

DEPARTEMENT
DES
DEUX-SEVRES



VILLE DE NIORT

**EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS
DU CONSEIL MUNICIPAL**

SEANCE DU 14 DÉCEMBRE 2021

Conseillers en exercice : 45

Votants : 42

Convocation du Conseil Municipal :
le 08/12/2021

Affichage du Compte-Rendu Sommaire
et affichage intégral :
le 21/12/2021

Délibération n° D-2021-415

**Chambre Régionale des Comptes - Rapport d'observations
définitives - Années 2014 et suivantes**

Président :

MONSIEUR JÉRÔME BALOGE

Présents :

Monsieur Jérôme BALOGE, Monsieur Dominique SIX, Madame Rose-Marie NIETO, Monsieur Michel PAILLEY, Monsieur Nicolas VIDEAU, Madame Jeanine BARBOTIN, Monsieur Lucien-Jean LAHOUSSE, Monsieur Elmano MARTINS, Madame Christine HYPEAU, Monsieur Bastien MARCHIVE, Madame Florence VILLES, Monsieur Philippe TERRASSIN, Madame Valérie BELY-VOLLAND, Monsieur Thibault HEBRARD, Monsieur Romain DUPEYROU, Madame Yamina BOUDAHMANI, Madame Sophie BOUTRIT, Monsieur Gerard LEFEVRE, Madame Aurore NADAL, Monsieur Guillaume JUIN, Madame Marie-Paule MILLASSEAU, Monsieur Florent SIMMONET, Madame Yvonne VACKER, Madame Stéphanie ANTIGNY, Monsieur François GUYON, Madame Lydia ZANATTA, Madame Ségolène BARDET, Monsieur Nicolas ROBIN, Madame Mélina TACHE, Monsieur Hervé GERARD, Monsieur David MICHAUT, Madame Aline DI MEGLIO, Monsieur Karl BRETEAU, Madame Fatima PEREIRA, Monsieur Baptiste DAVID, Monsieur François GIBERT, Madame Cathy GIRARDIN, Monsieur Sébastien MATHIEU, Madame Véronique BONNET-LECLERC, Madame Elsa FORTAGE, Monsieur Yann JEZEQUEL, Madame Anne-Lydie LARRIBAU.

Secrétaire de séance : Valérie BELY-VOLLAND

Excusés ayant donné pouvoir :

Madame Christelle CHASSAGNE, ayant donné pouvoir à Monsieur Nicolas VIDEAU, Monsieur Eric PERSAIS, ayant donné pouvoir à Monsieur Dominique SIX

Excusés :

Madame Noélie FERREIRA.

Direction des Finances

**Chambre Régionale des Comptes - Rapport
d'observations définitives - Années 2014 et suivantes**

Monsieur le Maire expose :

Mesdames et Messieurs,

Vu le Code des juridictions financières, notamment les articles L.243-6, ainsi que l'article R.243-13 ;

Vu la notification du 23 novembre 2021, par la Chambre régionale des comptes, du rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune de Niort arrêté au 15 septembre 2021 ;

Vu le courrier de Monsieur le Président de la Chambre régionale des comptes du 23 novembre 2021,

Considérant qu'en application de l'article L243-6 du code des juridictions financières, « *Le rapport d'observations définitives est communiqué par l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public à son assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante ; il est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donne lieu à un débat.* ».

Il est demandé au Conseil municipal de bien vouloir :

- prendre acte de la communication du rapport et du débat relatifs au rapport d'observations définitives sur la gestion de la Ville de Niort arrêté par la Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine pour les années 2014 et suivantes.

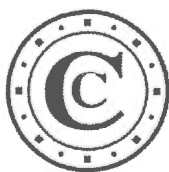
**LE CONSEIL
ADOPTE**

Pour :	42
Contre :	0
Abstention :	2
Non participé :	0
Excusé :	1

Le Maire de Niort

Signé

Jérôme BALOGE



Le président

Bordeaux, le 23 NOV. 2021

à

Dossier suivi par :
Nathalie Doublet, greffière adjointe
T. : 05 56 56 47 00
Mél. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr
Contrôle n° 2020-0088

Nos références à rappeler : KSP GD210565 CRC

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif au
contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Niort

P.J. : 1 rapport

Monsieur Jérôme Baloge,
Maire de la commune de Niort
Mairie
Place Martin Bastard – CS 58755
79027 Niort Cedex

rodolphe.robuchon@agglo-niort.fr
emmanuelle.vignaux@mairie-niort.fr

*Envoi dématérialisé avec accusé de réception
(Article R. 241-9 du code des juridictions financières)*

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la Chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Niort concernant les exercices 2014 jusqu'à la période la plus récente ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

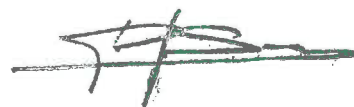
Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques des Deux-Sèvres.

.../...

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

Il retient ensuite que « ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la Chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.



Paul Serre



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

VILLE DE NIORT (Département des Deux-Sèvres)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Chambre le 15 septembre 2021

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS.....	4
INTRODUCTION.....	5
1 LA PRESENTATION DE LA VILLE DE NIORT	6
2 LES SUITES DU PRECEDENT CONTROLE	6
3 LA SITUATION FINANCIERE DE LA VILLE.....	7
3.1 La structure budgétaire de la commune et le périmètre de l'analyse financière.....	7
3.2 La formation du résultat et de la capacité d'autofinancement	7
3.2.1 Les produits de gestion	7
3.2.2 Les charges de gestion	15
3.2.3 La capacité d'autofinancement brute et nette (CAF).....	25
3.2.4 Le résultat de fonctionnement.....	26
3.3 La situation bilancielle	27
3.3.1 L'endettement et la capacité de désendettement.....	27
3.3.2 Le fonds de roulement et la trésorerie	29
4 LES PREMIERS IMPACTS DE LA CRISE SANITAIRE	31
4.1 L'impact sur les services communaux	31
4.1.1 Le plan de continuité de l'activité (PCA)	32
4.1.2 Le plan de reprise de l'activité.....	34
4.1.3 Les mesures de protection mises en œuvre.....	35
4.2 L'impact sur la gouvernance et les modalités de travail des agents de la collectivité.....	36
4.3 L'impact sur les finances de la ville	37
5 LA CONNAISSANCE ET LE SUIVI DU PATRIMOINE COMMUNAL	39
5.1 La connaissance et le suivi du patrimoine communal	39
5.2 La stratégie communale d'investissement	42
5.3 Le financement et la soutenabilité des dépenses d'investissement.....	44
5.3.1 Le volume et la nature des investissements	44
5.3.2 La ventilation des financements disponibles	46
5.3.3 La mobilisation des financements externes	48
5.3.4 La valorisation des certificats d'énergie	49
5.3.5 La gestion en AP/CP.....	50
5.3.6 L'exécution des dépenses d'investissement votées	51
5.4 Les impacts durables d'investissements anciens	53
5.4.1 Le service public du stationnement	53
5.4.2 Le réseau de chaleur du quartier des Brizeaux	64
5.4.3 Les investissements communaux dans le cadre de la transition écologique.....	66

SYNTHÈSE

Avec une population en légère croissance atteignant 61 044 habitants au 1^{er} janvier 2019, la commune de Niort est la ville-centre de la communauté d'agglomération du Niortais (CAN) de 124 588 habitants.

Premiers employeurs privés du bassin d'emploi, les principales mutuelles d'assurance françaises localisées à Niort ou à immédiate proximité contribuent pour beaucoup à son environnement économique favorable.

La situation financière de la ville s'est améliorée entre 2014 et 2019, notamment par la dynamique de ses ressources fiscales liée, à taux constants sur la mandature 2014-2020, à la seule croissance des bases fiscales.

Les efforts réalisés par la collectivité lui ont permis de réduire en six années ses dépenses de fonctionnement de 6,7 %. Si certaines charges à caractère général ont augmenté, les subventions versées à des personnes morales de droit privé diminuent significativement ainsi que les charges de personnel, aidées en cela par le transfert de 43 agents à la CAN sur la période contrôlée.

La capacité d'autofinancement nette disponible (CAF nette des remboursements d'annuités d'emprunt en capital) s'est ainsi sensiblement améliorée sur la même période, lui permettant d'investir tout en se désendettant : la capacité de désendettement du budget principal est passée ainsi de 8,9 années en 2014 à 5,8 années en 2019.

À ce stade, les pertes de recettes et les hausses de dépenses liées à la crise sanitaire ne sont pas suffisamment significatives pour remettre en cause en 2020 l'amélioration de la situation financière de la collectivité. Le budget primitif 2021 voté le 15 décembre 2020 ne prévoit qu'une légère érosion (de l'ordre de - 0,5 %) de l'autofinancement brut de la collectivité. La ville de Niort a cependant indiqué, qu'en exécution les conséquences de la crise sanitaire seront plus importantes que celles prévues au budget primitif 2021 et seront visibles au niveau de l'autofinancement. Selon le bilan établi au printemps 2021, les impacts financiers de la pandémie du Covid seraient durables et visibles en 2021 avec des baisses de recettes tarifaires notamment de locations de salles et de prestations périscolaires se conjuguant à des hausses de dépenses importantes en fonctionnement (achats d'équipements de protection individuelle, hausse des prix des matières premières).

Dotée d'une culture du risque, la ville a pris dans le cadre des plans de continuité et de reprise d'activité (PCA/PRA) imposés par la crise sanitaire des mesures de protection de ses agents et déployé, dans ce cadre, le travail à distance en équipant les agents et en les dotant des logiciels adaptés. Les services publics ont ainsi pu être maintenus ouverts, pour les uns en distanciel, pour les autres en présentiel.

