



Rapport d'observations définitives et sa réponse

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION FLERS AGGLO

(Orne)

Exercices 2017 à 2021

Observations délibérées le 23 décembre 2022

SOMMAIRE

SYNTHESE	1
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	2
OBLIGATIONS DE FAIRE	2
I - INTRODUCTION	2
A - Rappel de la procédure	2
B - Principaux points examinés.....	3
II - LE CADRE D'INTERVENTION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION.....	3
A - Un territoire majoritairement rural qui accueille le premier pôle industriel départemental	3
B - Un périmètre partiellement contesté du point de vue juridique	4
C - Un fonctionnement des instances décisionnelles globalement satisfaisant	4
D - Une intercommunalité disposant d'un large champ de compétences.....	4
1 - L'évolution du périmètre des compétences de la CAFA.....	4
2 - Une mise en œuvre des transferts de compétences à parachever	7
3 - Une définition de l'intérêt communautaire à préciser dans ses critères généraux.....	8
4 - Les litiges relatifs au conventionnement de services et d'utilisation d'équipements communautaires avec des communes non membres de l'EPCI	9
E - Les relations avec les communes membres	9
1 - Une formalisation morcelée du pacte financier et fiscal de solidarité	9
2 - Des montants d'attribution de compensation divers dont les évolutions restent à apprécier au regard des charges d'exercice des compétences	10
3 - Des services largement mutualisés essentiellement avec la commune de Flers	10
4 - L'EPCI présente un niveau d'intégration important	11
III - LA FIABILITE DES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIERE	12
A - La qualité de l'information financière et la fiabilité des comptes	12
1 - L'information financière	12
2 - La fiabilité des comptes	12
B - La situation financière	13
1 - Les données consolidées tous budgets	13
2 - Les budgets annexes	14
3 - Le budget principal	15
4 - Des ratio d'équilibre financier affichant des excédents importants	17
5 - Un encours de dette important mais peu exposé au risque.....	18
C - La prospective budgétaire et financière du budget principal.....	19
IV - LA GESTION INTERNE	19
A - La gestion des ressources humaines.....	19
1 - Une nette hausse des effectifs essentiellement attribuée au renforcement de l'exercice des compétences	19
2 - Des cycles horaires de travail et un régime de congés irréguliers.....	20
3 - Un absentéisme en baisse mais à surveiller	20
4 - Un régime indemnitaire comportant une incertitude juridique.....	20
B - La commande publique	21

V - LES TRANSPORTS URBAINS.....	21
A - Le cadre de l'exercice de la compétence.....	21
B - Une connaissance de la mobilité et des déplacements qui gagnerait à être confortée.....	22
C - Les DSP des transports urbains de voyageurs.....	23
1 - Une convention qui ne répond pas aux conditions légales.....	23
2 - Des indicateurs d'analyse des performances du réseau peu exploitables	24
3 - Le financement du réseau repose très majoritairement sur le contribuable	26
ANNEXE	29
Réponse de M. Goasdoué	32

SYNTHESE

Deuxième intercommunalité la plus peuplée du département de l'Orne avec 53 786 habitants, la communauté d'agglomération Flers Agglo (CAFA) regroupe depuis 2017 quarante-deux communes membres, celle de La Ferté-Macé souhaitant s'en retirer depuis 2020.

Bien que majoritairement rural, ce territoire accueille un important bassin économique et le premier pôle industriel du département, au sein duquel figure le parc d'activités Normand'Innov consacré aux technologies de la mécanique et des métaux. Sa zone d'emploi a connu une légère décroissance entre 2013 et 2018, comme sa population qui continue de vieillir et se singularise par la faible part des diplômés et des emplois de catégories supérieures. La CAFA conduit d'importantes opérations de renouvellement urbain dans le ressort de sa ville-centre, Flers, qui concentre l'essentiel des ménages modestes.

Doté de larges compétences et d'une vaste mutualisation des services engagée de longue date avec Flers, cet établissement de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique présente un important niveau d'intégration. Son pacte financier et fiscal de solidarité gagnerait à être clarifié. Il devrait adopter un projet stratégique de territoire.

Durant la période 2017-2021, la CAFA a présenté une situation financière satisfaisante. Elle a pu autofinancer en grande partie ses équipements et réduire son endettement qui, bien qu'important, reste soutenable. Toutefois, au regard des leviers fiscaux réduits dont il dispose et des tensions inflationnistes récentes, l'EPCI devra être vigilant quant à l'évolution des charges courantes, dont les frais de personnel qui ont augmenté malgré la mutualisation, et celle des coûts des équipements neufs dont la réalisation gagnerait à être programmée pluriannuellement. L'élaboration d'un schéma directeur immobilier lui permettrait de remédier à ses lacunes en matière de connaissance et de suivi de son important patrimoine.

Pour la gestion du personnel, il appartient à l'EPCI de mettre son règlement du temps de travail en conformité avec les textes au regard du nombre de jours de congés. L'une des composantes de son régime indemnitaire prévoit un critère de modulation fondé sur l'assiduité des agents, critère qui pourrait être regardé comme contraire aux textes et appeler aussi un réexamen.

Au titre de sa compétence d'autorité organisatrice de la mobilité, l'EPCI a confié par deux délégations de service public (DSP) successives la gestion de son réseau de transports urbains à la société Transdev Normandie Interurbain (TNI).

Qu'elle atteigne ou non les objectifs prédéterminés de charges et de recettes annuelles conventionnés, TNI bénéficie de montants garantis de contributions financières hors modifications du service. Elle voit ainsi son risque d'exploitation sensiblement atténué, ce qui va à l'encontre du principe de toute DSP, d'autant que sa rémunération n'est pas liée à la qualité du service rendu.

Entre 2017 et 2019, l'offre kilométrique globale a progressé de 38,5 % avant de connaître une chute de 17,2 % en 2020 en raison de la crise sanitaire. La fréquentation a baissé de 31,5 % entre 2019 et 2020, l'évolution de cet indicateur n'ayant pas pu être observée avec précision sur deux exercices consécutifs « normaux » faute de permanence des outils de mesure.

Dans l'hypothèse où la CAFA recourrait à une nouvelle DSP en 2024, elle aurait avantage à exercer un contrôle plus étroit sur la qualité du service rendu et la gestion de son délégataire et à définir une stratégie des transports et des déplacements à l'échelle communautaire, s'appuyant sur des études techniques approfondies.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Se doter d'un projet stratégique de territoire ;
2. établir une programmation pluriannuelle des investissements.

OBLIGATIONS DE FAIRE

3. Etablir un rapport annuel d'activité ;
4. soumettre au conseil communautaire et transmettre aux communes membres un rapport quinquennal sur l'évolution du montant des attributions de compensation ;
5. achever l'établissement des procès-verbaux de mise à disposition des biens mobiliers et immobiliers avec les communes membres ;
6. compléter les documents budgétaires (rapport d'orientation budgétaire, comptes administratifs, annexes) ;
7. établir des inventaires exhaustifs et actualisés, comptabiliser les flux financiers en fonction de l'évolution du statut des nouvelles immobilisations et appliquer les durées d'amortissement votées à tous les éléments de l'actif ;
8. mettre en conformité le règlement du temps de travail avec les textes au regard du nombre de jours de congés.

I - INTRODUCTION

A - Rappel de la procédure

La chambre régionale des comptes a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la communauté d'agglomération de Flers Agglo (CAFA) à partir de l'année 2017. Par lettre en date du 9 février 2022, le président de la chambre en a informé M. Yves Goasdoué, président en fonction durant toute la période contrôlée. L'entretien de fin de contrôle avec le rapporteur a eu lieu le 21 juin 2022.

Lors de sa séance du 5 juillet 2022, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 2017 à 2021. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Goasdoué et, pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. Neuf d'entre eux y ont répondu et, sur leur demande, M. Goasdoué et sept personnes mises en cause ont été entendus par la chambre.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté le 23 décembre 2022, le présent rapport d'observations définitives.

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

B - Principaux points examinés

L'examen de la gestion a été principalement conduit selon les axes suivants :

- l'intercommunalité dans son environnement (territoire, compétences, instances décisionnelles, relations avec les communes membres...);
- la qualité de l'information financière et la fiabilité des comptes ;
- l'analyse de la situation financière et budgétaire (rétrospective et prospective) ;
- le fonctionnement interne (politique d'entretien et de renouvellement patrimonial, commande publique, gestion des ressources humaines) ;
- l'exercice de la compétence d'organisation de la mobilité.

II - LE CADRE D'INTERVENTION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION

A - Un territoire majoritairement rural qui accueille le premier pôle industriel départemental

Le territoire de la CAFA (567,70 km²) occupe une partie de l'ouest du département de l'Orne, aux « frontières » de la Suisse normande, et limitrophe du Calvados, appelé « le Bocage ornais ».

Il se structure autour des deux pôles urbains, au nord autour de la ville-centre de Flers (14 779 habitants en 2018¹), deuxième ville la plus peuplée de l'Orne après Alençon, et au sud autour de La Ferté-Macé (5 186 habitants). Il compte surtout des bassins ruraux, trente des quarante-deux communes membres de la CAFA comptant moins de 900 habitants.

Ce territoire constitue l'un des principaux bassins économiques et commerciaux du département et y accueille le premier pôle industriel, dont le campus industriel de recherche et d'innovation appliquée aux matériaux de Caligny. Présentant des atouts incontestables et concentrant 9 431 emplois sur les 20 990 que comptait la CAFA en 2018, la zone d'emploi flérienne a toutefois connu un léger ralentissement en ayant perdu 462 postes par rapport à 2013.

La CAFA compte de nombreux équipements d'accueil de la petite enfance, sportifs, de loisirs et culturels répartis sur son territoire. Des événements sportifs sont organisés tout au long de l'année ainsi que deux saisons culturelles et divers festivals.

La CAFA comme la commune de Flers conduisent des opérations d'aménagement et de renouvellement urbain dans la ville-centre.

A l'instar du département, sa population, qui continue de s'éroder et de vieillir, se singularise par la faible part de diplômés de l'enseignement supérieur et d'emplois de cadres et de professions intellectuelles.

Si Flers concentre les deux tiers des locataires d'habitations à loyer modéré et les ménages les plus pauvres, le reste du territoire présente un nombre élevé de résidences principales occupées majoritairement par des propriétaires de maisons. La CAFA présente un taux de foyers imposables plus faible qu'au niveau régional.

¹ Source : Institut national de la statistique et des études économiques.

B - Un périmètre partiellement contesté du point de vue juridique

L'arrêté préfectoral du 13 octobre 2016 a acté l'extension (article L. 5211-41-1 du code général des collectivités territoriales - CGCT) au 1^{er} janvier 2017 de la CAFA de vingt-cinq à quarante-deux communes, faisant d'elle le deuxième plus important établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de l'Orne après la communauté urbaine d'Alençon.

A la suite des élections municipales de 2020, la commune de La Ferté-Macé a engagé des démarches en vue d'obtenir son retrait de la CAFA et demandé (délibérations des 23 juillet et 21 septembre 2020 et du 10 avril 2021), dans un premier temps, son adhésion à la communauté de communes (CC) d'Andaine-Passais, qui s'est prononcée contre cette demande (délibération du 27 mai 2021).

Le 4 décembre 2020, la commune a introduit devant le tribunal administratif de Caen un recours en annulation de la décision préfectorale de rejet de sa demande de retrait. Le 10 décembre 2020, le tribunal administratif a rejeté la requête de la commune demandant en référé la suspension d'exécution de la décision de la préfète. En l'état des pièces transmises par la CAFA, le contentieux au fond reste pendant.

Plus récemment, la commune de La Ferté-Macé a cherché à rejoindre la CC du pays Fertois et du bocage Carrougien (CCPFBC), les deux collectivités ayant délibéré de manière concordante pour une adhésion de la commune au 1^{er} janvier 2023 (délibérations communale du 6 avril 2022 et communautaire du 19 avril 2022).

Par courriers adressés respectivement le 7 et le 9 juin à la CCPFBC et à la commune, le préfet de l'Orne a réitéré le refus de l'Etat de donner suite à cette démarche, la communauté d'agglomération passant alors sous le seuil de population prévu par les textes.

La perte éventuelle par l'EPCI de son statut de communauté d'agglomération emporterait la nécessité de redéfinir le champ de ses compétences, d'en restituer certaines aux communes et partant, d'en tirer toutes les conséquences juridiques et financières.

C - Un fonctionnement des instances décisionnelles globalement satisfaisant

Si le fonctionnement global de ses instances décisionnelles n'appelle pas de remarques particulières, la CAFA doit toutefois :

- établir un rapport annuel de son activité afin de satisfaire à l'obligation légale prévue par l'article L. 5211-39 du CGCT ;
- organiser un débat sur l'opportunité d'instaurer un pacte de gouvernance dont le but est de faciliter le dialogue, la coordination et l'association afin de renforcer les liens entre l'intercommunalité, les maires et la population (article L. 5211-11-2 du CGCT) ;
- mettre en place un conseil de développement à consulter sur l'élaboration du projet de territoire, la planification, la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable de l'EPCI (article L. 5211-10-1 du CGCT).

D - Une intercommunalité disposant d'un large champ de compétences

1 - L'évolution du périmètre des compétences de la CAFA

Initialement fixé par l'arrêté préfectoral du 7 mars 2017, le périmètre des compétences de la CAFA a été élargi en application des dispositions de l'article L. 5216-5 du CGCT qui a notamment rendu obligatoires les compétences relatives aux cycles de l'eau (arrêté préfectoral du 26 février 2020).

