire.....	49
6.3.1.	Evaluation.....	49
6.3.2.	Régime indemnitaire.....	50

LA SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU RAPPORT

1. ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE INTERCOMMUNAL

Dans le cadre du schéma départemental de coopération intercommunale, la communauté d'agglomération de Niort a fusionné, à compter du 1^{er} janvier 2014, avec la communauté de communes de plaine de Courance et été étendue à la commune de Germond Rouvre. Malgré une rationalisation certaine de la carte intercommunale, cette fusion extension n'a pas tenu compte des perspectives de développement économique, logistique et agroalimentaire qu'aurait présenté un regroupement avec les communautés de communes situées à l'est, autour d'un axe Niort-Saint-Maixent en direction de Poitiers, comme le conseil de la communauté d'agglomération de Niort et le conseil municipal de Niort avaient pu en formuler le vœu par des délibérations prises en 2013. Cette reconfiguration apparaît comme une étape, sachant que, conformément à la législation, le schéma départemental de coopération intercommunale sera revu en 2015. A cette occasion, un élargissement gagnerait à être opéré en cohérence avec l'aire urbaine de Niort.

2. CONDITIONS D'EXERCICE DES COMPÉTENCES

A défaut d'avoir exercé dans leur plénitude les compétences obligatoires et optionnelles, la CAN s'est investie dans de nombreuses compétences facultatives. Dans le champ des compétences obligatoires, elle est intervenue dans des domaines spécifiques, sans véritable logique d'ensemble. Cette multiplicité d'interventions ne doit pas masquer la difficulté pour la CAN à s'affirmer comme pilote des politiques publiques dont elle doit assurer la mise en œuvre sur son territoire (habitat, aménagement du territoire, développement économique). En septembre 2011, la communauté d'agglomération de Niort a adopté un schéma de développement économique et commercial. Malgré cet effort de planification, elle n'est pas parvenue à conduire une action cohérente sur l'ensemble des zones d'activité économique de son territoire, ni à instituer une politique harmonisée pour leur commercialisation. Certaines zones d'activité ont continué d'être portées directement par les communes qui les avaient initiées. Leur inscription formelle dans le schéma précité n'a pas suffi à élaborer une véritable stratégie d'ensemble.

Par suite de l'abandon de divers projets, notamment le transport en commun en site propre et la zone d'aménagement concerté de la vallée Guyot à Niort, décidé au début de la nouvelle mandature issue des élections municipales de mars 2014 et de l'adoption récente de nouvelles lois dans les domaines de l'environnement, de l'habitat et de la politique de la ville, une révision des interventions de la CAN dans ses principaux champs de compétences apparaît inévitable. Cela pourrait la conduire à mettre en œuvre ces politiques publiques de façon plus cohérente avec les communes membres, par le biais notamment d'une mutualisation des services concernés.

Les diverses révisions dictées par l'entrée en vigueur de la loi pour l'aide au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014 et par l'élargissement intervenu en 2014 impliqueront la révision du schéma de cohérence territoriale adopté en 2013 par la communauté d'agglomération de Niort en y intégrant pleinement l'aménagement commercial.

3. GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

En l'absence de règlement budgétaire et financier, les procédures budgétaires et comptables sont perfectibles. Les faibles taux de réalisation tout au long de la période examinée font apparaître la nécessité d'améliorer les conditions de mise à jour du plan pluriannuel d'investissement dont la communauté d'agglomération s'est dotée en 2012. Hormis une autorisation de programme relative à la construction du nouveau siège administratif, les comptes pâtissent d'une absence d'individualisation des opérations d'investissement. Les conditions d'exercice des compétences ne sont pas étrangères à ce mode de présentation.

Au niveau du bilan, la tenue de l'état de l'actif est perfectible. Une remise à plat des biens mis à disposition de la CAN par les communes membres et des équipements mis à disposition ou en affermage par la CAN est nécessaire. Des améliorations méritent également d'être apportées au traitement comptable des opérations afférentes aux zones d'aménagement concerté afin d'en faciliter l'identification dans les documents budgétaires. Les avances de trésorerie consenties aux aménageurs doivent être identifiées dans la comptabilité.

4. SITUATION FINANCIERE

Le bon niveau d'autofinancement dégagé par la section de fonctionnement fait apparaître a priori une situation financière saine mais reflète en réalité, un exercice a minima des compétences dévolues à la CAN. La portée de plusieurs indicateurs en est relativisée.

Les finances communautaires ont été affectées par la réforme de la fiscalité en 2010 et les mesures adoptées par la loi de finances pour 2014. En 2014, alors que le périmètre s'est élargi, la dotation globale de fonctionnement a progressé de seulement 3,2 %, à 19,4 M€. Un renforcement de l'intégration intercommunale, notamment au niveau de la voirie et des parcs de stationnement, ainsi que de l'urbanisme et du développement durable, pourrait atténuer les effets de la baisse des dotations. Ce renforcement apparaît d'autant plus nécessaire que l'article 55 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a créé un coefficient de mutualisation des services.

Enfin, le pacte financier repose toujours sur des paramètres datant de la création de la CAN, en 2000, à une époque où la commune de Chauray percevait le produit de la taxe professionnelle acquittée par l'ancienne CAMIF. Les évolutions du tissu économique de l'agglomération mériteraient d'être intégrées dans un nouveau pacte prévoyant un examen annuel de la prospective de la communauté et de chacune des communes membres et mettant en œuvre une concertation en continu entre celles-ci en matière de décisions fiscales.

5. COMMANDE PUBLIQUE

Un audit interne est en cours depuis 2012 sur la fonction achat, avec pour objectif la mise en place d'un processus global, le risque étant, compte tenu de la proportion de marchés transversaux, que les commandes ne soient pas toujours rattachées à un marché ou à la famille de marchés qui lui correspond. Etablir un guide d'achats, travailler sur la commande hors marché et mettre en place une nomenclature d'achats sont des impératifs incontournables.

S'agissant de la délégation de service public des transports urbains, les missions du délégataire ont connu des ajouts non négligeables, entraînant des modifications substantielles du contrat initial. Indépendamment des actualisations prévues au contrat, les diverses contributions versées à celui-ci ont fait évoluer la base financière d'origine. Il convient également de souligner le refus, par la CAN, de relever les tarifs au titre de l'exercice 2012 au niveau demandé par l'exploitant, ce qui l'a conduit à verser une contribution forfaitaire supplémentaire de compensation.

6. GESTION DU PERSONNEL

Aucune mutualisation de services n'a été organisée avec une ou plusieurs communes. Des moyens ont été mis en commun avec ceux de la ville de Niort dans des domaines circonscrits. Des activités en doublon avec celle-ci persistent en matière de développement durable et d'urbanisme. La révision de certains projets rendue nécessaire par les orientations de la nouvelle équipe issue des élections municipales de mars 2014, comme par exemple, le plan d'aménagement et de développement durable, pourrait être l'occasion de rationaliser les interventions de chacun et d'envisager une mutualisation des services.

LA RECAPITULATION DES RECOMMANDATIONS

Les recommandations de la chambre donnent lieu à un suivi de leur mise en œuvre

Les cotations utilisées sont les suivantes :

- « recommandations totalement mises en œuvre » ;
- « recommandations partiellement mise en œuvre" qui ont fait l'objet d'un commencement d'exécution ou d'un engagement à les mettre en œuvre » ;
- « recommandations à suivre" qui, pour diverses raisons, n'ont pas fait l'objet d'une mise en œuvre totale ou partielle et qui sont maintenues par la chambre » ;
- « recommandations devenues sans objet ».

Ce suivi intervient soit immédiatement au vu des réponses apportées entre la notification du rapport d'observations provisoires et celles du rapport d'observations définitives, soit lors du contrôle suivant.

La présente récapitulation liste les recommandations de la chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Poitou-Charentes et les suites qui leur ont été réservées.

Recommandations à mettre en œuvre

PERIMETRE INTERCOMMUNAL

1. prendre la compétence de production et de distribution d'eau potable

EXERCICE DES COMPETENCES

2. inscrire, parmi les compétences optionnelles, la compétence de gestion, aménagement et entretien de la voirie ; gestion, aménagement et entretien des parcs de stationnement d'intérêt communautaire
3. élaborer un nouveau schéma de développement économique et commercial (SDEC) avant son échéance prévue en 2016
4. développer des partenariats en vue d'assurer la commercialisation des terrains aménagés sur les zones d'activités économiques
5. revoir la configuration du schéma de cohérence territoriale en articulation avec les EPCI de l'aire urbaine

GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

6. remettre à l'ordre du jour l'élaboration d'un règlement financier envisagée en 2010
7. améliorer la programmation budgétaire au travers d'une programmation pluriannuelle des investissements réaliste avec la mise en place d'un dispositif interdisant d'inscrire en autorisation de paiement pluriannuel des investissements qui ne pourraient pas être solvabilisés en crédits de paiements annuels

SITUATION FINANCIERE

8. revoir le pacte financier communautaire dans le sens d'une prospective financière développée et d'une concertation accrue et continue avec les communes membres en matière de fiscalité

COMMANDE PUBLIQUE

9. mettre en place une nomenclature correspondant à l'analyse des besoins de la communauté d'agglomération
10. établir un guide d'achats permettant à l'ensemble des services de travailler selon les mêmes procédés
11. suivre les commandes hors marchés en lien avec les marchés passés

GESTION DU PERSONNEL

12. produire avant le 14 avril 2015 le rapport relatif aux mutualisations de services avec ceux des communes membres dans les conditions prévues à l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales

Recommandations partiellement suivies d'effet (engagement)

13. procéder à l'évaluation du plan de déplacements urbains à mi-parcours de son exécution conformément à l'obligation légale
14. veiller à la qualité de l'information communiquée à l'assemblée délibérante et fournie en annexe aux comptes administratifs
15. être plus vigilant sur les conditions d'octroi d'avances de trésorerie jusqu'à la fin de l'exécution de la concession d'aménagement de la ZAC Bâtipolis, en évitant de se substituer à un établissement de crédit

LA PROCEDURE

Le contrôle a été effectué dans le cadre du programme 2013 de la chambre.

L'ouverture du contrôle a été notifiée à l'ordonnateur en fonctions par lettre du 13 septembre 2013.

Les entretiens préalables prévus par le code des juridictions financières ont eu lieu les 19 mai 2014, 13 mai 2014, 29 avril 2014 et 12 juin 2014, respectivement avec Madame Geneviève GAILLARD, présidente jusqu'au 31 décembre 2013, M. Claude ROULLEAU, président à titre transitoire du 1^{er} janvier au 24 janvier 2014, M. Pascal DUFORESTEL, président du 24 janvier 2014 au 14 avril 2014, et M. Jérôme BALOGE, président depuis le 14 avril 2014.

Au cours de sa séance du 12 août 2014, la chambre a décidé d'adresser à M Jérôme BALOGE un rapport d'observations provisoires qui lui a été notifié le 10 octobre 2014. Une copie de ce rapport a été communiquée à chacun de ses trois prédécesseurs le même jour. En outre, le président de la société anonyme d'économie mixte Deux-Sèvres aménagement (DSA) et celui de la société d'économie mixte des transports de l'agglomération niortaise (SEMTAN) ont été destinataires d'extraits de ce rapport, en qualité de tiers mis en cause.

Les réponses apportées aux observations provisoires de la chambre ont été enregistrées dans les conditions suivantes.

NOM ET QUALITE DU DESTINATAIRE	DOCUMENT ADRESSE	REPONSE
M. Jérôme BALOGE, président de la communauté d'agglomération du Niortais	Rapport d'observations provisoires (ROP)	10 décembre 2014 (reçue le 12 décembre)
M. Pascal DUFORESTEL, président du 24 janvier 2014 au 14 avril 2014	Copie du ROP	Pas de réponse
M. Claude ROULLEAU, président à titre transitoire du 1 ^{er} janvier au 24 janvier 2014		
Mme Geneviève GAILLARD, présidente de la communauté d'agglomération de Niort jusqu'au 31 décembre 2013		12 décembre 2014 (reçue le 15 décembre)
M. le président de la société d'économie mixte des transports de l'agglomération niortaise	Extraits à tiers mis en cause	5 décembre 2014 (reçue le 10 décembre)
M. le président de la société d'économie mixte locale Deux-Sèvres aménagement		Pas de réponse

Lors de sa séance du 30 janvier 2015, la chambre a arrêté les observations définitives qui figurent dans le présent rapport.

1. EVOLUTION ET PERTINENCE DU PERIMETRE INTERCOMMUNAL

1.1. CREATION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU NIORTAIS

Regroupant 29 communes de la partie ouest de l'arrondissement de Niort et peuplée de 102 000 habitants, la communauté d'agglomération de Niort, telle qu'elle se présentait au 31 décembre 2013, était bordée par des communautés de communes dont la population ne dépassait pas 15 000 habitants. En 2010, la chambre régionale des comptes notait, dans son précédent rapport d'observations, que son périmètre n'était pas optimal au regard de l'aire urbaine de Niort au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Au sein d'une association du bassin de vie niortais qu'elles avaient créée en 2009, la communauté d'agglomération de Niort et la communauté de communes de plaine de Courance (C.C.P.C.), située au sud, envisageaient de réfléchir à des projets d'intérêt commun, tels qu'un inter-schéma de cohérence territoriale, lesquels sont demeurés lettres mortes.

Dans le cadre du schéma départemental de coopération intercommunale des Deux-Sèvres défini par un arrêté préfectoral du 28 décembre 2011, en application des articles 35 et 60 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, un arrêté préfectoral du 29 mai 2013 a prévu la fusion de la communauté d'agglomération de Niort avec la communauté de communes de plaine de Courance (C.C.P.C.), assortie d'une extension à la commune de Germond-Rouvre. Composé de 45 communes représentant une superficie de 821 km², contre 540 km² auparavant, et regroupant 117 000 habitants, soit un peu moins d'un tiers de la population des Deux-Sèvres, l'ensemble a pris la dénomination de « communauté d'agglomération du Niortais »¹. Les conditions de ce regroupement ont été rendues difficiles par l'opposition de plusieurs communes membres de la C.C.P.C., à l'origine de contentieux, tous rejetés à l'exception d'un recours au fond qui reste pendant.

1.2. PERTINENCE DU PERIMETRE INTERCOMMUNAL AU REGARD DE L'AIRE URBAINE DE NIORT

Selon une étude de l'INSEE commandée en 2013 par la CAN², l'aire urbaine³ de Niort offre de bonnes conditions d'emplois dues en grande partie à la présence historique de mutuelles d'assurance. Les 8 plus gros établissements dépendent des mutuelles ou de la fonction publique. Le neuvième établissement est l'entreprise métallurgique Pujoulat, située à Granzay-Gript sur le territoire de l'ancienne communauté de communes de plaine de Courance, et employant 700 personnes. Accueillant à la fois les sièges de grandes entreprises et des secteurs spécifiques en croissance liés aux nouvelles technologies, l'aire urbaine de Niort a connu, dans la décennie 2000, un rebond démographique à la faveur de l'arrivée d'actifs et d'enfants qui se sont installés majoritairement à la périphérie du pôle urbain.

Plus étendue que l'ensemble formé par la communauté d'agglomération du Niortais, l'aire est composée de 77 communes dont 3 en Vendée. En 2010, 151 250 personnes y résidaient, dont 70 130 dans le pôle urbain constitué de Niort, Aiffres, Chauray et Bessines. La densité de celui-ci est de 575 habitants au km², contre 658 habitants au km² dans le référentiel établi par l'INSEE, à partir d'aires urbaines présentant des similitudes, avec une superficie arable à 37 %. Territoire à forte dominante rurale, l'agglomération niortaise se caractérise par une localisation décalée, au sud-ouest des Deux-Sèvres, aux confins de la Vendée et de la Charente-Maritime. L'activité économique est concentrée vers l'est à proximité de l'axe Niort-La Crèche-Saint-Maixent-l'École. La croissance de la population de l'aire est à l'origine d'une périurbanisation. Alors que l'habitat se

¹ Par commodité, l'acronyme « CAN 1 » sera utilisé pour la communauté d'agglomération de Niort dans sa configuration antérieure au 31 décembre 2013 et « CAN 2 » pour la communauté d'agglomération du Niortais.

² Revue *Décimal*, n°331 d'octobre 2013, INSEE Poitou-Charentes.

³ Une aire urbaine est une aire d'influence d'une unité urbaine offrant plus de 10 000 emplois, constituée de plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. La couronne périurbaine de l'aire est formée par les communes dont 40 % des actifs occupés travaillent dans le pôle ou dans les autres communes attirées par le pôle. Une unité urbaine est un ensemble d'une ou plusieurs communes présentant une continuité du tissu bâti et comptant au moins 2 000 habitants.

disperse, l'emploi demeure concentré, pour les trois quarts, à Niort, Chauray et La Crèche, engendrant d'importantes migrations pendulaires orientées vers le pôle urbain. Environ 7 300 actifs font la navette entre l'aire urbaine et le sud des Deux-Sèvres, dans un sens ou dans l'autre. Malgré des atouts liés à la proximité de la façade Atlantique, la desserte du T.G.V. et une bonne accessibilité routière vers le sud-ouest de la France, le territoire de la CAN ne comprend pas le nœud autoroutier et logistique constitué par le croisement de l'A83 et de l'A10, à la Crèche, à l'est de Niort, situé sur le territoire de la communauté de communes du Haut val de Sèvre.

Dans ce contexte, la fusion avec la communauté de communes de plaine de Courance (C.C.P.C.), située au sud de Niort, a été réalisée au détriment d'une logique économique. Malgré un dynamisme certain et la desserte de l'autoroute A 10, elle n'est pas située sur un axe comparable à celui de La Crèche-Saint-Maixent, ni sur un nœud autoroutier aussi stratégique. A maints égards, la C.C.P.C. présentait des complémentarités avec la CAN 1. Depuis 2004, le zonage de l'INSEE l'intègre au bassin de vie du Niortais. En mai 2010, un rapport d'étape rédigé dans la perspective d'un schéma de cohérence territoriale (Scot) pour la C.C.P.C. confirmait le lien étroit entre les territoires des deux groupements et notait une forte interdépendance des deux E.P.C.I. en termes de trajets domicile-travail. Mais, par son caractère rural et sa proximité avec le pays de Melle, le territoire de la C.C.P.C. présente une dissemblance par rapport à celui de la CAN 1.

1.3. STRATIFICATION DES STRUCTURES INTERCOMMUNALES SUR LE TERRITOIRE DE LA CAN

Plusieurs communes de la CAN sont regroupées dans des syndicats intercommunaux intervenant dans des domaines en dehors de son champ de compétence, comme par exemple pour l'entretien de la voirie et l'alimentation en eau potable.

La CAN est compétente en matière de voirie uniquement pour les zones d'activité économique déclarées d'intérêt communautaire. Celles situées sur les territoires des communes d'Echiré, Saint-Gelais et Sainte-Maxire sont entretenues depuis plusieurs années par un syndicat intercommunal à la carte (SIC)⁴ dans le cadre d'une convention passée avec la CAN.

Depuis plusieurs années, une réflexion a été lancée en vue d'une prise de la compétence de la gestion de l'eau par la CAN, qui intervient déjà, à titre optionnel, en matière d'assainissement. Une étude commandée en 2008 par la CAN, et demeurée sans suite, mettait en lumière une situation complexe liée à l'intervention de plusieurs syndicats dont le ressort dépassait parfois celui de la communauté. En juillet 2013, les conclusions d'une nouvelle étude commandée par la CAN mettaient en évidence les baisses de prix de l'eau pour une majorité d'usagers dans l'hypothèse d'un transfert de compétence des 4 syndicats de production d'eau et des 9 structures, syndicats ou communes, distributrices d'eau potable présentes sur le territoire de la CAN 1: La création d'une régie communautaire mutualisée avec celle, déjà existante au sein de la CAN 1, de l'assainissement était préconisée. L'institution d'une unique structure de production et de distribution d'eau sur la totalité du territoire CAN remédierait à l'enchevêtrement des intervenants et à la difficulté pour les plus petites d'entre elles à assurer la pérennité des services, même si, au plan financier, des investissements conséquents seraient rendus nécessaires pour isoler hydrauliquement Chauray et Vouillé.

1.4. INSTITUTIONS

En vertu de l'article L. 5211-6-1 du C.G.C.T., la représentation des communes au conseil communautaire pouvait être majorée de 25 %, sous réserve de l'accord des deux tiers des conseils municipaux des communes représentant au moins la moitié de la population totale de celles-ci, ou la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant au moins les deux tiers de la population totale de celles-ci, ce qui en l'occurrence aurait permis de porter à 100 le nombre de délégués au conseil de la CAN 2. Cette majorité qualifiée n'ayant pas été obtenue, le nombre de conseillers communautaires a été ramené à 88, dont

⁴ Ce syndicat assure, pour le compte des communes, l'entretien de 150 km de voirie, de 40 hectares d'espaces verts, de divers bâtiments communaux et d'une aire d'accueil des gens du voyage. Il emploie une quarantaine de personnes, dont 19 pour l'entretien de la voirie et d'une aire d'accueil des gens du voyage.

38 pour Niort au lieu de 45 dans la configuration actuelle, 3 pour Aiffres, 3 pour Chauray, deux pour Echiré, deux pour Vouillé et un seul siège pour chacune des autres communes. Au plan national, la CAN est dans une situation singulière puisque, selon une enquête réalisée en 2014 par l'assemblée des communautés de France à partir de 500 réponses, 90 % des communautés ont pu dégager une majorité qualifiée pour la répartition des sièges.

Un arrêté préfectoral du 7 octobre 2013 a déterminé la composition du conseil communautaire de la nouvelle CAN pour la période précédant le renouvellement général des conseils municipaux, soit du 1^{er} janvier 2014 au 19 mars 2014. En application de la loi du 16 décembre 2010, du 1^{er} janvier 2014 et jusqu'au 24 janvier 2014, le doyen des présidents des E.P.C.I. fusionnés, à savoir le président de la communauté de communes de Plaine de Courance, est devenu président du nouvel ensemble à titre transitoire. Un président a été élu par le conseil communautaire le 24 janvier 2014. Le 14 avril 2014, le conseil communautaire issu des élections municipales de mars 2014 a élu le maire de Niort président.

Synthèse sur l'évolution et la pertinence du périmètre intercommunal

En l'absence d'un regroupement autour d'un axe Niort-Saint-Maixent, la fusion de la CAN et de la C.C.P.C. avec l'extension à la commune de Germond Rouvre apparaît comme une solution de compromis ne reflétant pas totalement les réalités économiques du bassin de vie du Niortais. Contrairement au souhait formulé, en 2013, par le conseil de la communauté d'agglomération de Niort et par le conseil municipal de Niort d'élargir le périmètre de l'E.P.C.I. à l'aire urbaine de Niort, celui-ci ne l'a été que partiellement et sans lien véritable avec les perspectives de développement économique, logistique et agroalimentaire que présentait une fusion avec les communautés de communes situées à l'est, autour d'un axe Niort-Saint-Maixent. A l'occasion de la révision du S.D.C.I. conformément à la loi, un regroupement gagnerait à être opéré en cohérence avec l'aire urbaine de Niort.