Avec des enjeux financiers moindres, le budget annexe « Parc de Noron » qui retrace la gestion du parc des expositions de la ville a été fortement touché par la Covid-19 : la baisse de recettes a été ainsi estimée à près de 47 % alors que le budget principal subventionne massivement et structurellement ce budget annexe. Cela rend urgente la définition d'une stratégie coordonnée en matière événementielle tant au niveau des investissements envisagés qu'au niveau des relations avec les acteurs publics et privés présents sur l'agglomération.

Dans le cadre d'une enquête commune (Cour des comptes et chambres régionales de comptes) relative aux investissements du bloc communal, le degré de connaissance de la ville de son patrimoine ainsi que les modalités de sa gestion ont été examinés.

La commune dispose d'une connaissance relative des biens présents à l'inventaire physique. En effet, 177 M€ d'actifs ne sont pas en mesure d'être identifiés. Cela pose un problème de fiabilité, dont l'apurement constitue un préalable indispensable.

La ville a développé une réflexion stratégique au niveau de ses investissements, matérialisée par de nombreux documents d'orientation peu articulés entre eux. De plus, le plan pluriannuel d'investissement n'est pas joint aux rapports sur les orientations budgétaires, ni délibéré à l'occasion du vote du budget primitif. A minima, conformément à l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, la commune devra étoffer le volet des engagements pluriannuels du rapport sur les orientations budgétaires.

Les dépenses d'investissement cumulées de la collectivité se montent à près de 100 M€ sur la période 2014 à 2019.

Niort a investi massivement dans les années 80 et 90 dans la construction de parkings publics en ouvrage : celle-ci dispose désormais de 6 510 places de stationnement en ouvrage et sur voirie dont 3 910 payantes (1 pour 10 habitants).

Ces investissements se sont révélés surdimensionnés et mal répartis, aboutissant à une offre surabondante dans certains quartiers. La faiblesse chronique des recettes d'exploitation générées (pour les parkings en ouvrage) et des redevances de stationnement (pour le stationnement sur voirie) est marquante. L'impact de la réforme du stationnement sur voirie en 2018 ne modifie pas ce constat. La ville a ainsi versé sur toute la période une subvention dite « exceptionnelle » de compensation tarifaire du budget principal au budget annexe industriel et commercial de stationnement qui représente en moyenne 730 K€.

Dans ce contexte, la question de la cohérence et de l'articulation de la politique municipale du stationnement et de la politique de transports urbains de la CAN se pose. La gratuité des transports collectifs ainsi que le développement des modes alternatifs de déplacement, politique de l'agglomération, devraient peser sur les recettes de stationnement en dissuadant le recours à la voiture. Toutefois, la ville estime que la voiture reste pour une ville moyenne un mode de transport indispensable, et une offre abondante et bon marché de places de parking un facteur incontournable d'attractivité, nonobstant le coût bien réel pour la collectivité.

Même si les enjeux financiers ne sont pas les mêmes, un constat identique peut être fait dans le cadre de la construction du réseau de production et de distribution de chaleur du quartier des Brizeaux. Pour un montant relativement modeste, ce projet présentait en 2009 un triple avantage : économique pour les usagers du réseau, écologique par la production de chaleur à partir du bois, et économique en structurant une filière locale d'approvisionnement de granulats bois. Après huit années d'exploitation, l'équilibre économique du service s'avère précaire sans que le gain environnemental escompté soit atteint.

La ville de Niort se trouve propriétaire d'une installation au potentiel limité avec le risque que certains abonnés se détournent à terme du service en renchérissant le prix de cette énergie pour les autres, compromettant ainsi l'existence même du réseau ; les abonnés n'ayant, dès l'origine, pris aucun engagement ferme, dans le temps et en volume, d'achat de chaleur.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Procéder à la fiabilisation de l'inventaire physique existant en lien avec l'actif comptable en apurant les fiches provisoires, puis optimiser et sécuriser l'ensemble du process de suivi comptable du patrimoine (en cours de mise en œuvre).

Recommandation n° 2 : Produire à l'appui du rapport sur les orientations budgétaires les engagements pluriannuels envisagés par la collectivité conformément à l'article L. 2312-1 du CGCT (non mise en œuvre).

Recommandation n° 3 : Doter le service public industriel et commercial du stationnement en ouvrage d'un conseil d'exploitation et de l'autonomie financière (non mise en œuvre).

Recommandation n° 4 : Mettre en œuvre les préconisations du comptable public relatives aux régies de stationnement (en cours de mise en œuvre).

Recommandation n° 5 : Procéder à des contrôles réguliers des régies, distincts de ceux du comptable, conformément à l'article R. 1617-17 du CGCT (en cours de mise en œuvre).

INTRODUCTION

L'examen de la gestion de la commune de Niort a été inscrit au programme 2020 de la chambre régionale des comptes (CRC) Nouvelle-Aquitaine par arrêté n° 2019-15 de son président, daté du 19 décembre 2019. Ce contrôle couvre les exercices 2014 et suivants.

Conformément aux articles L. 211-3, L. 211-4 et R. 243-1 du code des juridictions financières (CJF), une lettre d'ouverture de contrôle¹ a été adressée le 26 juin 2020 à M. Jérôme BALOGE, maire depuis avril 2014 et le 6 juillet 2020 à Mme Geneviève GAILLARD, ordonnatrice du 1^{er} janvier à avril 2014.

Un entretien de début de contrôle s'est déroulé le 7 juillet 2020 avec M. Jérôme BALOGE, maire en fonctions, ainsi qu'avec Mme Geneviève GAILLARD le 22 juillet 2020. Un contrôle sur place était prévu du 2 au 4 novembre. Il a été ajourné et remplacé par des visio-conférences et des échanges téléphoniques aux mêmes dates.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du CJF a eu lieu avec M. Jérôme BALOGE le 18 décembre 2020 et le 17 décembre 2020 avec Mme Geneviève GAILLARD.

La chambre régionale des comptes a formulé des observations provisoires lors de sa séance du 18 février 2021.

Le rapport d'observations provisoires (ROP) a été transmis à l'ordonnateur le 26 mars 2021. Il a répondu par courrier reçu la chambre régionale des comptes le 27 mai 2021.

Des extraits du ROP ont également été transmis respectivement le 26 et le 29 mars à Mme Geneviève GAILLARD, ancienne ordonnatrice et à la communauté d'agglomération du Niortais qui n'ont pas répondu ainsi qu'à la société d'économie mixte (SEM) SO SPACE le 19 mai qui a répondu le 18 juillet 2021.

La chambre régionale des comptes a formulé lors de sa séance du 15 septembre 2021 les observations définitives qui suivent.

¹ Accusé réception du 26 juin 2020.

1 LA PRESENTATION DE LA VILLE DE NIORT

Avec une population en légère croissance atteignant 61 044 habitants au 1^{er} janvier 2019, la commune de Niort est le chef-lieu du département des Deux-Sèvres et la ville-centre d'une communauté d'agglomération de 124 588 habitants, la communauté d'agglomération du Niortais depuis le 1^{er} janvier 2014, date de sa création par fusion-extension.

La communauté d'agglomération précitée regroupe 40 communes en 2020 dont Niort est la plus peuplée, Chauray, deuxième ville de l'agglomération par sa population, ne compte que 7 006 habitants.

Longtemps important centre de chamoiserie, l'économie de la ville repose essentiellement sur le secteur tertiaire. En effet, les sièges sociaux des principales mutuelles d'assurance françaises sont localisés à Niort. Le taux de chômage trimestriel se situait au 3^{ème} trimestre 2019 à 6,1 % de la population active contre 8,6 % au niveau national, proche du niveau départemental (5,8 %)².

Le patrimoine communal est étendu et diversifié. Outre les bâtiments administratifs, les équipements scolaires, sportifs et culturels (théâtre Jean Richard de 304 places assises, « L'Acclameur » et le Moulin du Roc, scène nationale), la ville est propriétaire d'un réseau de chaleur, d'un aérodrome ainsi que d'un parc des expositions d'une surface de 10 hectares en bordure du plan d'eau du Noron. Enfin, la ville est propriétaire de nombreux parkings dont celui de la Brèche, ouvert en 2011, après avoir connu une rénovation importante et de plus de 2 000 places de parking en surface dont 1 780 attenantes à la voirie.

Le maire de Niort a signé le 14 septembre 2018 un contrat « action cœur de ville ». L'année 2020 devait également voir l'achèvement de la première phase de la reconversion du site désaffecté des anciennes usines de chamoiserie et de ganterie Boinot en parc naturel urbain : la crise sanitaire a conduit à un décalage de l'achèvement des travaux.

2 LES SUITES DU PRECEDENT CONTROLE

Le précédent contrôle a relevé un certain nombre d'anomalies et formulé huit recommandations dont l'équipe de contrôle s'est assurée de la mise en œuvre. Ainsi pour chacune d'entre elles, des réponses ont été apportées par la commune et les documents ont été consultés. Le présent rapport abordera au fil de l'eau ces recommandations.

² Avant crise sanitaire.

3 LA SITUATION FINANCIERE DE LA VILLE

3.1 La structure budgétaire de la commune et le périmètre de l'analyse financière

La ville de Niort disposait en début de contrôle de 9³ budgets annexes, dont 3 ont été clôturés⁴ en 2017. Elle gère ainsi 6 budgets annexes :

- parc de Noron (SPA) ;
- pompes funèbres (SPIC) ;
- énergies renouvelables (SPIC) ;
- crématorium (SPIC) ;
- stationnement (SPIC) ;
- chaufferie bois quartier des Brizeaux (SPIC).

Les analyses ci-après portent principalement sur le budget principal de la ville de Niort. Par ailleurs, celles-ci couvrent les seuls exercices clos de 2014 à 2019. Les impacts financiers éventuels de la première phase de la crise sanitaire liée au Covid-19 sont abordés dans une partie spécifique du présent rapport.