La majorité de ces compétences, dont l'aménagement de la plupart des zones d'activités, la promotion du tourisme et l'assainissement, est exercée en régie directe par la

CAFA. Certaines parmi les plus importantes, telles l'organisation de la mobilité et l'eau potable, sont exercées en tout ou en partie par délégation au profit d'opérateurs privés, et celles concernant la gestion des déchets et l'élaboration des documents de planification par le truchement d'entités supra-communautaires (syndicats, pôles territoriaux).

L'exercice de quelques compétences obligatoires fait l'objet des développements qui suivent, celle de l'organisation de la mobilité étant présentée de manière plus détaillée *infra*.

a - La gestion des déchets

Depuis 2017, la CAFA est membre du syndicat intercommunal de ramassage et de traitement des ordures ménagères (SIRTOM) du bassin de Flers Condé, qui organise la collecte en porte-à-porte et en apport volontaire des ordures ménagères et des recyclables, leur traitement et l'exploitation des déchetteries (contribution de fonctionnement de la CAFA de 5,2 M€ en 2021). Les taux de la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) font l'objet d'un lissage jusqu'en 2024 selon des taux cibles fixés pour cinq zones de service.

b - L'aménagement du territoire

Bien qu'ayant été membre du syndicat mixte du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays du Bocage créé en 2016 et dissous en 2019, l'EPCI n'a pas adopté un tel schéma définissant les objectifs de développement et d'aménagement du territoire à vingt ans et s'imposant aux schémas sectoriels (ex. programmes locaux d'habitat, plans de mobilité...).

La loi précise qu'en l'absence de ce document de planification, les zones naturelles et celles d'urbanisation futures délimitées par les plans locaux d'urbanisme (PLU) ne pourront pas être ouvertes à l'urbanisation (articles L. 143-1 et L. 142-4 du code de l'urbanisme).

La CAFA indique réfléchir à l'opportunité d'élaborer un tel document.

En 2019, elle a lancé les procédures d'élaboration et de prescription de son PLU intercommunal (PLUi) ainsi que de son plan climat air énergie territorial.

Au regard des objectifs fixés par la loi du 24 août 2021 dite « climat et résilience », qui prévoit que le rythme d'artificialisation des sols devra être divisé par deux d'ici 2030 et que le zéro artificialisation nette (ZAN) devra être atteint d'ici 2050, la CAFA a lancé une étude de diagnostic d'identification des besoins, de recensement des espaces et de calcul des coûts pour la mise en œuvre de sa stratégie en la matière (délibération du 7 octobre 2021).

Pour conduire cette stratégie, l'EPCI recourra à une concession d'aménagement d'une durée de vingt ans. La gestion des dix opérations programmées (24,75 M€) sera confiée à une société d'aménagement à sélectionner après appel à la concurrence (articles L. 300-4 et 5 du code de l'urbanisme).

c - Le développement économique

Selon les statuts de l'EPCI, cette compétence comprend la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des zones d'activités, la politique locale du commerce et le soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire et la promotion du tourisme.

L'EPCI gère 27 zones d'activités (ZA) réparties sur 11 communes et 368 hectares, et qui totalisaient 5 300 emplois sur les 12 400 que comptait son territoire en 2021.

Selon la CAFA, hormis celle située à Caligny (48 hectares restant à commercialiser sur 140) qu'elle ne gère pas directement (Cf. *infra*), 95 % de la surface totale des 26 autres ZA sont occupés en 2022, 22 d'entre elles n'offrant plus aucune disponibilité de parcelle.

Depuis 2005, l'EPCI est, avec la région et le département, membre du syndicat mixte du campus industriel de recherche et d'innovation appliquées aux matériaux (SMCIRIAM) chargé du développement d'un pôle d'activités consacré à la production, la

formation et les transferts de technologies dans les domaines de la mécanique et des métaux. A cet effet, le syndicat a conclu une mission d'aménagement globale avec la société hérouvillaise mixte d'aménagement (articles L. 300-4 et 5 du code de l'urbanisme).

Situé dans le parc d'activités « *Normand'Innov* » à Caligny (1 880 emplois), ce pôle comprend notamment un centre d'essais dynamiques (CED) pour l'analyse des matériaux géré par la chambre de commerce et d'industrie Ouest Normandie (CCION).

Le CED comprend une plateforme collaborative d'innovation dont l'immeuble et les équipements (698 m²), réalisés sous la maîtrise d'ouvrage de la CAFA (1,6 M€ de travaux), ont vu leur usufruit cédé fin 2021 au SMCIRIAM en démembrement de propriété pour une valeur équivalente à 69 % du coût global (2,64 sur 3,83 M€) pour une durée de 30 ans, conformément à l'estimation des services fiscaux.

Un bail en futur état d'achèvement a été conclu en 2020 avec une entreprise spécialisée dans les plaques et les câbles chauffants pour la construction et la location d'une usine de 12 000 m² qu'elle occupe depuis 2022, la CAFA ayant supporté 0,7 M€ pour la reprise des anciens sites en plus de 0,81 M€ octroyés par le SMCIRIAM.

La CAFA propose aussi un espace de travail (« coworking ») et de développement (tiers-lieux) à Flers ainsi qu'un centre de télétravail pour les professionnels à La Ferté-Macé.

Les actions de l'EPCI en faveur du soutien et du développement du commerce local se traduisent par la gestion d'un poste de manager du commerce, d'un observatoire dynamique de l'offre commerciale et d'une « boutique test » (100 m²) à louer avec des actions d'accompagnement auprès des porteurs de projets innovants. Mises en œuvre à partir des partenariats conventionnés avec la CCION, elles bénéficient de cofinancements.

L'EPCI, qui indique avoir été associé à la déclinaison sur son territoire des actions du schéma régional du développement économique d'innovation et d'internationalisation, a conclu en 2018 une convention territoriale d'exercice concerté avec le département et la région encadrant et coordonnant leurs interventions pour la période 2017-2019.

Ces trois entités ont aussi conclu des conventions fixant les conditions dans lesquelles la CAFA délègue à titre gratuit au département la compétence d'octroi de tout ou partie des aides en matière d'investissement immobilier (article L. 1511-3 du CGCT).

Entre 2017 et 2021, l'EPCI a réalisé tous budgets confondus :

- 15,1 M€ de dépenses de fonctionnement (11 % des dépenses totales) en faveur du développement économique, dont 10,5 M€ consacrés en quasi-totalité à la gestion des sites touristiques et 4,6 M€ à l'accueil et au soutien d'autres activités (3,1 M€), à la gestion des ZA (1,2 M€) et à l'investissement immobilier (0,3 M€) ;
- 9,6 M€ de dépenses d'investissement (23 % du total) dont 8 M€ au titre des actions économiques hors tourisme et 1,6 M€ en faveur de la gestion des sites touristiques.

La CAFA aurait avantage à dresser un bilan de ses actions afin d'en mesurer les effets notamment sur l'emploi, la formation et l'utilisation des services et des équipements en vue de maintenir et d'attirer les jeunes actifs et, le cas échéant, d'opérer des ajustements ou de compléter leurs champs y compris au moyen des nouvelles conventions partenariales.

d - La politique de la ville

A ce titre, la CAFA est compétente pour élaborer le diagnostic du territoire et définir les orientations ainsi que les programmes d'actions du contrat de ville.

Le contrat de ville pour Flers 2015-2020 prorogé jusqu'en 2023 comprend diverses mesures d'actions en direction des quartiers et des habitants (cohésion sociale, développement économique et emploi, cadre de vie et renouvellement urbain), qui ont donné lieu à l'attribution de financements de l'EPCI (1,32 M€) et de l'Etat (0,145 M€) pour la période 2017-2020.

Ce contrat de ville comprend aussi des opérations de renouvellement urbain. A titre d'exemple, la CAFA a conclu le 9 juillet 2020 une convention pluriannuelle 2020-2024 en faveur du quartier Saint-Michel à Flers prévoyant un investissement global de 49 M€ avec des financements de la région pour 4,96 M€ et de la Caisse des dépôts et consignations pour 14,5 M€ mobilisables jusqu'en 2028. L'EPCI, a exécuté 0,2 M€ TTC de travaux au cours des exercices 2020 et 2021, aucun financement externe n'ayant été perçu à ce stade.

e - Le logement

Au titre de cette compétence, le territoire de la CAFA est partenaire de deux opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) pour les périodes 2015-2021 et 2021-2026 et de deux OPAH de revitalisation (rurale et centre-ville et quartier de la gare de Flers).

Selon l'EPCI, 1 629 logements avaient été rénovés sur un objectif global de 1 886 pour un montant de 37,7 M€ sur une enveloppe totale prévue de 39 M€ (1,4 M€ de coûts d'ingénierie et d'animation et 37,6 M€ de travaux) à fin 2021. Sur un total de financements versés de 18,3 M€, la CAFA en a réglé 0,72 M€ (4,33 %) pour un montant de 1,4 M€ correspondant à ses engagements prévus pour la période 2022-2026.

f - L'eau et l'assainissement

Après l'avoir exercée à titre optionnel, la CAFA met en œuvre la compétence obligatoire des cycles de l'eau incluant la gestion de l'eau potable. Depuis 2019, cette compétence (901 km de réseau, 2,46 Mm³ d'eau facturés, pour 22 158 abonnés) est exercée :

- en régie directe sur le territoire de seize communes membres ;
- dans le cadre de son adhésion à trois syndicats intercommunaux (Eaux du Calvados, d'Andaine et du Houlme) pour treize communes et une commune déléguée (article L. 5216-7 du CGCT) ;
- en application de deux délégations de service public (DSP) pour douze communes et une commune déléguée, l'une d'une durée de douze ans (échéance à fin 2030) et l'autre d'une durée de treize ans (échéance à fin 2022).

En 2019, l'EPCI a engagé une démarche de convergence des tarifs en vue de les aligner en six ans sur ceux des services gérés en régie directe. Par rapport à 2017 où ils étaient très importants, les écarts de tarifs (hors rémunération des délégataires) apparaissaient en partie réduits en 2021. Est aussi prévue la suppression des tranches différenciées et dégressives selon les volumes annuels de consommation applicables dans certaines communes.

La chambre encourage l'EPCI à conduire à terme sa démarche de convergence des tarifs jusqu'à l'échéance qu'il a fixée à fin 2024 et qui apparaît, en l'état, comme raisonnable afin de garantir le respect du principe d'égalité des usagers devant le service public.

Depuis 2019, la CAFA exerce la compétence de l'assainissement collectif et non collectif public en régie directe sur tout le réseau communautaire (423 km, 20 698 branchements pour 20 094 abonnés et 1,82 Mm³ d'eau assainie facturés). Comme pour l'eau potable, une démarche de convergence des tarifs a été engagée, les écarts ayant été réduits depuis 2019.

2 - Une mise en œuvre des transferts de compétences à parachever

Selon l'article L. 5211-18 du CGCT, en cas d'extension d'un EPCI préexistant, le transfert des compétences entraîne celui des droits et des obligations qui leur sont attachés.

En l'état actuel des textes, le transfert des résultats des budgets annexes communaux de l'eau et de l'assainissement est facultatif et doit donner lieu à des délibérations concordantes de l'EPCI et des communes concernées.

Celle de La Ferté-Macé a décidé (délibération du 20 février 2021) de ne pas transférer ses excédents (1,356 M€) au motif que l'EPCI disposerait des capacités financières suffisantes pour réaliser les travaux de remplacement des canalisations qu'elle demande.

Bien que cette décision ne soit pas irrégulière, la chambre considère que lors du transfert des compétences communales de l'eau et de l'assainissement aux intercommunalités, il est de bonne gestion de transférer les soldes d'exécution budgétaire excédentaire. Ces excédents provenant notamment des redevances payées par les usagers des services, ils devraient théoriquement être affectés au financement des opérations décidées avant le transfert de la compétence et, par la suite, à celui du service devenu intercommunal. Ceci répondrait au principe fixé par la jurisprudence², selon lequel les tarifs des services publics industriels et commerciaux qui servent de base à la détermination des redevances demandées pour couvrir les charges du service, doivent trouver leur contrepartie dans le service aux usagers.

En l'état, la situation d'inégalité créée entre La Ferté-Macé et les autres communes conduit de plus l'EPCI à mobiliser l'équivalent du montant des excédents non transférés à partir d'autres ressources et principalement par l'application des redevances communautaires auprès de l'ensemble des usagers, le cas échéant, augmentées pour financer les charges de fonctionnement et d'investissement des services transférés.

Le total des transferts de personnel à la CAFA a concerné 53 agents (46,5 ETP) dont 50 au titre du budget principal représentant une masse salariale de 1,5 M€ en 2017.

Aux termes des articles L. 1321-1 et 2 du CGCT, le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition à titre gratuit de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence. Cette mise à disposition est constatée par un procès-verbal établi contradictoirement.

La CAFA a produit les procès-verbaux de mise à disposition des biens mobiliers et immobiliers des communes membres de l'ex-communauté de communes du Bocage d'Athis et ceux se rapportant à la compétence de l'assainissement des communes membres de l'ex-CC du Pays de Briouze (CCPB).

Au regard des délais écoulés depuis l'extension de la CAFA, la chambre lui rappelle l'obligation qui lui incombe d'établir conjointement ces procès-verbaux notamment avec les communes de La Ferté-Macé, Lonlay-le-Tesson et Les Monts d'Andaine, d'une part, et avec les cinq communes membres de l'ex-CCPB au titre des autres compétences que l'assainissement, d'autre part.