Avant la création de la nouvelle CAN en 2014, il existait déjà des redondances entre la CAN 1 et des syndicats intercommunaux inclus en totalité ou en partie sur son territoire. L'exercice à titre seulement facultatif de la compétence de voirie par la CAN et le périmètre très restreint de la voirie déclarée d'intérêt communautaire a favorisé la pérennisation et le développement des activités du syndicat intercommunal à la carte (SIC). De même, dans le domaine de l'alimentation en eau potable, le territoire de la CAN 2 compte de multiples entités productrices et/ou distributrices, dont 4 à l'intérieur du périmètre de la CAN 1. La fusion-extension de 2014 n'a pas encore permis d'engager une réflexion hautement souhaitable sur ces redondances.

Il serait donc indiqué, dans un souci de bonne gestion, que la CAN prenne la compétence de production et de distribution d'eau potable.

2. CONDITIONS D'EXERCICE DES COMPETENCES

En application de l'article L. 5216-5-III du C.G.C.T., le conseil de la CAN a déterminé, au fur et à mesure, les domaines d'intérêt communautaire. En 2006, les statuts ont été toilettés, la plupart des modifications ayant consisté en des reprises de compétences par les communes, dénommées localement « *dé-transferts* ». Par la suite, les statuts ont été révisés pour intégrer des compétences facultatives, comme le tourisme (2010) et l'aménagement et l'entretien d'aires d'accueil des gens du voyage.

Par suite de la fusion extension de 2014, et comme les domaines de compétences de la CAN 1 et de la communauté de communes de Plaine de Courance (C.C.P.C.) ne se recoupent pas, l'organe délibérant est amené à se prononcer sur le champ de compétences du nouvel E.P.C.I. Dans l'attente de cette harmonisation, le III de l'article L. 5211-41-3 du C.G.C.T. prévoit un dispositif d'exercice différencié des compétences sur le territoire de la CAN 2. Les compétences obligatoires qui étaient dévolues à la CAN 1 et à la C.C.P.C. sont-elles exercées par le nouvel E.P.C.I. sur l'ensemble de son périmètre. S'agissant des compétences optionnelles et facultatives, jusqu'au 31 décembre 2015, la CAN 2 exerce, dans les périmètres de la CAN 1 et de la C.C.P.C., les compétences qui leur avaient été respectivement transférées par les communes. En effet, la CAN 2 n'ayant pas délibéré sur ce point avant le 31 mars 2014, échéance fixée par le

législateur, le choix a été fait d'en rester aux compétences agrégées. L'intérêt communautaire devait donc être défini au plus tard le 31 décembre 2015, sachant que le transfert aux communes membres de l'ancienne de C.C.P.C. des compétences sociales décidé par une délibération du 20 octobre 2014 a conduit à la constitution par celles-ci d'un syndicat mixte dédié à ces matières, à effet au 1^{er} janvier 2015, ce qui ne contribue pas à la rationalisation de la carte intercommunale voulue par le législateur.

A quelques nuances près, la CAN 1 et la C.C.P.C. étaient dotées de compétences obligatoires similaires : développement économique (création, aménagement, entretien et gestion des zones d'activité et actions de développement économique), aménagement de l'espace communautaire (schéma de cohérence territoriale, création et aménagement de zones d'aménagement concerté, organisation des transports urbains), équilibre social de l'habitat (programme local de l'habitat, action et aides en faveur du logement social et des personnes défavorisées, réserves foncières et amélioration du parc immobilier bâti) et politique de la ville (contrat urbain de cohésion sociale et dispositifs locaux de prévention de la délinquance). La C.C.P.C. assurait, à titre obligatoire, des missions de défense incendie et de conception d'un système d'information géographique. S'agissant d'une communauté de communes, elle exerçait des actions liées à l'habitat à titre optionnel et non obligatoire (aide au logement des personnes défavorisées et de logement social).

Par ailleurs, la C.C.P.C. s'était dotée, à titre facultatif, d'une politique familiale et sociale comprenant des actions pour l'insertion des jeunes et des adultes, un service de portage de repas à domicile, un comité local d'information et de coordination dans le domaine de la prise en charge des personnes âgées dépendantes, des actions en faveur de la petite enfance (deux crèches multifonctions), un centre de loisirs sans hébergement (enfants de 3 à 12 ans), et un service transport scolaire.

2.1. COMPETENCES OBLIGATOIRES

2.1.1. Développement économique

2.1.1.1. Missions relevant du domaine économique

Après 6 décennies de prospérité favorisée par l'activité des assurances et de la CAMIF, la liquidation de cette entreprise en 2008 a marqué véritablement l'entrée de l'agglomération niortaise dans la crise, suivie en 2013 par l'annonce du transfert du siège social de la caisse régionale du crédit agricole à La Rochelle. La CAN a alors tenté d'ouvrir à d'autres activités, notamment la recherche et l'économie sociale. A cet effet, elle a élaboré un schéma de développement économique et commercial pour les années 2011 à 2016, et elle s'est attachée à encourager la création d'entreprises, par le biais d'un comité de bassin d'emploi du Niortais, association de type loi de 1901 créée en 2010 conjointement avec deux communautés de communes voisines, dont la C.C.P.C., le conseil général et le conseil régional. En outre, sa participation à l'association du centre européen des risques, dénommée aujourd'hui « *Calyxis – pôle d'expertise du risque* », s'inscrit dans le cadre de la compétence de développement économique.

2.1.1.2. Orientations du schéma de développement économique et commercial 2011-2016

Adopté par une délibération du 27 juin 2011 pour la période 2011-2016, et amendé par une délibération du 26 septembre 2011, le schéma de développement économique et commercial (SDEC) vise à renforcer l'attractivité de l'espace communautaire auprès des entreprises, à élaborer une typologie des zones d'activités économiques en vue de disposer d'un outil de planification des aménagements et à faciliter le développement d'une offre commerciale cohérente. Il s'appuie sur le diagnostic de consultants externes ayant rédigé des études à la demande de la CAN et de l'Etat. Réalisée en lien avec les autres documents cadres de la CAN, SCoT, plan de déplacements urbains et programme local de l'habitat, la conception du SDEC a associé les principaux acteurs économiques du territoire, chambres consulaires, Etat, région Poitou-Charentes, département des Deux-Sèvres, chambre régionale de l'économie sociale, ainsi que l'ancienne C.C.P.C. Le SDEC prévoyait une évaluation à mi-parcours en 2014 qui reste à réaliser. Son budget annuel était fixé initialement à 12,6 M€, soit 63 M€ pour la période 2011-2016. Sur ces 12,6 M€, le budget d'investissement s'élevait à 10,6 M€. Dans les faits, les consommations effectives ont été nettement inférieures à ces niveaux de prévision, ce qui dénote un problème de programmation.

Le SDEC a recensé 21 zones d'activité économique, inventoriées au sein d'un budget annexe dédié, ce qui a permis de remettre à plat leurs dénominations respectives et de répartir correctement les frais et les dépenses entre des zones dont certaines avaient été créées, avant la naissance de la CAN, par les communes membres sans véritable cohérence économique et comptable. Le SDEC distingue deux catégories de zones d'activités économiques communautaires, structurantes et de proximité. Situées sur un bassin d'emploi et à proximité d'infrastructures de communication, les premières ont une vocation sectorielle. Les secondes ont pour objet de mailler le territoire communautaire. Afin de réguler le développement urbain, en évitant notamment le mitage au sein des zones d'activité économique communautaires, les espaces économiques urbanisés jouxtant les zones déclarées d'intérêt communautaire depuis 2005 ont été intégrés dans les périmètres de celles-ci, ces derniers étant pris en compte dans les documents d'urbanisme. Conformément aux principes d'aménagement du territoire inscrits dans le SDEC et visant à soustraire le maximum d'espace agricole de ces périmètres, en cas d'abandon ou de suspension d'un projet de zone, comme cela a été le cas en 2014 avec celle située route de Parthenay à Niort, les terrains sont affectés à une réserve foncière.

Le développement commercial à l'horizon de 2016 repose sur la création d'un pôle commercial au sud de Niort et à Bessines, la « zone des portes du marais », également dénommée « la Mude », la ZAC pôle sports à Niort, aménagée à partir de 2010, et le renforcement de l'offre commerciale dans le centre de Niort. Parallèlement, il est prévu de « temporiser tout développement périphérique non ciblé » et de favoriser des activités commerciales complémentaires au niveau des pôles commerciaux secondaires et relais, notamment dans le domaine de l'alimentaire. Le schéma impose « un développement plus modéré sur le reste de l'agglomération, en prenant soin de soutenir l'équilibre de l'offre commerciale existante ». Après 2016, l'objectif est de mieux mailler la partie ouest, dans le secteur de la route de Nantes. A ce jour, aucune étude n'a été réalisée. Toutefois, avant d'envisager un tel projet, il conviendrait d'apprécier le besoin en zones d'activités supplémentaires au niveau de l'aire urbaine.

Dans une logique se voulant globale, des projets qui n'étaient pas portés par la CAN ont été inscrits au SDEC, à l'instar de la ZAC pôle sports (50 hectares sur une surface globale de 1 095 ha de zones d'activités recensées, et 29 ha de surface consommée sur un total de 895 ha pour l'ensemble desdites zones). Alors que la concession d'aménagement a été prorogée pour une durée de 6 ans par une délibération du conseil municipal de Niort du 20 décembre 2013, la ZAC n'a toujours pas été déclarée d'intérêt communautaire. Début 2014, la CAN envisageait d'y implanter, à l'horizon de 2018, une piscine sur les terrains n'ayant pas trouvé preneur. Le constat est analogue pour la zone de Saint-Florent à Niort, répertoriée dans la liste du SDEC mais aménagée par le syndicat mixte ouvert de Niort Terminal. Des zones de moindre taille mais non négligeables sont portées par les communes sans véritable logique par rapport aux principes énoncés dans le SDEC. C'est le cas de la ZAC des chaumes aux bêtes à Magné dont le lancement a été officialisé fin 2013 et qui devrait accueillir des lotissements d'activités et d'habitations.

Parmi les autres opérations d'envergure en cours, il convient de signaler la ZAC du Luc et des carreaux à Echiré (13 ha de terrains en cours de viabilisation, en régie, pour 4,3 M€ environ), concurrencée par la zone d'Atlansèvre à la Crèche située sur le territoire de la communauté de communes du Haut val de Sèvre à 15 km environ, au carrefour des autoroutes A 10 et A 83. Enfin, diverses zones d'origine ancienne dont l'aménagement avait été confié à la société d'économie mixte immobilière et économique (SEMIE), dont la ville de Niort détient 58,8 % du capital mais dont la CAN n'est pas actionnaire, n'ont été achevées que récemment. Au sein du parc d'affaires des portes du marais situé à Bessines et à Niort, l'espace de la Garenne (74 ha), dont la CAN est propriétaire, a été aménagé par la SEMIE dans le cadre d'une convention de maîtrise d'ouvrage déléguée signée conformément à une délibération du 23 janvier 2006. La durée de cette opération a été longue puisque la reddition des comptes auprès du conseil communautaire devait intervenir à la mi-2014, soit un an après le dernier appel de fonds, du 21 mars 2013, d'un montant de 1 357,96 €, les deux précédents appels de fonds datant du 30 décembre 2011 et du 26 mars 2012. En outre, une opération d'aménagement de lotissements économiques au niveau de la zone Mendès France à Niort, dénommée « Gutenberg », remontant à 2000, n'est toujours pas close.

Sur le territoire de la C.C.P.C., plusieurs zones d'importance inégale ont été créées, notamment la zone d'aménagement concerté (ZAC) du parc d'activités économiques de plaine de Courance, relancée en 2005 après diverses vicissitudes, et développée autour de l'usine Poujoulat installée sur le site depuis 1974. En outre, diverses zones connaissent un développement limité ou inexistant, comme celle de Fors.

Au total, de 2009 à 2013, selon les données communiquées, 15,5 hectares de surfaces ont été commercialisés. Par extrapolation, il faudrait entre 13 et 14 ans pour commercialiser les 42 ha de stocks disponibles en mai 2014. L'augmentation du stock en 2014 est imputable pour moitié à la livraison récente de la 1^{ère} tranche du parc d'activités du Luc Les Carreaux (14 ha de surface cessible) et de la ZAC Bâtipolis pour 6 ha. Avec 1 194 255 m² de réserve foncière au 24 mai 2014, dont 310 000 m² pour la seule ZAC des Pierrailleuses aménagées par la C.C.P.C., l'offre foncière est suffisante qualitativement et quantitativement pour répondre à des projets d'implantation exogène ou de relocalisation d'entreprises du Niortais. Cette offre est amenée à s'étoffer avec la perspective d'une éventuelle déclaration d'intérêt communautaire de la ZAC « pôle sports ». Définis pour certains par une délibération du 12 novembre 2007, les prix de cession des terrains sont très variables, entre 15 € le m² et 35 € le m² selon les zones.

2.1.1.3. Zone d'aménagement concerté Bâtipolis à Aiffres

Par délibération du 30 mai 2005 a été créée une ZAC ayant pour objet l'aménagement et l'équipement des terrains en vue principalement de la construction de bâtiments à usage d'activités, sur une partie du territoire de la commune d'Aiffres et dénommée ZAC de Bâtipolis. Suite à une délibération du 19 septembre 2005, et après diffusion d'un avis de consultation dans la presse, une convention publique d'aménagement a été signée le 3 octobre 2005 avec la société d'économie mixte locale Deux-Sèvres aménagement pour une durée de 6 ans. Dédiée à l'origine à l'activité liée aux bâtiments et travaux publics, la zone devait s'étendre sur des terrains achetés à des particuliers, d'une surface totale de 38 ha dont près de 30 ha de terrains cessibles.

En 2008, après la mise à jour d'un site archéologique de 15 ha par suite de fouilles menées par l'institut national de recherche archéologique préventive, l'aménagement des terrains concernés a été bloqué. Ayant demandé différents scénarii au concessionnaire, y compris celui de l'arrêt définitif du projet, la CAN a opté pour la poursuite de l'opération avec une réduction de la surface commercialisable à 16 ha. Une augmentation du prix de cession, de 15€ initialement prévus à 25.16€ HT du m², n'a pas permis d'assurer l'équilibre financier de l'opération, ce qui a conduit la CAN à verser une participation d'équilibre de 304 k€ et une participation au titre du financement des équipements publics de 757 K€ (contre 40 k€ prévus initialement). L'équilibre suppose également que soient vendus les terrains neutralisés non viabilisés (15 ha) à 3,16 € le m², ce qui n'est pas évident. Eu égard à la politique d'équilibre des coûts de revient et des prix de vente, la zone pâtit d'un manque de compétitivité et d'attractivité par rapport à des zones proches, situées hors de la CAN.

Pour y remédier, une reconversion de la ZAC a été envisagée. En 2013, il était prévu que l'ensemble des terrains dans le périmètre de prescription de fouilles archéologiques (soit 15 ha) fasse l'objet d'une promesse de bail emphytéotique avec la société Solaire Direct afin qu'elle y aménage un parc photovoltaïque. Mais, en 2014, eu égard à sa situation, la société s'est désistée.

Au fil du temps, la participation de la CAN au programme a augmenté, de 40 K€ au bilan originel de 2005 à 757 K€ en septembre 2012. Compte tenu des difficultés rencontrées en matière de commercialisation, elle a été conduite à ajouter une participation d'équilibre de 543 K€. La participation globale de la CAN s'élève en 2012 à 1,3 M€, sur un total de bilan de 6,1 M€. La CAN est donc engagée depuis 2005 dans une opération qui peine à se concrétiser. En 2013, soit 8 ans après le commencement de cette zone, seulement 6,5 ha de terrains seraient susceptibles d'être vendus. L'augmentation significative du prix de cession fait craindre une difficulté supplémentaire quant à la réussite de la commercialisation de l'opération. D'après le dernier bilan prévisionnel établi par DSA, seulement 40% des recettes liées aux cessions de terrains seraient encaissées d'ici la fin 2016. Après diverses déconvenues, indépendantes de la volonté de la CAN et de l'aménageur, le dossier pourrait trouver, de façon fortuite, une issue heureuse avec une vocation tournée autour des énergies renouvelables. L'attention de la CAN est appelée sur la nécessité de s'assurer de la viabilité des projets envisagés et de leur portage financier.

2.1.1.4. Projet de plateforme terminale embranchée de Niort terminal

Prévue au contrat de plan Etat-Région Poitou-Charentes pour la période 2007-2013, une plateforme multimodale route-rail doit être aménagée sur l'ancien site ferroviaire de Saint-Florent à Niort, propriété de la CAN. Elle devrait constituer une base arrière pour le fret des marchandises en provenance du Grand port maritime de la Rochelle, par des chargements et déchargements de conteneurs. Le projet a été conçu à l'instigation conjointe de la chambre de commerce et d'industrie territoriale (C.C.I.T.) des Deux-Sèvres et de la C.C.P.C., propriétaires de deux installations terminales embranchées, respectivement « *Atlansèvre* », à La Crèche sur le territoire de la communauté de communes du Haut val de Sèvre, et la « *Fiée des Lois* » à Prahecq. A ce titre, la C.C.P.C. avait mis à disposition du syndicat mixte pour la promotion et le développement de la plateforme « *Niort Terminal* », les voies de cette installation terminale embranchée.

Les travaux devaient commencer en juillet 2014 et s'achever en mai 2015. Le projet est porté par un syndicat mixte ouvert, « *Niort Terminal* », qui a été créé par arrêté préfectoral du 27 juillet 2009, et auquel ont adhéré la chambre de commerce et d'industrie des Deux-Sèvres, la CAN, la communauté de communes de plaine de Courance, celle d'Arc en Sèvre, le conseil général et réseau ferré de France. La CAN contribue au budget de fonctionnement à concurrence de 120 K€.

2.1.1.5. Maison expérimentale des risques dans l'habitat « Calyxis »

Membre du conseil d'administration de l'association Calyxis, la CAN a succédé en 2000 à la ville de Niort, qui l'avait fondée en 1997, par suite du transfert de compétence. Une délibération du 25 février 2000 a déclaré d'intérêt communautaire ce soutien à Calyxis, qui se traduit par une subvention annuelle de fonctionnement de 280 K€ depuis 2010. Cette subvention devrait être réduite progressivement par suite de l'ouverture en février 2014 d'un nouveau bâtiment que la CAN a spécialement fait construire à proximité du pôle universitaire de Noron pour 2,4 M€, dont 1,3 M€ restant à la charge du budget communautaire, et qu'elle a mise à disposition de l'association pour lui permettre de déployer son activité lucrative, au travers notamment de tests grandeur nature et de certifications.

Le risque de ce montage est de contribuer, par la mise à disposition d'un équipement public, à des activités économiques ou lucratives. En conséquence, il conviendrait que la CAN, en sa qualité de financeur, s'assure de l'individualisation, au sein d'un compte d'emploi spécifique, des missions sans caractère lucratif pouvant être éligibles à un subventionnement. Il est à noter que le bail commercial prévoit un loyer de 70 K€, certes supérieur au montant de l'évaluation de la valeur locative faite par les domaines, mais dont le montant est nettement inférieur au niveau de l'amortissement annuel du bâtiment, celui-ci ayant coûté 2,4 M€.

La politique de développement économique de la CAN apparaît aujourd'hui plus cohérente qu'en 2006. De réels efforts d'harmonisation ont été entrepris en matière d'aménagement des zones d'activité, par le biais du SCoT et du schéma de développement économique et commercial (SDEC). Témoinnant d'un effort de structuration et de planification, ce dernier pâtit néanmoins de l'absence de prise en compte du rayonnement économique de la zone d'Atlansèvre à La Crèche, située hors de la CAN, et de la persistance de projets directement portés par les communes membres, notamment la ZAC « *pôle sports* » et la redynamisation du centre-ville de Niort. La fusion avec la C.C.P.C. doit amener à revoir la stratégie d'aménagement économique dans une logique sur l'ensemble du territoire du nouvel groupement tout en tenant compte des activités limitrophes. Dans ce contexte, une refonte du SDEC est nécessaire.

Les dispositifs institués par la CAN 1 ne lui ont pas permis de s'affirmer comme chef de file sur son territoire, et *a fortiori* à l'échelle de l'aire urbaine. A titre d'exemple, le rôle de la CAN dans le projet de Niort terminal apparaît plus important depuis janvier 2014, par suite de la fusion avec la C.C.P.C. qui était très engagée dans le projet. En outre, même si les axes de circulation la traversant ne sont pas négligeables, ils n'ont pas la même importance que le croisement routier de la zone d'Atlansèvre. De fait, des zones d'activités, situées au sud-ouest de Niort, sont moins attrayantes que celle-ci. Cela n'a pu qu'engendrer, toutes choses égales par ailleurs, des problèmes de commercialisation pour diverses zones, telles que les ZAC Bâtropolis et des Pierrailleuses, ou encore celle de la route de Parthenay à Niort abandonnée avant son lancement. En outre, le pari a été pris d'étendre la zone du Luc et des carreaux à Echiré afin d'attirer des entreprises sans tenir véritablement compte du rayonnement d'Atlansèvre.

L'effort important de remise à plat des zones d'activités mené depuis 2011 témoigne de la nécessité qu'il y avait de clôturer plusieurs d'entre elles. La création de zones d'activités ne peut être guidée uniquement par le souci d'aménager un certain nombre de terrains pour pouvoir répondre à temps à des demandes éventuelles. Elle suppose également une stratégie commerciale, laquelle fait encore défaut au niveau de la CAN. Une véritable démarche commerciale, avec des modalités de détermination des prix de cession clarifiées, et une offre globale attractive, prenant en compte des services connexes pourrait être envisagée. En outre, sans attendre un élargissement éventuel du périmètre administratif, la CAN gagnerait à procéder à une action concertée sur les prix de cession en lien avec les communautés de communes limitrophes. Cela rend indispensable une stratégie de développement économique à l'échelle de l'aire urbaine qui ne soit pas cantonnée à l'intérieur du périmètre actuel de la CAN.

Enfin, bien que davantage structuré qu'au début de la période examinée, le pôle économique n'a pas les moyens de porter la commercialisation des zones d'activité économique, ce qui a amené, en 2013, la CAN à confier par avenant à la société d'économie mixte Deux-Sèvres aménagement le soin de commercialiser les terrains de la ZAC Bâtipolis à Aiffres. Ce changement dans la répartition des rôles des contractants est intervenu tardivement après que la CAN ait recherché en vain d'éventuels preneurs par ses propres moyens.

2.1.2. Aménagement de l'espace communautaire

2.1.2.1. Plan de déplacements urbains

Elaboré en lien avec le département des Deux-Sèvres, l'Etat, la région Poitou-Charentes et l'agence pour le développement et la maîtrise de l'énergie, le plan de déplacements urbains (P.D.U.) a été approuvé par le conseil communautaire le 12 avril 2010 pour la période 2010-2019. Un premier point d'étape a été présenté au conseil communautaire en 2013. Il fixe 4 objectifs spécifiques : réduire le trafic automobile dans le centre de l'agglomération, développer l'attractivité des transports collectifs à destination de celui-ci, renforcer l'inter-modalité entre les différents modes de transports alternatifs et entre la voiture et les autres modes, définir un réseau de voirie d'agglomération. Prévoyant une inversion des tendances de déplacement avec une baisse de la part des véhicules particuliers et une augmentation de la part des transports collectifs urbains, il a proposé la création d'un transport en commun en site propre et le développement des transports collectifs sur le territoire communautaire. Il est à noter que, bien avant l'adoption du P.D.U., la ville de Niort avait déjà lancé des aménagements urbains en ce sens, au travers de la piétonisation du centre-ville et de l'opération de la place de la Brèche.