3.2 La formation du résultat et de la capacité d'autofinancement

3.2.1 Les produits de gestion

Les produits de gestion de la collectivité étaient de 88 233 521 € en 2019, en diminution de 314 884 € (- 0,36 %) entre 2014 et 2019.

Leur relative stabilité cache néanmoins de très fortes disparités entre l'évolution des ressources d'exploitation de la ville qui augmentent de 35,31 % (+ 1 978 547 €) sur la période, quand, dans le même temps, les ressources institutionnelles baissent de 21,43 % (- 3 944 522 €) et les recettes fiscales progressent de 5,4 % (+ 2 571 670 €).

³ Source : CDGD- compte de gestion produits au 31 décembre 2014.

⁴ Le budget annexe « foire exposition » (SPIC) est clôturé par délibération 2015-454, les budgets annexes « ZA champs de l'Arrachis » et « lotissement des Ormeaux » sont clôturés par délibération 2017-416 et 2017-417.

3.2.1.1 Les ressources d'exploitation

L'augmentation des recettes d'exploitation s'explique pour l'essentiel par une réaffectation de leur comptabilisation au chapitre 70 « recettes d'exploitation » (précédemment enregistrées au chapitre 73 « impôts et taxes ») à partir de 2018. À compter du 1^{er} janvier 2018, les comptes 70383 et 70384 retracent respectivement la redevance de stationnement et le forfait de post-stationnement (FPS) prévus par l'article L. 2333-87 du CGCT. Jusqu'au 31 décembre 2017, les droits de stationnement étaient enregistrés au compte 7337 « droits de stationnement ».

En effet, la loi modifiée de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) n° 2014-58 du 27 janvier 2014 a organisé la dépenalisation et la décentralisation du stationnement payant, dont les collectivités ont la pleine maîtrise depuis le 1^{er} janvier 2018.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la ville de Niort précise que « *le passage au forfait post stationnement instaurée par la réforme précitée s'est accompagnée d'un changement des horodateurs et d'une rationalisation de leur emplacement sans modification du périmètre soumis au stationnement payant sur voirie publique* ».

Tableau n° 1 : Évolution des ressources d'exploitation

en K€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	évolution 2014/2019
Ressources d'exploitation	5 603	5 784	5 576	5 719	6 780	7 582	35,3 %
<i>dont travaux, études et prestations de services</i>	2 635	2 813	2 926	2 981	2 925	2 818	6,9 %
<i>dont remboursement de frais</i>	1 771	1 883	1 429	1 479	2 382	2 210	24,8 %
<i>dont domaine et récoltes</i>	345	272	318	350	602	1 636	374,3 %
<i>dont revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)</i>	583	560	638	562	576	655	12,4 %
<i>dont mise à disposition de personnel facturée</i>	174	162	174	163	179	149	-14,6 %
<i>dont excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)</i>	92	93	86	86	110	111	20,8 %

Source : comptes de gestion - tableau et arrondis CRC

L'augmentation des recettes est liée à la progression des remboursements de frais de près de 25 % entre 2014 et 2019 (+ 438 K€). C'est la hausse de la refacturation de frais à la communauté d'agglomération du Niortais qui enregistre la plus forte progression⁵ compensant en partie une baisse importante des refacturations aux autres organismes⁶ ainsi qu'aux budgets annexes gérés en régie directe.

⁵ Les refacturations à la CAN augmentent ainsi de plus d'un million d'euros : c'est notamment la convention de gestion de la Venise verte qui est à l'origine de cette augmentation.

⁶ Les autres organismes sont essentiellement le syndicat des eaux du Vivier, l'association de gestion de la scène nationale de Niort « le moulin du roc » ainsi que la société d'économie mixte So Space.

Les remboursements de frais des budgets municipaux « crématorium » et « pompes funèbres » au budget principal baissent de plus de 68 %, car ils comptabilisent depuis 2015, sur leurs budgets propres des dépenses de personnel afférentes à leurs activités qui ne donnent ainsi plus lieu à refacturation. Seules des charges payées directement par la commune (matériels, véhicules, administration générale) sont refacturées à ces budgets depuis lors.

Tableau n° 2 : Évolution des remboursements de frais

en K€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	évolution 2014/ 2019
Total des remboursements de frais	1 773	1 885	1 431	1 481	2 384	2 212	24,8 %
dont rbt BA régie municipale	169	39	39	38	43	53	-68,5 %
dont rbt CCAS	306	328	298	330	311	319	4,4 %
dont rbt par les communes membres du GFP	24						-100 %
dont rbt CAN	432	667	437	519	1 454	1 495	246,1 %
Dont rbt autres	840	849	654	593	574	343	-59,2 %

Source : comptes de gestion tableau et arrondis CRC

3.2.1.2 Les ressources fiscales

3.2.1.2.1 Leur évolution sur la période 2014-2019

Tableau n° 3 : Évolution des ressources fiscales

en K€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	évolution 2014/2019
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	48 061	48 528	48 317	49 634	50 301	50 633	5,4 %
dont impôts locaux nets des restitutions (TH et TF)	43 093	44 149	44 182	44 738	45 556	46 531	8,0 %
dont droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	1 683	1 699	1 745	2 259	2 230	2 355	39,9 %
dont taxes sur activités industrielles (= taxe sur l'électricité)	1 264	1 099	1 073	1 189	1 197	1 178	-6,8 %
dont taxes sur activités de service et domaine - nettes des reversements (= droits de place, droits de stationnement avant 2019 et taxe sur la publicité extérieure)	1 970	1 528	1 263	1 394	1 262	510	-74,1 %
dont taxes liées à l'environnement et l'urbanisation nettes des reversements (= taxe sur les pylônes électriques)	52	53	54	56	57	58	13,1 %

Source : comptes de gestion - tableau et arrondis CRC

Les ressources issues des impôts locaux représentent sur la période en moyenne près de 91 % des recettes fiscales de la collectivité. Par ailleurs, malgré un léger tassement en 2019, la part des ressources fiscales dans le total des recettes de fonctionnement de la collectivité a progressé de plus de 3 points passant de 54,27 % en 2014 à 57,38 % bien que la municipalité ait décidé un « gel » des taux de fiscalité locale sur la mandature 2014-2020.

La diminution des « taxes sur activités de service et de domaine » se traduit par une augmentation équivalente des produits liés au stationnement⁷ comptabilisés dans les ressources d'exploitation de la collectivité.

Enfin, l'évolution des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) traduit un réel dynamisme du marché immobilier local sur la période contrôlée. Comme l'a indiqué la ville de Niort dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, les recettes affichent « [-] une progression de 51,3 % entre 2014 et 2020 », y compris de 8,1 % entre 2019 et 2020 malgré la crise sanitaire, alors même que le budget supplémentaire prévoyait initialement une baisse de 400 K€ de ces recettes.

3.2.1.2.2 L'évolution des bases et des taux de fiscalité locale

La chambre régionale des comptes constate l'évolution positive des bases fiscales communales de la taxe d'habitation et des taxes foncières, sauf en 2019, laquelle s'explique notamment par une relative attractivité résidentielle de la commune. Le seul effet « base » explique la progression des ressources fiscales de plus de 5 % sur la période (+ 2 571 670 €). Néanmoins, si les bases de la taxe d'habitation évoluent de 2 % sur la période pour Niort, elles évoluent au national de plus de 10 %. Cette tendance s'observe aussi sur les bases de taxes foncières. Ce rapprochement pourrait accroître l'attractivité de la ville.

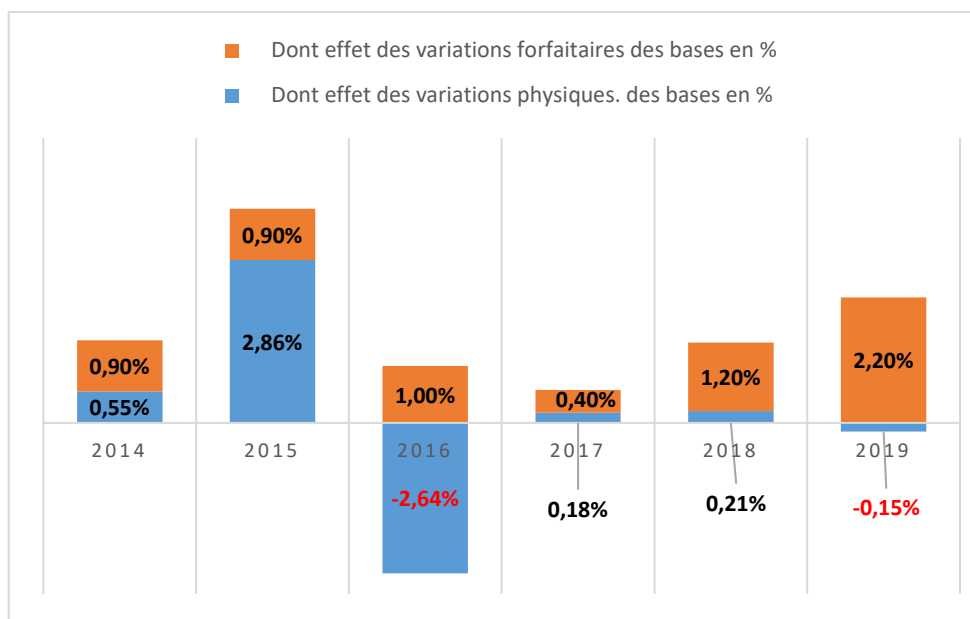
Tableau n° 4 : Comparaison des bases imposées sur Niort à la moyenne nationale de la strate

<i>en € par habitant</i>	2014	2015	2016	2017	2018
<i>moyenne de la strate</i>	1 329	1 396	1 465	1 451	1 465
<i>NIORT TH</i>	1 466	1 525	1 506	1 496	1 501
<i>moyenne de la strate</i>	1 416	1 450	1 566	1 553	1 575
<i>NIORT TFB</i>	1 270	1 298	1 320	1 323	1 336
<i>moyenne de la strate</i>	5	6	7	7	7
<i>NIORT TFNB</i>	5	5	5	5	5