3 - Une définition de l'intérêt communautaire à préciser dans ses critères généraux

Pour un EPCI, la définition de l'intérêt communautaire constitue un moyen de fixer au sein du périmètre de ses compétences une ligne de partage pour leur exercice avec les communes membres. Selon les textes, la définition de l'intérêt communautaire relève de la compétence exclusive de l'assemblée délibérante de l'EPCI.

En application de ses statuts actualisés en 2020 et de délibérations du 28 septembre 2017 et du 8 octobre 2020, la CAFA a défini l'intérêt communautaire.

Pour certaines compétences, cet intérêt donne corps à la définition d'une politique communautaire (ex. actions culturelles, logement). Dans d'autres domaines, l'exercice des

² Conseil d'Etat, 30 septembre 1996, Société Stéphanoise des Eaux (req. n° 156176).

compétences apparaît limité pour la CAFA, sa part ne couvrant qu'un segment circonscrit des équipements existants sur son territoire (ex. voirie, équipements sportifs).

A cet égard, ni les arrêtés préfectoraux, ni les délibérations précitées ne font état des critères généraux déterminant dans quelle mesure la gestion des équipements relève du niveau communautaire ou du niveau communal, l'EPCI précisant que ses politiques d'intervention ne reposent pas non plus sur une cartographie territoriale.

La CAFA pourrait utilement y remédier, le cas échéant, dans le cadre d'un pacte de gouvernance (Cf. *supra*) ou de son projet de territoire (Cf. *infra*).

4 - Les litiges relatifs au conventionnement de services et d'utilisation d'équipements communautaires avec des communes non membres de l'EPCI

En application des arrêtés préfectoraux du 13 octobre 2016 portant extension de la CAFA et de la communauté de communes de Val d'Orne (CCVO), cinq des douze communes de l'ex-CCPB ont rejoint la première et les sept autres la seconde au 1^{er} janvier 2017.

Par un protocole d'accord conclu fin 2016, les douze communes précitées et la CAFA sont convenues que les services à la population initialement gérés par la CCPB au titre notamment de l'espace culturel du Houlme et d'une structure de petite enfance multi-accueil sont maintenus en faveur des sept communes de l'ex-CCPB précitées.

Conformément aux modalités financières du protocole, l'EPCI a émis des titres de recettes auprès de ces sept communes correspondant aux coûts de l'espace culturel du Houlme et de la crèche « *O comme 3 pommes* » pour les exercices 2017 à 2020.

A ce jour, et après relances et mises en demeure, ces participations d'un montant cumulé de 342 617,20 euros n'ont pas été honorées.

En réponse aux observations provisoires, les sept communes indiquent contester le principe des participations financières qui leur sont demandées en considérant que le protocole ne permet pas de leur conférer un fondement juridique.

Il appartient cependant à la CAFA, sauf à envisager de modifier les termes du protocole en vigueur, de veiller à l'apurement des titres exécutoires correspondant aux engagements pris par les communes.

E - Les relations avec les communes membres

EPCI à fiscalité professionnelle unique, la CAFA perçoit la totalité des produits de cette fiscalité sur son territoire et reverse en contrepartie à ses communes membres une attribution de compensation (AC). Dans ce cadre, la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) a pour rôle d'assurer pour un EPCI et ses communes membres, la neutralité financière des effets liés aux transferts de compétences au regard de la fiscalité intercommunale applicable.

1 - Une formalisation morcelée du pacte financier et fiscal de solidarité

Les textes prévoient que les EPCI signataires d'un contrat de ville sont tenus d'approuver un pacte financier et fiscal de solidarité (PFFS) au plus tard un an après l'entrée en vigueur du contrat, ou à défaut d'instaurer une dotation de solidarité communautaire (DSC). Le PFFS, qui vise à réduire les disparités de charges et de recettes entre les communes, tient compte notamment des efforts de mutualisation, des recettes et des charges liées aux transferts de compétences et des politiques liées à l'octroi de fonds de concours.

Signataire d'un contrat de ville, la CAFA a arrêté de manière morcelée et peu lisible les trois volets de son PFFS lors de l'adoption entre 2018 et 2021 des trois rapports successifs de la CLECT. Aucune DSC n'y est prévue.

La CAFA et ses communes n'ont pas formalisé de démarche d'élaboration concertée d'une programmation pluriannuelle des investissements (PPI), l'EPCI indiquant ne pas disposer d'un tel outil. En l'absence d'indicateurs ou de principes directeurs de modulation de son intervention financière, il précise que le financement des nouvelles dépenses d'investissement donne lieu à la mobilisation de subventions externes, leur répartition s'effectuant informellement dans le respect des compétences de la CAFA et des communes.

La chambre recommande à l'EPCI de se doter, à la faveur de la procédure éventuelle de lancement du SCoT et de l'élaboration de son PLUi, d'un projet de territoire définissant des orientations stratégiques de développement déclinées en actions opérationnelles à piloter en cohérence avec les objectifs du PFFS.

2 - Des montants d'attribution de compensation divers dont les évolutions restent à apprécier au regard des charges d'exercice des compétences

En application des rapports de la CLECT, le montant total des AC versées par la CAFA est passé de 4 M€ en 2017 à 3,76 M€ en 2021.

Par rapport au montant moyen de 70,31 euros par habitant, les disparités existant entre les montants d'AC versés aux communes membres résultent de l'importance des effets des transferts et des restitutions de compétences qui ont affecté chacune d'elles (Cf. *supra*).

A cet égard, la CAFA précise que, si les AC des communes « historiques » n'ont pas été modifiées, le principe d'une AC dérogatoire a été instauré afin de garantir la neutralité budgétaire et fiscale des communes membres conformément au PFFS.

La chambre rappelle à la CAFA l'obligation que lui font les textes (article 1609 nonies C-V du code général des impôts) de soumettre au débat du conseil communautaire et de transmettre aux communes membres un rapport quinquennal sur l'évolution du montant des AC au regard des dépenses liées à l'exercice par l'EPCI de ses compétences.

3 - Des services largement mutualisés essentiellement avec la commune de Flers

a - Un mouvement de mutualisation ancien et approfondi

La commune de Flers et son intercommunalité ont engagé dès 1994 une démarche de mutualisation portant sur des fonctions support (finances, ressources humaines, missions de logistique). Cette démarche a été renforcée en 2006 avec les transferts de compétences à la CA du Pays de Flers (CAPF).

Par délibération du 6 avril 2017, la CAFA a acté l'actualisation du schéma de mutualisation de 2015 autour d'une structuration en quatre pôles (gouvernance, organigramme commun, mutualisation des services, mutualisation des prestations) dont la mise en œuvre a conduit à l'application de conventions fixant les modalités des mises à disposition de personnels (article L. 5211-4-1 II à IV du CGCT) et financières afférentes.

La CAFA précise que, compte tenu du caractère ancien de la plupart de ces mutualisations, elle n'a établi ni de bilan général de l'action des services concernés ni d'estimation des économies ou des gains de productivité réalisés.

Il ressort des décomptes établis pour chacune des conventions précitées que les versements effectués par la CAFA sont passés de 1,65 M€ en 2017 à 1,96 M€ en 2020 et les remboursements qu'elle a perçus de 0,25 M€ en 2017 à 0,26 M€ en 2020, les données pour 2021 étant encore incomplètes et provisoires.

En février 2022, les services mutualisés employaient 228 agents communaux de Flers (219 équivalents temps plein - ETP) et 242 agents communautaires (223 ETP sur un total d'environ 236) dont les deux tiers sont des agents de catégorie C.

Cependant, la persistance du rattachement de la majeure partie des services support et techniques au niveau communal apparaît, bien que non irrégulier, comme éloigné de la conception communément admise de la mutualisation « ascendante » des services vers le niveau intercommunal au regard des compétences exercées par ce dernier.

b - Des groupements de commandes au périmètre élargi

Durant les cinq exercices, la CAFA a participé à des groupements de commandes pour les seules procédures de passation de marchés, l'EPCI agissant :

- soit comme coordonnateur de groupements d'achats pour les marchés de journaux institutionnels avec les communes de Flers et de La Ferté-Macé, et pour les marchés d'entretien des espaces verts avec la commune de Flers et le SMCIRIAM (0,28 M€) ;
- soit comme partenaire pour le compte duquel la commune de Flers intervient en qualité de coordonnateur pour des marchés de travaux et de réparation de voirie et de mise en accessibilité des bâtiments (0,28 M€ incluant l'aménagement d'une plateforme de transport urbain), des marchés de matériels, de fournitures et de prestations diverses (5,2 M€) et pour l'assistance à la maîtrise d'ouvrage pour la mise en œuvre de la vidéoprotection notamment pour des bâtiments de la CAFA (0,4 M€).

La CAFA précise qu'à défaut d'antériorité, aucune étude sur les éventuelles économies réalisées au titre de ces groupements de commandes n'a été réalisée sur les coûts des travaux et prestations. Elle estime les économies de frais de personnel, de fournitures et de publication sur les procédures de passation y afférentes à 27 000 euros.

4 - L'EPCI présente un niveau d'intégration important

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) est un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement et permet de mesurer l'intégration d'un EPCI. Il est calculé par le rapport entre les produits fiscaux directement perçus par le groupement et la totalité des produits fiscaux perçus par lui-même, ses communes membres et les syndicats intercommunaux présents sur son territoire.

La CAFA a vu son CIF passer de 0,544086 en 2017 à 0,521128 en 2021, soit un niveau qui reste très supérieur au CIF moyen de la catégorie des communautés d'agglomération (0,380567), s'expliquant par le périmètre des compétences exercées et par l'ampleur de la mutualisation des services.

Ce constat est confirmé par le poids de l'EPCI dans la fiscalité prélevée par le bloc communal, qui est passé de 16,3 M€ sur 34,2 M€ en 2017 à 12,3 M€ sur 30,8 M€ en 2021, la CAFA en conservant après reversement des AC, 12,3 M€ en 2017 contre 8,6 M€ en 2021.

En conclusion, la chambre observe que, par rapport à la démarche engagée depuis presque trente ans avec Flers, la CAFA a poursuivi et amplifié la mutualisation des services en l'étendant à d'autres communes membres.

Cette action volontariste, qui a contribué à renforcer le niveau d'intégration de l'EPCI, mériterait d'être évaluée sur la base d'un bilan d'efficience du dispositif actuel. En outre, avec la mise en œuvre des nouvelles obligations pesant sur les communes (ex. réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire, obligation de végétaliser ou d'équiper de panneaux solaires les toitures des nouveaux bâtiments), son extension pourrait être envisagée en s'appuyant sur des études de faisabilité et d'estimation des économies ou des gains de productivité attendus.

III - LA FIABILITE DES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIERE

A - La qualité de l'information financière et la fiabilité des comptes

1 - L'information financière

a - Les rapports sur les orientations budgétaires

Contrairement aux exigences de l'article L. 2312-1 du CGCT, les rapports sur les orientations budgétaires (ROB) pour les exercices 2020 à 2022 du budget principal ne renseignent ni sur les engagements pluriannuels en investissement de l'EPCI, ce que peut expliquer l'absence de PPI, ni sur certains aspects importants des ressources humaines (effectifs, rémunérations, temps de travail et évolution de l'emploi dans l'EPCI).

Les budgets annexes (BA) autres que ceux de l'eau, de l'assainissement et des transports n'y sont pas abordés alors même que certains supportent un encours de dette.

La chambre rappelle à la CAFA l'obligation de compléter ces prochains ROB par les éléments requis par les textes.

b - Les documents budgétaires

Les notes explicatives des budgets et des comptes administratifs ainsi que les ROB ne sont pas accessibles sur le site internet de la CAFA, comme le requièrent pourtant les articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du CGCT.

De plus, certaines annexes des budgets annexes eau et assainissement (A2) et transport (amortissement) sont lacunaires.

Dans le souci d'une meilleure qualité de l'information financière, la chambre rappelle à la CAFA l'obligation que lui font les textes de produire pour chaque budget des comptes administratifs complets et appuyés des annexes conformes aux maquettes comptables.

c - Des marges de progrès sur les prévisions du budget principal

L'analyse des taux de réalisation au regard des crédits inscrits des exercices sous revue, y compris les restes à réaliser, permet d'apprécier la fiabilité des prévisions budgétaires.

Si les taux relevant des budgets annexes et de la section d'investissement du budget principal sont globalement satisfaisants, celui des dépenses réelles de fonctionnement de ce dernier n'a pas excédé 94 % et est tombé à 89 % en 2021.

Compte tenu de la nature prévisible de ces dépenses (charges à caractère général et de personnel pour l'essentiel) et de la possibilité pour l'EPCI d'ajuster les montants des crédits inscrits en cours d'exercice en approuvant des décisions modificatives, la CAFA dispose en ce domaine de marges de progrès.

La chambre lui recommande d'affiner les prévisions de dépenses de fonctionnement du budget principal.

2 - La fiabilité des comptes

a - Un patrimoine à recenser et à suivre exhaustivement

Selon la nomenclature comptable M14, l'actif d'une collectivité figure à son bilan, lequel doit donner une image fidèle, régulière et sincère de sa situation patrimoniale. A ce titre, l'ordonnateur est chargé du recensement des biens et de leur identification en procédant tant à l'inventaire physique (réalité physique) qu'à l'inventaire comptable (valorisation des biens). De son côté, le comptable public assure la tenue de l'actif immobilisé et la comptabilité patrimoniale, qui doit être conforme aux états d'inventaire.