Le transport en commun en site propre (T.C.S.P.), dont le principe avait été validé par le conseil communautaire dans sa séance du 27 mai 2013 après que le projet ait été présenté en 2010 au titre de l'appel à projet Grenelle 2 du ministère de l'équipement, de l'écologie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, a été abandonné par une délibération du 28 avril 2014 suite aux élections municipales. Il concernait la réalisation d'ici à 2019 d'une ligne exclusivement dédiée à la circulation des bus de la communauté d'agglomération entre Bessines et Chauray en passant par le sud de Niort, soit 15,3 km de voies. Une délibération du 27 septembre 2010 autorisait le président à présenter un dossier. Il représentait une dépense estimée, fin 2013, à 107 M€, dont 13 M€ de financement de l'Etat. Pour assurer l'équilibre budgétaire, le taux du « *versement transport* », taxe sur la masse salariale acquittée par les entreprises de plus de 10 salariés, avait été porté de 1,05 % au maximum légal de 1,8 % à compter du 1^{er} janvier 2014 par délibération du 27 mai 2013, ce qui devait rapporter une recette supplémentaire de 10 M€. En décembre 2013, la contestation suscitée par le projet au sein du monde économique conduisait le conseil communautaire à ramener ce taux à 1,05 % au 1^{er} janvier 2014. Une hausse progressive était prévue sur 5 ans jusqu'à 1,8 %, avec un passage à 1,2 % prévu pour le 1^{er} juillet 2014. Au début de 2014, le montage était loin d'être stabilisé, d'autant que le projet d'écotaxe était abandonné, entraînant la suspension des subventions prévues au titre du Grenelle II. Par suite de l'abandon du projet décidé le 28 avril 2014, le budget annexe des transports urbains n'aura pas à prendre en charge un coût d'exploitation qui était estimé par le P.D.U. à 20 M€ par an. En revanche, l'assemblée délibérante n'a pas pris de décision sur le projet de construction de nouveau dépôt de bus, qui avait été validé par une délibération de juin 2013 et dont le coût des lots des marchés de travaux était estimé à environ 5 M€. Pour 2015, la CAN envisagerait de mettre à jour les études pour rénover et étendre le dépôt actuel, ce qui contribuerait à une clarification de la situation.

Le P.D.U. est composé de 34 actions dont la maîtrise d'ouvrage ne relève pas systématiquement de la CAN, à l'instar de l'action 2.1 relative à la mise en œuvre de la politique du stationnement, assurée par la ville de Niort. La prise de la compétence optionnelle « *création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire* » contribuerait à une harmonisation des mesures concourant à cette action à l'échelle du territoire communautaire et permettrait de disposer d'un service dédié unifié. Cela est d'autant plus souhaitable que le comité de pilotage du P.D.U. préconisait « *d'adopter une gestion appropriée du stationnement avec une redistribution vers la périphérie, nécessaire pour une cohérence tarifaire pour un fonctionnement optimum du stationnement de courte durée* ». Or, avant l'adoption du P.D.U., la ville de Niort avait lancé un projet d'aménagement de parking souterrain sous la place de la Brèche, qui allait bouleverser la logique du stationnement, ce qui révèle une absence de prise en compte globale des enjeux des déplacements au niveau de l'agglomération. Le redimensionnement du projet de parking souterrain de la Brèche devait s'accompagner d'un report de places vers des parkings relais aux extrémités du réseau du T.C.S.P., mais rien n'indique qu'il était envisagé de déclarer ces équipements d'intérêt communautaire. En définitive, malgré son imbrication avec le T.C.S.P., le stationnement est demeuré hors du champ communautaire.

Le plan de déplacement urbain a ainsi été conçu sans vision d'ensemble, alors que d'importants projets d'aménagements urbains étaient en cours de réalisation au niveau de la ville de Niort. Intrinsèque à toute construction planificatrice faisant participer plusieurs acteurs, cette situation bancale a été renforcée par l'absence de prise de la compétence optionnelle prévue à l'article L. 5216-5 du C.G.C.T. de « *création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire* ». En matière de stationnement, alors que le P.D.U. préconise un relèvement des tarifs dans le centre de Niort, avec la création de places gratuites en périphérie, les tarifs de stationnement dans le centre de cette ville sont restés stables, voire en diminution avec l'octroi de la gratuité de la première demi-heure au niveau du parking souterrain de la place de la Brèche. Dans ce contexte, l'élaboration du projet de T.C.S.P. a pu paraître précipitée et déconnectée des autres aspects du P.D.U. tels que le stationnement. C'est pourquoi la CAN a fait connaître à la chambre son intention de procéder en 2015 à une évaluation à mi-parcours du P.D.U., comme cela était prévu initialement, ce qui devrait permettre de remettre à plat l'ensemble des dossiers.

La CAN était pilote en matière de transports collectifs. Avec l'abandon du T.C.S.P., son rôle de pilotage est fortement remis en cause car elle n'a pas de levier d'action globale sur les déplacements.

2.1.2.2. Schéma de cohérence territoriale

Obligatoire dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants, le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la CAN a été fixé par un arrêté préfectoral du 5 février 2002. En juin 2005, à l'issue d'une période de concertation, associant élus, membres du conseil de développement, et partenaires institutionnels de la CAN, le conseil communautaire en adoptait les grandes orientations.

Un plan d'aménagement et de développement durable (P.A.D.D.), dont le principe avait été validé par une délibération du 27 juin 2007, a été soumis à l'approbation des conseils municipaux des communes membres au cours de l'année 2013. En raison de l'abandon, partiel ou total, de certains dossiers par la nouvelle majorité issue des élections municipales de mars 2014, ce plan devra nécessairement être révisé. Posant le principe d'un travail en lien avec La Rochelle, Poitiers et Angoulême, « *pour exister face aux grandes métropoles françaises et européennes de la façade atlantique* » (les quatre communautés d'agglomération sont réunies dans une association « 198 »), le P.A.D.D. envisageait de valoriser le centre-ville de Niort, de réaliser d'ici 2018 une ZAC de 50 hectares abritant 1 200 logements pour 2 800 habitants, la « *vallée Guyot* », de mieux rattacher le pôle commercial Mendès-France au tissu urbain par le biais du T.C.S.P. et de poursuivre le développement de la ZAC Terre de sports. Indépendamment des changements de programme décidés par la nouvelle majorité au printemps de 2014, la mise en œuvre de ces orientations aurait pâti du mode de répartition des compétences avec la ville-centre. N'ayant pas été déclarées d'intérêt communautaire, les deux ZAC précitées ont été portées par celle-ci et non par la CAN. En tout état de cause, l'abandon du projet de T.C.S.P. par délibération du 28 avril 2014 et de celui de la vallée Guyot décidé par le conseil municipal de Niort en avril 2014 amènera à redéfinir ces lignes directrices. A cette occasion, la déclaration de l'intérêt communautaire la ZAC pôle sports se posera nécessairement.

Etroitement imbriqué avec le SCoT et au P.A.D.D., un plan climat énergie territorial (P.C.E.T.) a été élaboré dans les conditions prévues par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010. En 2012, la CAN a engagé avec l'agence régionale évaluation environnement-climat de Poitou-Charentes, des travaux pour un diagnostic « *énergie et gaz à effet de serre* ». Le P.C.E.T. de la CAN est piloté par une association constituée spécialement à cet effet avec la ville de Niort, le département des Deux-Sèvres et les collectivités territoriales des Deux-Sèvres engagées dans les démarches énergie-climat, « *Réseau Climat 79* ». A ce jour, la CAN ne dispose pas de données relatives au volume annuel d'émissions de gaz à effet de serre au niveau de l'aire urbaine, de sa périphérie et du territoire communautaire. Cette carence limite la portée des travaux engagés dans le domaine des transports urbains.

Une délibération du 27 juin 2011 adoptait le document d'orientations générales, devenu « *document d'orientations et d'objectifs* » (D.O.O.) par suite de l'entrée en vigueur de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « *loi Grenelle II* », en intégrant les objectifs de production de logements du programme local de l'habitat.

Par ailleurs, des réflexions inter-SCoT engagées avec la C.C.P.C. dans le cadre de l'association du bassin de vie niortais sont demeurées sans lendemain en raison de désaccords entre les deux E.P.C.I. En février 2012, après plusieurs réunions communales, une réunion publique était organisée pour parfaire la concertation globale sur le projet, menée dans les conditions prévues à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme. Après une enquête publique, le SCoT a été adopté par délibération du 14 janvier 2013. Envisagée au 1^{er} semestre de 2013 afin de suivre le dossier, la création d'une commission de l'aménagement du territoire au sein du conseil communautaire est demeurée sans suite. Il est regrettable que les travaux inter-SCoT n'aient pas été menés en lien avec les anciennes communautés de communes d'Arc-en-Sèvre et du pays de Saint-Maixent, parties intégrantes du bassin de vie niortais. Suite à la fusion avec la C.C.P.C., une délibération du 24 février 2014 a étendu le SCoT au territoire de celle-ci. Cette extension était indispensable car l'absence d'un SCoT dans un rayon de 15 km autour des parties agglomérées des aires urbaines de plus de 15 000 habitants entraîne l'impossibilité d'ouvrir à l'urbanisation les zones d'urbanisation futures délimitées par les plans locaux d'urbanisme. Mais, pour le moment, le SCoT de la CAN 1 n'est pas opposable sur le territoire de la C.C.P.C.

Même si les bases d'un travail en commun en matière de plan climat énergie territorial ont été jetées avec des collectivités territoriales, la CAN ne joue pas un véritable rôle moteur dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'environnement à l'échelle de l'aire urbaine. La clarification nécessaire des orientations du P.A.D.D. pourrait constituer une opportunité d'appréhender le développement durable et les questions environnementales de façon plus cohérente avec les communes membres et notamment celle de Niort.

Les diverses révisions dictées par l'entrée en vigueur de la loi ALUR du 24 mars 2014 et par l'élargissement intervenu en 2014 impliqueront la révision du SCoT adopté en 2013 par la CAN 1 en y intégrant pleinement l'aménagement commercial. Cela constituera l'occasion de développer une stratégie de développement économique plus cohérente en lien avec les enjeux d'aménagement du territoire à l'échelle de l'aire urbaine.

Une politique d'aménagement du territoire cohérente et globale gagnerait également à mettre en œuvre un plan local d'urbanisme intercommunal comme les dispositions de la loi ALUR le permettent. Engagé avant la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, le SCoT ne remplit pas l'intégralité des critères qu'elle édicte. Conformément à la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et l'urbanisme rénové, une révision devrait intervenir avant le 1^{er} janvier 2017.

2.1.3. Habitat

2.1.3.1. Programme local de l'habitat

Adopté pour la période 2002-2007, le premier programme local de l'habitat (P.L.H.) de la CAN avait été conçu comme un outil de subventionnement en faveur d'actions menées par les communes. A titre d'exemple, il prévoyait la participation au financement de projets de logements locatifs sociaux à l'échelle des communes d'Aiffres, Chauray et Niort. Cette dernière commune se voyait réservés 100 K€ par an en faveur de la production de logement social, pour remédier à un taux de vacance conséquent dans les quartiers anciens.

Les deux principaux bailleurs sociaux, l'office public de l'habitat « *Habitat sud Deux-Sèvres* » et la S.A. H.L.M des Deux-Sèvres totalisent 92 % du parc social. La SEMIE, société d'économie mixte dont la ville de Niort est actionnaire principal, intervient également.

L'élaboration du 2^{ème} P.L.H. a été décidée par une délibération du 7 juillet 2008, soit 6 mois après l'échéance du précédent P.L.H. Une version du nouveau P.L.H. a été approuvée par le conseil communautaire le 15 mars 2010, et transmise au préfet de région. La priorité était d'accroître l'attractivité du territoire et d'accompagner son développement économique en adaptant l'offre de logements qualitativement et quantitativement. Dans cette logique, une convention cadre a été signée le 2 mars 2010 avec l'établissement public foncier de Poitou-Charentes pour conduire une politique foncière sur le territoire communautaire. En effet, les communes n'ont pas la maîtrise foncière et ne sont pas toujours en mesure de porter ces projets techniquement et financièrement. Outil d'aménagement du territoire, cette convention cadre prévoit des interventions principalement dans les domaines de l'habitat et les réhabilitations de friches industrielles. Dans ce cadre, environ 5 conventions spécifiques ont été passées avec les communes intéressées.

Le P.L.H. a été adopté définitivement le 19 octobre 2010 par le conseil communautaire, en tenant compte des réserves formulées par le comité régional de l'habitat, pointant des objectifs de réhabilitation de logements sociaux hors opération de renouvellement urbain (ORU) trop modestes, des objectifs de production de logements sociaux neufs ambitieux par rapport aux moyens alloués et la nécessité de préciser le mode de gouvernance. Par suite, le budget annuel dédié à la réhabilitation et la production de logements sociaux a été relevé de 233 K€ à partir de 2011, soit un équivalent de 100 logements sociaux réhabilités par an contre 50 en 2010 hors ORU, et 100 constructions neuves par an contre 82 en 2010. Les objectifs de production de logements sociaux ont été ajustés et modulés de 30 % sur l'ensemble des communes, à l'exception de Niort qui fait l'objet d'une modulation de 20 %, dans le respect des contraintes posées imposées par l'article 55 de la loi du 16 décembre 2000 de solidarité et de renouvellement urbains (S.R.U.). Le P.L.H. hiérarchise les secteurs au sein de l'agglomération, tels qu'identifiés par le SCoT, préconisant d'améliorer l'offre de logements à proximité des pôles d'emploi afin de désengorger les axes routiers. Avec 7 645 logements conventionnés en 2007, au sens de la loi S.R.U., dont 6 495 à Niort, le parc locatif social de la CAN représente 45 % du parc des Deux-Sèvres et 16,8 % des résidences principales de la CAN. Peu développé et fortement concentré sur Niort, il traduit un déséquilibre de l'offre sur le territoire communautaire.

Lancé tardivement, le P.L.H. 2010-2015 a repris dans ses objectifs l'opération de rénovation urbaine ou programme de rénovation urbaine et sociale (PRUS) des quartiers du Clou Bouchet, la Tour Chabot et la Gavacherie à Niort (6 900 habitants), qui avait donné lieu à une convention avec l'agence nationale de rénovation urbaine du 10 mai 2007 (323 logements sociaux) ainsi que l'opération programmée d'amélioration de l'habitat et de rénovation urbaine (OPAH-R.U.) du centre-ville de Niort, engagée par cette commune pour 2007-2012. Les subventions de la CAN à Habitat sud Deux-Sèvres devaient s'élever à 1 562,7 K€ sur 5 ans. Les actions de l'ORU bénéficiant pour la plupart de financements croisés ville de Niort/conseil général des Deux-Sèvres/CAN, ces organismes ont arrêté, en 2007, une procédure de programmation annuelle des réservations de crédits et des appels de fonds, qui présente une lourdeur certaine. L'office « *Habitat sud Deux-Sèvres* » propose, à la fin de chaque année, pour l'exercice suivant, une liste de chantiers accompagné d'un tableau retraçant les lignes de crédits prévisionnels. Puis, les demandes de subventions, chantier par chantier, sont adressées au service de la ville de Niort responsable de l'ORU qui, après validation technique, les transmet à la CAN, en vue du règlement de la partie à sa charge. Au fur et à mesure de l'avancée des travaux et des financements, ce service fait parvenir à la CAN un tableau de bord de suivi financier.

Au cours du 1^{er} trimestre de 2013, conformément à l'obligation imposée par la loi, le bureau d'études Square a réalisé une évaluation du P.L.H. Corroborant les constats précédents, l'évaluation rédigée par un cabinet extérieur relève que la CAN n'est pas le maître d'ouvrage de toutes les actions de ce document. Le P.L.H. coordonne une politique d'ensemble à laquelle chacun contribue à sa manière, ce qui ne rend pas indispensable le soutien de la CAN. De cette évaluation présentée au conseil communautaire le 21 octobre 2013, il ressort la nécessité pour la CAN de s'affirmer comme le chef de file en matière d'habitat au niveau de son territoire. De fait, l'accélération du rythme de productions en fin de P.L.H. surtout en 2014 (accession sociale à la propriété, par exemple action sur Niort, Chauray, Aiffres secteur B2) ne résulte pas véritablement d'une initiative de la CAN. En 2011, le relèvement du rythme des réhabilitations de logements a été décidé à

la demande des bailleurs sociaux du 1^{er} trimestre de 2013. De fait, l'accélération du rythme de productions en fin de P.L.H. surtout en 2014 (accession sociale à la propriété, par exemple action sur Niort, Chauray, Aiffres secteur B2) ne résulte pas véritablement d'une initiative de la CAN. En 2011, le relèvement du rythme des réhabilitations de logements a été décidé à la demande des bailleurs sociaux. Pour la production nouvelle de logements sociaux, l'aide de la CAN, en moyenne 10K€ par logement depuis 2010, se révèle insuffisante puisque les communes sont sollicitées, à la fois pour des aides directes, des apports fonciers et les frais de viabilisation. De fait, celles-ci restent probablement les principales contributrices externes au financement du logement social, ce qui n'est pas cohérent avec le cadre des compétences de la CAN.

A l'occasion d'une présentation de l'évaluation externe et après avis favorable du C.R.H., le conseil communautaire a décidé, le 21 octobre 2013, de mettre en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien en matière de parc locatif public social et d'accession sociale à la propriété. En mars 2013, le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées a été élargi à toute la CAN. Deux décisions tendant à l'affirmation du rôle de pilotage de l'habitat par la CAN ont été prises, la création d'un observatoire annuel de l'habitat et le rattachement de l'O.P.H. Habitat sud Deux-Sèvres à la CAN en tant qu'office communautaire et la définition d'un dispositif foncier pour le logement locatif public social.

Au 1^{er} janvier 2014, la mise en œuvre de la politique de l'habitat sur le nouveau territoire de la CAN représentait un budget de 9,7 M€ contre 7,8 M€ de crédits alloués au P.L.H. lors de son approbation en octobre 2010. Le supplément de crédits de 1,9 M€ se répartit entre 1,7 M€ en investissement dont 0,7 M€ pour 2014 et 1 M€ environ pour 2015, et 0,2 M€ en fonctionnement. L'extension du périmètre de la CAN n'a pas entraîné d'augmentation significative du budget du P.L.H.

Un écart de près de trois ans sépare l'échéance du 1^{er} P.L.H. 2002-2007 et la mise en place, en octobre 2010, du P.L.H. 2010-2015. De fait, plusieurs actions qui avaient été déclarées d'intérêt communautaire en 2006 concernant le logement social d'intérêt communautaire et la politique du logement communautaire ne sont devenues effectives qu'en 2011. Le programme d'intérêt général communautaire qui porte sur toutes les communes, y compris Niort, fait doublon avec l'OPAH-R.U. de Niort. Cela nuance fortement le rôle de la CAN en tant que pilote de la politique de l'habitat sur son territoire. Les mesures prises par le conseil communautaire le 21 octobre 2013 et tendant à affirmer la CAN comme un pilote de la politique de l'habitat sur son territoire demeurent incomplètes. Certes, le rattachement de l'office Habitat sud Deux-Sèvres à la CAN devrait donner à celle-ci les moyens de piloter la politique de l'habitat. Cependant, la situation mériterait d'être appréhendée de façon plus globale, en prenant en compte la SEMIE dont l'actionnaire principal demeure la ville de Niort.

Bien que le P.L.H. contienne des fiches actions pour poursuivre les réhabilitations au niveau des quartiers faisant l'objet de l'opération de rénovation urbaine à Niort après l'expiration de celle-ci au 31 décembre 2014 leur financement pour 2015 et 2016 reste à définir. Alors que le P.L.H. 2010 prévoyait 1 M€ annuels de budget habitat, le budget primitif pour 2014 de la CAN a fixé un budget habitat de 1,7 M€, en lien avec les résultats de l'évaluation à mi-parcours du P.L.H.

L'affirmation de la CAN comme pilote de la politique de l'habitat répond à une nécessité dans un contexte de révision à la baisse de la production de logements neufs pour les deux dernières années du P.L.H. (2014 et 2015) avec un développement de l'aide à la reconstruction. Mais, comme l'ORU de Niort s'arrête fin 2014, il est important de prendre le relais sur la production de logements neufs en lien avec l'Etat.

La CAN pourrait envisager de décliner les principales actions du prochain P.L.H. en autorisations de programme / crédits de paiement, de concevoir une politique de l'habitat de façon plus globale, imbriquée avec les logiques des autres schémas (SCoT, éventuel programme local d'urbanisme intercommunal) et clarifier le rôle de chacun des opérateurs sur le bassin niortais afin de permettre à la CAN de disposer d'un bras armé unifié en matière de politique du logement.

2.1.4. Politique de la ville

Le partage des rôles entre la CAN et la ville a été défini autour du principe selon lequel la CAN définirait la politique de la ville dans ses grandes lignes et la ville-centre en assurerait la gestion de proximité. Cependant, l'ORU, qui emporte de nombreuses implications en matière de politique de la ville, a été signée par la commune de Niort en 2007, sans lien avec la préparation du contrat urbain de cohésion sociale (CUCS).

Une délibération du 26 juin 2006 a déclaré d'intérêt communautaire des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale, principalement le CUCS à partir de 2007 « en soutien et cohérence avec l'opération de renouvellement urbain » (ORU) de Niort. Au cours de la période examinée, deux CUCS se sont succédé, le premier couvrant les années 2007 à 2009, le second, 2010 à 2014. Ces contrats doivent définir un projet urbain et social pour réduire les écarts de développement entre des territoires prioritaires sensibles et leur environnement, intégrer ces territoires dans la ville et l'agglomération, et améliorer la vie quotidienne des habitants. Outre la CAN, les signataires du CUCS sont l'Etat, le conseil général, la ville de Niort, la caisse des dépôts et consignations, la caisse d'allocations familiales Habitat Sud Deux-Sèvres, l'agence régionale de santé de Poitou-Charentes. Le périmètre du CUCS coïncide avec le périmètre de l'ORU de Niort.

L'action de la CAN a contribué à faire comprendre la politique de la ville auprès des associations. Cependant, la dichotomie entre l'ORU du quartier du Clou Bouchet à Niort et le portage du CUCS par la CAN, qui n'ont pas été élaborés en même temps, est une source d'enchevêtrements d'actions entre celle-ci et la ville-centre. Malgré les actions engagées, et malgré l'unité fonctionnelle résultant de la délégation consentie au maire de la ville-centre en matière de politique de la ville au sein du conseil communautaire, ces deux interventions ont pu générer des redondances. Avec le transfert de la politique de la ville aux communautés d'agglomération, prévu par la loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et de cohésion urbaine, un regroupement des actions menées par la ville de Niort et la CAN s'imposera d'autant plus que l'ORU arrive à échéance au 31 décembre 2014. L'article 6 de la loi du 21 février 2014 prévoit la signature de contrats de ville conclus à l'échelle intercommunale entre, d'une part, l'Etat et ses établissements publics et, d'autre part, les communes et E.P.C.I. à fiscalité propre concernés, dans l'année du renouvellement général des conseils municipaux. Ils entreront en vigueur le 1er janvier 2015 pour 6 ans.

2.2. COMPETENCES OPTIONNELLES

Le II de l'article L. 5216-5 du C.G.C.T. prévoit que la communauté d'agglomération exerce au moins trois compétences parmi les suivantes : 1° création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ; 2° assainissement des eaux usées et, si nécessaire, collecte et stockage des eaux pluviales ; 3° eau ; 4° protection et mise en valeur de l'environnement et cadre de vie : lutte contre la pollution, de l'air, lutte contre les nuisances sonores ; 5° construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ; 6° action sociale d'intérêt communautaire. La CAN 1 a retenu trois compétences optionnelles : l'assainissement des eaux usées et la collecte des eaux pluviales ; les équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ; la protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie.