Source : DGCL DGFIP – tableau CRC

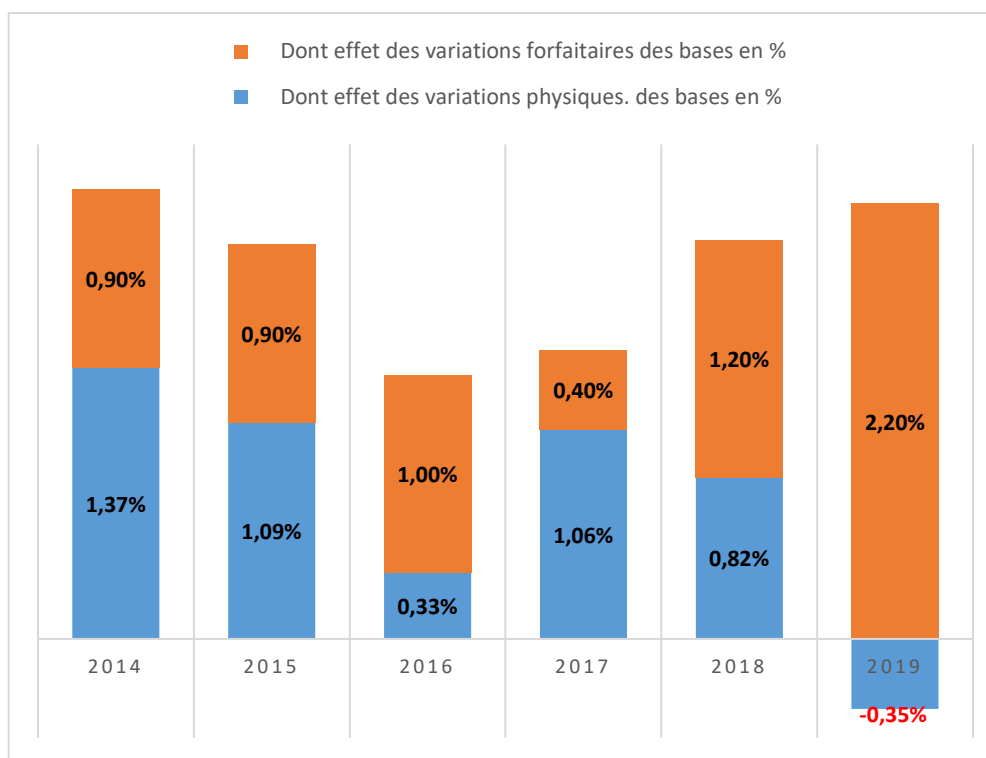
⁷ Cf. infra développements relatifs aux ressources d'exploitation.

Graphique n° 1 : Évolution des variations forfaitaires et physiques des bases nettes de taxe d'habitation (TH)



Source : fiches AEFF DGFIP – calculs et graphique CRC

Graphique n° 2 : Évolution des variations forfaitaires et physiques des bases nettes de taxes foncières sur propriétés bâties (TFB)



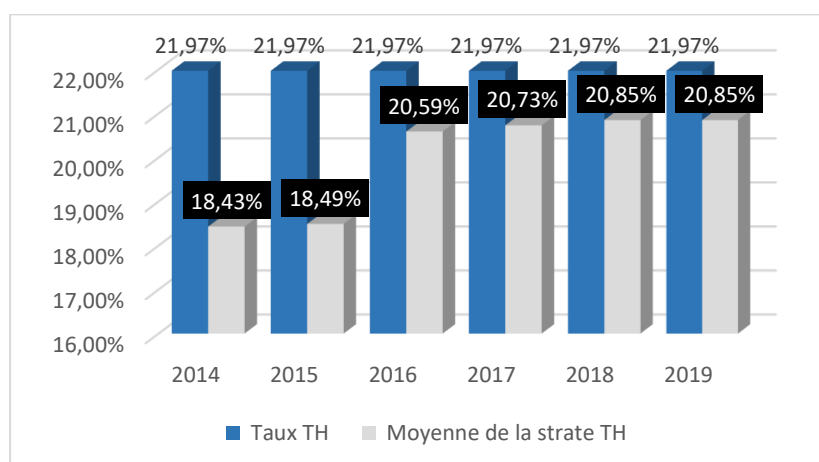
Source : fiches AEFF – calculs et graphique CRC

La politique de gel des taux de fiscalité locale initiée en 2014 relève autant du volontarisme politique que d'une nécessité pratique : la ville ne dispose plus de réelles marges de manœuvre pour augmenter ses taux de fiscalité locale.

En effet, malgré le « stop fiscal », ses taux de fiscalité locale sont nettement supérieurs à ceux des communes comparables ainsi qu'à ceux des communes limitrophes et notamment celles de la première couronne de l'agglomération.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la ville de Niort regrette que la conclusion de la chambre régionale des comptes ne prenne pas en compte sa politique d'exonération des bases taxables. La chambre régionale des comptes observe néanmoins, qu'en 2019, dernière année pour laquelle les données sont disponibles, la suppression éventuelle d'abattements de bases taxables aurait eu un impact peu significatif sur les recettes fiscales. En effet, les abattements des bases fiscales des taxes foncières étaient égales à 0 € par habitant⁸ et l'abattement des bases fiscales de la taxe d'habitation à 2,2 M€ sur 95,1 M€ soit 2,3 % de la base taxable⁹.

Graphique n° 3 : Comparaison des taux de la taxe d'habitation de la ville de Niort et de ceux de la moyenne de la strate

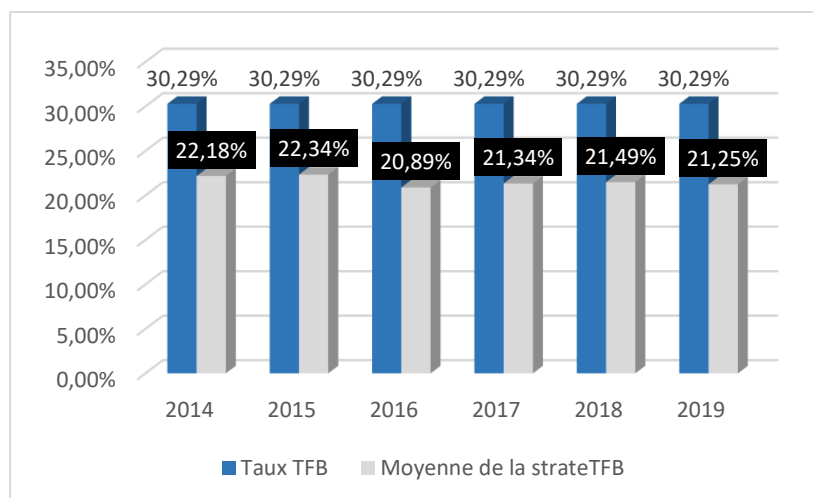


Source : données DGCL – graphique CRC

⁸ L'abattement de la base fiscale de la taxe foncière sur les propriétés bâties était de 24 000 € sur plus de 83 M€ de base taxable.

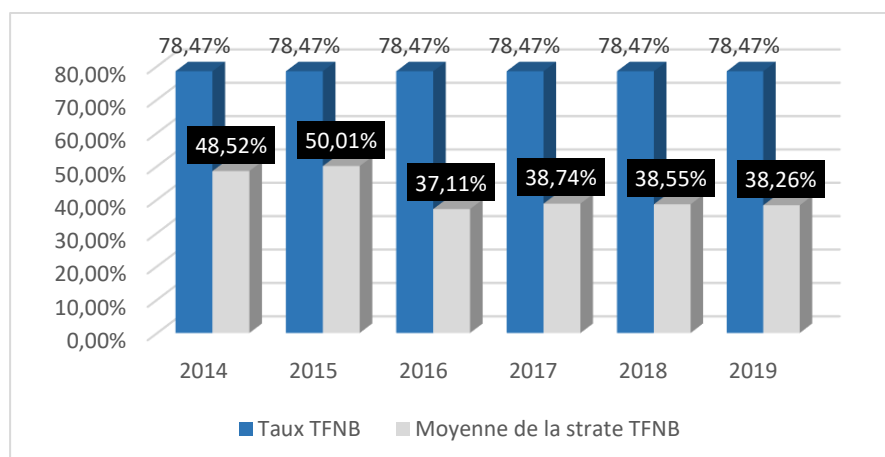
⁹ Par habitant, cette exonération était de 36 € pour la ville de Niort contre 195 € pour la moyenne d'une commune de sa strate de population.

Graphique n° 4 : Comparaison des taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de ceux de la moyenne de la strate



Source : données DGCL – graphique CRC

Graphique n° 5 : Comparaison des taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de ceux de la moyenne de la strate



Source : données DGCL – graphique CRC

3.2.1.3 Les ressources institutionnelles

À l'instar de nombreuses collectivités, Niort voit ses ressources institutionnelles diminuer de plus de 21 %¹⁰ sur la période 2014 à 2019 (- 3 944 522 €), en particulier sa dotation globale de fonctionnement qui baisse de 29,5 % (- 4 051 305 €) sur la même période. Toutefois, avec un montant de 9,7 M€, la dotation globale de fonctionnement représente encore 67 % des 14,5 M€ de ressources institutionnelles de la collectivité en 2019.

¹⁰ Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la ville de Niort précise que pendant la même période, la DGF de la ville de Poitiers diminuait de 1 % (- 263 K€), celle de La Rochelle de 30 % (- 4513 K€), celle de La Roche-sur-Yon de 31 % (-3 634 K€) et celle de Cholet de 26 % (- 3 132 K€).