La CAFA indique ne pas disposer d'un inventaire physique, l'identification d'immobilisations transférées restant à effectuer (Cf. *supra*). Elle a toutefois produit les inventaires comptables - improprement intitulés « *état de l'actif* » -, du budget principal et des budgets annexes assainissement, eau, transport et halle technologique Crochère, tous à la date du 31 décembre 2021.

Selon les cas et les éléments du patrimoine considérés, la CAFA ne procède à aucun amortissement³, amortit pour des durées différentes de celles qui sont prévues⁴ ou applique des durées non approuvées⁵.

Les dotations aux amortissements constituant des charges pour ces budgets, ces carences affectent les résultats comptables de l'EPCI.

De plus, les inventaires comptables de l'ordonnateur montrent des discordances avec les états de l'actif du comptable.

Pour le budget principal, la valeur nette comptable du patrimoine atteint 122,047 M€ alors que l'état de l'actif porte le montant de 122,797 M€.

Les discordances de montants relevées pour les budgets eau (1,8 M€), assainissement (6 M€) et transport (85 000 €) n'ont pas été expliquées.

Dans la perspective de l'obligation légale d'appliquer en 2024 la nomenclature comptable M57 à laquelle elle indique se préparer, la CAFA a prévu de travailler avec la trésorerie au second semestre 2022 afin d'identifier les différences et de procéder aux ajustements nécessaires. Elle précise qu'elle va aussi s'atteler à établir son inventaire physique.

b - Un suivi comptable imparfait du statut des immobilisations

Selon la M14, lorsqu'une nouvelle immobilisation corporelle est achevée, son montant doit être transféré du chapitre 23 « *immobilisations en cours* » au chapitre 21 « *immobilisations corporelles* ».

La CAFA pratique ce transfert pour les budgets annexes concernés (eau, assainissement et transport). En revanche, après une modeste opération en 2017 (23 000 euros), cela n'a pas été le cas pour le budget principal alors même que plusieurs équipements importants ont été achevés (ex. travaux au conservatoire de musique en 2014 pour 1,8 M€, coulée verte de la Fouquerie en 2017 pour 1,25 M€, plateforme collaborative de « *Normand'Innov* » en 2017 pour 1,6 M€).

B - La situation financière

Les développements qui suivent reposent sur l'analyse des données figurant en annexe.

1 - Les données consolidées tous budgets

Entre 2020 et 2021, les comptes consolidés de la CAFA montrent une croissance des recettes de fonctionnement (+ 13,4 %) plus rapide que celle des dépenses (+ 8,8 %). Cette tendance masque toutefois des évolutions contrastées qui n'apparaissent pas dans le résultat consolidé (après reports), lequel a progressé jusqu'en 2020 à 22,9 M€ avant de baisser à 20,5 M€ en 2021.

³ Par exemple, des installations de voirie au compte 2152 ou une machine de 2,6 M€ au compte 2188.

⁴ Par exemple, sur le budget annexe halle technologique.

⁵ Comptes 2158 et 2188.

Tableau n° 1 : Les résultats consolidés tous budgets

Montants en euros	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Fonctionnement						
Recettes agrégées	48 635 341	49 098 706	48 263 459	49 704 771	55 238 948	3,2 %
- Recettes et dépenses réciproques	680 763	938 337	1 063 313	928 498	849 383	5,7 %
= Recettes consolidées, tous budgets (A)	47 954 578	48 160 368	47 200 146	48 776 273	54 389 565	3,2 %
Dépenses agrégées	41 728 060	41 981 106	42 853 186	42 064 471	45 527 461	2,2 %
- Recettes et dépenses réciproques	680 763	938 337	1 063 313	928 498	849 383	5,7 %
= Dépenses consolidées, tous budgets (B)	41 047 296	41 042 769	41 789 873	41 135 973	44 678 078	2,1 %
Résultat de l'exercice, tous budgets (A-B)	6 907 281	7 117 599	5 410 273	7 640 300	9 711 487	8,9 %
+ Report	11 359 666	11 766 369	15 416 473	15 277 566	10 852 366	-1,1 %
= Résultat consolidé de l'exercice, tous budgets	18 266 947	18 883 968	20 826 747	22 917 866	20 563 854	3,0 %

Source : comptes de gestion

Les budgets soumis à l'instruction comptable M14 (budget principal et services publics administratifs) représentent 53,5 % des recettes et 51,5 % des dépenses consolidées tous budgets. Ils dégagent un excédent brut assez stable de 6 M€. La capacité d'autofinancement (CAF) brute a atteint son « point haut » en 2021 (6,8 M€). Après être passée de 3 à 1,3 M€ entre 2017 et 2019, la CAF nette s'est renforcée pour atteindre 4,5 M€ en 2021 (15 % des produits de gestion), soit un niveau satisfaisant.

Le financement propre disponible cumulé de 29,5 M€ (dont 15,2 M€ de CAF nette et 14,3 M€ de recettes hors emprunts) a permis de couvrir les 27 M€ d'investissements réalisés.

L'analyse de la dette consolidée tous budgets est abordée *infra*.

2 - Les budgets annexes

A fin 2021, la CAFA disposait de huit budgets annexes actifs, dont cinq retracent les flux des services publics administratifs (office de tourisme et commerce, maisons médicales, halle technologique Crochère, Zone d'activité, ZAC Haute-Varenne) et trois des services publics industriels et commerciaux (SPIC) soumis au principe de l'obligation d'équilibre financier (eau, assainissement et transport).

La situation financière agrégée (tous budgets) de la CAFA apparaît satisfaisante durant la période sous revue.

Toutefois, la chambre observe que le versement en 2021 de 1,17 M€ d'excédent du budget transport au budget principal, s'il n'est pas contraire aux textes, traduit une surimposition des entreprises assujetties au versement mobilité qui constitue la principale ressource de ce budget annexe.

Au-delà du déséquilibre conjoncturel qui a affecté certains services en 2020 et au regard du montant moyen cumulé des subventions versées par le budget principal (0,53 M€ en 2020 et 0,48 M€ en 2021), la chambre recommande à la CAFA de prendre des mesures afin de réduire les déséquilibres de ses budgets annexes de services publics administratifs (hors ZA), et notamment celui de l'office de tourisme et commerce.

3 - Le budget principal

Pour les besoins de l'analyse, les développements qui suivent contiennent des éléments de comparaison correspondant aux indicateurs de la strate des communautés d'agglomération de 50 000 à 100 000 habitants⁶.

a - Les produits de gestion

Durant la période sous revue, les produits de gestion sont passés de 27,1 M€ en 2017 à 28,4 M€ en 2018 et 27,9 M€ en 2020 avant d'atteindre 29 M€ en 2021 (de 22,6 à 23,8 M€ après retraitement du produit de la TEOM perçu).

Tableau n° 2 : Les produits de gestion

Montants en euros	2017	2018	2019	2020	2021	Evol. 2021/2017	Var. annuelle moyenne ou cumul
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	19 774 328	20 073 166	20 231 307	20 647 291	20 614 154	4,25 %	1,05 %
+ Fiscalité reversée	-2 935 508	-2 312 772	-2 865 198	-2 907 948	-2 676 987	-8,80 %	-2,28 %
= Fiscalité totale (nette)	16 838 820	17 760 394	17 366 109	17 739 343	17 937 167	6,52 %	1,59 %
+ Ressources d'exploitation	2 489 512	2 656 873	2 811 073	2 034 871	2 229 338	-10,45 %	-2,72 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	7 738 339	7 895 503	7 831 484	8 091 862	8 783 373	13,50 %	3,22 %
+ Production immobilisée, travaux en régie	52 942	61 812	16 218	0	17 947	-66,10 %	-23,70 %
= Produits de gestion	27 119 614	28 374 582	28 024 884	27 866 076	28 967 826	6,81 %	1,66 %
Produits de gestion hors taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères	22 582 408	23 843 712	23 475 042	23 330 612	23 756 592	5,20 %	1,28 %

Source : comptes de gestion

En 2020, la CAFA présentait un ratio de recettes réelles de fonctionnement par habitant nettement supérieur à celui de la strate de comparaison (584 euros contre 437 euros).

Les ressources fiscales ont crû selon un rythme régulier de 4,3 % par an jusqu'en 2020, surtout par la revalorisation des bases d'imposition en lois de finances, puis ont stagné en 2021 à 20,6 M€.

Après déduction des produits de TEOM reversés au SIRTOM (4,5 M€ en 2020 et 5,2 M€ en 2021), la CAFA a perçu des produits d'impôts locaux de 16,1 M€ puis de 15,4 M€ en 2021.

La CAFA n'a pas modifié ses taux d'imposition durant les cinq exercices : TFB à 6,33 %, TFNB à 12,24 %, TH à 6,91 % et CFE à 25,59 %, soit des taux supérieurs pour les taxes foncières et inférieurs pour les autres impôts, aux taux moyens des communautés d'agglomération (1,64 %, 4,94 %, 9,13 % et 25,97 % en 2019). Ces taux ont été maintenus en 2022.

En 2021, le montant des impôts directs prélevés par habitant était nettement inférieur à la moyenne de la strate (278 euros pour 321 euros).

Des ressources fiscales propres sont déduits les produits de la fiscalité reversée, dont le montant total est passé de 2,93 M€ à 2,68 M€. Ils correspondent pour l'essentiel au montant des AC, passé de 4 M€ en 2017 à 3,76 M€ en 2021 (13 % du total des produits de gestion). Le poids des AC est en partie atténué par la perception de ressources de péréquation (1,06 M€ par an).

L'ensemble de ces évolutions expliquent le maintien du montant des ressources fiscales propres au cours des exercices 2020 et 2021.

⁶ Source : DGCL « Les collectivités locales en chiffres 2021 ».

Si le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) s'est érodé de 1,2 % par an à 4,9 M€ (montant moyen par habitant supérieur à la moyenne de la strate : 88 € contre 74 €, en 2020), les participations reçues de l'Etat, des collectivités locales et d'organismes divers ont fortement progressé (+ 38 % à 2,2 M€).

L'évolution des recettes d'exploitation a connu plusieurs étapes : une nette hausse de 2017 à 2019 (+ 13 % à 2,8 M€), une inflexion liée aux effets de la crise sanitaire en 2020 (2 M€) suivie d'une hausse de 10 % en 2021. Ces recettes provenant en premier lieu des prestations de service (ex. équipements culturels, sportifs et de loisirs, location de salles...) et qui rapportaient environ 1,2 M€ jusqu'en 2019, ont pâti des périodes de fermetures au public en période de confinement avant de se relever en 2021. Le centre aquatique a été le plus touché, cumulant 0,91 M€ de perte de recettes sur 2020 et 2021.

b - Les charges de gestion

Durant la période sous revue, les charges de gestion ont crû de 6,28 %, passant de 21,8 à 23,17 M€. En 2021, ces charges se répartissent à raison de 41,3 % de charges de personnel, 17,3 % de charges à caractère général, 33,7 % d'autres charges de gestion et 7,7 % de subventions versées.

Retraité de la TEOM reversée au SIRTOM, le montant des charges de gestion est passé de 17,2 M€ en 2017 à 17,9 M€ en 2021.

Tableau n° 3 : Les charges de gestion

Montants en euros	2017	2018	2019	2020	2021	Evol 2021/2017	Var. annuelle moyenne ou cumulée
Charges à caractère général	3 887 045	4 265 915	4 203 665	4 199 532	4 000 325	2,91 %	0,72 %
+ Charges de personnel	8 633 710	8 927 521	9 375 901	9 465 392	9 570 642	10,85 %	2,61 %
+ Subventions de fonctionnement	2 032 601	2 247 133	2 071 137	2 032 190	1 782 272	-12,32 %	-3,23 %
+ Autres charges de gestion	7 245 202	7 037 442	7 197 046	7 145 647	7 814 537	7,86 %	1,91 %
= Charges de gestion	21 798 557	22 478 011	22 847 749	22 842 760	23 167 776	6,28 %	1,53 %
Charges de gestion hors reversement de la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères	17 235 061	17 948 505	18 228 661	18 259 704	17 913 693	3,94 %	0,97 %

Source : comptes de gestion

Avec 495 euros, l'EPCI présentait en 2020 un montant de dépenses réelles de fonctionnement par habitant très supérieur à la moyenne de la strate (367 euros).

Les charges à caractère général ont été globalement maîtrisées (+ 0,7 % par an en moyenne), passant de 3,9 à 4 M€.

Les charges de personnel ont augmenté de 10,85 % (+ 2,6 % par an) pour atteindre 9,57 M€, incluant 1,7 M€ au titre des remboursements versés au titre des mises à disposition d'agents et 9 M€ après déduction des remboursements perçus en 2021. Les régimes indemnitaires versés aux fonctionnaires ont crû de 15 % à 1,04 M€ en 2021.

Outre les recrutements supplémentaires (Cf. détail *infra*), l'EPCI explique ces évolutions essentiellement par l'application de mesures nationales, dont la participation aux centres de vaccination contre le covid-19 en 2021 (coût de 140 000 euros réparti entre la CAFA et la commune de Flers) et le recrutement d'agents contractuels pour leur fonctionnement (162 600 euros pour la CAFA), dans le cadre d'une convention avec l'ARS (114 000 euros d'aide perçus en 2021).

En 2020, la part des dépenses de personnel au sein des dépenses réelles de fonctionnement de la CAFA restait très inférieure à celle de la strate (32 % pour 40,3 %).