La création, l'aménagement et la gestion de la voirie d'intérêt communautaire figure parmi les compétences facultatives. Cela a évité d'inscrire en optionnel, comme l'imposait l'article L. 5216-II précité, la création ou l'aménagement et la gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire. Ainsi, une délibération du 13 décembre 2004 déclarait l'absence d'intérêt communautaire de l'ensemble des parcs de stationnement existant à cette date en projet, soit trois mois avant la signature, par la commune de Niort, d'un marché de maîtrise d'œuvre en vue notamment de la conception d'un parking souterrain sous la place de la Brèche qui répondait à des besoins de circulation dépassant le cadre communal, comme c'était également le cas auparavant avec le parking en surface de cette place. Cela est contradictoire avec la logique du plan de déplacements urbains qui a été adopté par le conseil communautaire le 12 avril 2010 (cf. supra 2.2.2.1).

En 2006, concomitamment aux travaux d'aménagement de la place de la Brèche engagés par la ville de Niort, la CAN confiait à celle-ci, par une convention de maîtrise d'ouvrage déléguée, la réalisation du génie civil d'un bassin d'orage conformément à un avant-projet détaillé établi par un bureau d'études, ceci pour un coût prévisionnel de 3,95 M€ T.T.C. Il était entendu que la CAN réaliserait le bassin proprement dit. Tel était l'objet d'une convention passée en vertu de délibérations concordantes du conseil municipal et du conseil communautaire respectivement des 15 et 14 mai 2007. La convention n'a jamais été signée. En 2007, la mission a été suspendue à la fin de l'avant-projet sommaire. De fait, le défaut d'accord entre la CAN et la ville de Niort a empêché d'aménager un bassin d'orage indispensable à la prévention des risques d'inondation dans le centre de Niort, alors que les chantiers concomitants de voirie et de réseaux constituaient une opportunité économique. Aujourd'hui, la réalisation d'un tel équipement coûterait deux fois plus cher.

En matière d'assainissement, depuis le précédent examen de gestion, les investissements se sont développés, avec l'ouverture de 4 stations de traitement des eaux usées. Quant à la C.C.P.C., elle assurait la compétence d'assainissement de façon partielle, alors que pour une communauté d'agglomération cette compétence optionnelle est obligatoirement assurée de façon globale. La difficulté résulte du fait que la consommation d'eau est en diminution.

2.3. COMPETENCES FACULTATIVES

2.3.1. Présentation générale

La CAN 1 exerce de nombreuses compétences facultatives, culturelle, touristique (depuis le 1^{er} janvier 2010), création, l'aménagement et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage (depuis 2005) et pôle universitaire. En accompagnement de cette compétence universitaire, en 2012, la CAN a décidé de réaliser sur le site universitaire de Noron une résidence pour étudiants de 90 logements. Sans être maître d'ouvrage de ce projet, qui figure au contrat de plan Etat région 2007-2013, elle apporte un terrain de 3 204 m² à l'euro symbolique à la SEMIE qui assure la maîtrise d'ouvrage. L'opération représente un coût total de 4,4 M€ T.T.C., financé par un prêt locatif social (P.L.S.) de 2,2 M€, un autre emprunt auprès de la caisse des dépôts et consignations, et environ 1,5 M€ de subventions inscrites au C.P.E.R., dont 169 K€ de la CAN. Ce montage présente la singularité de faire intervenir une société d'économie mixte locale détenue majoritairement par la ville de Niort et dans laquelle la CAN n'a aucune participation. Cela ne contribue pas à la lisibilité du portage du projet.

2.3.2. Création, aménagement et gestion de la voirie d'intérêt communautaire

Classés comme compétence facultative, et non optionnelle, la création, l'aménagement et la gestion de la voirie ont fait l'objet de déclarations d'intérêt communautaire. En principe, la loi ne soumet pas les compétences facultatives à la détermination de l'intérêt communautaire qui est réservée aux compétences obligatoires et optionnelles. Mais, comme la voirie figure dans les groupes de compétences pouvant être exercées à titre optionnel, le conseil communautaire a déclaré un nombre limité de voies d'intérêt communautaire. Au fil du temps, le réseau communautaire a été restreint, des délibérations remontant à 2004 et 2005 ayant mis fin à la reconnaissance de l'intérêt communautaire de certaines portions de voirie comme par exemple au niveau d'Echiré. Le champ d'intervention de la CAN a été principalement circonscrit aux voies desservant les zones d'activités d'intérêt communautaire. Ainsi, 400 km de voirie de la ville de Niort n'ont pas été déclarés d'intérêt communautaire.

En outre, un syndicat intercommunal à la carte (SIC) regroupant les communes d'Echiré, Saint-Gelais et Sainte-Maxire et dédié à l'entretien des voiries et espaces verts sur les territoires de celles-ci intervient également pour l'entretien de quelques kilomètres de voirie d'intérêt communautaire au niveau d'Echiré dans le cadre d'une convention remontant à 2004. Ce type de montage juridique engendre des surcoûts de personnels non négligeables à l'échelle du territoire de la CAN.

L'exercice à titre facultatif et sur un périmètre limité de la compétence de voirie engendre des situations complexes et des doublons entre services administratifs et communautaires. Ainsi, des communes membres effectuent, dans le cadre de conventions de mise à disposition, l'entretien courant des voiries et des espaces verts des équipements à caractère communautaire ainsi que des voiries, réseaux et espaces verts des zones d'activités économiques d'intérêt communautaire. Tel est le cas d'une convention passée en 2012 avec la commune d'Echiré, valable jusqu'au 31 décembre 2014, concernant l'entretien des voiries et réseaux de la ZAC du Luc et des carreaux pour un montant annuel de 10,7 K€ T.T.C. environ, et d'une convention du même type signée en février 2013 avec la ville de Niort pour un coût global annuel de 360 K€, et une durée de 4 ans. Parmi les travaux effectués, figurent des dépenses de gros entretien, ce qui amène la ville de Niort à procéder à des investissements et à faire office de maître d'ouvrage délégué sans convention de mandat.

Il en était de même dans le cadre d'une convention de mandat passée en 2010 entre la CAN et la commune de Niort, confiant à celle-ci une maîtrise d'ouvrage unique pour l'ensemble des travaux d'aménagement de la rue des Ors. Contrairement aux autres conventions, la réalisation de cet aménagement ne relève pas de la compétence conjointe de la commune et de la CAN puisque, comme l'indique le préambule de la convention, la voirie à caractère économique est d'intérêt communautaire. Cela aurait dû conduire logiquement la CAN à en assurer directement l'entretien.

2.3.3. Voirie du transport en commun en site propre

L'absence de déclaration d'intérêt communautaire de l'essentiel de la voirie niortaise ne correspond pas à la logique du plan de déplacements urbains adopté le 12 avril 2010 par le conseil communautaire. Ainsi, cette situation a-t-elle pu engendrer des complications dans les aménagements de couloirs bus sur le territoire de la commune de Niort. La seule qualité d'autorité organisatrice des transports qui lui est conférée sur son territoire ne permet pas à l'E.P.C.I. d'envisager des aménagements de réseau de transports sur son domaine public ou sur celui d'une commune membre.

En effet, avant l'approbation du projet de T.C.S.P. par une délibération du 27 mai 2013, la CAN a délégué à la ville la maîtrise d'œuvre des travaux relatifs aux couloirs bus sur son territoire dans les conditions par la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 « MOP ». Autorité organisatrice des transports sur son territoire, la CAN et la ville de Niort souhaitent anticiper l'installation du transport en commun en site propre (T.C.S.P.) à l'occasion de la réalisation de travaux d'aménagement urbain au niveau de la place de la Brèche et du quartier sensible du Clou Bouchet à Niort. A cet effet, les conventions de mandat correspondantes, datant de septembre 2010 et juin 2011, ont été passées sur le fondement du II de l'article 2 de la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, qui dispose : « *Lorsque la réalisation, la réutilisation ou la réhabilitation d'un ouvrage ou d'un ensemble d'ouvrages relèvent simultanément de la compétence de plusieurs maîtres d'ouvrage, ces derniers peuvent désigner, par convention, celui d'entre eux qui assurera la maîtrise d'ouvrage de l'opération. Cette convention précise les conditions d'organisation de la maîtrise d'ouvrage exercée et en fixe le terme* ».

Mais, lorsque ces conventions ont été signées, la CAN ne pouvait pas être regardée comme maître d'ouvrage. En effet, le 1° du II de l'article L. 5216-5 du C.G.C.T. prévoit que lorsque la communauté d'agglomération exerce la compétence de création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire et que son territoire est couvert par un plan de déplacement urbain, la circulation d'un transport en commun en site propre entraîne l'intérêt communautaire des voies publiques comportant cette circulation et des trottoirs adjacents. Avant le 27 mai 2013, les dispositions du 1° du II de l'article L. 5216-5 du C.G.C.T. n'étaient pas encore applicables puisque le projet de T.C.S.P. n'avait pas été approuvé.

Synthèse sur les conditions d'exercice des compétences

A défaut d'avoir exercé dans leur plénitude les compétences obligatoires et optionnelles, la CAN 1 s'est investie dans de nombreuses compétences facultatives. Cela ne doit pas masquer sa difficulté à s'affirmer comme pilote des politiques publiques dont elle doit assurer la mise en œuvre sur son territoire, telles que l'habitat et le développement économique. L'élaboration de plusieurs documents stratégiques, menée grâce à un important travail collectif, ne témoigne pas obligatoirement d'une véritable intégration communautaire, ces documents prenant acte de dispositifs déjà mise en œuvre à l'échelon. La CAN estime d'ailleurs que l'exercice de compétences qui lui sont dévolues en matière économique ou d'aménagement du territoire ne peut priver les communes de la possibilité de réaliser des projets qui s'inscrivent dans des documents de planification intercommunaux (ZAC Terre de sports, Z.A. de Magné, place de la Brèche). Ainsi, Malgré un effort de planification, certaines zones d'activités continuent d'être portées directement par les communes, d'autres ont été développées sans véritable logique territoriale. Or, l'ancienne C.C.P.C. avait développé une vocation économique comparativement plus marquée, sur un territoire plus petit et avec une population 5 fois moins importante.

Dans de nombreux domaines, l'intérêt communautaire a été déterminé par référence à une énumération limitative de zones d'activités, d'équipements sportifs ou culturels, avec des revirements au fil du temps en fonction de l'évolution des clivages entre élus. Il en est résulté un enchevêtrement d'interventions avec les communes. Cette approche ne correspond pas aux préconisations des ministères de l'intérieur et de l'économie et des finances, formulées dans le *Guide pratique de l'intercommunalité* : « L'intérêt communautaire paraît plutôt devoir être défini au moyen de critères objectifs permettant de fixer une ligne de partage stable, au sein de la compétence concernée, entre les domaines de l'action communautaire et ceux qui demeurent au niveau communal, qu'il s'agisse d'opérations, de zones ou d'équipements, existants ou futurs ». L'établissement de listes fait figure d'exception car « une liste, qui aurait nécessairement un caractère limitatif, subordonnerait toute nouvelle intervention de l'E.P.C.I. à une modification statutaire (...) Toutefois, lorsque l'emploi de critères objectifs ne permet pas, à lui seul, de délimiter avec suffisamment de précision la frontière entre les compétences des communes et celles de l'E.P.C.I., le recours à une liste est toujours possible »⁵. De surcroît, pour les compétences facultatives, la notion d'intérêt communautaire est utilisée alors que l'usage de cette notion est réservé par le législateur aux compétences obligatoires et optionnelles.

La définition de l'intérêt communautaire permet l'exercice effectif par la communauté d'agglomération des attributions dévolues initialement aux communes. Une définition imprécise est source d'insécurité juridiques et peut ainsi remettre en cause les principes de spécialité et d'exclusivité qui gouvernent le fonctionnement du groupement E.P.C.I. De plus, la moindre évolution de l'intérêt communautaire implique de modifier les documents annexés aux statuts selon la procédure assez lourde, prévue à l'article L. 5214-16-IV du C.G.C.T.

L'exercice de la compétence de voirie, à titre facultatif et sur un périmètre restreint, engendre quant à elle une situation complexe et des surcoûts non négligeables à l'échelle du groupe intercommunal. Avec la ville de Niort, cela a entraîné des montages juridico-financiers complexes et peu respectueux des dispositions de la loi MOP de 1985 notamment pour la mise en œuvre des chantiers d'infrastructures de transports en commun. L'inscription de la voirie au sein des compétences facultatives et non optionnelles a évité à la CAN de prendre la création et la gestion des parcs de stationnement d'intérêt communautaire, la ville de Niort portant seule le projet de parking souterrain de la place de la Brèche et les aménagements d'autres parkings sur son territoire. Cela ne s'inscrit pas dans la logique du plan de déplacements urbains adopté le 12 avril 2010. La loi du 16 décembre 2010 prévoit que la voirie deviendra communautaire de plein droit à la fin de 2015, ce qui est souhaitable en termes de rationalité économique. Il appartient donc à la CAN de s'y préparer dans le cadre de la refonte des statuts rendue nécessaire par la fusion extension du 1^{er} janvier 2014.

⁵ Ces préconisations figuraient déjà dans la version du 12 septembre 2006, fiche n°3.

Enfin, un pilotage renforcé dans la conduite des compétences dévolues à la CAN supposerait d'inscrire dans un nouveau pacte financier communautaire un examen annuel de la prospective financière de la communauté d'agglomération et de chacune des communes membres faisant apparaître leurs besoins de financement prévisionnels en lien avec leurs politiques publiques respectives (aménagement de zones, lotissements d'habitation, famille, action sociale).

La chambre recommande à la CAN de :

- inscrire, parmi les compétences optionnelles, la compétence de gestion, aménagement et entretien de la voirie ; gestion, aménagement et entretien des parcs de stationnement d'intérêt communautaire ;
- élaborer un nouveau schéma de développement économique et commercial (SDEC) avant son échéance prévue en 2016 ;
- développer des partenariats en vue d'assurer la commercialisation des terrains aménagés sur les zones d'activités économiques ;
- procéder à l'évaluation du plan de déplacements urbains à mi-parcours de son exécution conformément à l'obligation légale ;
- revoir la configuration du schéma de cohérence territoriale en articulation avec les EPCI de l'aire urbaine ;

3. GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

3.1. PROCEDURES BUDGETAIRES ET COMPTABLES

3.1.1. Absence de règlement budgétaire et financier et de rapport de synthèse relatif aux orientations budgétaires

La CAN ne dispose pas d'un règlement financier alors qu'elle envisageait son élaboration en 2010 pour cadrer les procédures budgétaires. De même, si les informations relatives aux orientations budgétaires de l'exercice sont mentionnées dans le corps des projets de délibérations adressés aux élus avant la réunion du conseil communautaire, le rapport d'orientations budgétaires présenté annuellement à l'assemblée délibérante n'est pas accompagné quant à lui de la note explicative de synthèse prévue à l'article L. 2121-12 du C.G.C.T. C'est pourquoi l'ordonnateur a indiqué à la chambre son intention de remettre l'établissement de ces documents utiles à l'ordre du jour.

3.1.2. Comptes certifiés du délégataire de service public et des associations subventionnées

Contrairement aux dispositions combinées des articles L. 2313-1-1 et R. 1411-8 du C.G.C.T., les comptes du délégataire de service public pour l'exploitation du réseau de transports en commun, la société d'économie mixte des transports de l'agglomération niortaise (SEMTAN), ne figurent pas en annexe des comptes administratifs. L'ordonnateur a indiqué à la chambre qu'ils sont à la disposition des élus qui en feraient la demande.

Par ailleurs, conformément aux dispositions de l'article L. 2313-1 2° du C.G.C.T, au cours de la période examinée, les comptes administratifs sont accompagnés de la liste des concours attribués sous forme de prestations en nature ou de subventions. En revanche, l'exemplaire du compte administratif destiné au comptable ne comprend pas les comptes certifiés des organismes bénéficiaires de concours supérieurs à 75 K€, ou à 23K€ et représentant plus de 50 % de leurs produits, comme le prévoit l'article L. 2313-1-1, 4° du C.G.C.T. Cette carence concerne également l'office de tourisme intercommunal, établissement public à caractère industriel et commercial, financé par la CAN. C'est pourquoi l'ordonnateur s'est engagé à remédier à cette carence lors de la prochaine décision budgétaire. La chambre en prend acte.

3.1.3. Participations : rapports présentés par les élus représentant la collectivité aux conseils d'administration de sociétés d'économie mixte locales

Au cours de la période examinée, l'assemblée délibérante n'a pas été destinataire du rapport prévu à l'article L. 1524-5 du C.G.C.T, 14^{ème} alinéa, qui doit être établi par ses représentants aux conseils d'administration des sociétés d'économie mixte dont la communauté d'agglomération est actionnaire. Cela concerne deux sociétés d'économie mixtes locales : la SEMTAN et Deux-Sèvres aménagement. L'ordonnateur a indiqué à la chambre son intention de remédier à cette carence pour ces deux sociétés, ainsi que pour la société publique locale Auto-partage dont la CAN est actionnaire. La chambre en prend acte.

3.2. DE FAIBLES TAUX DE REALISATION, UN NOMBRE LIMITE D'OPERATIONS INDIVIDUALISEES

3.2.1. Constats

De 2008 à 2012, tous budgets confondus, les taux de réalisations des dépenses réelles d'investissement et des dépenses d'équipement se situent en moyenne aux alentours de 50,5 %. Les taux d'annulation de crédits sont plus élevés pour l'ensemble des investissements, à 24,7 % en moyenne sur la période, contre 9,2 % en moyenne pour les seules dépenses d'équipement. Globalement, les dépenses d'investissement font l'objet d'annulations de crédits à hauteur de 25 % en moyenne annuelle, soit 20 M€ environ, contre 9 % pour les seules dépenses d'équipement. Les restes à réaliser des dépenses d'équipement représentent en moyenne 40 % des crédits ouverts, soit plus de 16 M€ à la fin de chaque année. Cela traduit l'ouverture à une période avancée de l'année d'engagements d'opérations, de sorte que celles-ci restent pendantes au 31 décembre. Tel est le cas, au sein du budget annexe des opérations assujetties à T.V.A., des marchés de travaux pour la construction de la maison de l'expérimentation du risque dans l'habitat qui ont été notifiés en décembre 2011 (dépense globale : 2,4 M€ T.T.C.).

Les écritures relatives à la plupart des travaux sont regroupées au sein des chapitres 23 ou, selon les cas, 21. En conséquence, la lecture des documents budgétaires et de leurs annexes ne permet pas d'analyser les niveaux de réalisation des investissements. Au sein du seul budget principal, le conseil communautaire a décidé d'ériger seulement deux opérations individualisées d'équipement au sens de l'article D. 2311-4 du C.G.C.T. concernant les travaux de contournement nord de Niort et de liaison entre la RD9 et la RN11, et clôturées en 2012. Ces opérations ne représentant que 8% des crédits d'investissements et 16% des crédits d'équipements, ce qui donne une vision parcellaire des programmes d'investissements. Instituée en 2009, la procédure d'A.P./ C.P. a été mise en œuvre uniquement pour l'opération d'aménagement du nouveau siège administratif.

Cette pratique s'explique par une volonté politique de faire apparaître dans chaque budget le total des crédits affectés aux projets plutôt que d'indiquer uniquement la part engagée sur l'exercice. Il en résulte naturellement de faibles taux de réalisations ainsi que des annulations liées en grande partie à des annulations d'emprunt (9,8 M€ en 2012, 8,5 M€ en 2011 par exemple). En interne, l'ordonnateur tient à jour des fiches retraçant, de façon exhaustive et par budgets, les opérations en cours. Certaines opérations ont des taux singulièrement bas, à peine 20%, en raison de l'inscription de la totalité du coût dès l'année de notification des marchés de travaux alors que seule une partie est effectivement engagé au cours de cet exercice.

3.2.2. Préconisations

Un suivi plus systématique des équipements les plus importants par opérations individualisées ou par A.P./ C.P. contribuerait à une meilleure lisibilité. Sous réserve de diverses précautions (éviter de gonfler artificiellement le montant des engagements, limiter les inscriptions de crédits de l'année à un niveau réaliste pour éviter l'accumulation de restes à réaliser, ne pas lancer les opérations trop tôt ou en retard pour éviter une mobilisation prématurée des crédits, procéder à une révision régulière des plans), cette procédure ne peut que présenter des avantages dans la gestion des investissements.

L'inscription chaque année des seuls crédits de paiement nécessaires à l'acquittement de la tranche annuelle de l'opération permettrait de lisser l'effort financier dans le temps et d'éviter des reports de crédits importants d'une année sur l'autre. En déterminant tout d'abord la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées

de manière pluriannuelle, l'assemblée délibérante marquerait sa décision de mettre en réserve un montant de crédits destiné à la réalisation d'une opération d'investissement identifiée et financièrement évaluée (autorisation de programme). Elle évaluerait ensuite les crédits constituant la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre de ces autorisations (crédits de paiement). L'instauration de cette procédure serait d'autant plus aisée que les services gestionnaires effectuent un travail de prévision et de définition des projets d'investissement. Une évaluation cohérente et sincère des crédits à engager sur l'exercice permettrait d'obtenir des taux de réalisation plus élevés et tendre vers la disparition des annulations.

La mise en œuvre de ce type de procédure suppose la restitution d'une information fiable au sein des documents budgétaires, ce qui nécessite en amont une estimation sincère des besoins a priori et un suivi des engagements pluriannuels. C'est pourquoi depuis 2012, le plan pluriannuel d'investissement (P.P.I.) est élaboré à partir de plans de financement renseignés par les gestionnaires sur une plateforme informatique dédiée, puis diffusé au mois de septembre à l'intention des élus. Mais il conviendrait d'appréhender de façon plus globale la politique d'investissement par une plus grande implication des services en vue d'une transmission à la direction des finances d'une information complète relative à l'estimation des opérations dont ils ont la responsabilité et leur suivi, voire une projection des investissements envisagés. Cela requiert une communication entre services, l'utilisation d'un même support logiciel et la rédaction d'un règlement budgétaire et financier arrêtant les procédures à suivre.

L'ordonnateur a indiqué à la chambre qu'un travail d'amélioration de la gestion pluriannuelle des investissements est en cours au sein des services des finances, avec notamment une réflexion sur une éventuelle extension de la procédure des A.P./ C.P. à des investissements significatifs, le suivi budgétaire et le processus de décision relatif au P.P.I.

3.3. TENUE DE L'ETAT DE L'ACTIF

3.3.1. Biens mis à disposition par les communes membres

Pour de nombreux biens mis à disposition par les communes membres, l'état de l'actif mentionne au compte 217 uniquement les travaux ou aménagements qui ont été apportés par la CAN. Seuls les coûts de ces dépenses d'investissement ont été inventoriés, alors qu'il aurait été plus sincère de les ajouter aux valeurs historiques des biens concernés. A quelques exceptions près comme pour le réseau d'eaux pluviales pour lequel il a été établi un procès-verbal de transfert, aucun inventaire contradictoire des immobilisations mises à disposition de la CAN et de leur valeur nette comptable n'a été contradictoirement dressé. L'ordonnateur a indiqué à la chambre que des régularisations sont en cours en lien avec les services de la ville de Niort.