Tableau n° 5 : Évolution des ressources institutionnelles

en K€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	évolution 2014 2019
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	18 402	17 102	15 024	14 538	14 207	14 458	-21,4%
dont dotation globale de fonctionnement (DGF)	13 726	12 113	10 255	9 573	9 627	9 674	-29,5%
dont participations	2 018	2 472	2 533	2 335	1 917	1 983	-1,7%
dont compensation et péréquation	2 422	2 336	2 007	2 370	2 357	2 469	2,0%

Source : comptes de gestion – tableaux et arrondis CRC

3.2.1.4 La fiscalité reversée

Enfin, la fiscalité reversée par l'intercommunalité est également en baisse de 6 % entre 2014 et 2019, soit - 920 569 €. Au total, pour cette période, la fiscalité reversée à la commune a représenté en cumul 90,61 M€, soit 17,3 % des recettes de fonctionnement.

L'attribution de compensation (AC) versée par l'agglomération diminue de 1,12 M€ (- 7,5 %) entre 2014 et 2019. Cette diminution résulte de différents transferts de compétences de la ville à la communauté d'agglomération du Niortais (CAN) au :

- 25 juin 2015, l'élaboration du plan local d'urbanisme¹¹ ;
- 1^{er} janvier 2017, transfert de la zone d'activité commerciale (ZAC) « Terre de sport ¹² » ;
- 1^{er} mars 2018, le complexe sportif de la « Venise verte¹³ » ;
- 1^{er} janvier 2018, la « gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI)¹⁴ ».

Comme l'a indiqué la ville de Niort dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, cette ressource diminue en 2020, « [-] du fait du transfert de la compétence « contingent incendie versé au service départemental d'incendie et de secours (SDIS)¹⁵ » au 1^{er} janvier 2020 ».

Les versements du fonds de péréquation et de solidarité (FPIC) à la ville augmentent de 40,1 % sur la période, bien que la commune soit devenue contributrice à ce même fonds à compter de 2016.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la ville de Niort a rappelé que sa contribution au FPIC a été beaucoup plus dynamique (+ 75 %) entre 2014 et 2019 que l'augmentation des recettes issues du même fonds (+ 69 %) et a précisé que l'augmentation des montants perçus ne serait due qu'à l'augmentation du montant de l'enveloppe financière du fonds et non aux critères d'éligibilité, lesquels auraient désavantagé la communauté

¹¹ Baisse de l'AC de 5 781 € ; pas de transfert de moyen humain.

¹² Baisse de l'AC de 116 514 € ; pas de transfert de moyen humain.

¹³ Baisse de l'AC de 870 565 € ; convention de gestion entre la ville et la CAN jusqu'au 30 juin 2020. À cette date, le personnel du service sports du site a été transféré à la CAN. Une convention de prestation a été conclue entre Niort et la CAN pour l'entretien des espaces verts.

¹⁴ Baisse de l'AC de 123 519 €.

¹⁵ Baisse de l'AC de 2 003 007 €.

d'agglomération du Niortais ainsi que la ville de Niort et expliqueraient également que la ville de Niort soit devenue contributrice nette au FPIC.

Tableau n° 6 : Évolution de la fiscalité reversée

en K€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	évolution 2014/2019
Fiscalité reversée	15 282	15 500	15 518	15 458	14 488	14 361	-6,0%
<i>dont attribution de compensation brute</i>	14 820	14 820	14 814	14 814	13 855	13 703	-7,5%
<i>dont fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)</i>	462	680	704	642	631	647	40,1%
<i>Dont prélèvement</i>			77	136	148	135	N.C.
<i>Dont reversement</i>	462	680	781	779	779	782	69,3%

Source : comptes de gestion – tableau et arrondis CRC

3.2.2 Les charges de gestion

En application de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 (articles 13 et 29) et du décret n° 2018-309 du 27 avril 2018 pris pour application, la commune a signé le 15 mai 2018¹⁶ un contrat dit « dispositif de Cahors » de maîtrise de la dépense publique locale, applicable aux collectivités dont les dépenses réelles de fonctionnement 2016 sont supérieures à 60 M€.

Ces contrats ont fixé contractuellement entre l'État et la collectivité une trajectoire de dépense sur trois ans (2018 à 2020), à respecter sous peine de sanctions financières. L'État, en raison de la crise sanitaire de 2020, a suspendu l'application de ce pacte.

Il convient néanmoins de préciser que l'article 12 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 prévoit que « les V et VI de l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ne sont pas applicables aux dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2020 des collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre mentionnés aux trois premiers alinéas du I du même article 29 ».

Sur la période 2014-2019, malgré des montants variables de charges, la collectivité a produit un effort significatif de réduction de ses charges de gestion de 2,39 % (hors budgets annexes) en 6 ans pour s'établir à un petit peu moins de 74 M€ en 2019.

Néanmoins, les charges à caractère général ont augmenté de 6,7 % sur la période. Le poste des remboursements de frais¹⁷ connaît la plus forte augmentation (+ 591,5 %). A contrario, le versement des subventions de fonctionnement a enregistré une baisse de 760 K€ entre 2014 et 2016 avant de se stabiliser autour de 10,7 M€. Les dépenses de personnel diminuent de 1 072 K€ (- 2,56 %), suite au transfert à la CAN de certains services.

¹⁶ Délibération D-2018-106 du 23 avril 2018.

¹⁷ Il s'agit principalement de remboursement de frais à la communauté d'agglomération du Niortais, dans le cadre de la mutualisation des services.

Tableau n° 7 : Évolution des charges de gestion

en K€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	évolution 2014/ 2019
Charges courantes	75 798	73 444	72 969	74 246	72 958	73 988	-2,39%
<i>Dont charges à caractère général</i>	17 140	16 220	16 919	17 615	16 962	18 282	6,66%
<i>Dont charges de personnel</i>	41 925	40 939	40 224	41 315	41 177	40 853	-2,56%
<i>Dont subventions de fonctionnement</i>	11 848	11 614	11 087	10 954	10 743	10 752	-9,25%
<i>Dont autres charges de gestion</i>	4 885	4 671	4 738	4 361	4 076 218	4 100	-16,06%

Source : comptes de gestion – tableau et arrondis CRC

3.2.2.1 Les charges à caractère général

Bien que la collectivité ait réalisé de substantiels efforts sur certains postes de dépenses tels que les frais de télécommunication (- 75,5 % entre 2014 et 2019), les charges à caractère général ont augmenté de 6,7 % entre 2014 et 2019 pour atteindre 18,3 M€ en 2019.

Les enjeux financiers portent sur les achats, les remboursements de frais, les entretiens et réparations, les contrats de prestations de services et les autres services extérieurs. En effet, en 2019, ces cinq premiers postes de dépenses représentent près de 90 % des charges à caractère général.

Ces dépenses ont évolué de façon extrêmement contrastée. Des économies parfois significatives ont été réalisées sur certains postes comptables, notamment les « achats autres que les terrains à aménager » (- 380 K€ soit - 5,3 % dont 241 K€ d'économie en frais d'électricité) ou les dépenses relatives aux contrats de prestations de services avec des entreprises (- 553 K€ soit - 20,2 %) ¹⁸. Néanmoins, l'augmentation de remboursements de frais à la communauté d'agglomération du Niortais de 3,3 M€ (+ 750,5 %) sur six exercices et, dans une moindre mesure, la hausse de 358 K€ (+ 71,7 %) des autres services extérieurs (essentiellement des frais de nettoyage en hausse de 14 % sur la période liée à la mise en service de nouveaux équipements) sont supérieures aux économies réalisées.

La ville de Niort et la CAN ont conclu plusieurs conventions de « mutualisation » donnant lieu à facturation : convention d'entretien du complexe de la Venise Verte, conventions de prestations communes suite à des transferts d'équipements, convention de la gestion urbaine de proximité, etc... Depuis 2015, la mise en place de services communs ville de Niort/CAN ¹⁹ avec transfert de personnels de la ville vers la CAN a donné lieu à des remboursements croissants par la ville de frais supportés par la CAN. Malgré le respect de la réglementation ²⁰

¹⁸ Dont l'affranchissement dont l'évolution a été impactée par la hausse du coût de l'affranchissement de 7 % au 1^{er} janvier 2018 mais dont le nombre de plis envoyés diminue. En outre les factures du syndicat des eaux du vivier, du CCAS et de la direction de l'éducation ont été pris en charge par la DSIT en 2016.

¹⁹ Garage communautaire = transfert de 9 agents de la ville de Niort (source : annexe 6 de la convention de juin 2014) ; communication externe = transfert de 11 agents de la ville de Niort (source : article 6 de la convention du 24/12/2015) et DSI commune = transfert de 23 agents de la ville de Niort (source : article 6 de la convention du 1^{er} octobre 2018).

²⁰ Article L. 5211-4-2 et 5211-4-3 du CGCT.

en la matière, les conventions et les facturations subséquentes ne permettent pas de distinguer clairement la part revenant aux frais de personnel de celle liée aux frais de fonctionnement.

La chambre régionale des comptes invite la ville de Niort à améliorer le traitement comptable de ces dépenses pour fiabiliser les comptes de commune, en distinguant celles qui relèvent au sens strict de remboursements de frais de celles qui constituent des remboursements de charges de personnel, lesquelles devraient majorer comptablement la masse salariale de la ville.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la ville de Niort indique que « *les titres de recettes et les factures issus de ces conventions VDN-CAN permettent bien toutes de distinguer les frais de personnel des autres charges de fonctionnement* », sans documenter sa réponse, alors que les pièces justificatives accompagnant les mandats émis au profit de la CAN ne permettent pas une telle distinction²¹.