Longtemps stables autour de 7,2 M€, les autres charges de gestion se sont élevées à 7,8 M€ en 2021. Elles comprennent le reversement du produit de la TEOM au

SIRTOM (5,2 M€ en 2021), la contribution due au service d'incendie et de secours (1,2 M€) et les subventions d'équilibre aux budgets annexes (Cf. *supra*).

c - Une capacité d'autofinancement en hausse

Bénéficiant d'une progression légèrement plus rapide des produits que des charges de gestion, la CAF brute a connu des mouvements erratiques mais une tendance haussière de 38 % à 6,46 M€ en 2021 (22 % du total des produits de gestion).

En dépit d'une forte annuité en capital de la dette (2 M€ en moyenne), la CAF nette reste solide (4,45 M€), attestant des capacités de la CAFA à autofinancer ses investissements.

d - Un financement des investissements majoritairement assuré par les ressources propres

Durant les cinq exercices, 30,2 M€ de dépenses d'investissement ont été exécutées, dont 24,87 M€ de dépenses d'équipement et 5,34 M€ de subventions et participations.

Leur financement a été assuré par 29,26 M€ de ressources internes (15 M€ de CAF nette cumulée, 5,59 M€ de subventions, 2,73 M€ de fonds de compensation de la TVA, 5,24 M€ de produits de cession et 0,7 M€ de taxes locales), le solde ayant été largement couvert par l'emprunt (2,59 M€ en 2021).

Les principales opérations ont concerné le pôle de santé libéral et ambulatoire de Flers (1,93 M€), la réalisation de la plateforme collaborative du CIRIAM (1,6 M€), l'achat de terrains et de bâtiments dont la friche « *Mr Bricolage* » de Flers (1 M€), la rénovation et l'extension de l'espace de balnéothérapie du centre nautique (0,9 M€), l'aménagement de l'ancien site « *Bricomarché* » pour le transfert d'activité d'une entreprise à La Ferté-Macé (0,8 M€).

La CAFA a aussi acquis des terrains nus ou bâtis pour plus de 2,5 M€ et renouvelé son infrastructure informatique (0,46 M€ en 2017 et 0,46 M€ en 2020) à la suite de l'incendie survenu fin 2019 dans les locaux les hébergeant à la mairie de Flers.

Elle a réalisé 15 M€ de dépenses liées à l'entretien, à la maintenance et au renouvellement des équipements (55 % des dépenses d'équipement totales).

La chambre encourage la CAFA à poursuivre sa démarche engagée en 2017 d'élaboration d'un schéma directeur immobilier (SDI) définissant la valeur vénale et les charges courantes actualisées de chacun de ses actifs immobiliers, ce qui lui permettrait de disposer d'une meilleure connaissance de son patrimoine. Cet outil d'aide à la décision peut aussi lui servir à affiner sa programmation des opérations d'entretien et de rénovation.

4 - Des ratio d'équilibre financier affichant des excédents importants

Tableau n° 4 : La trésorerie

Montants en euros au 31 décembre	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	18 606 848	17 173 476	15 348 420	15 583 774	18 994 914	0,5 %
- Besoin en fonds de roulement global	-4 634 872	-5 798 959	-8 761 170	-7 621 136	-13 315 790	30,2 %
=Trésorerie nette	23 241 720	22 972 435	24 109 590	23 204 910	32 310 704	8,6 %
en nombre de jours de charges courantes	376,2	365,5	376,4	363,1	500,0	

Source : comptes de gestion

Tableau n° 5 : Le fonds de roulement

Montants en euros au 31 décembre	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Ressources propres élargies	93 863 923	99 262 436	101 667 833	110 970 898	118 094 868	5,91 %
+ Dettes financières (hors obligations)	27 229 156	26 031 482	23 923 966	22 018 121	23 060 975	-4,10 %
+ Emprunts obligataires remboursables in fine (à compter de 2013)	0	0	0	0	0	
= Ressources stables (E)	121 093 079	125 293 918	125 591 799	132 989 019	141 155 843	3,95 %
Emplois immobilisés (F)	102 486 231	108 120 442	110 243 379	117 405 245	122 160 929	4,49 %
= Fonds de roulement net global (E-F)	18 606 848	17 173 476	15 348 420	15 583 774	18 994 914	0,51 %
en nombre de jours de charges courantes	301,2	273,2	239,6	243,9	293,9	

Source : comptes de gestion

En 2021, le budget principal présentait des indicateurs de fonds de roulement et de trésorerie nette supérieurs à 9 et 16 mois de charges courantes, soit des niveaux confortables, voire pléthoriques. L'évolution favorable du fonds de roulement résulte des excédents de fonctionnement capitalisés, de la valorisation d'éléments d'actif transférés à l'EPCI et des subventions reçues.

5 - Un encours de dette important mais peu exposé au risque

Les vérifications effectuées par la chambre ont conduit à relever des écritures non conformes concernant notamment des emprunts transférés par certaines communes membres dans les états du comptable public afférents aux encours de dette à fin 2021. Des écarts ont ainsi été constatés entre les données de l'ordonnateur et celles du comptable : 23,06 M€ pour 19,18 M€ pour le budget principal, 9 M€ pour 6,21 M€ pour le budget annexe assainissement, 10,7 M€ pour 9,72 M€ pour celui de l'eau et 1,81 M€ pour aucune mention pour celui des maisons médicales.

Après avoir assorti d'une réserve sur ce point l'approbation du compte de gestion pour 2021, il appartiendra au conseil communautaire de constater les écritures de régularisation à l'occasion du prochain vote de la conformité de ses comptes administratifs avec les comptes de gestion.

La reconstitution des encours de dette des différents budgets à fin 2021 a été effectuée à partir des données figurant dans les budgets primitifs pour 2022 (contrats d'emprunts et tableaux d'amortissement).

Durant la période sous revue, l'encours consolidé (tous budgets) a été réduit de 8 M€ (46,2 M€ en 2021) et celui des seuls budgets relevant de la M14 de 5,3 M€ (26,4 M€ en 2021), les capacités de désendettement exprimées en années de CAF brute étant ramenées respectivement à 3,5 et 3,9 ans, soit des niveaux conformes aux ratios prudentiels. L'encours du seul budget principal a décru de 4,1 M€ (23,1 M€ en 2021), réduisant la capacité de désendettement à 3,6 ans.

Tableau n° 6 : La dette du budget principal

Budget - Montant en euros	2017	2018	2019	2020	2021
Budget principal	27 229 156	26 031 482	23 923 966	22 018 121	23 060 975
CAF brute	4 676 060	5 392 606	3 553 097	4 890 015	6 467 440
Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute)	5,8	4,8	6,7	4,5	3,6

Source : comptes administratifs, comptes de gestion, budget primitif 2022, retraitement CRC

Fin 2021, l'encours bancaire du budget principal s'élevait à 20,4 M€ avec une extinction progressive jusqu'en 2045. S'y ajoutaient 2,7 M€ de dettes contractées auprès de différents créanciers privés au titre de crédits-baux de biens mobiliers et immobiliers, de la commune de La Ferrière-aux-Etangs et d'une aide à rembourser au titre de l'équipement du cinéma de La Ferté-Macé.

En conclusion, la dette consolidée de la CAFA reste lourde mais apparaît dans l'ensemble soutenable et peu exposée au risque (4 emprunts structurés pour un capital restant dû cumulé de 2,07 M€, soit 4,5 % de l'encours).

C - La prospective budgétaire et financière du budget principal

La CAFA a élaboré une prospective à 2027 pour le budget principal à périmètre territorial et de compétences constant et sur la base de la réalisation de l'exercice 2021.

Il en ressort que les recettes réelles de fonctionnement resteraient stables alors que les dépenses progresseraient de 19 % durant les six exercices, essentiellement sous l'effet d'une hausse de 15 % des charges de personnel et de 46 % de celles à caractère général.

L'EPCI prévoit de financer 42 M€ d'investissement (17 M€ en 2022 puis 5 M€ par an) à partir de 31 M€ de financement propre disponible avec une CAF nette en forte baisse (de 1,33 M€ en 2022 à 0,55 M€ en moyenne à partir de 2025) et 26,5 M€ d'autres recettes (11,5 M€ en 2022 et 3 M€ dès 2023) dont des subventions. Son souhait de ne pas recourir à l'emprunt (l'encours passerait de 18,2 M€ en 2022 à 9,2 M€ en 2027) le conduirait à puiser significativement dans son fonds de roulement pour le solde.

La chambre estime qu'en l'état cette prospective, si elle apparaît volontariste, n'est pas insoutenable, sous réserve toutefois d'une identification des investissements à réaliser et de la mobilisation d'importants financements externes.

En outre, son actualisation régulière au regard de l'évolution des indicateurs de la section de fonctionnement s'imposera compte tenu de la hausse du point d'indice en faveur des agents publics, d'une part, et des tensions inflationnistes affectant les coûts de certaines charges courantes (énergies, combustibles) et des travaux, d'autre part.

A cet effet, la chambre recommande à l'EPCI d'établir une programmation pluriannuelle des investissements (PPI) afin d'améliorer leur pilotage budgétaire et de recourir aux autorisations de programme et crédits de paiement pour ses opérations les plus importantes.

IV - LA GESTION INTERNE

A - La gestion des ressources humaines

Les développements qui suivent résultent des analyses des données statistiques fournies par la CAFA.

1 - Une nette hausse des effectifs essentiellement attribuée au renforcement de l'exercice des compétences

Au 1^{er} janvier 2022, l'EPCI comptait 235,95 ETP permanents et 11 non permanents.

Après les transferts intervenus en 2017 (Cf. *supra*), les effectifs permanents communautaires tous budgets ont progressé de 13,5 % entre 2017 (206,4 ETP) et 2021 (234,3 ETP), ceux du seul budget principal ayant crû de 11 ETP à 170,5 unités.

La CAFA explique ces évolutions principalement par l'exercice des nouvelles compétences, qui a conduit à des recrutements sur des postes spécialisés (ex. technicien de rivières, référent parentalité...) ou d'encadrement intermédiaire (chargés de gestion transport et assurance/foncier).

La chambre observe cependant que la mutualisation des services n'a pas empêché la hausse des effectifs.

2 - Des cycles horaires de travail et un régime de congés irréguliers

La durée annuelle légale du temps de travail applicable aux agents territoriaux travaillant à temps plein (hors astreintes et heures supplémentaires) est fixée à 1 607 heures (loi du 11 janvier 1984, décrets du 12 juillet 2001), sur la base de 35 heures par semaine. Le nombre de jours de congés annuels applicable est de 25 (décret du 26 novembre 1985) et celui des jours de réduction de temps de travail (RTT) est calculé en fonction des cycles de travail appliqués (entre 0 jour de RTT pour 35 heures et 23 jours pour 39 heures hebdomadaires).

Selon le règlement du temps de travail en date du 1^{er} juillet 2013, qui est commun à l'EPCI, la commune de Flers et son centre d'action sociale, la durée du travail est de 1 600 heures annuelles pour un agent à temps complet pouvant travailler dans le cadre de deux cycles hebdomadaires de 36 ou de 37 heures et 30 minutes et ouvrant droit respectivement à 1 jour et 6 jours de RTT. La journée de solidarité donne lieu en sus à la déduction d'un jour de RTT ou à la réalisation d'une journée de travail de 7 heures.

Toutefois, ce règlement prévoit que les agents bénéficient de 31 ou 27 jours de congés annuels après déduction des 2 jours dits de fractionnement à accorder sous conditions (Cf. décret de 1985 précité), soit 6 ou 2 jours de plus que ce que les textes prévoient.

La chambre demande à la CAFA de mettre son règlement du temps de travail en conformité avec les textes au regard du nombre de jours de congés réglementaires en adaptant les cycles de travail hebdomadaires et/ou le nombre de jours de RTT applicables.

3 - Un absentéisme en baisse mais à surveiller

Selon les données fournies par la CAFA pour la période 2018-2021 (année 2020 non significative compte tenu de la mise en place du télétravail lors de la crise sanitaire), le nombre total de jours d'absence par an est passé de 5 702 à 4 803.

Au sein des jours d'absence pour maladie (3 179 en 2018 pour 3 309 en 2021), ceux pour maladie ordinaire ont culminé à 3 420 jours en 2019 avant d'atteindre 3 309 en 2021. Les jours d'absence pour accident du travail ont fortement chuté (1 320 en 2018, 283 en 2021).

Sur la base de la masse salariale moyenne (charges incluses) rapportée à l'effectif en ETP, le surcoût théorique de l'absentéisme tous motifs supporté par la CAFA a atteint 887 500 euros en 2021 (1 104 600 euros en 2019). Pour la seule maladie ordinaire, cet indicateur a représenté 380 100 euros en 2021 (3,85 % de la masse salariale totale).

Tout en constatant la baisse globale de l'absentéisme, la chambre estime que la lutte contre ce phénomène doit constituer un point de vigilance pour l'EPCI.

4 - Un régime indemnitaire comportant une incertitude juridique

L'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dispose : *"Les organes délibérants des collectivités territoriales (...) fixent les régimes indemnitaires, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat. Ces régimes indemnitaires peuvent tenir compte des conditions d'exercice des fonctions et de l'engagement professionnel des agents. Lorsque les services de l'Etat servant de référence bénéficient d'une indemnité servie en deux parts, l'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces parts et en fixe les critères, sans que la somme des deux parts dépasse le plafond global des primes octroyées aux agents de l'Etat"*.