Pour les voiries des zones d'activités économiques d'intérêt communautaire, seules figurent à l'état de l'actif les voies créées par la CAN et les aménagements qu'elle a effectués. Pour les zones qui préexistaient à la déclaration d'intérêt communautaire, les voies qui avaient déjà été créées par les communes n'ont pas été inscrites à l'actif de la CAN.

3.3.2. Biens mis à disposition ou en affermage par la CAN

Au budget principal, le chapitre 24 n'est pas mouvementé. Plusieurs éléments qui devraient y être imputés par suite de leur mise à disposition auprès d'autres organismes sont restés inscrits à tort au chapitre 21. Tel est le cas, par exemple, d'un certain nombre d'actifs fonciers mis à disposition du syndicat mixte ouvert de Niort terminal. A ce titre, des délibérations des 17 mai 2010, 17 octobre 2011, 12 mars 2012 et 26 novembre 2012 ont autorisé l'acquisition, par le biais de l'établissement public foncier de Poitou-Charentes, de l'ancien site ferroviaire de Saint-Florent à Niort pour un coût global de 3,2 M€ et sa mise à disposition auprès du syndicat mixte ouvert de Niort terminal. Ces terrains ne figurent pas encore au chapitre 24 car, selon les renseignements communiqués, la mise à disposition auprès du syndicat mixte ouvert est devenue effective seulement depuis une délibération du 15 décembre 2014, alors que les travaux d'aménagement ont débuté à l'été 2014. Par ailleurs, suite à une délibération du 17 juin 2013 du conseil de la communauté de communes de plaine de Courance, un avenant a été apporté à cette convention afin de redéfinir le périmètre de l'I.T.E. mise à disposition du syndicat mixte ouvert. En plus des terrains arrivant de la Z.A. de Prahecq, un

acheminement de convois de ciment venant de Marseille a été mis en place, ce qui a entraîné l'extension de la mise à disposition au terrain nécessaire à la réalisation des équipements. Mais, tant que l'aménagement du site de Saint-Florent à Niort n'est pas achevé, cette mise à disposition n'a eu aucune traduction comptable, ce qui n'est pas normal. L'ordonnateur a indiqué qu'il prendra l'attache du comptable pour régulariser cette situation. La chambre en prend acte.

3.3.3. Valeur unitaire des biens inscrits à l'actif

L'arrêté ministériel du 26 octobre 2001 relatif à l'imputation des dépenses du secteur public local a fixé la liste des biens meubles constituant des immobilisations par nature quelle que soit leur valeur unitaire. A compter du 1^{er} janvier 2002, les biens meubles qui n'y figurent pas sont comptabilisés en fonctionnement lorsque leur montant unitaire est inférieur à 500 €. La liste peut être complétée par délibération cadre annuelle du conseil municipal, et par délibération expresse. Aux termes de la circulaire INT B0200059C du 26 février 2002 : « sont visés les biens ne figurant pas dans la nomenclature et ne pouvant pas être assimilés par analogie à un bien y figurant. Bien entendu, il doit s'agir de biens ne figurant pas explicitement parmi les comptes de charges ou de stocks et revêtant un caractère de durabilité ». Or, plusieurs biens d'une valeur d'acquisition de moins de 500 € et inscrits à l'inventaire postérieurement au 1^{er} janvier 2002 ont été comptabilisés à l'actif. C'est pourquoi l'ordonnateur a indiqué à la chambre qu'il procédera à un inventaire des biens mis à disposition par les communes membres.

3.4. TRAITEMENT COMPTABLE DES OPERATIONS RELATIVES AUX ZONES D'AMENAGEMENT CONCERTÉ

3.4.1. Suivi budgétaire

L'instruction M14 indique, en son tome II, titre 1^{er}, chapitre 1, paragraphe 2211, que les services publics suivis obligatoirement sous forme de budgets distincts du budget principal comprennent les SPIC, les services relevant du secteur social et médico – social et les opérations d'aménagement (lotissements, ZAC). Si la collectivité peut regrouper l'ensemble des opérations au sein d'un seul budget annexe, il « est toutefois recommandé de créer un budget par opération (...) ou par type d'opération (lotissement, ZAC). Dans ce cas, le suivi dans le cadre d'un seul budget annexe implique un suivi extra comptable sous forme de registres annexes ; (...) compte tenu de ces contraintes, il est recommandé de créer un budget annexe par opération ». Pour le suivi des zones d'activités économiques, la CAN 1 et la C.C.P.C. avaient des pratiques budgétaires différentes. La CAN 1 regroupait toutes les zones d'activité sous un même budget annexe. La C.C.P.C. avait ouvert un budget annexe pour chaque zone d'activité économique. Toutefois, le budget annexe de la ZAC des Pierrailleuses ou parc d'activités économiques de plaine de Courance, qui a été repris par la CAN 2, englobe deux opérations, l'aménagement d'un lotissement ou « forum », et la ZAC proprement dite. Cette confusion dans un même budget annexe pose des problèmes de comptabilisation. Les services travaillent à la reconstitution de l'historique pour identifier les coûts de revient des terrains.

La logique retenue par la CAN 1 peut être admise à condition qu'un suivi extra comptable sous forme de registres annexes soit assuré pour chaque zone à l'intérieur du budget annexe des zones d'activités économiques, ce qui n'est pas le cas. De fait, la lecture des documents budgétaires de ce budget annexe ne permet pas d'identifier les résultats de chacune des zones.

A sa création, la CAN a repris une trentaine de zones héritées en partie de l'ancienne communauté de communes de Niort. En 2011, il a été procédé à un assainissement de la situation en lien avec le comptable. Des écritures de régularisation ont été effectuées afin de prendre en compte les coûts de production des terrains. Jusqu'alors, les cessions ne prenaient pas en compte ce coût de production. A cette occasion, il a été procédé à un bilan des cessions, plus-values et moins-values. Des zones ont également été clôturées, donnant lieu à la constatation, par une délibération du 22 octobre 2012, d'un déficit global de 502,2 K€, imputable à un déficit de 515,7 K€ environ au niveau de deux zones importantes du parc d'activités Pierre Mendès France, créé en 1993. Cela s'explique par le fait que plusieurs zones n'étaient que partiellement commercialisées au moment de leur transfert à la CAN. Afin d'attirer des entreprises, les prix de cession n'ont pas toujours permis d'équilibrer les opérations. En outre, certaines zones n'avaient fait l'objet d'aucun

aménagement, même de voirie, par les communes. Les dépenses réalisées aux frais de la CAN ont pesé d'autant sur les résultats des opérations.

3.4.2. Comptabilisation de stocks de terrains

En principe, le budget annexe des zones d'activité économique doit distinguer, parmi les stocks, les terrains à aménager (compte 315), les terrains en cours d'aménagement (compte 335) et les terrains aménagés (comptes 355). Or, seul le compte « 3555 – produits en cours, terrains aménagés » est servi et en fonctionnement seuls les stocks d'en-cours ont été identifiés alors que des achats de terrains à aménager (compte 6015) et des ventes de terrains aménagés (compte 7015) ont été effectués au cours de la période examinée.

Au budget primitif pour 2014 voté le 24 février 2014, les budgets annexes des ZAC de l'ancienne C.C.P.C. distinguent bien les différents comptes précités de stocks de terrains, contrairement au budget annexe des Z.A.E. de la CAN 1 dont seul le compte 3555 est mouvementé. Si l'instruction comptable M 14 n'impose pas la tenue d'un budget annexe par opération, mais par catégorie d'opération, une présentation individualisée contribuerait néanmoins à une meilleure lisibilité des comptes du budget annexe. La retranscription dans les comptes du suivi, assuré *a posteriori* par les services, faciliterait par ailleurs la compréhension du mode de détermination des coûts de revient et des prix de cession des terrains.

3.4.3. Absence d'identification comptable des avances consenties aux aménageurs

L'instruction comptable M 14 prévoit que le compte « 274 – prêts » enregistre les prêts, c'est-à-dire les fonds versés à des tiers (...) alors que le compte 276 « retrace les créances entre collectivités » et plus précisément au compte 2763, en application des écritures de transfert entre budget principal et budget annexe (tome II, titre 3, chapitre 32), « les avances éventuelles du budget principal au budget annexe », dont la contrepartie figure au compte 1687 audit budget annexe. Cette règle d'imputation comptable est sous-tendue par une logique financière ayant pour finalité de distinguer les simples jeux d'écritures (avances au budget annexe), sans mouvement de fonds, des véritables sorties de caisse (avances aux organismes concessionnaires).

Au budget principal, seul le compte 27638 est servi, alors que la CAN a consenti des avances de trésorerie à la SEML Deux-Sèvres aménagement dans le cadre d'une convention publique d'aménagement pour la réalisation de la ZAC Bâtipolis à Aiffres. Au budget annexe des zones d'activité, le compte 274 de prêts n'est pas non plus mouvementé. Par suite, les sorties de caisse en faveur de Deux-Sèvres aménagement sont confondues avec les écritures d'ordre retraçant les avances du budget principal en faveur du budget annexe des zones d'activité au titre des aménagements réalisés par la CAN en régie. L'ordonnateur souligne qu'un suivi très précis des avances et de leurs remboursements par zones d'activités économiques est effectué de manière extrabudgétaire. Toutefois, cette confusion fausse la lecture des comptes et empêche d'identifier les versements en faveur de Deux-Sèvres aménagement. La CAN est donc appelée à régulariser la situation au plan comptable.

En outre, certaines avances consenties dans les conditions prévues à l'article L. 1526-2, 4° du C.G.C.T. en faveur de la SEML Deux-Sèvres aménagement au titre de la réalisation de la ZAC Bâtipolis à Aiffres ont été déterminées en fonction des acquisitions foncières en vue de donner au concessionnaire une trésorerie suffisante.

L'ordonnateur a indiqué à la chambre son intention de revoir la présentation budgétaire des opérations d'aménagement de zones d'activité dans le sens d'une identification de chacune d'elles, de distinguer les avances consenties à un aménageur (compte 274 – prêts) des avances du budget principal en faveur du budget annexe des zones d'activités qui ne donnent pas lieu à une sortie de caisse (compte 2763) et de faire preuve de vigilance dans l'octroi d'avances de trésorerie jusqu'à la fin de l'exécution de la concession d'aménagement de la ZAC Bâtipolis, en évitant de se substituer à un établissement de crédit.

3.5. BUDGETS ANNEXES HORS ZONES D'ACTIVITES ECONOMIQUES

3.5.1. Présentation générale

Au 31 décembre 2013, la CAN comptait 5 budgets annexes, deux à caractère industriel et commercial, transports urbains et assainissement, et 3 à caractère administratif, zones d'activités économiques, accueil des entreprises, activités assujetties à T.V.A. Le budget primitif pour 2014 voté le 24 février 2014 comprend 17 budgets annexes. Conformément à la réglementation, et en l'absence d'installation anticipée du nouvel E.P.C.I. avant le 31 décembre 2013, le choix a été fait de juxtaposer, au moins pour cet exercice, les budgets annexes de chacun des deux E.P.C.I. fusionnés. A compter du 1^{er} avril 2014, devaient s'ajouter les budgets annexes d'assainissement collectif de 5 communes de l'ancienne C.C.P.C. qui avait conservé cette compétence au plan communal.

Il existe deux régies dotées de la seule autonomie financière et créées par la CAN 1, l'une pour les déchets ménagers, le 27 juin 2002, l'autre pour les énergies renouvelables, de création plus récente (délibération du 4 juin 2012). La régie des déchets ménagers a fait l'objet d'un examen de gestion en 2007.

Les intitulés sommaires des budgets ne permettent pas toujours d'identifier la nature des activités exercées. Le budget des activités assujetties à la T.V.A. regroupe des opérations aussi diverses que le pôle expertise des risques dans l'habitat (Calyxis), le commerce multi-service La Rochénard, la maison d'économie sociale et solidaire, l'atelier de restauration et un bar situé à Saint-Georges-de-Rex. Selon les informations communiquées, en 2015, le nombre de budgets annexes devait être ramené de 17 à 8 en 2015, avec un seul budget annexe d'assainissement, un budget d'immobiliers d'entreprises et un budget annexe unique pour les zones d'activité économique.

Par ailleurs, en vertu des articles L. 1412-1 et L. 2221-4 du C.G.C.T. et de l'instruction comptable et budgétaire M 4 applicable à l'ensemble des services publics à caractère industriel et commercial (SPIC), les budgets annexes retraçant leur activité doivent disposer d'un compte au Trésor (515), distinct de celui du budget principal, dès lors que leur exploitation est assurée directement par la collectivité. Pour le budget annexe de l'assainissement de la CAN 1 qui est géré en régie, ces dispositions s'appliquent. Or, il est dépourvu d'un compte 515. Le transfert à la CAN 1 de la compétence d'assainissement sur l'ensemble de son territoire emportait création d'une nouvelle régie directe qu'il fallait doter d'un compte au Trésor. En revanche, pour les budgets annexes d'assainissement collectif de la C.C.P.C. et de certaines communes membres de celle-ci, ces dispositions ne s'appliquent pas puisque l'exploitation du service est déléguée.

3.5.2. Organisation des budgets annexes de la nouvelle CAN à compter de 2014

Le budget primitif voté le 24 février 2014 intègre les budgets annexes de l'ancienne C.C.P.C, à savoir 4 budgets annexes (BA) concernant des ZAC, un pour le service public de l'assainissement non collectif, un pour le service de l'assainissement collectif, un BA « bâtiments », un B.A. camping, un B.A. pour le multi-accueil de la petite enfance et un B.A. de portage de repas à domicile. En 2015, le nombre de budgets annexes devrait être ramené à 8. En matière d'assainissement, après une année 2014 de transition marquée par une complexité certaine, un regroupement des différents budgets communaux qui avaient été maintenus au niveau de diverses communes de l'ancienne C.C.P.C. a été engagé, de sorte que l'E.P.C.I. comptera en 2015 un seul budget annexe d'assainissement.

Synthèse sur la gestion budgétaire et comptable

La chambre invite la CAN à :

- remettre à l'ordre du jour l'élaboration d'un règlement financier envisagée en 2010 ;
- améliorer la programmation budgétaire au travers d'une programmation pluriannuelle des investissements réaliste avec la mise en place d'un dispositif interdisant d'inscrire en autorisation de paiement pluriannuel des investissements qui ne pourraient pas être solvabilisés en crédits de paiements annuels ;
- veiller à la qualité de l'information communiquée à l'assemblée délibérante et fournie en annexe aux comptes administratifs ;

- être plus vigilant sur les conditions d'octroi d'avances de trésorerie jusqu'à la fin de l'exécution de la concession d'aménagement de la ZAC Bâtipolis, en évitant de se substituer à un établissement de crédit.

4. SITUATION FINANCIERE

L'analyse financière porte sur les données consolidées diffusées sur le site Internet du ministère de l'économie et des finances, jusqu'à l'exercice 2013. Elles englobent tous les budgets de la CAN 1 plus la régie des déchets ménagers et celle des énergies renouvelables, érigée courant 2012. En tant que de besoin, les données les plus significatives du budget principal et de certains budgets annexes sont évoquées, à l'exception des deux régies précitées dont la gestion n'a pas été examinée.

4.1. SECTION DE FONCTIONNEMENT

4.1.1. *Présentation des charges et produits consolidés par grandes masses*

Entre 2007 et 2013, les charges consolidées de fonctionnement sont passées de 54,8 M€ à 71,9 M€ pour l'ensemble des budgets, soit une hausse de 31,1 %, tandis que les produits consolidés ont crû de 35,1%, de 63,6 M€ à 85,9 M€. Pour les charges comme pour les produits, l'exercice 2011 a marqué une étape, sous l'effet d'une mesure exogène importante, la suppression de la taxe professionnelle. Du fait des transferts de certaines impositions de l'Etat et de la taxe d'habitation, les produits fiscaux perçus par la CAN se sont élevés cette année-là à 53,5 M€ contre 48,1 M€ en 2010. Ils sont passés à 58,1 M€ en 2012 et 64,2 M€ en 2013. La progression des charges a été marquée en 2011 à 61,6 M€. En 2012 et 2013, elle s'est poursuivie en raison d'une hausse des achats et charges externes ainsi que des frais de personnel.

La capacité d'autofinancement brute consolidée a progressé de façon continue, de 14,2 M€ en 2007 à 19,9 M€ en 2011 avant de diminuer à 19,7 M€ en 2012 et de remonter à 22 M€ en 2013. Dans le même temps, la CAF nette des remboursements d'emprunts a augmenté, de 9,2 M€ à 13,6 M€ en 2012 et 17,1 M€ en 2013. Ce solde est à relativiser par le niveau limité des emprunts, lié à un niveau d'investissement reflétant un exercice discontinu des compétences communautaires.

4.1.2. *Contributions directes*

4.1.2.1. Répartition des produits de la fiscalité directe

La suppression de la taxe professionnelle (T.P.) par la loi de finances pour 2010 constitue l'événement majeur de la période. Après un exercice 2010 de transition, la T.P. a été remplacée, à partir de 2011, par de nouvelles taxes, à savoir la cotisation foncière des entreprises, la cotisation à la valeur ajoutée des entreprises, et les impôts d'Etat transférés, à savoir l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) et la taxe sur les surfaces commerciales. Ont également été transférées à la communauté d'agglomération la taxe d'habitation, les taxes foncières, la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, et la taxe sur les surfaces commerciales. La mise en œuvre de la réforme de la fiscalité a reposé sur le principe de garantie des ressources des collectivités, par le biais de deux mécanismes complémentaires : l'attribution d'une dotation de compensation de réforme de la taxe professionnelle et, pour les collectivités gagnantes, ce qui est le cas de la CAN, un reversement au fonds national de garantie individuelle des ressources (F.N.GIR). Chaque année, la CAN 1 reversait 3,6 M€ environ au F.N.GIR.

En 2013, les ressources procurées par la cotisation foncière des entreprises (9,8 M€, autant qu'en 2012, contre 8,9 M€ en 2011), la cotisation à la valeur ajoutée des entreprises (11,7 M€ contre 8,4 M€ en 2012 et 8 M€ en 2011), de l'IFER (0,5 M€ environ, soit autant qu'en 2012) et de la taxe sur les surfaces commerciales (1,6 M€, autant qu'en 2012) représentent globalement 23,6 M€. En 2008, le produit de T.P. unique s'élevait à 26,6 M€. La CAN 1 a donc perdu 3 M€ de produits de fiscalité professionnelle. Les produits de la taxe d'habitation (14,8 M€ contre 14,4 M€ en 2012 et 13,9 M€ en 2011) et des taxes foncières (0,2 M€ environ) s'élèvent à 15 M€, ce qui traduit une augmentation de la part des impositions ménages dans l'ensemble des recettes fiscales

Au total, exception faite du versement transport et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, affectés respectivement au budget annexe des transports et à la régie autonome des déchets ménagers, les produits de fiscalité s'établissent à 38,6 M€ à fin 2013. En retranchant le prélèvement au titre du F.N.GIR, le total net des produits de fiscalité s'élève à 35 M€.

4.1.2.2. Des marges de manœuvre fiscales plus restreintes

La réforme de la T.P. a restreint le pouvoir de détermination des taux de fiscalité des entreprises, puisque le taux de contribution foncière des entreprises ne peut être augmenté que si les taux moyens pondérés des taxes ménages progressent. Ainsi, une délibération du 5 avril 2012 fixant le taux de C.F.E. 2012 avec une mise en réserve d'un taux de 6,61 % pour la C.F.E. des exercices 2012, 2013 et 2014 (correspondant à la différence entre le taux maximum de C.F.E. 2012 calculé par la CAN et le taux d'imposition 2012 arrêté par ladite délibération) a-t-elle été déferée au tribunal administratif devant le Poitiers. Selon le préfet, cette délibération omettait de reporter les produits 2010 de la taxe d'habitation et de la taxe foncière non bâtie pour la détermination du taux maximum de C.F.E. pour 2012.

S'agissant des bases de C.F.E., la communauté dispose d'un levier d'action qui est néanmoins plus limité que sous l'empire de la T.P. En effet, le législateur a institué un montant minimum de base, qui, au départ, ne devait pas dépasser 2 000 €. En 2011, comme de nombreuses communautés, la CAN a retenu un niveau de base unique à 2 000 €, qu'elle a modulé en 2012 en fonction du chiffre d'affaires dans les conditions prévues par la loi de finances pour 2011. Les bases de C.F.E. ont connu une hausse, de 31,4 M€ en 2010 à 37,1 M€ en 2012, du fait d'un plus grand nombre de redevables à la C.F.E. ayant leur principal établissement sur le territoire de la CAN (3 256 en 2011, 3 807 en 2012).

En matière de taxe d'habitation, les bases sont passées de 131,5 M€ en 2011 à 136,7 M€ en 2012. Toutefois, les taux sont demeurés identiques depuis la prise de ces impositions, soit 10,53 % pour la T.H., 0 % pour le foncier bâti et 3,37 % pour le foncier non bâti.

Le versement transports a constitué l'autre dossier important dans le domaine de la fiscalité des entreprises. Affecté au budget annexe des transports urbains, le produit de cette imposition représente 14,1 M€ environ en 2013. Avec l'abandon du projet de transports en commun en site propre décidé par la nouvelle majorité, une délibération du 28 avril 2014 en a ramené le taux à 1,05 % à compter du 1^{er} juillet 2014, au lieu de 1,8 % prévu en décembre 2013 (cf. supra examen de la compétence de transports urbains).

4.1.2.3. Eléments de prospective : répercussions de la fusion extension de 2014

Contribution foncière des entreprises

Pour 2013, la CAN a adopté un taux de C.F.E. de 26,37% contre 25,42% pour la C.C.P.C. et 21,63 % pour la communauté de communes de Val d'Egray, dont la commune de Germond Rouvre était membre. Pour 2014, le taux initial de C.F.E. a été déterminé en application des règles en vigueur en cours d'existence d'un E.P.C.I à fiscalité professionnelle unique, le taux moyen pondéré de C.F.E. des communes et de l'E.P.C.I, soit 26,26%, se substituant au taux 2013. Le taux de C.F.E. ne pouvait être augmenté par rapport à 2013 dans une proportion supérieure à l'augmentation du taux de la T.H. ou, si elle est moins élevée, à celle du taux moyen pondéré de la T.H et des Taxes Foncières (T.F). Compte tenu du coefficient de variation de la T.H, de 1,000672 et de celui du taux moyen T.H/T.F de 1, le taux maximum de C.F.E. qui pouvait être voté au titre de 2014 par le nouvel E.P.C.I s'élève à 26,26%.

Une délibération du 28 avril 2014 a fixé les taux 2014 de la C.F.E. à 26,26 %, avec une durée d'unification des taux sur l'ensemble du territoire communautaire de deux ans, conformément aux dispositions du point III de l'article 1609 nonies C du code général des impôts. Cette durée de convergence pouvait être modulée jusqu'à 12 ans sur délibération adoptée à la majorité simple des membres du futur E.P.C.I fusionné prise avant le 15 avril de l'année, ce qui n'a pas été le choix du conseil de la CAN 2 qui, en tout état de cause, s'est réuni après cette date. La différence de taux de C.F.E. entre l'ancienne C.C.P.C. en 2013, à savoir 25,42%, et le taux qui sera pratiqué en 2014 de la CAN 2, à savoir 26,26% au maximum, sera donc répartie sur deux ans soit 0,42 points d'augmentation par an. Par comparaison entre 2011 et 2012, la C.C.P.C a voté une augmentation de son taux C.F.E de 1,1 point (24,32 points en 2011 et 25,42 en 2012). Pour la commune de Germond Rouvre, il n'a pas été décidé de moduler de façon différenciée la durée d'unification du taux sur une

plus longue durée. Partant de 21,23 %, les entreprises situées sur son territoire subissent donc une augmentation plus forte.