Elle conteste l'invitation qui lui est faite de distinguer les imputations comptables, conformément à leur nature en arguant du fait, d'une part, que la comptabilisation adoptée serait conforme aux dispositions de l'article D. 5211-16 du code général des collectivités territoriales, lequel prévoirait que les remboursements de frais de services communs se feraient sur la base d'un coût unitaire de fonctionnement comprenant tant les frais de personnel que les frais de fonctionnement et, d'autre part, que ni l'instruction comptable M14, ni le code précité ne prévoirait une imputation au chapitre budgétaire 012 des charges de personnel issues des conventions de services communs.

La chambre régionale des comptes rappelle qu'il serait de bonne gestion de distinguer le calcul de coût unitaire de prestations assurées par un service commun de la comptabilisation proprement dite des charges composant le coût unitaire, comme le préconise le « guide relatif aux flux financiers réciproques » de septembre 2018 issu des travaux du comité national de fiabilité des comptes locaux. Celui-ci rappelle que l'imputation des dépenses et des recettes s'opère dans le respect de la sincérité budgétaire et qu'en particulier « *la répartition entre le montant revenant aux charges de personnel et le montant correspondant aux frais liés à l'environnement de travail doit être respectée au niveau des imputations*²² ».

²¹ Mandats 12890 et 13878 de 2019 par exemple.

²² Cf. page 16 du guide.

3.2.2.2 Les autres charges de gestion

Tableau n° 8 : Évolution des autres charges de gestion

en K€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	évolution 2014 2019
Autres charges de gestion	4 885	4 671	4 738	4 361	4 076	4 100	-16,06%
<i>Dont contribution au service incendie</i>	2 710	2 525	2 329	2 203	2 121	2 050	-24,37%
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	12	25	25	25	14	14	21,31%
<i>Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)</i>	457	664	788	442	363	522	14,24%
<i>Dont prise en compte du déficit des budgets annexes à caractère administratif</i>	1 033	824	987	1 075	911	728	-29,56%
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	598	532	538	546	539	530	-11,37%
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	8	7	6	11	7	14	83,61%
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	64	92	50	52	94	208	223,24%

Source : comptes de gestion - tableaux et arrondis CRC

Les versements au SDIS 79 diminuent sur la période suite à la réforme des modalités de calcul et de répartition des charges liées au contingent incendie. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la ville de Niort précise que la baisse de ces versements résulte de l'application d'une convention pluriannuelle conclue entre la ville de Niort et le SDIS 79 à l'issue d'une négociation engagée à la demande de la ville de Niort²³. Cette participation relève de la communauté d'agglomération du Niortais -CAN- à compter du 1^{er} janvier 2020.

La subvention versée annuellement pour combler le déficit du budget annexe « Parc de Noron » diminue de près de 30 % entre 2014 et 2019, mais reste malgré tout élevée. La subvention versée par le budget principal représente, en 2019, 69 % des ressources d'exploitation du budget annexe, contre plus de 79 % en 2014. Le poids de la contribution précitée du budget principal à l'équilibre du budget annexe devrait néanmoins encore être significatif pour les années à venir dans la mesure où la crise sanitaire a interrompu un léger redressement de l'activité du parc des expositions sur les deux dernières années.

Ce budget annexe retrace les dépenses et les recettes liées à la gestion des salles du parc des expositions accueillant des manifestations (spectacles, congrès...) et comptabilise les dépenses et recettes liées à la gestion des salles municipales.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la ville de Niort relativise les déséquilibres du budget annexe et le caractère massif des subventions d'équilibre versées par le budget principal. Celles-ci s'expliqueraient, d'une part, parce que le budget annexe retracerait des activités pérennes (locations de salles aux associations niortaises) mais également plus ponctuelles (création de centres de vaccination en 2010 contre le SRAS/COV et depuis mars 2021 contre le Covid) à caractère administratif, lesquelles généreraient des charges mais pas ou peu de recettes et, d'autre part, par le coût lié à un absentéisme élevé, lequel n'aurait pas

²³ Courrier du 27 février 2017 du SDIS au maire de la ville de Niort.

vocation à perdurer : le déséquilibre du budget annexe, avant subvention du budget principal, serait donc, selon la ville, logique et cohérent.

La chambre régionale des comptes constate néanmoins que la ville de Niort ne chiffre et ne documente pas dans sa réponse l'impact financier de ces activités dans le budget annexe.

De plus, la chambre régionale des comptes rappelle que le budget annexe a d'abord vocation à retracer l'activité « parc exposition », historiquement déficitaire. Les activités citées par la ville contribuent au déficit de ce budget, avant subvention d'équilibre, mais ne peuvent pas en être la cause principale. Si tel en était le cas, le suivi de ces activités de services publics rendus aux niortais ainsi qu'aux associations niortaises dans un budget annexe s'apparenterait à un démembrement du budget principal de la collectivité.

En novembre 2018, la ville a fait réaliser un diagnostic de l'offre existante sur Niort en matière de tourisme d'affaires et d'événements sportifs ainsi que culturels, assorti de scénarii d'évolution. L'option retenue et chiffrée par l'assistant à maîtrise d'ouvrage était de reconvertir le parc de Noron en espace urbain accueillant essentiellement des activités sportives, à l'exception du dôme accueillant principalement les réunions associatives, et concentrer sur le site de l'Acclameur l'activité parc exposition à côté de la salle de spectacle. Au total, l'investissement pour la collectivité était chiffré à plus de 40 M€ TTC.

Malgré la vétusté de certaines installations du parc de Noron, le projet esquissé par l'étude réalisée en 2018 n'a pas abouti et la stratégie de la ville en la matière n'est toujours pas fixée. L'offre reste éclatée entre divers sites mais également entre les acteurs du secteur sur l'agglomération : l'Acclameur est géré par un délégataire²⁴, le parc des expositions en régie par la ville et depuis peu des espaces situés en centre-ville (les Hauts de la Brèche) ont été vendus à la CAN afin qu'elle y installe notamment un centre d'affaires ou un centre de congrès.

Sur les dix sites recensés dans l'étude précitée, aucune offre n'est aussi éclatée sur une agglomération entre les gestionnaires et organisateurs d'événements qu'à Niort (même si la gestion de parcs des expositions, de centres d'affaires/congrès et l'organisation d'événements sportifs et culturels ont chacune leurs contraintes et spécificités). Si des synergies sont possibles et déjà réalisées, la coexistence de trois acteurs locaux paraît peu efficiente pour « vendre » la place de Niort auprès d'une clientèle nationale et, a fortiori, internationale.

En conséquence, la chambre régionale des comptes rappelle l'intérêt à définir une stratégie coordonnée en matière événementielle claire, durable et cohérente tant au niveau des investissements envisagés, des aides structurelles au fonctionnement que des divers acteurs présents sur l'agglomération. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la ville de Niort confirme les constats de la chambre régionale des comptes mais indique que l'importance des enjeux financiers et la multiplicité des acteurs en présence, au niveau sportif et événementiel, expliquent pourquoi cette stratégie n'est pas fixée à ce jour.

²⁴ La SEM « So space ».

3.2.2.3 Les subventions de fonctionnement versées

3.2.2.3.1 Les subventions de fonctionnement

En 2019, les bénéficiaires principaux de ces subventions sont « le Moulin du Roc », le club des « Chamois Niortais football » et les centres socio-culturels de la ville. La baisse des subventions de fonctionnement, de plus de 9 % entre 2014 et 2019, s'explique par une réduction substantielle des subventions versées aux personnes de droit privé de près de 1,1 M€ en six années.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la ville de Niort a précisé que « cette diminution résultait d'une optimisation des coûts de gestion des centres socio-culturels avec la dissolution d'une structure chapeau, de la prise en charge par la CAN, au titre de sa compétence logement, d'une partie de la subvention versée à la Résidence Habitat Jeunes et de la fin de l'aide au Centre National des Arts de la Rue consécutif à son déménagement à La Rochelle ». Ces éléments n'ont toutefois pas été documentés et chiffrés par la commune.

Dans la réponse précitée, la ville rappelle également, qu'en 2019, le montant moyen de subventions versées aux associations par les villes de même strate de population se situait à 130 € par habitant alors que celui-ci était de 176 € par habitant pour Niort.

Si ce montant a évolué, il convient de prendre en compte les valorisations financières correspondant aux montants des aides en nature qu'elle octroie, comme il a été fait et présenté aux comptes administratifs jusqu'en 2016²⁵. Le montant ainsi estimé des aides en nature représentait 41,13 % du montant total des aides octroyées²⁶. La ville envoie chaque année aux associations bénéficiaires des équipements communaux un courrier mentionnant la valorisation financière de cette aide en nature.

Tableau n° 9 : Évolution des subventions en nature et en espèces de fonctionnement aux personnes de droit privé

en M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	variation
Subventions aux associations	6,27	5,92	5,38	5,27	5,06	5,07	- 19,02%
aides en nature	3,83	4,45	4,00	3,73	3,62	3,17	- 17,18%
total	10,10	10,37	9,38	9,00	8,68	8,24	- 18,35%

Source : ville de Niort – tableau et arrondis ville de Niort

Les subventions de fonctionnement au centre communal d'action sociale se maintiennent autour de 5,6 M€ sur l'ensemble de la période.

²⁵ La collectivité a précisé que depuis la maquette 2017 et la transmission via totem des documents budgétaires ces montants ne pouvaient plus être inscrits financièrement dans les maquettes des comptes administratifs.

²⁶ Annexe IV, état B1-7 du compte administratif 2016.