Par délibérations successives et concordantes avec la commune de Flers, la CAFA a instauré en 2018 et étendu progressivement à toutes les filières éligibles le régime

indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Pour les deux parts le composant (indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise - IFSE et complément indemnitaire annuel - CIA), elle a fixé les groupes de fonctions et les montants maximum tels que prévus par les textes pour chaque cadre d'emplois (décrets n° 91-875 du 6 septembre 1991 et n° 2014-513 du 20 mai 2014).

Ces délibérations ont fixé les critères à appliquer par l'autorité territoriale afin d'apprécier l'expérience professionnelle (IFSE) ainsi que l'engagement professionnel et la manière de servir (CIA) en lien avec le dispositif d'évaluation professionnelle des agents dans ce dernier cas, afin de déterminer les montants individuels versés aux agents.

Or la délibération n° 2018-697 du 19 décembre 2018 prévoit que le CIA « *n'a pas vocation à suivre le traitement mais doit être apprécié au regard de l'atteinte réelle des résultats, eu égard notamment à la présence de l'agent, mais surtout à l'impact du congé [de maladie] sur ce résultat qui doit se traduire ou non par une diminution de son versement.* »

La chambre observe que l'introduction de ce critère d'assiduité afin de moduler le montant à verser aux agents au titre du CIA pourrait, sous réserve de l'appréciation du juge⁷, être regardé comme contraire aux dispositions du décret du 6 septembre 1991.

B - La commande publique

Les vérifications de la chambre sur l'organisation et le respect des procédures liées à la préparation et à la passation des marchés publics n'ont pas conduit à relever d'irrégularités. Elles ont aussi porté sur l'échantillon de cinq marchés passés selon la procédure de marché à procédure adaptée suivant :

- la fourniture de repas pour les crèches de Briouze et de La Ferté-Macé en 2019 (accord-cadre à bons de commande de 5 500 euros HT par an) ;
- les travaux de sécurisation et de serrurerie du site Emile Halbout en 2019 (20 000 euros HT) ;
- Les travaux de réhabilitation et d'extension de l'espace de balnéothérapie du centre aquatique « Capfl'O » en 2020 (0,9 M€ HT) ;
- la location d'un dispositif de télésurveillance et de vidéosurveillance pour le centre aquatique « Capfl'O » en 2021 (15 360 euros HT par an) ;
- l'installation et le paramétrage de postes locaux de télégestion sur sites et équipements d'eau potable en 2021 (86 403 euros HT).

En ce qui concerne ce dernier marché et dans le souci d'une plus grande sécurité juridique et d'une meilleure efficacité, la chambre rappelle à l'EPCI que les rapports d'analyse des offres doivent contenir des appréciations littérales suffisamment détaillées de manière à expliciter les notations chiffrées attribuées aux différents soumissionnaires et à opérer systématiquement une sélection entre les notations obtenues.

V - LES TRANSPORTS URBAINS

A - Le cadre de l'exercice de la compétence

En application des articles L. 1231-1 et L. 1231-1-1 du code des transports, la CAFA, autorité organisatrice de la mobilité (AOM), est compétente depuis 2017 pour organiser, sur son ressort territorial, des services réguliers et à la demande de transport public de personnes, des services de transport scolaire, des services relatifs aux « mobilités actives »

⁷ Cour administrative d'appel de Versailles, 31 août 2020 « ville d'Argenteuil ».

et aux usages partagés des véhicules terrestres à moteur ou contribuer au développement de ces usages.

La CAFA exerce sa compétence en matière de transport de voyageurs :

- en régie à partir de marchés publics à bons de commande pour les transports scolaires attribués à des sociétés privées pour les périodes 2016-2018 (0,93 M€ en 2018) et 2018-2022 (1,3 M€ annuel pour 35 circuits et transport de classes en 2020 et 2021) ;
- par une délégation de service public (DSP) pour les transports urbains (Cf. *infra*).

Conformément aux textes, les modalités de transfert des services ainsi que de l'organisation de la coopération et de l'intermodalité entre les réseaux urbains et interurbains des transports publics scolaires, d'une part, et les services réguliers non urbains de voyageurs (trafic local), d'autre part, ont fait l'objet de diverses conventions entre la CAFA, le département de l'Orne puis la région à partir de 2017 (en application de la loi « NOTRe »).

B - Une connaissance de la mobilité et des déplacements qui gagnerait à être confortée

La CAFA est au centre d'un vaste triangle autoroutier (A84, A88/28 et A 81) mettant l'agglomération en relation avec celles de Rouen et Caen vers Le Mans via Argentan et Alençon, ainsi que Laval et Rennes.

Les services de transports express régionaux s'arrêtent dans les gares ferroviaires de Flers et de Briouze (ligne Paris-Granville), les principales communes de l'axe Flers- La Ferté-Macé – Alençon étant desservies par neuf lignes régulières interurbaines régionales d'autocars.

Il ressort de la seule enquête « ménages déplacements » de 2017 produite par l'EPCI que les déplacements sont effectués dans leur grande majorité au sein de la CAFA. En dehors de l'agglomération, le pôle urbain de Caen est le plus fréquenté avant Cherbourg, Rennes, Le Mans et Rouen. L'utilisation de la voiture particulière reste très majoritaire.

Depuis septembre 2018 (hors période de crise sanitaire et jusqu'au 25 mai 2021), 635 places situées dans l'hypercentre de Flers sont payantes au-delà de trente minutes. Le stationnement dans la plupart des autres rues de la ville et quatre parkings proches du centre-ville est gratuit.

Globalement, les conditions favorables de stationnement incitent peu au report modal vers les transports en commun.

La CAFA n'a pas produit de document définissant les objectifs stratégiques de sa politique en matière de déplacements et de mobilité pour la période sous revue.

Les orientations stratégiques à l'horizon 2035 du projet de schéma cyclable de l'EPCI consistent à apaiser la circulation dans les centres villes et bourgs pour favoriser les modes « doux », développer le réseau cyclable de proximité dans un rayon de vingt minutes autour des pôles et renforcer le maillage par des voies cyclables continues desservant les grands pôles, les petites communes et les voies vertes du territoire (usages utilitaires et de loisirs). Selon le plan d'action de ce schéma, l'effort financier pour les cinq premières années (40 km d'aménagements à Flers et ses environs) représenterait 9 M€.

Les textes en vigueur ne l'y obligeant pas (article L. 1214-36-1 du CGCT), l'EPCI n'a pas fait état de sa volonté d'élaborer un plan de mobilité simplifié (PdMS). Le calendrier de réalisation d'un tel document, qui pourrait consister à actualiser et élargir le périmètre du PDU approuvé par la CAPF en décembre 2012, serait pourtant compatible avec l'échéance de 2024 de la délégation de service public des transports urbains (Cf. *infra*).

A la faveur de l'élaboration de ses documents de planification, la CAFA devrait définir une politique de transport et de déplacements qui fixe des objectifs stratégiques articulant ces différents leviers et qui soit dotée d'indicateurs de suivi mesurables sur la durée.

C - Les DSP des transports urbains de voyageurs

A partir d'une connaissance précise des déplacements au sein de son ressort territorial, l'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) définit, le cas échéant en collaboration avec le transporteur, la consistance de l'offre de transport, le niveau de qualité du service, la tarification et le niveau de sa contribution financière.

1 - Une convention qui ne répond pas aux conditions légales

Conformément aux textes, la CAFA s'est substituée à la CAPF à partir du 1^{er} janvier 2017 en qualité d'autorité délégante.

La convention de DSP couvrant la période de septembre 2018 à septembre 2024 a été attribuée au délégataire sortant, devenu Transdev Normandie Interurbain – TNI (Groupe Transdev), seul candidat en lice (délibération du 5 juillet 2018). Elle a fait l'objet de deux avenants en 2019 et en 2021 (Cf. *infra*).

a - Les principes généraux de la DSP 2018-2024

Contrairement à la DSP précédente couvrant la période septembre 2012 – septembre 2018 et pour laquelle la CAFA s'était substituée à la CAPF à partir de 2017, l'autorité délégante met à la disposition du délégataire les biens nécessaires à l'exploitation. Aux autobus et minibus équipés s'ajoutent les systèmes de billettique et d'aide à l'exploitation et information des voyageurs et, à partir de 2019, des vélos à assistance électrique (VAE) à louer.

La mise à disposition des points d'arrêt et de leur mobilier intervient contre le versement par le délégataire d'une redevance annuelle de 5 400 euros.

TNI est tenue d'assurer, quelles que soient les circonstances, la continuité du service (plans de transport adapté), hors cas de force majeure ou de grève nationale. Dans ce cadre, elle entretient et renouvelle les véhicules de service et finance tous les achats nécessaires, les équipements et matériels nécessaires à l'exploitation. L'atelier du dépôt d'autobus et l'agence commerciale sont ses biens propres.

L'AOM mettant à la disposition de TNI les matériels roulants, qui doivent être opérationnels et fiables, le risque industriel supporté par le délégataire apparaît limité à celui de la seule exploitation (entretien et maintenance).

b - Des conditions financières particulièrement favorables au délégataire

Comme dans la DSP précédente, le délégataire conserve les recettes qu'il perçoit auprès des usagers, les produits des prestations occasionnelles ainsi que les recettes de publicité.

Le délégataire est engagé de manière prédéterminée et pour les six exercices (dont 4 mois en 2018 et 8 mois en 2024) sur des montants forfaitaires de référence (valeur 2017) de dépenses (DF) en réduction de 6,85 % entre 2019 (1,5 M€) et 2023 (1,4 M€) et de recettes (RF) en hausse de 10,11 % (de 0,22 à 0,24 M€) en année pleine.

Retracées dans un compte pluriannuel d'exploitation, ces DF et RF ne peuvent être modifiées qu'en fonction des changements de l'offre de transport et des tarifs. Les définitions et la liste des éléments permettant de calculer chacun des différents postes de charge (volume, taux unitaire, unités d'œuvre...) ne figurent ni dans la convention ni dans ses annexes.

En l'absence de tels éléments, l'autorité délégante n'est pas en mesure d'identifier l'origine de leurs évolutions et ainsi d'assurer leur contrôle détaillé.

Les recettes prévues représentent entre 14,6 % (2019) et 17,3 % (2023) du montant annuel des dépenses, ce qui est conforme à la part moyenne du financement de

l'exploitation supportée par les usagers de réseaux comparables (entre 17,06 % pour les réseaux de plus de 50 000 à 100 000 habitants et 16,09 % pour les réseaux de moins de 50 000 habitants⁸).

Également prédéterminés pour chaque exercice, les montants de référence de la contribution financière forfaitaire (CFF) versée par l'AOM à TNI correspondent à la différence entre les DF et les RF. Ils connaissent une faible réduction entre 2019 (1,29 M€) et 2024 (1,16 M€).

Le délégataire assume seul et sans aucune compensation de l'AOM, toutes les conséquences financières d'une non-atteinte de ses objectifs de recettes pour la durée de la convention, y compris au titre de la vente de titres de transport solidaires ou étudiants.

Cependant, à l'instar de la précédente DSP qui se caractérisait par le versement au délégataire d'une subvention d'équilibre pour les sujétions de service public (1,1 M€ par an valeur 2012), TNI est assurée de percevoir au moins le montant de référence indexé de la CFF quels que soient les montants des charges et des recettes réalisées lors de l'exercice.

Le régime d'intéressement, qui prévoit qu'en cas de dépassement du montant de l'objectif de recettes d'au moins 3 % (environ 7 200 euros) par le délégataire, l'écart au-delà de ces 3 % est partagé à part égale avec l'AOM, n'a pas trouvé à s'appliquer.

Est également prévu un dispositif de contrôle de la qualité du service reposant sur l'évaluation de six critères (ponctualité, information et accueil des usagers, fiabilité des véhicules, traitement des réclamations, propreté des véhicules) et permettant un montant maximum cumulé de pénalités de 38 000 euros (16,5 % des RF annuelles en moyenne).

A l'instar de la précédente DSP, aucun contrôle de qualité n'a été réalisé par l'EPCI.

En conclusion, la chambre observe qu'au regard des garanties financières dont bénéficie le délégataire et malgré les régimes d'intéressement et de pénalités précités, le dispositif conventionnel d'affermage à contribution financière conclu par la CAFA pour la période 2018-2024 apparaît peu responsabilisant pour TNI. Son risque commercial apparaît manifestement atténué et il en résulte une relation contractuelle défavorable pour l'AOM.

En l'état et comme la convention précédente, la convention 2018-2024 relève plutôt d'un marché de service de transport et apparaît non conforme à la définition de DSP subordonnée à la notion de transfert d'un risque réel à l'exploitant au sens de l'article L. 1121-1 du code de la commande publique, qui dispose : *« la part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, qu'il a supportés. »*.

2 - Des indicateurs d'analyse des performances du réseau peu exploitables

Les commentaires qui suivent sont issus de l'analyse des données contenues dans les rapports annuels d'activité de TNI pour la période 2017-2020.

Ils doivent être considérés avec précaution dans la mesure où cette période a été marquée par un changement de périmètre du réseau (de 25 à 42 communes) et de DSP à partir de septembre 2018, réduisant ainsi la portée de l'analyse de cet exercice, d'une part, et par les effets de la crise sanitaire en 2020, d'autre part. En outre, les données statistiques de fréquentation du réseau souffrent d'une absence de permanence des outils de collecte. Ceci n'a pas permis une analyse homogène des données et limite donc la portée des enseignements à tirer des évolutions qui ont affecté le réseau *Némus*.

⁸ Source : « Annuaire statistique des transports collectifs urbains de province 2011-2016 » du CEREMA.

a - L'offre et la fréquentation

De 2017 à 2020, les effectifs (entre 22 et 23 agents, dont 16 à 18 conducteurs) et la taille du parc de véhicules (6 autobus et 4 à 5 minibus) ont évolué avec l'extension du réseau.