Versement transports

Le taux de versement transports arrêté par délibération du 28 avril 2014 (cf. supra), il s'applique sur l'ensemble du territoire de la CAN 2 avec un lissage sur trois ans, c'est-à-dire 0,31 % la 1^{ère} année, 0,62 % la 2^{ème} et 1,05 % la 3^{ème}. Cela représente un gain supplémentaire de 250 K€ pour la 1^{ère} année pleine. L'impact de la fusion sur le versement transport ne sera donc pas significatif pour les entreprises situées sur le territoire de la C.C.P.C.

Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)

En matière de TASCOM, seule la CAN 1 a adopté un coefficient de majoration de 1,10. Dans sa requête à l'encontre de l'arrêté préfectoral de fusion, la C.C.P.C faisait valoir que l'application de celui-ci entraînerait une augmentation de 10% du produit perçu actuellement par la C.C.P.C en cas d'extension de ce taux sur délibération du nouvel E.P.C.I, ce qui emporterait des répercussions défavorables pour les entreprises. Toutefois, en 2014, les délibérations en vigueur sur le territoire de chaque commune ou de chaque E.P.C.I préexistant sont maintenues. Cette majoration ne s'appliquera donc pas en 2014 sur le territoire de la C.C.P.C. Le conseil de la CAN 2 a jusqu'au 1^{er} octobre 2014 pour arrêter les règles applicables à compter de 2015. Si au moins l'un des E.P.C.I fusionnant avait adopté un coefficient multiplicateur (ce qui est le cas), et si le groupement issu de la fusion ne délibère pas sur un coefficient multiplicateur (applicable à compter de la 2^{ème} année), le plus faible des coefficients observés avant la fusion sera généralisé sur le territoire de l'E.P.C.I, issu de la fusion soit le coefficient 1 actuellement en vigueur sur le territoire de la C.C.P.C. A ce jour, aucune délibération n'a été prise.

Impositions ménages

Depuis 2001, la C.C.P.C avait une fiscalité mixte avec un taux additionnel sur la taxe d'habitation (T.H) et les taxes foncières alors que la CAN 1 n'en avait pas avant la réforme de la taxe professionnelle. Fin 2013, la part sur la fiscalité ménage de la CAN 1 correspondait uniquement au transfert de ressources dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle. Les taux intercommunaux 2013 de la fiscalité ménage étaient plus élevés au sein de la C.C.P.C que de la CAN.

Le conseil communautaire a décidé, le 28 avril 2014, un passage immédiat, sans période de convergence, des taux des trois taxes ménages votés en 2013 par les trois communautés, CAN 1, C.C.P.C. et, pour la commune de Germond Rouvre, Val d'Egray. Il n'a pas eu recours à la possibilité offerte par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2011 aux E.P.C.I. à fiscalité professionnelle unique issus de fusion d'E.P.C.I. de moduler les taux des taxes ménages lors de la première année suivant la fusion.

Le nouveau groupement pouvait voter des taux de taxes ménages à partir des taux moyens pondérés calculés sur le territoire des communes membres, c'est-à-dire en divisant les produits communautaires par les bases imposables (calcul 1), ou bien voter des taux à partir des taux additionnels (calcul 2), c'est-à-dire diviser la somme des produits communautaires et des produits communaux par les bases imposables. L'option 2 a été préférée à l'option 1 car cette dernière revenait à transférer la charge de la T.H. sur le foncier bâti, ce qui paraissait inopportun compte tenu de la proportion importante de propriétaires et de l'évolution des taux de foncier bâti pour la part revenant au département. En outre, au niveau de la taxe sur le foncier bâti, les abattements n'étant pas les mêmes que pour la T.H., l'option 1 aurait entraîné un bouleversement total. La mise en œuvre de l'option 2 se traduira par une baisse du taux de T.H. pour la C.C.P.C. et Germond Rouvre, tandis qu'elle engendrera une augmentation pour la CAN 1 et singulièrement la ville de Niort. Une délibération du 28 avril 2014 a fixé à **0,055 €** % le taux du foncier bâti. Un taux moyen de T.H. a été retenu, entraînant une diminution légère pour plaine de Courance. Ce taux a été indolore pour les habitants de la CAN 1.

S'agissant des abattements, pour 2014, conformément à l'article 1639 A ter du C.G.I., les délibérations prises par chaque E.P.C.I préexistant ont été maintenues sur leurs territoires respectifs. Pour 2015, il a été décidé, par une délibération du 22 septembre 2014 de reprendre les taux d'abattement en vigueur au niveau de la CAN 1, lesquels correspondent aux minima fixés par la loi (10 % pour les deux premières personnes à

charge, 15 % à partir de la 3^{ème} personne à charge). De plus, comme l'article 1411-3bis du C.G.I. en donnait la faculté et comme cela avait déjà été institué par la CAN 1, la délibération précitée a prévu un taux d'abattement de 10 % pour les personnes handicapées et/ou celles vivant sous le même toit avec un personne reconnue handicapée.

4.1.3. Dotations et participations de l'Etat

4.1.3.1. Dotation globale de fonctionnement et dotations de compensations

Depuis 2004, la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) des E.P.C.I. comprend la dotation d'intercommunalité, composée d'une dotation de base et d'une dotation de péréquation, et une dotation de compensation. Malgré le niveau élevé de reversements de fiscalité aux communes (21 M€ d'attribution de compensation, cf. *infra*), le coefficient d'intégration fiscale a progressé, aussi bien pour la CAN 1 que pour la C.C.P.C. En 2013, pour chacun des deux E.P.C.I., il était supérieur à la moyenne de leur catégorie respective : 0,39567 pour la CAN 1 et 0,408277 pour la C.C.P.C., soit des niveaux supérieurs aux moyennes de leurs catégories respectives, à savoir 0,336536 et 0,347270 en moyenne. Ce degré relativement élevé d'intégration a favorisé l'octroi, par l'Etat, de dotations importantes.

Ainsi, pour la CAN 1, la D.G.F. a évolué entre 19,2 M€ et 19,6 M€ au cours de la période 2006-2010. Sa part dans le total des produits de fonctionnement consolidés est passée de 30 % à 23,9 %. En 2011, la D.G.F. a été ramenée à 18,8 M€ par suite d'un mécanisme décidé par le législateur afin d'assurer la neutralité du transfert aux E.P.C.I., en vertu de la loi de finances pour 2010 de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), qui était jusqu'alors perçue par l'Etat. La D.G.F. a donc été minorée du montant de la TASCOM attribuée à la CAN. Stable en 2012, la D.G.F. a diminué à 18,7 M€ en 2013.

La CAN a également perçu d'autres recettes en provenance de l'Etat, correspondant à des compensations fiscales, à hauteur de 950,9 K€ en 2012 et 903,4 K€ en 2013, principalement liées à la T.P. Ce niveau de compensation est en nette hausse par rapport au début de la période examinée, du fait de l'incorporation des impositions ménages dans les ressources fiscales de la CAN et de la compensation, par l'Etat, des exonérations de taxe d'habitation.

En 2014, la dotation forfaitaire a fait l'objet d'une minoration au titre de la contribution au redressement des finances publiques. Par suite, la D.G.F. a été fixée à 19,2 M€ dont 5,5 M€ pour la dotation d'intercommunalité et 13,9 M€ environ pour la dotation de compensation. Ainsi, avec un périmètre élargi à une communauté de communes de 13 000 habitants et à une commune, le niveau de D.G.F. a progressé de 0,7 M€ par rapport au montant attribué à la CAN 1 au titre de 2013.

4.1.3.2. Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)

Créé par l'article 144 de la loi de finances initiale pour 2012, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) instaure un prélèvement d'une fraction des ressources fiscales de certaines collectivités pour les reverser à des collectivités moins favorisées. L'article L. 2336-3 du C.G.C.T. a prévu que les ensembles intercommunaux dont le potentiel financier agrégé (P.F.I.A.) par habitant était supérieur à 0,9 fois le potentiel financier agrégé par habitant moyen constaté au niveau national devraient contribuer au fonds. En 2013, avec un P.F.I.A. de 606,35 € par habitant légèrement supérieur à ce seuil de déclenchement, la CAN 1 a été contributrice de 39 205 €, tandis que la C.C.P.C. n'était ni contributrice ni bénéficiaire. Après fusion, au vu des données 2013, il était prévisible que le nouvel ensemble présenterait un P.F.I.A. de 576,77 € par habitant, inférieur au seuil de déclenchement de la contribution, et que, de ce fait, il ne serait pas contributeur.

Finalement, pour 2014, la CAN 2 bénéficie du FPIC pour 1,9 M€. Si l'obtention de cette ressource s'explique par le relèvement, par la loi de finances pour 2014, du seuil minimal de l'effort fiscal pour bénéficier d'une attribution, elle traduit également la présence au sein de la CAN 2 de territoires moins riches que la CAN 1. Même avec un relèvement du seuil minimal de l'effort fiscal, une somme conséquente est reversée.

En application des articles L. 2336-3 et L. 2336-5 du C.G.C.T., le conseil communautaire avait la possibilité de procéder, à la majorité qualifiée des deux tiers avant le 30 juin 2014, à une répartition entre communes, dérogatoire du reversement de droit commun. Aucune délibération n'a été prise en ce sens. Le reversement a été réparti selon les règles de droit commun, en fonction du coefficient d'intégration fiscale entre la CAN et les communes, puis en fonction de l'insuffisance des potentiels fiscaux par habitants et des populations communales entre les communes. Sur un FPIC de 1,9 M€, l'E.P.C.I. conserve 0,7 M€ environ. La ville de Niort se voit attribuer 0,4 M€ environ, ce qui lui permet de compenser la baisse de ses dotations. Par comparaison, l'option dérogatoire ne pouvait pas avoir pour effet de minorer de plus de 20 % l'attribution d'une commune par rapport à celle calculée selon le droit commun, ce qui aurait empêché l'attribution de ce niveau à la ville de Niort. Une autre répartition dite « libre », prévue par les textes, aurait consisté à distribuer, sur le fondement d'une délibération prise à l'unanimité avant le 30 juin 2014, la somme de 1,9 M€ entre l'E.P.C.I. et les communes, puis entre les communes. Les circonstances de la constitution de la CAN 2 ne permettaient pas d'envisager une telle solution.

4.1.4. Charges

4.1.4.1. Fiscalité reversée

Au début de la période examinée, les relations financières entre les communes et la CAN étaient régies par un pacte communautaire adopté le 13 décembre 2004, remplacé, à compter du 1^{er} janvier 2011, par un nouveau pacte adopté fin 2010 à la faveur d'un dispositif introduit à titre transitoire et dérogatoire par l'article 77 de la loi de finances pour 2010. Contrairement au mécanisme de droit commun qui imposait l'accord unanime des communes membres pour réviser le niveau de l'attribution de compensation (A.C.), une majorité qualifiée suffisait (à savoir les deux tiers des communes représentant la moitié de la population ou la moitié des communes représentant les deux tiers de la population). De fait, il a été possible de regrouper l'A.C. et la D.S.C. sans l'accord de la commune de Chauray, siège de l'ancienne CAMIF, et qui ne souhaitait pas subir une baisse de reversements de fiscalité professionnelle. Cette commune a subi une perte de 0,5 M€, ramenant son A.C. à 4 M€, ce qui représente un effort relativement plus important que celui consenti par la ville de Niort, dont le niveau de reversements est passé de 16 M€ à 14,8 M€.

Avant 2010, le niveau et la répartition des reversements ont connu des modifications liées à des « dé-transferts » de compétences, notamment par suite de la reprise, par la ville de Niort, du centre culturel du Guesclin, soit une attribution négative de 1,2 M€ pour celle-ci. En 2010, concomitamment à l'adoption du nouveau pacte financier, la prise de la compétence du tourisme a donné lieu à la constatation de 254,3 K€ de charges transférées concernant la ville de Niort. Par ailleurs, au 31 décembre 2010, il a été procédé à une constatation des charges afférentes aux réseaux d'eaux pluviales qui avaient été transférées à la CAN le 20 février 2008 sans faire l'objet d'évaluation. Jusqu'alors, le budget principal versait au budget annexe de l'assainissement une contribution de 3€/habitant pour l'entretien du pluvial de Niort, dont le montant était défalqué de l'A.C. revenant à cette commune. Ce mécanisme était peu lisible en raison de l'absence d'identification au sein du budget annexe d'assainissement des interventions liées aux eaux usées ou eaux pluviales, ni de suivi par commune.

De 2011 à 2013, le montant global de l'A.C. est demeuré inchangé, à 21,6 M€, tout comme la répartition entre communes. En 2014, il s'établit à 21,5 M€, les deux tiers revenant à la commune de Niort (14,8 M€) suivie de Chauray (4 M€) et Mauzé-sur-le-Mignon (0,5 M€), chacune des 26 autres communes membres de la CAN 1 ayant une A.C. inférieure à 0,3 M€. En tout état de cause, la pérennisation du reversement de fiscalité ne correspond pas à l'intention initiale du législateur qui tendait à en réduire le niveau au fil du temps.

4.1.4.2. Frais de personnel

Stables aux alentours de 19 M€ jusqu'en 2009, les frais de personnel de l'ensemble des budgets sont passés à 20,5 M€ en 2010, 22 M€ en 2012 et 23 M€ en 2013.

Entre 2006 et 2010, la somme des rémunérations de titulaires (compte 6411) et de non titulaires (compte 6413) du budget principal a augmenté de 25 %, de 7,5 M€ à 10 M€, et celle du budget annexe de l'assainissement de 1,2 M€ à 1,5 M€ environ. Après une hausse conséquente à 8,1 M€ en 2007 due à l'augmentation du régime indemnitaire des titulaires (application des taux maxima de l'indemnité forfaitaire

pour travaux supplémentaires, indemnité d'administration et de technicité et indemnité d'exercice de mission des préfetures, prévus par une délibération du 7 mars 2004), cette somme a connu un tassement, uniquement pour les titulaires, en 2008 et 2009, lié au dé-transfert du centre culturel du Guesclin de Niort. En 2010, une deuxième augmentation importante a eu lieu en 2010 à 10 M€. Après une baisse à 9,6 M€ en 2011, le niveau de 2010 a été retrouvé en 2012.

La progression a été la plus forte pour la masse salariale des non titulaires, du fait de la présence de contractuels non permanents, en poste depuis un an et un jour, une délibération du 3 novembre 2003 leur accordant le bénéfice du régime indemnitaire dès lors qu'ils ont atteint ce niveau d'ancienneté à la CAN. Toutefois, la pérennisation de 17 emplois décidée à compter de 2013 dans le cadre du plan de résorption de l'emploi précaire présenté au comité technique paritaire cette année-là conformément à la réglementation devrait atténuer cette proportion, sans avoir d'impact significatif à terme sur les finances de la CAN.

La masse salariale des titulaires (rémunérations imputées au compte 6411) a crû de 23 %, de 7 M€ environ 2006 à 8,6 M€ en 2012. Il convient de noter la progression globale des indemnités au compte 64118 du budget principal, 1,8 M€ en 2012 contre 1,3 M€ en 2008 et 2009, en partie imputable aux indemnités en faveur des titulaires de compte épargne temps depuis deux ans, ce qui a permis de limiter le recours aux personnels occasionnels.

En outre, la CAN a dû assumer des missions nouvelles transférées par l'Etat (instruction des permis de construire, entraînant le recrutement de 3 personnes en avril 2013, soit un coût annuel supplémentaire de 130 K€ environ) et des compétences déclarées d'intérêt communautaire, notamment dans les domaines de la gestion des eaux pluviales et du tourisme. Cependant, pour la gestion des eaux pluviales, le supplément de personnel (200 K€ en 2013) est financé par des recettes correspondant à cette mission, imputées au budget principal 2013.

Le glissement vieillissement technicité (G.V.T.) représente 1 % en 2013, dont 0,4 points au titre des avancements de grades et 0,6 points pour les avancements d'échelon. Au cours des exercices, le G.V.T. était légèrement inférieur à ce niveau. Selon les estimations de la direction des ressources humaines, en 2014, le G.V.T. devait s'établir à 0,87 % pour les seuls effectifs de la CAN 1. La pratique quasi systématique de l'avancement d'échelon à la durée minimale a des effets non négligeables sur le G.V.T., puisque cela représente 100 K€ par an pour le seul budget principal et 157 K€ tous budgets confondus. L'augmentation de la masse salariale résultant des avancements de grade et échelons représente seulement 1 511,98 € sur 4 ans, entre 2010 et 2014.

4.1.4.3. Charges du budget annexe des transports urbains

Déjà déficitaire en 2004 et 2005, le budget annexe des transports l'est également en 2012 et 2013. En 2006, le taux du versement transport a été porté de 0,7 % à 1,05 % et le budget annexe transports a bénéficié d'une subvention d'exploitation de l'Etat de 112 K€, ce qui a permis de couvrir la rémunération du délégataire de l'époque, la SOPAC, société d'économie mixte locale dont le capital est détenu majoritairement par la ville de Niort, laquelle avait doublé entre 2002 et 2006. Lors du précédent examen de gestion, il était envisagé d'inscrire dans le plan de déplacement urbain qui allait être adopté en avril 2010 (cf. supra 2.2.2.1) un objectif de hausse de 18 % du nombre de passagers et une politique de renouvellement des bus pour que l'ensemble du parc soit aux normes européennes en 2012.

De 2006 à 2011, le résultat d'exploitation annuel est demeuré excédentaire. Dans un contexte de progression des investissements en 2012 financés en partie par l'autofinancement et une augmentation des charges du fait d'un relèvement, en 2013, de la contribution forfaitaire du nouveau délégataire, la société d'économie mixte des transports de l'agglomération niortaise (cf. *infra* paragraphe 5.1), l'exploitation a été déficitaire de 126,2 K€ en 2012 et 171,3 K€ en 2013. Cependant, pour ces exercices, le résultat cumulé est resté excédentaire.

4.2. SECTION D'INVESTISSEMENT

4.2.1. Investissements

Les investissements sont disséminés entre les différents budgets. A titre d'exemple, en 2013, les dépenses d'investissement consolidées s'établissent 55,7 M€ dont la moitié environ est imputée au budget principal. Il convient de signaler l'incidence des budgets annexes de l'assainissement et des transports urbains sur la situation financière globale. Pour l'assainissement, les équipements lourds récemment réalisés et incontournables dans les années à venir (raccordement au réseau d'assainissement des communes de la C.C.P.C. qui ne l'étaient pas, construction d'un bassin d'orage place de la Brèche à Niort dont le coût pourrait s'élever approximativement à 8 M€, soit le double de ce qui aurait pu être payé si ces travaux avaient été faits en 2007 pendant les opérations d'aménagement de ce secteur). Pour le budget annexe des transports, les dépenses d'équipement de 2012 et 2013 ont obéré la situation financière, même si par suite du report du projet de transports en commun en site propre leur montant s'est limité en 2013 à 1,5 M€ contre 5,9 M€ prévus. S'agissant du budget annexe des activités assujetties à T.V.A., le niveau d'investissement de 2013 et de restes à réaliser à la clôture de cet exercice (0,9 M€) s'explique de façon conjoncturelle par les travaux de construction du nouveau pôle d'expertise du risque mis à disposition de l'association Calyxis depuis mars 2014 et, dans une moindre mesure, par le lancement des travaux de la maison de l'économie sociale et solidaire. La réalisation de cet équipement, dont la première a été posée en avril 2013, devrait peser sur le budget d'investissement de 2014. Enfin, au budget annexe des zones d'activité, les dépenses d'investissements évoluent de façon irrégulière en fonction du lancement et de l'avancée de projets d'aménagements de terrains à vocation économique.

4.2.2. Endettement

4.2.2.1. Données générales

Entre 2007 et 2013, l'encours de la dette au 31 décembre oscille entre 78 M€ en 86,4 M€ (niveau atteint fin 2013). Ayant contracté au cours du précédent cycle en examen de gestion des emprunts structurés, la CAN a été amenée à verser des soultes importantes. Cela a pu obérer les capacités d'investissement. Mais, aujourd'hui, la situation n'est pas catastrophique. Cela résulte, comme l'indique l'ordonnateur, d'un réel « *effort de désensibilisation de la dette de 2010 à 2013* ». L'encours de la dette est réparti à parts sensiblement égales entre le budget principal et les budgets annexes possédant des emprunts, à savoir l'assainissement, la pépinière d'entreprises et les activités assujetties à la T.V.A. Les investissements ainsi financés sont ensuite mis à la disposition de la SEMTAN.

Les montants inscrits ne tiennent pas compte des emprunts transférés, que la CAN récupère auprès de prestataires après avoir accompli pour eux des travaux ou pour des travaux intervenus avant le dé-transfert de l'immobilisation vers sa collectivité d'origine (ville de Niort). Ils s'élèvent en moyenne à 5 M€ par an et sont retranscrits au compte 16876, principalement du B.A. des zones d'activité économiques.

Les évolutions sont minimales, traduisant une stabilité certaine. En 2009, aucun nouvel emprunt n'a été souscrit au budget principal. Seul un emprunt de 3 M€ a été contracté pour l'assainissement. En 2011 et 2012, l'encours consolidé a connu une inflexion. Même dans une année de plus forte mobilisation, comme l'exercice 2010 pour un montant de près de 10 M€, l'encours total a progressé de 7 %, ce qui n'est pas significatif. Toutefois au 31 décembre 2012, la moyenne des durées résiduelles de l'encours consolidé, reste de moins de 15 ans, avec une plus longue période pour le budget annexe de l'assainissement (17,5), ce qui est logique au vu des travaux spécifiques qui y sont menés.

4.2.2.2. Structure et gestion de la dette

L'encours consolidé de la dette au 31 décembre 2013 est composé à 67% de taux fixes qui s'établissent autour des 4%. 15% sont des taux variables classiques, basés sur un index usuel (EURIBOR 6 ou 12 mois ou TAG 3 ou 6 mois) plus marge. Certains niveaux de taux de cette catégorie, sont actuellement très bas (moins de 1%). Quant aux plus élevés ils s'établissent tout juste autour des 2%. Les presque 20% restants sont des taux structurés. Les contrats des emprunts structurés ont été signés pour des durées allant jusqu'à 40 ans,

assortis de coûts de sortie prohibitifs pouvant excéder le capital restant dû. Produits à barrière avec ou sans coefficient multiplicateur, la dangerosité de ces produits a déjà été soulignée dans le précédent rapport et aucun nouveau produit de ce type n'a été souscrit depuis. Aujourd'hui leurs taux s'établissent à des niveaux comparables à ceux des taux fixes classiques, entre 4% et 4,5%. Pour se prémunir d'un risque, la CAN possède des instruments de couverture, non activés actuellement. Tous les emprunts structurés sont en phases de taux fixe.