Tableau n° 10 : Évolution des subventions de fonctionnement versées en espèces

<i>en K€</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	évolution 2014-2019
Subventions de fonctionnement	11 848	11 614	11 087	10 954	10 743	10 752	- 9,3%
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS</i>	5 549	5 620	5 661	5 685	5 676	5 668	2,1%
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	34	74	41	4	3	10	-70,6%
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	6 265	5 920	5 385	5 265	5 063	5 074	-19,0%

Source : comptes de gestion – tableau et arrondis CRC

3.2.2.3.2 Les subventions de fonctionnement exceptionnelles

Sont comptabilisées au compte 674 les subventions de fonctionnement n'ayant pas le caractère de charges courantes, notamment le versement de subventions de fonctionnement aux services publics à caractère industriel et commercial autres que les services de transport et les services d'eau et d'assainissement visé à l'article L. 2224-1 du CGCT²⁷.

Tableau n° 11 : Évolution des charges de fonctionnement exceptionnelles

<i>En K€</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	évolution 2014 2019
Subvention au BA SPA Parc de Noron	1 032	824	987	1 075	911	728	-29,56%
subvention aux BA SPIC	514	728	1 190	919	1 078	781	52,08%
<i>dont BA Foire Expo</i>	507	224					
<i>dont BA les champs de l'Ormeau</i>				94			
<i>dont BA stationnement</i>	6	504	1 190	826	1 078	785	
subvention aux fermiers	1 128	1 235	698	698	712	718	-36,30%
<i>dont SO SPACE</i>	N.C	1 235	698	698	712	718	
Total général	2 674	2 787	2 874	2 692	2 701	2 227	-16,72%

Source : comptes de gestion – tableau et arrondis CRC

Les subventions aux budgets annexes SPIC, fondées sur des délibérations du conseil municipal, augmentent de 52,08 %. Cette hausse s'explique par l'intégration, à compter de 2016, dans le périmètre du budget annexe stationnement de l'exploitation de tous les parkings de la ville, hors stationnement sur voirie, y compris le parking de la Brèche de 500 places. La gestion de ce dernier se fait dorénavant en direct et l'ancien délégataire est désormais prestataire de services de la ville²⁸.

²⁷ Instruction budgétaire et comptable M 14 – tome 1.

²⁸ Cf. *infra* développements relatifs à la gestion du stationnement payant sur la ville de Niort.

Le poids de la participation structurelle du budget principal de la ville au financement des budgets annexes SPIC et SPA, ainsi que celle versée au fermier So Space pèsent sur le budget principal tant en dépenses qu'en recettes :

- la prise en charge des déficits des budgets annexes même s'ils diminuent entre 2014 et 2019 de 2,44 % représente encore une dépense de 1,5 M€ en 2019, le subventionnement du budget SPIC stationnement augmentant de 52 % ;
- la subvention versée à la SEM So Space dans le cadre de la délégation de service public de l'Acclameur représente 718 K€ en 2019 ;
- les remboursements de frais de ces mêmes budgets au budget principal diminuent sur la période de 68 % et ne représentent plus que 53 K€ en 2019 contre 168 683 € en 2014.

Enfin, la trésorerie du budget principal est elle aussi impactée. En effet, au 31 décembre de chaque année les flux financiers des budgets annexes abondent la trésorerie, le plus gros contributeur étant le budget annexe crématorium (le compte de liaison présente en effet un solde débiteur d'environ 2 M€ au 31 décembre)²⁹.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la ville de Niort a néanmoins précisé que cette trésorerie serait prochainement utilisée pour financer les études et les travaux de construction d'un nouveau crématorium.

Même si, comme l'affirme la ville de Niort, le « *versement de telles subventions à des budgets annexes industriels et commerciaux sont autorisés sous certaines réserves et conditions, que respectent la ville* », la chambre régionale des comptes s'interroge sur l'efficacité de ces soutiens financiers récurrents et massifs à des services industriels et commerciaux.

3.2.2.4 Les charges de personnel

La collectivité a maîtrisé sur la période 2014-2019 ses charges de personnel, les rémunérations versées aux contractuels ayant notamment baissé de 801 401 € (- 41,4 %). Par ailleurs, les rémunérations des personnels titulaires, représentant sur l'ensemble de la période précitée près de 95 % en moyenne des montants globaux des rémunérations versées à ses agents, ont diminué en valeur absolue de 346 427 € (- 1,3 %). Cette baisse est néanmoins à relativiser car un certain nombre de postes sont restés vacants, dont le poste de directeur financier malgré le recours de la collectivité à un cabinet de recrutement.

Enfin, la baisse tient compte de la progression de carrières des agents (avancement de grade, changement d'échelon, etc...)³⁰, de la revalorisation générale du point d'indice de la fonction publique en 2017 ainsi que des autres revalorisations salariales statutaires (régime indemnitaire tenant compte des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel – RIFSEEP - à hauteur de 157 K€ en 2019, parcours professionnels, carrières et rémunérations – PPCR - pour 430 K€ en 2017 et 2019).

²⁹ Cf. *infra* développements relatifs à la trésorerie du présent rapport.

³⁰ La commune estime son glissement vieillesse technicité (GVT) à 260 K€ par an.

La création de services communs ville/CAN et le transfert subséquent déjà évoqué de 43 agents de la ville Niort à la communauté d'agglomération, a grandement contribué à la maîtrise précitée de sa masse salariale, ceci d'autant plus que les dépenses liées aux remboursements à la CAN de charges de personnel des services communs ne sont pas identifiées pour certaines comme telles³¹.

Tableau n° 12 : Évolution des charges de personnel

<i>en K€</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	évolution 2014/2019
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	26 498	26 258	25 622	26 256	26 553	26 151	-1,31%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	92,57%	93,73%	93,40%	93,80%	95,62%	95,52%	3,19%
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	1 934	1 439	1 197	1 216	1 017	1 133	-41,44%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	6,76%	5,14%	4,36%	4,34%	3,66%	4,14%	-38,77%
Autres rémunérations (c)	193	318	615	520	200	93	-51,77%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	28 625	28 015	27 434	27 992	27 770	27 377	-4,36%
<i>- Atténuations de charges</i>	98	61	52	68	51	12	-88,17%
= Rémunérations du personnel	28 527	27 954	27 382	27 924	27 719	27 365	-4,07%
<i>+ total des charges sur rémunération</i>	13 398	12 985	12 842	13 390	13 458	13 488	0,67%
= Charges totales de personnel	41 925	40 939	40 224	41 315	41 177	40 853	-2,56%
<i>- Remboursement de personnel mis à disposition</i>	174	162	174	163	179	149	-14,64%
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	41 751	40 777	40 050	41 151	40 998	40 704	-2,51%

Source : comptes de gestion – tableau, calculs et arrondis CRC

Par ailleurs, les effectifs budgétaires votés par l'assemblée délibérante et inscrits au compte administratif sont en légère hausse (+ 0,72 %) alors même que les effectifs pourvus ont diminué de 7,32 % au 31 décembre 2019 par rapport à ceux occupés au 31 décembre 2014³². La commune a précisé qu'en réalité les effectifs portés aux comptes administratifs 2018 et 2019 s'entendaient en équivalent temps-plein (ETP) alors qu'il s'agissait des emplois physiques sur les comptes administratifs précédents rendant toute comparaison inopérante dans le temps.

³¹ Cf. supra.

³² Source : comptes administratifs.

Tableau n° 13 : Évolution des emplois votés et des emplois pourvus

En nombre		2014	2015	2016	2017	2018	2019	évolution 2014- 2019
emplois budgétaires		969	955	952	964	968	976	0,72%
effectifs pourvus sur emplois budgétaire en équivalent temps plein travaillé (ETPT)	titulaires	929	910	898	935	901	896	-3,55%
	non titulaires	29	22	17	14	13	19	-34,48%
	total	958	932	915	949	914	915	-4,49%

Source : annexes IV état C1-1 du compte administratif et pour 2018 et 2019 ville de Niort – tableau CRC

De plus, en 2014, l'écart entre les emplois budgétaires et les emplois pourvus était de 1,14 % (11 postes) alors qu'il est de 6,25 % (61 postes) en 2019. La chambre régionale des comptes relève la différence importante entre les postes ouverts et financés au budget et les postes pourvus. Les emplois budgétaires créés impliquent une couverture budgétaire à due concurrence : le montant de la rémunération du personnel aurait ainsi dû augmenter théoriquement de près de 2,5 M€ en année pleine.

Ce décalage a été expliqué par la collectivité par la nécessité d'une « *gestion dynamique des ressources humaines* » : ainsi des emplois budgétaires sont créés pour prendre en compte les réussites au concours de certains agents, les postes étant alors créés avant même que les postes laissés vacants ne soient supprimés. En outre, certains postes sont créés pour assurer un « *tuilage* » entre deux agents ; les postes vacants étant supprimés par la suite au départ de la personne. Enfin, certains postes budgétaires créés dans l'année ne sont en réalité pourvus que l'année suivante et ne nécessitent ainsi pas d'inscriptions de crédits budgétaires. Ces décalages s'expliquent notamment par des processus de recrutement longs ou par des recrutements avec des prises de poste décalées l'année suivante.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, à titre d'illustration pour l'année 2019, la ville détaille et justifie tous les emplois budgétaires qui ne donnent ainsi pas lieu à une inscription budgétaire. Elle rappelle qu'elle n'inscrit au chapitre 012 « *charges de personnels, frais assimilés* » que les crédits budgétaires qui sont strictement « *nécessaires* », au « *plus proche de la réalité* ». Les écarts entre les crédits consommés et votés initialement au chapitre budgétaire précité sont minimes et attestent de la sincérité ainsi que de la qualité des prévisions budgétaires de la collectivité³³.

Toutefois, nonobstant les impératifs de gestion des ressources humaines exposés précédemment, les chiffres des emplois budgétaires et des effectifs pourvus ont vocation à converger. En conséquence, la chambre régionale des comptes invite la ville de Niort à ajuster ses emplois budgétaires à ses besoins réels et à fiabiliser l'état figurant en annexe IV C-1 du compte administratif de façon à ce que les effectifs budgétaires soient à l'avenir les plus proches possibles des emplois donnant lieu à l'ouverture de crédits au budget. En l'état, les informations données, tant aux citoyens qu'aux élus, par l'annexe précitée sont inexactes et ne reflètent pas le niveau réel des dépenses de personnel de la collectivité.