Lors de la crise sanitaire, la période du premier confinement (19 mars - 10 mai 2020) a donné lieu à la mise en œuvre d'un plan de transport adapté correspondant aux horaires d'été pour les lignes 1 et 2, la ligne 3 comme le TAD ayant été maintenus. Celle du second confinement (30 octobre -15 décembre 2020) n'a donné lieu à aucune mesure d'adaptation des dessertes.

Avec l'extension du réseau, l'offre a progressé de 38,5 % entre 2017 et 2019 (485 350 km réalisés) avant de connaître une chute de 17,2 % en 2020. En 2019, la ligne 2 était la plus utilisée (39 % de l'offre) devant les lignes 1 et 3 (36 et 25 %).

Avec la première DSP, les données de fréquentation étaient comptabilisées sur la base de clés de répartition théoriques de voyages par catégorie de titres. Depuis septembre 2018, ces données sont issues d'un système de billettique embarqué dans les véhicules.

Il en résulte que le nombre total d'usagers transportés (voyages) de 621 505 en 2017 apparaît sujet à caution au regard de celui de 425 745 issu de la billettique en 2019.

L'autorité délégante n'a donc pas pu disposer d'une vision précise de l'évolution de la fréquentation sur plusieurs exercices consécutifs « normaux », cet indicateur ayant observé une baisse de 31,5 % à 291 576 voyages (dont - 30,8 % pour les services réguliers et - 44,6 % pour le transport à la demande) en 2020, en raison essentiellement des effets de la crise sanitaire.

Durant les quatre exercices, la structure de la gamme et les tarifs du réseau *Némus* n'ont pas connu d'évolution significative. L'analyse réalisée à partir d'une comparaison entre quatorze réseaux comparables dont six en Normandie⁹ montre que les tarifs du réseau *Némus* se situaient en février 2022 dans le dernier quart en ce qui concerne les titres à l'unité et en milieu d'échantillon lorsqu'ils sont vendus en carnets de dix. A l'exception de l'abonnement annuel scolaire, qui apparaît très attractif, les abonnements mensuels et annuels tout public sont conformes à la moyenne alors que ceux proposés aux jeunes se situent dans le dernier quart de l'échantillon.

Ajoutés aux facilités de stationnement (Cf. *supra*), ces éléments n'incitent pas particulièrement à la captation de nouveaux abonnés réguliers du réseau *Némus*.

En novembre 2018, un service de covoiturage de courte distance sur tout le territoire de la CAFA à partir de l'application mobile « *Karos* » été mise en œuvre à titre d'expérimentation. La tarification appliquée est de 0,10 euro/km avec un minimum garanti de 1,5 euro par trajet pour le conducteur, le passager lui réglant 1,10 euros par trajet (tarif d'un ticket unitaire) dans la limite de 40 km (0,1 euro/km au-delà) et la CAFA versant la différence au conducteur.

Ce service complémentaire vise à un moindre recours au TAD pour les trajets domicile-travail et ses effets financiers pour le délégant. Son objectif est que les trajets covoiturés représentent annuellement 10 % des voyages du TAD et que ce dernier ne présente pas un taux de refus supérieur à 3 %. S'il n'a pas entièrement atteint ses objectifs en 2019 et en 2020 (crise sanitaire), l'expérimentation a été reconduite jusqu'à fin 2022 (avenant de 2021).

Aucun effet financier de ce dispositif n'a été identifié par la CAFA.

En application de l'avenant de 2019, un service de location d'une flotte de 50 vélos à assistance électrique (VAE) a été mis en œuvre avec une tarification dégressive sur la durée

⁹ Abbeville, Alençon, Auch, Bayeux, Chaumont, Dieppe, Flers, Lisieux, Lunéville, Morlaix, Saint-Dizier, Saint-Lô, Verdun et Vierzon.

(30 euros pour un mois, 80 euros pour 3 et 150 euros pour 6), une redevance de 30 euros par VAE étant versée par le délégataire à la CAFA.

En 2019 et 2020, ce service a généré une moyenne de 152 locations (majoritairement pour des durées de 3 et 6 mois) pour des recettes de 9 500 euros.

Répandu dans la plupart des agglomérations françaises, ce service gagnerait à être poursuivi au moins durant quelques années avant qu'un bilan avantages/inconvénients et sur ses effets financiers pour la CAFA en soit établi.

b - L'absence d'évaluation de la satisfaction des usagers

Durant les quatre exercices, aucune enquête de satisfaction n'a été réalisée auprès des usagers du réseau *Némus*, une telle enquête étant prévue pour 2022 selon la CAFA.

TNI n'a produit aucune donnée sur la fraude (taux de fraude, de contrôle, d'infractions ayant donné lieu à transaction ou procès-verbal, de recouvrement des amendes).

Selon l'EPCI, le faible nombre de lignes et la connaissance de la clientèle par les agents de conduite limiteraient très substantiellement les risques de fraude.

Pour sa part, VTNI indique que la montée à l'avant des véhicules et l'apport de la billettique (validation systématique rendue obligatoire) constituent les éléments majeurs de sa politique de lutte contre la fraude. Cependant, seule la réalisation de campagnes de contrôles de terrain permettrait de mesurer l'ampleur du phénomène de la fraude.

La chambre observe qu'au risque de voir l'image et le financement de son réseau par ses usagers défavorablement affectés, la CAFA doit exercer ses prérogatives d'AOM en diligentant les enquêtes d'évaluation de la qualité du service rendu et des campagnes de satisfaction auprès des usagers et ne doit pas se désintéresser du phénomène de la fraude.

3 - Le financement du réseau repose très majoritairement sur le contribuable

Dans la mesure où, contrairement à la précédente, la nouvelle DSP stipule que la CAFA est chargée de l'acquisition des matériels roulants, l'analyse de l'évolution des ratios de coûts du réseau sur les quatre exercices apparaît sans objet.

En termes d'utilisation du réseau, *Némus* se situait en 2017 et en 2019 nettement en-dessous des moyennes de la strate pour le nombre de voyages par habitant (16,80 et 7,88 contre 30,5 et 18,1) et pour celui de kilomètres parcourus par habitant (9,47 et 8,99 contre 18,13 et 14,14). Exprimé par agent roulant, ce dernier indicateur était devenu supérieur en 2019 (21 907 et 26 964 pour 24 742 ou 23 507), ce qui tend à montrer la recherche d'une optimisation des charges de main d'œuvre.

La part supportée par l'utilisateur dans le financement des charges du réseau est passée de 18 à 12 % entre 2017 et 2019, soit une nette dégradation par rapport aux taux moyens des strates (17,06 ou 16,09 %¹⁰). Ainsi, en acquittant le prix de son titre de transport, le voyageur assumait en 2019 environ un huitième du coût du transport, le contribuable du versement transport¹¹ en supportant pour sa part les sept autres huitièmes (taux de 10 pour 90 % en 2020).

a - Les comptes d'exploitation de la DSP

Il ressort des comptes d'exploitation de la DSP que les produits d'exploitation sont passés de 1,5 à 1,38 M€ entre 2019 et 2020 surtout du fait de l'évolution des contributions

¹⁰ Annuaire des transports collectifs urbains de province - Evolution 2011-2016 par le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (juin 2019).

¹¹ Devenu versement mobilité depuis 2021.

versées par la CAFA (- 83 000 euros) et de la chute des recettes commerciales (- 40 000 euros).

Après avoir subi une baisse de 30,8 % entre 2017 et 2019, le montant des recettes commerciales du réseau a encore baissé de 21 % à 141 000 euros en 2020. Les montants des recettes réalisées en 2019 et 2020 ont été inférieurs aux objectifs contractuels.

Les coûts totaux d'exploitation du réseau ont connu une baisse de 5,72 % entre 2019 et 2020, leur montant lors de ce dernier exercice étant comparable à celui de 2017 (1,4 M€). A l'exception des frais généraux (+ 5,33 % à 0,49 M€), tous les autres postes, dont les coûts de conduite et de roulage, ont observé une baisse, en raison de l'adaptation du service opérée lors de la période du premier confinement.

Le résultat dégagé par la DSP a été variable d'un exercice à l'autre (61 163 euros en 2017, 11 385 euros en 2019 et - 23 723 euros en 2020).

b - Le contrôle minimal exercé sur le délégataire

Les services de la CAFA (deux agents affectés pour une partie de leur temps de travail) effectuent principalement le contrôle administratif et financier de la DSP à partir des rapports annuels d'activité du délégataire qui ont été présentés au conseil communautaire. Aucun audit des comptes de la DSP n'a été réalisé.

Globalement conformes aux stipulations conventionnelles, ces rapports présentent des indicateurs d'activité (hors fréquentation) et de performances constants qui ne permettent toutefois pas une analyse des évolutions des données sur plusieurs exercices.

Il appartient à la CAFA de saisir le délégataire pour y remédier.

Les montants de contributions financières versés par la CAFA à son délégataire sont passés, conformément à la convention, de 1,25 M€ en 2017 à 1,4 M€ en 2019.

Selon la CAFA, pour les exercices 2020 et 2021, le montant contractuel de la CFF indexée (1,32 M€ en 2020 et 1,24 M€ en 2021) a été versé à titre prévisionnel au délégataire sans tenir compte des évolutions des charges et des recettes liées à la crise sanitaire et notamment à la mise en œuvre d'un plan de transport adapté lors de la première période de confinement en 2020 (Cf. *supra*). Un projet d'avenant est toutefois en cours de négociation entre les parties pour en tirer les conséquences pour la détermination de la CFF définitive pour 2020 et 2021.

c - Les réflexions sur le futur service à compter de septembre 2024 restent à engager

En l'état, la CAFA indique que le choix du mode de gestion du service des transports urbains n'est pas arrêté, l'EPCI n'excluant pas de le reprendre en régie. Elle estime que le calendrier de préparation de la remise en concurrence pour une nouvelle DSP, pour laquelle elle pourrait recourir à un cabinet spécialisé privé pour l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, s'échelonnerait sur une durée de quinze mois.

Dans cette dernière hypothèse, la chambre invite la CAFA à réfléchir à plusieurs orientations.

En l'absence d'un document de planification spécifique, il apparaît tout d'abord nécessaire de définir une stratégie de la mobilité et des transports à l'échelle du territoire communautaire, appuyée sur des études techniques approfondies et qui prennent en compte les leviers d'actions envisageables en vue du développement des transports en commun.

Les stipulations de l'éventuelle nouvelle convention devraient être de nature à faire supporter au délégataire sélectionné « *une réelle exposition aux aléas du marché* », conformément aux termes de la loi, et prévoir un dispositif d'objectifs contraignants d'évolution des fréquentations et des recettes, ces dernières pouvant être, le cas échéant, reversées à la CAFA. Le compte d'exploitation prévisionnel pluriannuel de la DSP devrait comporter des

charges et recettes dont les composantes devraient être précisément définies et calculées en fonction d'unités d'œuvre (volume, valeur, indexation...).

Le principe de l'acquisition par l'AOM des systèmes de billettique et d'aide à la gestion de l'exploitation et de l'information voyageurs interconnectés et dotés de fonctionnalités permettant un suivi précis des activités du réseau apparaît également stratégique.

L'ensemble de ces éléments devraient permettre à la CAFA d'exercer un contrôle plus précis sur l'évolution des agrégats financiers de la DSP et de s'assurer du juste montant des contributions financières qu'elle verserait à son nouveau délégataire éventuel.

Enfin, la chambre estime que la convention à élaborer devrait comporter des clauses visant à renforcer les moyens de contrôle, en prévoyant la création, par le délégataire sélectionné, d'une société ayant pour objet l'exploitation de la seule DSP.