En 2012, la CAN a renégocié deux de ces emprunts pour les passer sur un taux fixe pour la durée restante. Un premier contrat de 2,88 M€ pour 18 années de durée résiduelle dont le taux a été fixé définitivement à 4,4% et en 2013 un second contrat de 2,6M€ pour 24 années de durée résiduelle et dont le taux a été fixé à 3,84%. Compte tenu des frais de sortie, la simple renégociation d'un taux fixe est positive en ce qu'elle permet de prévenir les aléas des marchés. La CAN a rejeté d'autres propositions de rachat que lui avaient adressées les prêteurs, jugeant leurs conditions insuffisantes. Il reste encore 6 contrats (4 au budget principal et deux au B.A. assainissement). Les deux contrats potentiellement les plus dangereux, pouvant avoir des effets multiplicateurs importants en application d'une formule du type taux (6,08% et 6,73%). – (CMS30A-CMS02A), sont sous surveillance. A ces fins, la CAN se fait aider par un conseil (Finance Active puis Orféor). Les quatre autres emprunts structurés sont assortis de taux fixes à barrière, ce qui, en l'absence de taux multiplicateur, ne constitue pas un risque important.

Même avec un montant résiduel faible (4,714 M€ sur un encours total de 86,763 M€ soit 5,43 %), ces emprunts classés 3.E. selon la classification de GISSLER présentent une dangerosité certaine. Si les taux offerts à la signature des contrats sont très attractifs, s'engager dans des montages éloignés voire étrangers à ses compétences demeure hasardeux pour un établissement public. Tabler sur la stabilité de la parité de deux monnaies dont l'une, le franc suisse, est une valeur refuge, devient une manœuvre spéculative. A cet effet, l'ordonnateur souligne avoir provisionné globalement 1,1 M€ (1 M€ au budget principal et 0,1 M€ au budget assainissement) et avoir racheté en 2014 le dernier emprunt indexé sur le franc suisse. Les seuls emprunts en devises figurent au budget annexe de l'assainissement. De 2008 à 2012, les frais de perte au change ont progressé de façon continue et sensible, atteignant 25 420 € en 2012. Sur la période 2009/2012, l'emprunt a généré 2,5 fois plus de frais de perte au change que d'intérêts, ce qui relativise l'intérêt initial de ce type de produit et met en évidence que tous les produits spéculatifs nuisent à la bonne anticipation budgétaire, comme la prévision de l'annuité de la dette

En 2013, a été renégocié un emprunt de 12,6 M€ auprès de DEXIA Crédit Local qui présentait un solde de 589,4 K€ au 31 décembre 2012. Les annexes du budget prévisionnel 2014 ne font état d'aucune renégociation en cours d'année et l'emprunt a disparu des annexes relatives à la répartition de la dette.

Synthèse sur la situation financière

Le bon niveau d'autofinancement dégagé par la section de fonctionnement fait apparaître a priori une situation financière saine mais qui, en réalité, reflète un exercice a minima des compétences dévolues à la CAN. La portée de plusieurs indicateurs en est relativisée. Ainsi, fin 2012, le ratio de rigidité des charges structurelles, qui mesure le poids des frais financiers et de personnel dans les recettes réelles de fonctionnement, est-il nettement inférieur au seuil d'alerte de 55 %, à 44 %, contre 57 % pour la C.C.P.C. Cette différence apparemment à l'avantage de la CAN 1 résulte d'une moindre intégration communautaire au niveau de la CAN 1 comme en témoigne l'écart entre les coefficients d'intégration fiscale des deux E.P.C.I.

La CAN recourt de façon mesurée à l'emprunt, ce qui est a priori un signe de bonne gestion. En réalité, cela résulte d'un besoin très faible en financement complémentaire. Avec un ratio de désendettement qui est passé de 7 ans en 2008 à moins de 4 en 2012, à rapprocher d'une CAF brute et nette en constante augmentation, les équipements nouveaux peuvent largement être financés par des ressources propres disponibles, d'autant que, depuis 2009, le montant des chantiers est en baisse. Cette situation favorable permet à la CAN d'envisager l'octroi d'emprunts nouveaux dans de bonnes conditions. En conséquence, la baisse du niveau des investissements ne peut être imputée à des marges de manœuvres étroites mais davantage à une absence de projet.

Malgré la modification votée en 2010 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011, le pacte financier repose toujours sur des paramètres datant de la création de la CAN, en 2000, à une époque où la commune de Chauray percevait le produit de la taxe professionnelle acquittée par l'ancienne CAMIF. Les évolutions du tissu économique de l'agglomération intervenues depuis mériteraient d'être prises en compte. La dernière présidente de la CAN 1 précise que le pacte financier devait être revu lors de l'élargissement, des études ayant été réalisées en vue de mettre en adéquation les ressources des communes et les besoins des habitants. En effet, elle souligne que la dotation de solidarité ne remplissait pas son rôle de redistribution. Ces constats corroborent le constat initial de la chambre, selon lequel la fusion avec la C.C.P.C. pourrait constituer une opportunité de réviser en profondeur le pacte financier communautaire.

Ce pacte gagnerait à prévoir un examen annuel de la prospective de la communauté et de chacune des communes membres faisant apparaître leurs besoins de financement prévisionnels et à mettre en œuvre une concertation en continu en matière de décisions fiscales entre la communauté et ses communes.

Les finances communautaires ont subi deux chocs exogènes, la réforme de la fiscalité en 2010 et la mise en œuvre des mesures adoptées par la loi de finances pour 2014. En 2014, malgré la fusion avec une communauté de communes de 13 000 habitants et l'extension à une commune, la D.G.F. a progressé de seulement 3,2 %, à 19,4 M€. Contrairement à la CAN 1, la CAN 2 bénéficie en 2014 d'un reversement du FPIC, mais elle n'en conserve que 37 %, soit 0,7 Me sur un total de 1,9 M€, le reste étant redistribué aux communes afin d'atténuer l'impact de la baisse de leur dotations respectives.

Un renforcement de l'intégration intercommunale, notamment au niveau de la voirie et des parcs de stationnement, ainsi que de l'urbanisme et du développement durable, pourrait atténuer les effets de la baisse des dotations. Il apparaît d'autant plus nécessaire que l'article 55 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a créé un coefficient de mutualisation des services. Figurant à l'article L. 5211-4-1 du C.G.C.T., ce mécanisme mesure le degré de mutualisation atteint par l'E.P.C.I. et les communes membres, grâce à la mise en commun d'agents et/ou de services.

Le dispositif fiscal institué depuis la suppression de la taxe professionnelle en 2010 pâtit d'un moindre dynamisme de recettes, les bases de la cotisation foncière des entreprises étant plus réduites et le pouvoir de taux étant restreint. Les marges d'évolution sont réduites. Pour le moment, il ne ressort pas des mesures adoptées depuis janvier 2014 par le conseil communautaire que la fusion extension a eu une répercussion à la hausse de la fiscalité ménage.

Mutatis mutandis la fusion extension de 2014 devait avoir des effets positifs sur les niveaux des dotations allouées à la nouvelle CAN dont le coefficient d'intégration fiscale (CIF), déterminant pour le calcul des bases des dotations, devait rester stable par rapport au niveau enregistré par la CAN 1 en 2013. Un moyen d'atténuer les répercussions de la diminution engagée des dotations de l'Etat serait d'agir sur l'évolution du CIF en renforçant l'intégration communautaire par exemple par le biais d'un transfert de l'ensemble du réseau de voirie et d'une mutualisation de divers services tels que l'urbanisme et le développement durable

La chambre invite la CAN à revoir le pacte financier communautaire dans le sens d'une prospective financière développée et d'une concertation accrue et continue avec les communes membres en matière de fiscalité.

5. COMMANDE PUBLIQUE

5.1. DELEGATION DE SERVICE PUBLIC DES TRANSPORTS COLLECTIFS

5.1.1. Présentation générale du contrat en cours d'exécution

En sa qualité d'autorité organisatrice des transports urbains sur son territoire, la CAN 1 assure cette mission par le biais d'une délégation de service public (D.S.P.) en ce qui concerne les lignes régulières, le transport à

la demande et les services spécifiques de transport des personnes à mobilité réduite, et à travers un marché composé de 4 lots pour les transports scolaires. A l'échelle de l'ancienne C.C.P.C., le service public du transport était assuré par le département des Deux-Sèvres. Compte-tenu de la complexité administrative résultant de la fusion intervenue le 1^{er} janvier 2014 et pour garantir la continuité du service public, il a été décidé que le département continuerait d'assumer cette mission à compter de cette date jusqu'au déploiement total du réseau de transports urbains de la CAN dans les communes de la communauté de commune de plaine de Courance (C.C.P.C).

Signé le 14 août 2010, le contrat de D.S.P. en vigueur confié à la société anonyme d'économie mixte locale des transports de l'agglomération niortaise (SEMTAN), détenue à 34,07 % par Transdev, 50,85 % par la CAN, 0,5 % par la ville de Niort et divers établissements de crédit et sociétés d'assurance, l'exploitation du service de transport urbain de voyageur sur son territoire, assortie de l'entretien et de la maintenance des véhicules, ceci pour une durée de 6 ans à compter du 1^{er} septembre 2010. La SEMTAN était titulaire de la précédente délégation dont le contrat expirait le 31 décembre 2009. Le contrat prévoit des services optionnels, notamment pour des dessertes supplémentaires, la gestion d'un système d'information des voyageurs et la billetterie. Certains circuits scolaires, à l'intérieur du périmètre de transport urbain, sont assurés par le département en application d'une convention passée avec la CAN le 26 juin 2006 et renouvelée par avenants successifs jusqu'au 31 décembre 2013.

5.1.2. Conditions de mise en œuvre de la D.S.P. en 2010

En 2009, lors du renouvellement de la convention de délégation de service public, la consultation reposait sur le double principe de la gestion par une société d'économie mixte locale et en gestion déléguée. Une délibération du 29 juin 2009 a confirmé le recours à une société d'économie mixte, principe retenu depuis 2007 dans le cadre d'un « *partenariat public privé institutionnel* », ce qui a conduit à imposer aux soumissionnaires la création d'une société locale dédiée à capital mixte dont les caractéristiques devaient être similaires à celles de la SEML titulaire de la D.S.P. arrivant à échéance, c'est-à-dire la SEMTAN.

Deux soumissionnaires se sont présentés : KEOLIS et la SEMTAN. Dans sa réponse à l'appel d'offres, La SEMTAN prévoyait de faire appel à une filiale de Transdev, actuellement dénommée Transdev Poitou-Charentes, en tant que sous-traitant. Jusqu'à l'avenant n°4 signé en juin 2010, Transdev national intervenait via sa filiale Poitou-Charentes. Il a été décidé que la SEMTAN passerait un contrat avec Transdev national pour la gestion d'un directeur mis à disposition et avec Transdev Poitou-Charentes (T.P.C.) pour l'exploitation sur le terrain. Ainsi, le directeur de la SEMTAN est-il un agent de Transdev national. Sous l'empire de la précédente D.S.P. avec la SEMTAN, le directeur de celle-ci était déjà mis à disposition par Transdev mais par sa filiale Poitou-Charentes. De fait, son directeur était issu du sous-traitant d'exploitation de la SEMTAN, ce qui pouvait constituer une source de confusion entre la sous-traitance proprement dite et le partenariat avec le groupe pendant l'exécution du contrat de D.S.P.

Selon la SEMTAN, ce dispositif était expressément prévu dans sa réponse à l'appel d'offres et a été négocié en même temps que la D.S.P. Toutefois, il n'apparaît pas dans le rapport d'analyse des offres, ce qui est peu clair. La SEMTAN indique que, suite à la fusion du groupe TRANSDEV avec VEOLIA en 2011, le contrat de sous-traitance qui la liait à TRANDEV Poitou-Charentes a été révisé en vue d'une dissociation des prestations de sous-traitance et de partenariat. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014, une convention de partenariat a été passée avec TRANSDEV S.A. prévoyant que les attributions et délégations de pouvoirs des cadres mis à disposition « *seront strictement définies et encadrées afin de prévenir toute situation potentielle de conflits d'intérêts, ce personnel devant s'abstenir de tout acte et de toute intervention dans la passation, l'exécution, la liquidation et le paiement de conventions ou commandes intéressant TRANSDEV et ses filiales* ». La SEMTAN indique qu'il n'a existé et il n'existe aucune relation de dépendance ou de subordination entre le directeur général de la SEMTAN et T.S.O., puis T.P.C.

Conformément au dossier de consultation des entreprises, les candidats ont formulé des propositions pour un nouveau réseau sur l'ensemble du territoire. Gestionnaire du réseau, la SEMTAN avait une meilleure connaissance de l'environnement qui lui a permis de présenter une offre jugée plus structurée. La densité du réseau qu'elle proposait et son adéquation avec l'organisation des transports de la CAN 1 lui ont procuré un avantage comparatif substantiel. Hors lignes spéciales et transport scolaires, elle proposait 18 lignes

régulières contre 12 pour son concurrent. Les grilles tarifaires proposées étaient bien structurées, celle de KEOLIS étant plus claire. A la différence de celle-ci, la SEMTAN ne prévoyait pas d'augmentation, ce qui lui faisait envisager un niveau de recettes nettement supérieur et a rendu son offre très attractive.

Tableau 1 : Offres de recettes tarifaires

En €

Recettes tarifaires	2010 (4 mois)	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (8 mois)
KEOLIS	352 998	991 111	1 283 796	1 421 057	1 564 133	1 632 309	896 171
SEMTAN	429 328	1 306 214	1 937 104	2 418 193	2 779 017	3 193 958	2 341 813

Source : rapport de présentation des offres des délégataires

Tableau 2 : Synthèse des offres tarifaires

En € & %

	Total 2010- 2016	Moyenne 2011-2015	Evolution 2015/2011
KEOLIS	8 141 575	1 378 481	64,7%
SEMTAN	14 405 628	2 326 897	144,5%

Source : rapport de présentation des offres des délégataires

Comme pour toute D.S.P., le délégataire supporte les charges et bénéficie des produits dits d'exploitation. Il perçoit toutes les recettes de trafic, annexes et accessoires, publicitaires et exceptionnelles. En contrepartie d'un engagement sur le niveau de recettes à percevoir auprès des usagers, il bénéficie d'une contribution forfaitaire financière que lui verse l'autorité délégante jusqu'en 2016, dont le montant varie, selon les années, entre 8,5 M€ (2011 et 2015) et 9,7 M€ (2012).

5.1.3. Exécution

Le contrat a connu 4 avenants, signés les 27 juin 2011, 5 avril 2012, 27 mai 2013 et 25 novembre 2013. Plusieurs clauses de ces avenants résultent de modifications législatives ou réglementaires, comme celle concernant le remboursement des droits à déduction de la T.V.A., ou de modifications contractuelles comme les modifications tarifaires, la création de nouveau titre ou le changement de la livrée des bus. D'autres clauses ont modifié le périmètre de la D.S.P., entraînant des variations du niveau de la contribution forfaitaire. En outre, l'avenant n°1 a confié à la SEMTAN, jusqu'au 31 août 2016, l'exploitation de la « centrale de mobilité 79 », pour laquelle la CAN avait été désignée maître d'ouvrage déléguée par le département des Deux-Sèvres pour mettre en adéquation les différents réseaux de transport du département. Le site internet de la centrale de mobilité permet de rechercher des itinéraires sur l'ensemble des réseaux des différents prestataires. La centrale intègre le kiosque d'information de la place de la Brèche à Niort qui fait office d'interface avec les usagers et d'accueil téléphonique. La mise en œuvre de cette nouvelle mission a engendré un investissement de 13 K€ et porté la contribution annuelle forfaitaire à 61,6 K€. Elle n'est pas présentée comme telle dans l'avenant n°1. car, selon la CAN et la SEMTAN, les conditions d'implantation de la centrale de mobilité dans le nouveau kiosque commercial de la CAN, si elles étaient prévues par le cahier des charges de la D.S.P., restaient à préciser au moment de la négociation.

En juin 2013, la CAN et le conseil général des Deux Sèvres se sont également rapprochés pour créer un syndicat mixte de transport qui a pour objectif de favoriser la cohérence, la complémentarité et l'inter-modalité de leurs services de transports et sur la mise en place d'un système multimodal d'information dont l'outil principal est la centrale de mobilité 79. La gestion de la centrale est toujours dévolue à la SEMTAN. La CAN et la SEMTAN précisent que le changement de personne publique délégante est en cours de régularisation par le canal d'un avenant en cours de discussion. Une convention entre la SEMTAN et le syndicat mixte de transports des Deux-Sèvres pour la gestion de la centrale de mobilité est en cours de signature.

L'avenant n°2 du 5 avril 2012 confie à la SEMTAN l'exploitation du kiosque INFOBUS de la place de la Brèche à Niort. Le coût d'adaptation du réseau informatique du délégataire découlant de l'exploitation d'Infobus a entraîné pour la CAN une charge supplémentaire globale de 22,5 K€. Rien n'explique ce décalage entre la remise de l'exploitation de la centrale de mobilité et celle du kiosque alors même que leur complémentarité était évoquée dans l'avenant n°1. D'autres compensations ont été octroyées à la SEMTAN pour couvrir des charges qui n'étaient pas prévues initialement au contrat, notamment 219,7 K€ au titre de la modification de la grille tarifaire décidée par le délégant, avec la création d'un nouveau titre de transport sur une nouvelle partie du réseau (avenant n°3) et une augmentation de la contribution forfaitaire engendrée par une révision générale à la baisse de l'engagement de recettes de la SEMTAN (avenant n°4).

La CAN octroie plusieurs versements à la SEMTAN :

- une contribution financière forfaitaire couvrant le déficit entre les engagements de charges et les engagements de recettes du délégataire ;
- des compensations supplémentaires pour manque à gagner sur recettes (non répercussion de la hausse de la T.V.A., non actualisation des tarifs, création de nouveaux titres subventionnés) ;
- des remboursements de charges assurés en mandat par la SEMTAN au nom et pour le compte de la CAN (découpe de véhicules, équipements de billétique, travaux informatiques) ;
- une contribution pour les services hors D.SP. liée à l'exploitation des services de rassemblements pédagogiques et de la centrale de mobilité des Deux-Sèvres.

Les contributions complémentaires sont destinées à permettre au délégataire d'assumer une charge nouvelle à la demande de la CAN et octroyées de façon non pérenne. Selon les renseignements émanant de la CAN et de la SEMTAN, par suite des 4 avenants, la contribution financière forfaitaire a été relevée de 9,4 M€ environ, ce qui l'a portée de 52,8 M€, niveau fixé initialement, à 62,2 M€, soit une hausse de 17,75 % résultant principalement de l'avenant n°4.

5.1.4. Evolution de la tarification et des prestations

En 2012, la CAN a refusé de valider la proposition de la SEMTAN de relever de 7 % en moyenne l'ensemble des tarifs au titre de 2012, ce qui l'a amenée à lui verser, en compensation, une contribution forfaitaire supplémentaire annuelle de 128,1 K€ de 2013 à 2016 (avenant n°4). Si la proposition de la SEMTAN résultait en partie d'éléments indépendants de sa volonté (modification, par la CAN, de la grille tarifaire prévue initialement et report, à son initiative, de l'actualisation contractuelle des tarifs, augmentations du taux de T.V.A. non répercutées d'emblée sur les usagers), elle ne s'inscrivait pas dans le cadre d'une revalorisation liée à l'évolution du coût de la vie telle que prévue par la convention de D.S.P. En tout état de cause, sans elle, la SEMTAN aurait eu du mal à atteindre ses objectifs de recettes, ce qui souligne le caractère ambitieux de la proposition qu'elle avait formulée en réponse à l'appel d'offres.

La SEMTAN évalue à 4,3 M€ (valeur janvier 2010) l'augmentation des charges prévisionnelles sur la durée de la D.S.P., soit 0,6 M€ par an en moyenne, ce qui, selon elle, ne modifie pas substantiellement l'économie du contrat, ni ne remet en cause le partage des risques d'exploitation avec le délégataire. Toutefois, suite à une étude commandée par la CAN à un expert extérieur, l'avenant n°4 a remis à plat l'engagement de recettes et modifié substantiellement la contribution forfaitaire, notamment « au niveau de l'offre de transport sur le réseau périurbain à partir de septembre 2010 jusqu'à la fin du contrat pour un montant de 2,7 M€ environ et au titre de l'évolution du contexte socio-économique de l'agglomération niortaise sur les perspectives de trafic du réseau entre 2013 et 2016 » pour 4,4 M€. L'équilibre financier du contrat initial en a été affecté. Or, selon une jurisprudence constante⁶, un contrat modifié pour limiter le risque d'exploitation du délégataire ne peut être par voie d'avenant, mais doit faire l'objet d'une mise en concurrence.

⁶Notamment C.A.A. Paris n°06PA02278 du 17 avril 2007 - Département de Paris c/ Société Kéolis.

A deux reprises, la contribution forfaitaire a été ajustée car le niveau de recettes tel qu'il était présenté lors de la soumission de l'offre n'était pas atteint. Fin 2012, la SEMTAN étant en-deçà de son objectif initial. Celle-ci précise que, conformément à l'article 19 du contrat de D.S.P., la modification de la structure des tarifs mise en œuvre par l'autorité délégante et la rupture de l'équilibre économique convenu entre les parties a provoqué une revoyure contractuelle. Si les cocontractants peuvent retenir ce type de clause afin de prévenir l'évolution du contrat, cela ne doit pas les soustraire à l'obligation de publicité et de mise en concurrence. A cet égard, le droit communautaire rappelle que, malgré une révision prévue contractuellement, toute modification substantielle ayant pour conséquence une modification du contrat dans « *des conditions qui, si elles avaient figuré dans la procédure de passation initiale auraient permis l'admission de soumissionnaires autres que ceux initialement admis ou auraient permis de retenir une offre autre que celle initialement retenue* » est prohibée et doit entraîner la conclusion d'un nouveau contrat. C'est ce qu'a jugé la Cour de justice de l'Union européenne le 19 juin 2008, dans l'affaire *Presstext Nachrichtenagentur GmbH*, C-454/06. Compte tenu de désaccords avec la CAN sur l'appréciation de la situation, les parties ont décidé conjointement de recourir aux services d'un tiers expert indépendant des compagnies de transport après agrément des deux parties. Soumis au conseil d'administration de la SEMTAN et au conseil communautaire, l'avis rendu par le tiers expert imputait au contexte économique le faible niveau de réalisation des recettes par rapport aux prévisions. Il proposait d'en tenir compte dans la convention avec la SEMTAN afin d'ajuster le niveau de la contribution forfaitaire. La SEMTAN indique qu'il pointait d'une part les discordances entre la politique tarifaire prévisionnelle et celle mise en œuvre par la CAN, d'autre part la dégradation du contexte démographique social et économique, par rapport aux hypothèses ayant présidé aux calculs des engagements initiaux de la SEMTAN, lors de l'appel d'offres de 2010. La révision des engagements de recettes a été actée au travers de deux avenants, n°3 et n°4.

Au final, les missions du délégataire ont connu des ajouts non négligeables, entraînant des modifications substantielles du contrat initial. Indépendamment des actualisations prévues à l'article 21 du contrat, en fonction des variations des indices de l'INSEE et afin de prendre en compte l'évolution des prix unitaires liés à l'inflation, les diverses contributions versées à la SEMTAN ont fait évoluer la base financière d'origine. Prévue par l'avenant n°2 de 2012 et l'avenant n°4 de novembre 2013, la levée de l'option 3 du contrat de D.S.P. relative à l'activation de la ligne maraîchine en parallèle à une restructuration du réseau a entraîné des augmentations de charges pour le délégataire couvertes par des contributions forfaitaires supplémentaires, à savoir 7 K€ pour 2010, 35,6 K€ pour 2011, 376,3 K€ pour 2012 et 298,5 K€ pour 2013⁷.

5.2. ORGANISATION DE LA FONCTION MARCHES

5.2.1. Vue d'ensemble

Entre 2009 et 2012, la CAN a lancé chaque année approximativement une soixantaine de marchés, pour des commandes de fournitures, de services et de travaux. Au cours des deux dernières années, les dépenses liées aux marchés de travaux ont nettement augmenté en raison de la construction du siège de la CAN et de la maison d'expérimentation des risques. En 2013, une somme globale de 17 M€ a été mandatée au titre des marchés, ce qui représente environ 84% des dépenses entrant dans le champ concurrentiel, ce qui paraît relativement satisfaisant.

Au sein de la CAN, un service du pôle fonctionnel est chargé des marchés publics. Ce service, repose sur 4 personnes (dont la responsable) aux profils variés (finances, comptabilité, développement économique, psychologue) et dont les compétences marchés ont été acquises en formation continue. Trois personnes régissent les marchés et celles-ci ne sont pas spécialisées par type de marchés.

⁷ Au plan comptable, celles-ci n'ont pas identifiées au compte 657364 dédié aux subventions de fonctionnement aux budgets annexes à caractère industriel et commercial. Au budget primitif pour 2014 voté le 24 février 2014, pour la première fois des crédits sont inscrits à ce compte à hauteur de 0,8 M€.

L'organisation est caractérisée par une dichotomie selon que les montants des marchés dépassent ou non 90 K€ hors taxes. Pour les marchés dont le montant est inférieur à ce seuil € HT, la décision du choix du mode de passation peut également revenir au chef de service, tandis que le service des marchés publics a la responsabilité intégrale des marchés au-delà de ce seuil. Le service des marchés s'assure que les services acheteurs passent ou non des commandes. La décision de faire appel ou non au service des marchés publics pour un montant inférieur à 90 000 € appartient au service acheteur ce qui n'empêche pas une assistance pour les phases de montage et de conception.

La CAN n'a pas encore établi de nomenclature d'achats en fonction de ses besoins. Un guide de premier entretien avec le service acheteur, retraçant les points essentiels d'une consultation à préparer, a été rédigé, mais il est peu utilisé. La déperdition d'information et l'absence de regroupement des achats par familles homogènes conformément à l'article 27 du code des marchés publics qui peuvent en résulter constituent un risque juridique non négligeable.

5.2.2. Définition, évaluation et recensement des besoins

A ce jour, aucun bilan des achats par familles ni une étude approfondie des besoins par exercice n'ont été réalisés, même si, selon la responsable des marchés, un compte rendu succinct des achats effectués dans l'année est présenté sur le site internet de la CAN. Les marchés déclarés infructueux le sont majoritairement en raison « d'offres inacceptables », c'est-à-dire présentant une erreur d'évaluation de l'enveloppe ou du budget alloué à l'achat. La définition et l'évaluation des besoins préalables à l'engagement juridique restent donc perfectibles nonobstant une diminution significative du nombre de marchés infructueux depuis quelques années. La chambre appelle l'attention de la collectivité sur l'importance du travail de recensement, d'évaluation et d'analyse des besoins, préalable incontournable à l'efficacité économique de l'achat public et la bonne utilisation des deniers publics telles que définies dans l'article 1^{er} du code des marchés publics.

5.2.3. Performance de la passation

Les procédures d'appel d'offres sont relativement bien utilisées. Alors qu'en 2010, la CAN devait faire face à un relativement fort taux d'infructuosité (21% des marchés lancés), elle arrive désormais à pallier à ce problème (en 2013, 1% des marchés lancés étaient infructueux). Depuis 2012, la fonction achat fait l'objet d'un audit interne. Par ailleurs, un groupe de travail a été constitué en vue de la mise en place d'un processus achats global.

Les procédures de passation ont été évaluées à partir d'un échantillon de marchés choisis en fonction de l'importance relative de leurs montants. Plusieurs marchés ont dû être relancés du fait d'un contractant défaillant (liquidation judiciaire...) parfois quelques jours avant la notification, comme par exemple pour certains lots du marché de construction du nouveau siège administratif à Niort (ancienne école Marcel Pagnol), des commandes de livres pour la médiathèque et des marchés de gardiennage. Les procédures et les délais d'exécution peuvent en être affectés. De plus, dans plusieurs cas, il a été constaté une délivrance d'exemplaires uniques des marchés.

En 2009, des commandes d'équipements de protection pour les agents de la régie des déchets ménagers ont été passées dans le cadre de marché à procédure adaptée (MAPA) avec deux lots distincts : location d'équipements, d'une part, et achat d'équipements, d'autre part. Outre un libellé d'objet du marché peu adéquat, il est noté que sur le 2^{ème} lot, un avenant, suite à erreur matérielle dans l'acte d'engagement, a eu pour effet de porter le montant du marché de 1 338,32 € H.T. à 32 700 € H.T. De plus, force est de constater que la société choisie initialement sur le lot n°2 n'était pas la mieux notée (d'après les critères et les analyses des offres établis par la CAN). Cette société a également été attributaire du lot 1 pour plus de 130 K€. Le service des marchés publics n'a pas été saisi pour faire ce marché.

La commande hors marché n'est pas gérée par le service des marchés publics. Le service ne sachant pas ou oubliant l'existence d'un marché pour ce type d'achat, le risque est de passer une commande hors marché. Il n'y a pas de validation de commandes par un service centralisateur.

La CAN pourrait mettre en place une nomenclature correspondant à ses habitudes d'achats. Pour se faire, il lui faut recenser et analyser les achats passés. Elle pourrait également ne plus scinder les procédures d'achats selon le montant du marché, car ce procédé fait encourir le risque d'une dilution de l'information entre les services. De plus, en regroupant ses achats sur des familles homogènes, la CAN peut espérer obtenir de meilleures offres.

Elle pourrait aussi travailler sur la commande hors marché. Cette dernière n'entre pas dans le « giron » du service des marchés publics. Elle est laissée au contrôle des chefs des services. Il n'y a pas non plus de validation aux finances. Aucun service « spécialisé et centralisateur » ne maîtrise donc le procédé du début jusqu'à la fin et il est difficile de s'assurer, dans ces conditions du respect du libre accès à la commande publique, de l'égalité des traitements des candidats et de la transparence des procédures édictés par l'article commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics.

Synthèse sur la commande publique

Depuis 2012, la CAN a engagé des réflexions sur la fonction achats, notamment en vue de la mise en place d'un processus d'achats global, le risque étant, compte tenu de la proportion de marchés transversaux, que les commandes ne soient pas toujours rattachées à un marché ou à la famille de marchés qui lui correspond. Etablir un guide d'achats, travailler sur la commande hors marché et mettre en place une nomenclature d'achats sont des impératifs incontournables.

S'agissant de la délégation de service public des transports urbains, les missions du délégataire ont connu des ajouts non négligeables, entraînant des modifications substantielles du contrat initial. Indépendamment des actualisations prévues au contrat, les diverses contributions versées à celui-ci ont fait évoluer la base financière d'origine. Il convient également de souligner le refus, par la CAN, de relever les tarifs au titre de l'exercice 2012 au niveau demandé par l'exploitant, ce qui l'a conduit à verser une contribution forfaitaire supplémentaire de compensation.

La chambre recommande à l'ordonnateur de :

- mettre en place une nomenclature correspondant à l'analyse des besoins de la communauté d'agglomération ;
- établir un guide d'achats permettant à l'ensemble des services de travailler selon les mêmes procédés ;
- suivre les commandes hors marchés en lien avec les marchés passés.

6. GESTION DU PERSONNEL

6.1. ORGANISATION

6.1.1. Répercussions de la fusion extension en 2014

Disposant d'un niveau d'effectifs supérieur au seuil de 350 agents prévu à l'article 15 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, la CAN 1 n'avait pas choisi de s'affilier au centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale des Deux-Sèvres. A titre facultatif, elle fait appel uniquement à son service de missions temporaires.

Bien que le législateur n'ait pas prévu une obligation de soumettre le projet de fusion extension à la consultation préalable des représentants du personnel, il a été présenté au comité technique paritaire (C.T.P.) le 13 novembre 2013. Depuis le 1^{er} janvier 2014, le nouvel E.P.C.I. ne dispose pas d'instances paritaires. Les élections paritaires liées au renouvellement des conseils municipaux devant intervenir dans les 8 mois suivants, elles ont été programmées pour le mois de décembre 2014. Dans l'impossibilité légale d'organiser

des élections professionnelles avant cette date, la CAN 2 a été décidé de maintenir de façon informelle, c'est-à-dire sans vote, les instances paritaires de la CAN.

Au plan formel, les commissions administratives paritaires qui, légalement, doivent se réunir au moins deux fois par an, ne siègent pas, ce qui se traduit par l'impossibilité de faire bénéficier en 2014 les agents de la CAN 1 d'éventuels avancements de grade et promotions internes, contrairement à ceux issus de la communauté de communes de plaine de Courance (C.C.P.C.) qui continuent de relever, jusqu'aux élections professionnelles de décembre 2014, du C.T.P. du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale des Deux-Sèvres (la C.C.P.C. étant affiliée obligatoire puisque ses effectifs étaient inférieurs au seuil légal de 350 agents).

S'appuyant sur la théorie de la « formalité impossible », la CAN 2 a retenu une solution visant à traiter avec équité les agents pour les avancements pendant l'année 2014. Pour autant, malgré son caractère transitoire et les raisons de force majeure qui la sous-tendent, elle n'est pas pleinement satisfaisante sur ce point spécifique, dans la mesure où les quotas d'avancements de grade édictés par le centre de gestion des Deux-Sèvres sont différents de ceux de la CAN 1.

L'article L. 5211-41-3 du C.G.C.T. a posé le principe du maintien des agents des E.P.C.I. fusionnés dans les conditions de statut et d'emploi qui leur étaient propres antérieurement à la fusion. Si cela ne pose aucune difficulté pour les agents contribuant à l'exercice d'une compétence obligatoire du nouvel E.P.C.I., la situation des personnes affectées aux compétences optionnelles et supplémentaires est susceptible de changer dans un proche avenir. En effet, dans les deux ans suivant la fusion, l'assemblée délibérante peut restituer aux communes ces compétences. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la délibération prise en ce sens, elles relèvent de l'E.P.C.I. fusionné. La CAN 2 n'ayant pas délibéré avant le 1er avril 2014, le choix a été fait de conserver les compétences optionnelles et supplémentaires de chacun, CAN 1 et C.C.P.C., ce qui emporte des répercussions sur le régime indemnitaire. Les services sont juxtaposés.

Dans la perspective de la fusion extension, un projet d'organigramme a été soumis au comité technique paritaire du 6 novembre 2013, sous la forme d'une agrégation d'une agrégation des compétences des E.P.C.I. Un nouvel organigramme devrait être élaboré ultérieurement, lorsque les compétences seront définies. Même si cette solution n'était pas pleinement satisfaisante en termes d'efficacité, l'objectif était d'assurer la continuité du service à partir du 1er janvier 2014, et de sécuriser les postes existants.

Au 31 décembre 2013, la C.C.P.C. comptait 101 agents plus 17 mis à disposition par les communes membres. Par suite de la fusion, certains agents ont pu se trouver en doublon, dans les services pour lesquels la C.C.P.C. et la CAN 1 intervenaient toutes les deux, à savoir les ordures ménagères, les transports scolaires, les services administratifs, le développement économique et l'assainissement. D'autres agents étaient rattachés à des compétences spécifiques à la C.C.P.C. non exercées par la CAN 1, comme par exemple les écoles et l'action sociale

6.1.2. Organigramme général des services

En septembre 2008, l'organigramme a été reconfiguré par politiques publiques, avec trois pôles opérationnels, chacun dirigé par un directeur général adjoint, technique (assainissement, déchets ménagers, transports urbains, accueil des gens du voyage, assainissement), économie et animation du territoire (zones d'activités économiques, pépinière d'entreprises, culture, sports d'eau, habitat, politique de la ville, enseignement supérieur) et communication et cabinet. Un « pôle fonctionnel » englobe les services de ressources et de moyens, avec un agent dédié au conseil en gestion et aux méthodes. Contrairement à l'intention annoncée à l'époque et mentionnée au précédent rapport de la chambre, le pôle fonctionnel n'assure pas de contrôle de gestion interne.

Concentrant trois des compétences obligatoires de la communauté d'agglomération, et composé de 35 collaborateurs dont 80 % de cadres, le pôle économie et aménagement du territoire a pris une place stratégique. Les missions suivantes lui ont été dévolues : la mise en œuvre cohérente des politiques d'aménagement du territoire ; l'accompagnement du développement des entreprises et des filières économiques, notamment à travers le schéma de développement économique et commercial adopté en 2011 ; l'engagement des démarches de prospective au service du développement du territoire. Au cours de la

période examinée, le service du développement économique a été structuré et un service de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme a été créé en 2013.

L'équipe de direction générale est composée d'un directeur général en fonctions depuis mai 2003, et des quatre directeurs généraux adjoints responsables des pôles. Depuis le 1^{er} janvier 2014, le directeur de l'ancienne C.C.P.C. occupe un poste de directeur en charge des dossiers liés à la fusion avec cet E.P.C.I. Jusqu'au printemps 2014, la CAN ne comptait pas de collaborateur de cabinet. Une délibération du 19 mai 2014 a créé un emploi de directeur de cabinet. Au niveau juste en-dessous des directeurs généraux, le personnel encadrant est récent, mais les adjoints sont en poste depuis longtemps, parfois depuis la création de la CAN, ce qui apporte une continuité.

Avant la fusion extension du 1^{er} janvier 2014, les services administratifs de la CAN comptaient 180 personnes disséminées entre plusieurs locaux, à l'arrière de l'hôtel de ville de Niort, au Clou Bouchet, à Noron et dans la zone industrielle de Saint-Liguaire au sud-ouest de Niort. La direction générale et le bureau du président étaient installés dans cette zone, rue Blaise Pascal. En 2011, des travaux de construction d'un nouveau siège ont été engagés au niveau de la rue des Equarts, sur le site de l'ancienne école Marcel Pagnol, à 500 mètres environ de la rue Blaise Pascal.

Achevée début avril 2013, une première phase a consisté en la construction d'un nouveau bâtiment de 2 000 m² qui fait la jonction entre l'ancienne maternelle et l'ancienne école élémentaire. Il héberge ses premiers occupants, les services des sports, de l'informatique et de l'assainissement. Démarrée en avril 2013, la seconde phase porte sur l'aménagement de l'ex école élémentaire, principalement pour rendre les locaux énergétiquement performant par une isolation extérieure renforcée. Malgré sa taille, cet ensemble n'aura pas la capacité d'accueillir un conseil communautaire. En raison de retard dans l'exécution de la seconde phase, les services de la direction générale sont restés rue Blaise Pascal jusqu'en juin 2014, leur déménagement initialement prévu pour décembre 2013 ayant été reporté. Une réserve foncière de 1 000 m² est disponible pour répondre à d'éventuels besoins supplémentaires à l'avenir. Situés à Prahecq, à 15 kilomètres environ, les locaux de l'ancienne communauté de communes de plaine de Courance sont toujours en service. Leur date de fermeture n'est pas encore programmée.

6.2. ABSENCE DE MUTUALISATION DE SERVICES

6.2.1. Un système reposant principalement sur des conventions de prestations de service

En l'absence de mutualisation de services, hormis quelques domaines spécifiques comme les garages et l'informatique, la CAN a passé des conventions de prestations de services avec certaines communes membres.

Après plusieurs mois de préparation, le conseil communautaire a décidé le 16 décembre 2013 d'autoriser la signature d'une convention avec la seule ville de Niort en vue de la création d'un garage communautaire à compter du 1^{er} mars 2014. Pour la ville de Niort, 9 agents sont concernés. En vertu du I de l'article L. 5211-4-1 du C.G.C.T., « les agents transférés (...) conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application de l'article 111 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 ».

Par ailleurs, la dématérialisation des pièces justificatives prévue par le protocole d'échanges standard version 2 de la D.G.F.I.P. à compter du 1^{er} janvier 2015 a accéléré la mise en commun des moyens en matière informatique. Le conseil municipal a ainsi décidé, dans sa séance du 18 mars 2013, le recrutement pour deux ans d'un chef de projet informatique à 50 %, amené à travailler pour le reste de son temps auprès de la CAN. D'une manière plus générale, la définition d'une stratégie informatique commune aux deux organismes a amené le conseil municipal à autoriser, par délibération du 15 octobre 2012, la mise à disposition pour un quart de son temps du directeur des systèmes d'information de la ville auprès de la CAN. Dans ce cadre, il doit intervenir en tant que conseiller et expert sur le développement de projets communs à la ville et à la communauté.

6.2.2. Urbanisme

Depuis le 1er juillet 2013, suite à la suppression de la mission d'assistance, par l'Etat, à l'instruction des autorisations d'occupation des sols, la CAN a recruté 3 agents pour instruire les dossiers. Elle a alors proposé aux communes de passer des conventions pour bénéficier de cette mission d'assistance. Sont demeurés sous la responsabilité des communes les instructions pour permis de construire, de démolir, d'aménager, les certificats d'urbanisme opérationnels, la délivrance des certificats d'urbanisme d'information, le suivi de chantier de récolement, la transmission au contrôle de légalité et la transmission du dossier taxes, classement et archivage des dossiers et le renseignement d'un logiciel mis à disposition par la CAN. La CAN fournit les services afférents à ce logiciel et met à disposition des communes une expertise ponctuelle pour les dossiers complexes comme les conseils pour l'établissement d'un P.L.U. Au sein de la CAN 1, Niort et Chauray assuraient leurs propres instructions et elles continuent au sein de la CAN 2. Des contacts sont pris pour étendre éventuellement le service à Germond Rouvre et les communes de C.C.P.C. car, à partir du 1er juillet 2015, l'Etat se désengage de cette assistance pour les communes ayant intégré un E.P.C.I. de plus de 10 000 habitants (en tout état de cause, la C.C.P.C. faisait déjà plus de 10 000 habitants). La mise en œuvre de la loi n°2014-356 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) pourrait entraîner l'intégration de l'ensemble des services communaux d'urbanisme dans le giron de la CAN. Ce point n'avait pas fait l'objet de débat pendant les élections.

En effet, la loi ALUR du 24 mars 2014 a transféré aux communautés d'agglomération et de communes les compétences des communes en matière de plan local d'urbanisme. Pour les communautés d'agglomération, le transfert des P.L.U. devra être décidé dans un délai de 6 mois, une minorité de blocage à 25 % des communes membres représentant 20 % au moins de la population de l'ensemble de l'E.P.C.I. étant prévue.

6.2.3. Développement durable

La mise en œuvre du plan climat énergie territorial imposé aux collectivités de plus de 50 000 habitants par la loi Grenelle II du 2 juillet 2010 est effectuée par la CAN et la ville-centre.

Le conseil municipal de Niort a adopté, dans ses séances du 16 décembre 2011 et du 14 mai 2012, une stratégie de développement durable et un plan d'actions Agenda 21, élaborés par une direction spécialement constituée en son sein en 2009. Pour l'élaboration du plan climat énergie territorial (P.C.E.T.), la ville et la CAN ont engagé une collaboration pour mutualiser leurs actions pour rechercher des financements externes. A cet effet, en 2013, une convention de participation financière de la ville à un marché passé par la CAN consistant en une « mission d'assistance à la détection et la mobilisation de fonds et dispositifs européens relevant de la politique énergie climat de la CAN » a été signée. La mise en œuvre du plan climat énergie mobilise 3 agents à la CAN et 12 à la ville au sein d'une direction constituée en 2009 et par un administrateur spécialement recruté à cet effet. L'exposé des motifs de la délibération du 14 octobre 2013 est révélateur d'une répartition imprécise des rôles : « Cette participation présente un intérêt pour la ville dans la mesure où elle favorise un développement des actions menées en matière d'énergie climat au moyen d'une diversification de l'origine des financements et permet de veiller à la cohérence des actions menées sur le territoire en mutualisant les projets ». La poursuite de la collaboration de la CAN et de la ville de Niort pose la question de la coexistence de deux directions dédiées à l'agenda 21.

6.3. EVALUATION ET REGIME INDEMNITAIRE

6.3.1. Evaluation

La procédure d'évaluation en vigueur a été utilisée pour la première fois pour la campagne de notation de 2006. Les règles d'évaluation et de notation reposent sur la « prise en compte de l'importance de la dimension humaine, la capacité d'innover et la fixation d'objectifs clairs à atteindre ». La notation existe toujours. Le conseil communautaire n'a pas délibéré en vue de la mise en œuvre de la procédure de l'entretien professionnel. L'agent reçoit sa ou ses fiches métiers, un guide de l'évalué et sa nouvelle fiche d'évaluation et de notation, reposant sur des critères définis selon le type d'emplois.

Fin 2008, a été instauré un organigramme fonctionnel, sorte de « déroulé de métier », utile pour évaluer le parcours professionnel et l'avancement de l'agent. L'organigramme fonctionnel répartit les types d'emplois entre 5 classes et par filières. Chaque métier, observé à partir des emplois qui le constituent, est associé à un grade d'accès normal au poste et à un grade maximum. Une fois ce grade maximum atteint, seule une affectation sur un autre poste permet une nouvelle perspective d'évolution de carrière. L'organigramme fonctionnel repose sur 3 principes : création des emplois par l'assemblée délibérante, vocation des agents à terminer sur au moins un avancement, sauf embauche directement sur le grade le plus élevé du poste ; non automaticité des avancements de grade.

6.3.2. Régime indemnitaire

En 2008, la précédente instruction avait mis en évidence des écarts importants, pour certains cadres d'emplois, entre le régime indemnitaire servi à la CAN et les montants moyens du régime indemnitaire des collectivités et établissements publics comparables dans le périmètre de la CAN. Le régime indemnitaire de la ville de Niort était supérieur, avec une prime de vacances, n'existant pas dans les autres collectivités. Certains montants ont été revalorisés, et à ce jour le régime indemnitaire faisait alors l'objet d'une renégociation. Dès les transferts de compétence entre la ville de Niort et la CAN, un complément de régime indemnitaire a été servi aux agents transférés.

En 2014, la mise en œuvre de la fusion avec la C.C.P.C. a également entraîné des disparités de régime indemnitaire. Certains agents de la C.C.P.C. bénéficiaient, en raison des spécificités de leurs fonctions, d'un régime indemnitaire plus élevé que celui de la CAN 1, mais dans un cadre individuel dérogatoire. Il a été décidé de soumettre au conseil communautaire un projet tendant à retenir le régime indemnitaire le plus favorable aux agents.

Synthèse sur la gestion des personnels

Même si l'ordonnateur souligne l'existence de coopérations qui ont été instituées au fil du temps entre certaines communes, aucune mutualisation de services n'a été organisée avec une ou plusieurs communes membres. Des moyens ont été mis en commun avec ceux de la ville de Niort dans des domaines circonscrits, tels que la médecine professionnelle et préventive, certains aspects de la logistique et les systèmes d'information. En l'absence de mutualisation, des activités en doublon persistent à la CAN et à la ville-centre notamment en matière de développement durable et d'urbanisme.

La révision de certains projets rendue nécessaire par les orientations de la nouvelle équipe issue des élections municipales de mars 2014, comme par exemple, le plan d'aménagement et de développement durable, pourra être l'occasion de rationaliser les interventions de chacun, E.P.C.I. et communes membres, voire d'envisager dans ce domaine spécifique du développement durable et de l'environnement, une mutualisation des services.

La chambre recommande à la CAN de produire avant le 14 avril 2015 le rapport relatif aux mutualisations de services avec ceux des communes membres dans les conditions prévues à l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales.