ANNEXE

Données budgétaires pour la période 2017-2021

I/ La situation financière consolidée

A/ La consolidation des budgets M14

La formation de la capacité d'autofinancement consolidée						
Montants en euros	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion	28 282 103	29 353 190	28 785 487	28 717 726	29 898 734	1,4%
- Produits réciproques	659 466	829 016	899 850	787 550	741 176	3,0%
= Produits de gestion consolidés, budget M14 (A)	27 622 637	28 524 174	27 885 638	27 930 175	29 157 558	1,4%
Charges de gestion	22 200 031	23 076 781	23 461 514	23 425 009	23 751 697	1,7%
- Charges réciproques	659 466	829 016	899 850	787 550	741 176	3,0%
= Charges de gestion consolidées, budgets M14 (B)	21 540 565	22 247 765	22 561 664	22 637 459	23 010 521	1,7%
Excédent brut de fonctionnement consolidé, budgets M14 (A-B)	6 082 072	6 276 409	5 323 974	5 292 716	6 147 037	0,3%
en % des produits de gestion consolidés	22,0%	22,0%	19,1%	18,9%	21,1%	
+ Résultat financier consolidé (réel)	-889 255	-558 038	-591 255	-509 344	-457 567	-15,3%
+ Résultat exceptionnel consolidé (réel, hors cessions)	107 500	-4 700	-1 088 326	349 833	1 082 642	78,1%
= CAF brute consolidée, budgets M14	5 300 318	5 713 671	3 644 393	5 133 205	6 772 112	6,3%
en % des produits de gestion consolidés	19,2%	20,0%	13,1%	18,4%	23,2%	
- Annuité en capital de la dette consolidée	2 202 098	2 234 533	2 303 471	2 319 074	2 314 105	1,2%
= CAF nette ou disponible consolidée, budgets M14	3 098 220	3 479 138	1 340 922	2 814 131	4 458 007	9,5%
en % des produits de gestion consolidés	11,2%	12,2%	4,8%	10,1%	15,3%	
La formation du résultat consolidé						
Montants en euros	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
= CAF brute consolidée	5 300 318	5 713 671	3 644 393	5 133 205	6 772 112	6,3%
+/- Opérations d'ordre	-1 065 131	-1 363 963	-1 183 502	-936 375	-1 384 312	6,8%
Résultat consolidé, budgets M14, de l'exercice	4 235 186	4 349 708	2 460 891	4 196 830	5 387 800	6,2%

Source : comptes de gestion

B/ Les investissements

Le financement des investissements						
Montants en euros	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
CAF brute consolidée, budgets M14	5 300 318	5 713 671	3 644 393	5 133 205	6 772 112	26 563 699
- Annuité en capital de la dette	2 202 098	2 234 533	2 303 471	2 319 074	2 314 105	11 373 281
= CAF nette ou disponible consolidée, budgets M14 (C)	3 098 220	3 479 138	1 340 922	2 814 131	4 458 007	15 190 418
Taxes d'aménagement	0	0	0	0	0	0
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	513 339	597 768	292 822	603 786	728 274	2 735 989
+ Subventions d'investissement reçues	536 100	1 707 914	236 397	1 017 641	2 099 439	5 597 490
+ Produits de cession	2 681 879	1 155 645	222 414	100 000	1 077 856	5 237 794
+ Autres recettes	85 832	131 991	164 331	241 290	71 857	695 301
= Recettes d'inv. hors emprunts (D)	3 817 149	3 593 319	915 963	1 962 717	3 977 426	14 266 574
= Financement propre disponible consolidé, budgets M14 (C+D)	6 915 370	7 072 457	2 256 885	4 776 848	8 435 433	29 456 992
<i>Financement propre dispo/Dépenses d'équipement (y c. lva en régie)</i>	<i>127,9%</i>	<i>132,3%</i>	<i>66,4%</i>	<i>111,7%</i>	<i>133,0%</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	5 406 544	5 345 255	3 398 909	4 278 405	6 342 842	24 771 955
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	864 579	339 871	331 938	363 015	380 436	2 279 839
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	239 999	0	100 000	569 970	909 969
- Participations et inv. financiers nets	0	0	0	-268 444	129 551	-138 894
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	-71 384	1 134	-159 995	0	-75 950	-306 195
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0
+/- Variations autres dettes et cautionnements	2 302 664	267 753	-118 340	-92 699	-65 637	2 293 741
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-1 587 033	878 444	-1 195 627	396 571	1 154 222	-353 422
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	0	0
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	469 236	113 314	0	582 550
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-1 587 033	878 444	-1 664 862	283 257	1 154 222	-935 972
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	2 590 000	2 590 000
Mobilisation(-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-1 587 033	878 444	-1 664 862	283 257	3 744 222	1 654 028

Source : comptes de gestion

II/ Tableau d'équilibre général du budget principal

Montants en euros	2017	2018	2019	2020	2021	Evol. 2021/2017	Var. annuelle moyenne du cumul
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	19 774 328	20 073 166	20 231 307	20 647 291	20 614 154	4,25 %	1,05 %
+ Fiscalité reversée	-2 935 508	-2 312 772	-2 865 198	-2 907 948	-2 676 987	-8,80 %	-2,28 %
= Fiscalité totale (nette)	16 838 820	17 760 394	17 366 109	17 739 343	17 937 167	6,52 %	1,59 %
+ Ressources d'exploitation	2 489 512	2 656 873	2 811 073	2 034 871	2 229 338	-10,45 %	-2,72 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	7 738 339	7 895 503	7 831 484	8 091 862	8 783 373	13,50 %	3,22 %
+ Production immobilisée, travaux en régie	52 942	61 812	16 218	0	17 947	-86,10 %	-23,70 %
= Produits de gestion	27 119 614	28 374 582	28 024 884	27 866 076	28 967 826	6,81 %	1,66 %
Charges à caractère général	3 887 045	4 265 915	4 203 665	4 199 532	4 000 325	2,91 %	0,72 %
+ Charges de personnel	8 633 710	8 927 521	9 375 901	9 465 392	9 570 642	10,85 %	2,61 %
+ Subventions de fonctionnement	2 032 601	2 247 133	2 071 137	2 032 190	1 782 272	-12,32 %	-3,23 %
+ Autres charges de gestion	7 245 202	7 037 442	7 197 046	7 145 647	7 814 537	7,86 %	1,91 %
= Charges de gestion (B)	21 798 557	22 478 011	22 847 749	22 842 760	23 167 776	6,28 %	1,53 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	5 321 057	5 896 570	5 177 135	5 023 316	5 800 049	9,00 %	2,18 %
en % des produits de gestion	19,6%	20,8%	18,5%	18,0%	20,0%	2,04 %	
+/- Résultat financier	-751 183	-495 693	-535 357	-462 904	-421 071	-43,95 %	-13,47 %
dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques	83 918	83 918	83 918	83 918	83 918	0,00 %	0,00 %
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- valeurs de cession de stocks)	-1 248	-3 571	0	0	0	100,00 %	-100,00 %
+/- Autres produits et charges excep. réels	107 434	-4 700	-1 088 681	329 604	1 081 184	906,37 %	78,10 %
= CAF brute	4 676 060	5 392 606	3 553 097	4 890 015	6 460 182	38,15 %	8,45 %
CAF nette ou disponible (C)	2 740 410	3 430 672	1 528 566	2 856 484	4 438 407	61,96 %	14 994 560
TLE et taxe d'aménagement	85 832	131 991	164 331	241 290	71 857	-16,28 %	695 301
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	513 339	597 768	292 822	603 786	726 274	41,87 %	2 735 989
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	468 231	1 617 531	173 827	661 306	1 752 684	274,36 %	4 673 779
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	67 869	90 383	82 570	356 335	346 555	410,62 %	923 712
+ Produits de cession	2 681 879	1 155 645	222 414	100 000	1 077 856	-59,81 %	5 237 794
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	3 817 149	3 593 319	915 963	1 962 717	3 977 426	4,20 %	14 266 574
= Financement propre disponible (C+D)	6 557 560	7 023 990	2 444 550	4 819 201	8 415 834	28,34 %	29 261 134
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tix en régie)	121,3%	129,0%	71,9%	112,6%	132,7%	9,40 %	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	5 406 544	5 444 547	3 398 909	4 278 405	6 342 842	17,32 %	24 871 247
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	864 579	339 871	331 938	363 015	380 436	-56,00 %	2 279 838
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	239 999	0	100 000	569 970	n.s.	909 969
- Participations et inv. financiers nets	0	0	0	-268 444	129 551	n.s.	-138 894
+/- Variation autres dettes et cautionnements	2 302 664	267 753	-118 340	-92 399	-65 787	-99,97 %	2 293 891
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-2 016 227	731 821	-1 167 957	438 624	1 058 822	52,51 %	-947 638
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	469 236	103 900	0	0,00 %	573 136
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-2 016 227	731 821	-1 637 193	334 724	1 058 822	52,51 %	-1 620 774
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	2 590 000	n.s.	2 590 000
= Trésorerie nette	23 241 720	22 972 435	24 109 590	23 204 910	32 310 704	8,68 %	9,55 %
en nombre de jours de charges courantes	376,2	365,5	376,4	363,1	500,0		

Source : comptes de gestion

Rappel des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières :

...
Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.
...

Réponse de M. Goasdoué

Fiers Agglo



Fiers, le 9 mars 2023

Le Président

à

Chambre Régionale des Comptes

21 Rue Bouquet

CS 11110

76174 ROUEN CEDEX

LETTRE EN RECOMMANDE AVEC AR

Objet : Observations définitives

Affaire suivie par : Christophe ALLIGNÉ
Mail : caligne@fiers-agglo.fr
Tél : 02.33.64.66.10

Monsieur le Président

Vous m'avez transmis en septembre dernier les observations définitives de la Chambre régionale des comptes de Normandie, concernant la gestion de Fiers Agglo sur la période 2017-2021.

Sur le plan de la gestion financière, le rapport précise notamment que «... durant la période 2017-2021, la CAFA a présenté une situation financière satisfaisante. Elle a pu autofinancer en grande partie ses équipements et réduire son endettement.

Les charges à caractère général ont été globalement maîtrisées (+0.7% par an en moyenne), passant de 3,9 à 4 M€.

... en 2020, la part des dépenses de personnel au sein des dépenses réelles de fonctionnement de la CAFA restait inférieure à celle de la strate (32% pour 40.3%);

... Durant les 5 exercices, 30.2 M€ de dépenses d'investissement ont été exécutées, dont 24.87 M€ de dépenses d'équipement et 5.34 M€ de subventions et participations... »

Je suis en accord avec l'analyse financière globale qui est exposée et j'ai bien pris note des recommandations et obligations de faire, que je ne conteste pas.

Néanmoins, vous évoquez le versement de 1,17 M€ d'excédent du budget transport au budget général, considérant que cela « traduit une surimposition des entreprises assujetties au versement mobilité ». Or, ce versement ne constitue en réalité que le remboursement des avances qui avaient été accordées par le budget général au budget transport au début de l'exercice de la compétence pour équilibrer ce budget. J'ajoute que les excédents qui sont actuellement observables constituent des provisions permettant le renouvellement de la flotte de véhicules et, le cas échéant, l'achat d'un dépôt pour permettre une reprise en régie du service.

J'en profite pour remercier la Chambre pour le zoom réalisé au sujet de la DSP des Transports urbains de voyageurs et vous assure que nous nous appuyerons sur cette analyse pour prendre les décisions ad-hoc à venir.

Enfin, votre juridiction s'est trouvée obligée d'examiner les contentieux qui opposent la CAFA avec certaines communes.

Tout le contenu de ce document est soumis à la responsabilité de son auteur.

Fiers Agglo

Monsieur le Président - 41, rue de la Boule - CS 149 - 61103 FLERS Cedex

Tél. : 02 33 98 44 20 - Courriel : accueil@fiers-agglo.fr

Accusé en main de Fiers

Le service en service 24 heures sur 24, les services sont assurés par des agents qualifiés et expérimentés. Les agents sont disponibles pour répondre à vos questions et vous accompagner dans vos démarches.

Concernant la commune de La Ferté Macé,

La municipalité de La Ferté Macé porte un projet de sortie de l'agglomération, bien résumé par la chambre. Les multiples contentieux engagés par la commune de la Ferté-Macé à l'encontre des décisions de l'Etat, décisions qui ne permettent pas sa sortie, laissent à penser que la situation restera identique jusqu'à la fin du mandat actuel des conseils municipaux.

Dans ce contexte, Flers agglo. assume ses compétences et gère les équipements Fertois qui lui ont été transférés de manière à assurer parfaitement la continuité du service public et le service rendu à la population. Flers-Agglo n'a pas suspendu les projets qui étaient en cours au moment du changement de majorité sur la Ferté-Macé et a ainsi conduit à terme des chantiers importants, pôle multimodal, rénovation de zone industrielle, résorption de friche commerciale de centre ville...

Cependant, et au-delà de son projet de sortie, La Ferté Macé cherche systématiquement à s'affranchir des règles communes appliquées par l'ensemble des autres membres de l'agglomération.

Par exemple, la commune a refusé de transférer les résultats de ses budgets annexes Eau et Assainissement, alors que Flers Agglo a repris les emprunts affectés à ces budgets pour un montant de capital restant dû au 01/01/2017 supérieur auxdits résultats.

Au-delà du coup porté au pacte fiscal et financier entre l'agglomération et les communes membres, il s'agit bien d'un détournement des redevances versées par les fertois et de l'amputation de 1,355 M€ de la capacité d'investissement dans ces domaines.

En réalité, et c'est peut-être ce qui explique le passé chaotique de la commune dans ses relations avec ses voisins, il me semble que c'est la logique même de la coopération intercommunale qui est refusée par la municipalité de La Ferté Macé. Tous les calculs sont bons pour démontrer que la commune ne recevrait pas ce qu'elle apporte dans le pot commun.

Avec une telle vision, la cohésion et le développement équilibré d'un territoire rural comme le nôtre serait impossible !

Pour autant, dans le souci des populations, Flers Agglo continue de porter les actions municipales de la Ferté-Macé en les inscrivant pour subventionnement dans les documents conventionnels avec l'Etat (CRTE) et la Région Normandie (Contrat d'action Territoriale). Flers Agglo, dans le même souci, porte aussi le contrat Petite Ville de demain de la Ferté Macé.

Concernant 7 communes de l'ex Communauté de communes du Pays de Briouze,

7 communes de l'ex Communauté de communes du Pays de Briouze, non membres de l'agglomération, refusent d'appliquer le protocole d'accord qu'elles ont signé fin 2016, correspondant à une participation aux charges de fonctionnement de l'espace culturel et du multi-accueil, situés à Briouze, repris en gestion par Flers Agglo et auxquelles leur population continue d'avoir accès, pour un montant cumulé de 342 617,20 €

Je note que vous confirmez la validité de ce protocole et qu'il m'appartient de veiller à l'apurement des titres exécutoires correspondant aux engagements pris par les communes.

Il en sera donc fait ainsi s'agissant du passif. Pour l'avenir Flers-Agglo recherchera une solution amiable avec les communes concernées et la communauté de commune à laquelle elles appartiennent.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma haute considération.



Yves GOASDOUÉ