³³ L'écart entre les crédits inscrits au chapitre 012 des budgets primitifs (donc hors décisions modificatives) 2017, 2018 et 2019 et les dépenses de la collectivité est respectivement de 0,15 %, 2,4 % et 1,6 %.

Si ces contraintes de gestion sont réelles, leurs impacts en matière de création/suppression de postes budgétaires sont difficiles à évaluer. La chambre régionale des comptes observe, néanmoins, que le transfert, suite à la création de services communs ville/CAN, de 43 agents à la communauté d'agglomération ne s'est pas traduit par des suppressions équivalentes d'emplois budgétaires au budget de la ville ; la ville ayant confirmé au cours de l'instruction avoir procédé à des recrutements pour renforcer certains services, ce qui n'invalide pas le constat du nombre décroissant d'emplois effectivement pourvus au regard des autorisations budgétaires.

3.2.3 La capacité d'autofinancement brute et nette (CAF)

Tableau n° 14 : Évolution de la CAF brute et nette

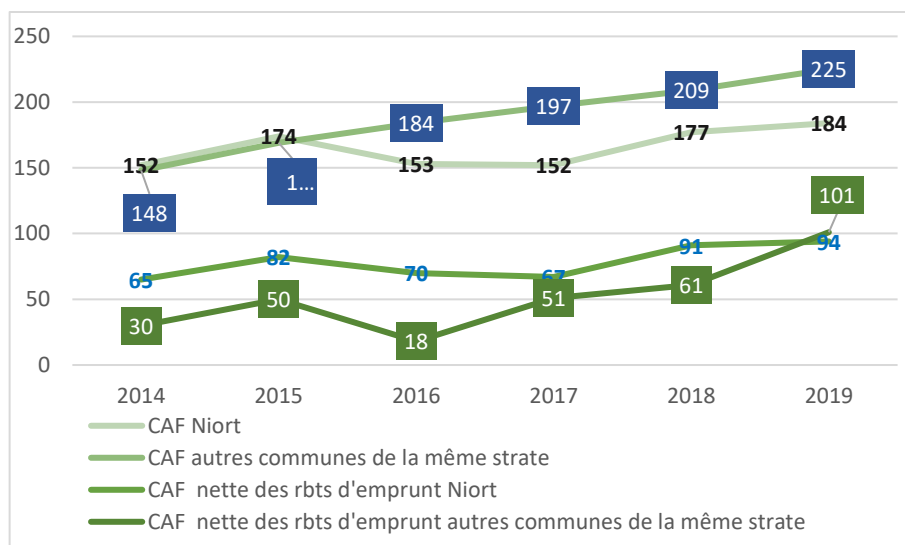
<i>en K€</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	évolution 2014 /2019
CAF brute	9 129	10 432	9 124	9 174	10 806	11 254	23,28 %
- Annuité en capital de la dette	5 252	5 512	4 926	5 103	5 227	5 536	5,4 %
CAF nette ou disponible	3 876	4 920	4 199	4 071	5 580	5 718	47,5 %

Source : comptes de gestion – tableaux et arrondis CRC

La CAF brute du budget principal passe de 9 128 738 € en 2014 à 11 253 833 € (+ 2 125 095 €) soit une augmentation de 23,28 %. Malgré une annuité de la dette en légère augmentation sur la période examinée, l'accroissement de la CAF brute permet à la collectivité d'augmenter sa CAF nette de 47,51 % entre 2014 et 2019. Cette augmentation de 1,8 M€ vient abonder les ressources propres de la collectivité pour financer ses investissements.

La nature, les montants ainsi que le financement des dépenses d'équipement de la commune seront examinés dans le volet spécifique du présent rapport consacré à la gestion du patrimoine communal.

Graphique n° 6 : Évolution de la CAF brute et nette de la ville de Niort comparée aux autres communes de la même strate (en € par habitant)



Source : fiches AEFf DGFIP, graphique CRC

3.2.4 Le résultat de fonctionnement

La progression significative de l'excédent brut d'exploitation (produits moins charges de gestion) contribue pour une grande part à l'augmentation du résultat de fonctionnement de la collectivité.

À cela s'ajoutent également des résultats financiers (charge de la dette) négatifs en diminution, une baisse des dotations aux amortissements ainsi qu'une augmentation des neutralisations des amortissements des subventions d'équipement versées³⁴ : au final, le résultat de la section de fonctionnement double sur la période 2014-2019 (+ 98,70 %) ; cet indicateur traduit ainsi une amélioration de la situation financière de la commune de Niort.

³⁴ Ce dispositif spécifique de neutralisation budgétaire de la charge d'amortissement des subventions d'équipement versées permet à la collectivité, après avoir inscrit les opérations relatives à l'amortissement des immobilisations et l'ensemble des autres dépenses et recettes du budget, de corriger un éventuel déséquilibre. Ce choix peut être opéré chaque année par la collectivité, qui présente l'option retenue dans le budget. La collectivité peut décider de ne pas neutraliser ou de neutraliser partiellement l'impact budgétaire de l'amortissement des subventions d'équipement versées. Le montant de la neutralisation opérée n'est donc pas lié intrinsèquement au montant de ces amortissements (même si ceux-ci en constituent la limite maximale), mais dépend d'une part, des autres éléments du budget de l'exercice et d'autre part, du choix du moyen d'équilibre retenu librement par la collectivité. Le dispositif de neutralisation vise à garantir, lors du vote annuel du budget, le libre choix par la collectivité de son niveau d'épargne.

Tableau n° 15 : Le résultat de fonctionnement de la collectivité

<i>en K€</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	évolution 2014/2019
Excédent brut de fonctionnement (EBE= produits- charges de gestion)	12 751	14 624	12 667	12 291	14 018	14 246	11,73%
+/- Résultat financier	- 2 442	- 2 134	- 1 955	- 1 802	- 1 655	- 1 831	25,03%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	1 641	1 963	1 888	1 616	1 790	1 500	- 8,64%
+/- Autres produits et charges exceptionnels. réels	461	94	301	301	233	338	- 26,73%
CAF brute	9 129	10 432	9 124	9 174	10 807	11 254	23,28%
- Dotations nettes aux amortissements	4 849	4 425	4 676	4 014	4 543	4 394	- 9,38%
- Dotations nettes aux provisions	754	0	- 854	- 21	0	0	-100%
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	15	11	5	4	2	2	-84,38%
+ Neutralisation des amortissements des subventions d'équipements versées	0	0	33	96	119	173	N.C.
= Résultat section de fonctionnement	3 541	6 019	5 342	5 282	6 384	7 035	98,70%

Source : comptes de gestion – tableaux et arrondis CRC

3.3 La situation bilancielle

3.3.1 L'endettement et la capacité de désendettement

L'encours de dette du budget principal de la commune a diminué de 16 169 K€ entre le 31 décembre 2014 et le 31 décembre 2019 soit une baisse de 19,97 %.

Tableau n° 16 : Évolution de l'encours de la dette

en K€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	évolution 2014/ 2019
Encours de dettes du BP au 1er janvier	79 750	80 949	77 566	73 085	67 299	66 356	-16,80 %
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	5 252	5 512	4 926	5 103	5 227	5 536	5,40 %
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts) ³⁵	718	230	1 055	683	716	540	-24,81 %
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	-31	-40	0	0	0	0	100,00 %
+ Nouveaux emprunts	7 200	2 400	1 500	0	5 000	4 500	-37,50 %
= Encours de dette du BP au 31 décembre	80 949	77 566	73 085	67 299	66 356	64 780	-19,97 %
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	8,9	7,4	8,0	7,3	6,1	5,8	
Encours de dette consolidé au 31 décembre*	90 989	87 064	82 404	75 667	75 454	73 416	-19,31 %
Capacité de désendettement consolidé*	9,4	7,9	8,1	7,7	6,4	6,2	

Source : comptes de gestion – tableaux et arrondis CRC

*Nota : consolidation des données du budget principal et des budgets annexes

À ce stade, l'encours de la dette ayant diminué entre 2014 et 2019 et la capacité d'autofinancement brute ayant fortement augmenté, la capacité de désendettement a évolué positivement sur la période en passant de 8,9 à 5,8 années en 2019 pour le seul budget principal.

L'évolution de l'endettement consolidé³⁶ est également positive puisque l'encours de la dette consolidée au 31 décembre diminue sur la période de 16,36 M€. La capacité de désendettement consolidée passe en conséquence de 9,4 années en 2014 à 6,2 années en 2019.

³⁵ Cette rubrique enregistre les variations sur le compte 165 – dépôt et cautionnement reçu- et les remboursements de la ville de Niort à la CAN sur un emprunt pris par la CAN pour le compte de Niort soit au 31 décembre 2019 un reste en capital de 674 908 € inscrit au compte 16878.

³⁶ Budget principal et budgets annexes (service public administratif ou service public industriel et commercial).

Tableau n° 17 : Évolution de l'endettement agrégé (budget principal et budgets annexes)

<i>en K€</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	<i>évolution 2014/ 2019</i>
Encours de la dette agrégée	90 989	87 064	82 404	75 667	75 454	73 416	-19,31 %
<i>dont encours de dette du BP au 31 décembre</i>	80 949	77 566	73 085	67 299	66 356	64 780	-19,97 %
<i>dont encours de dette du BA stationnement au 31 décembre</i>	9 067	8 812	8 546	8 268	8 998	8 597	-5,19 %
<i>dont encours de dette du BA ZAE de l'arrachis au 31 décembre</i>	415	156	156	Budget clôturé			-100,00 %
<i>dont encours de dette du budget lot champs de l'ormeau au 31 décembre</i>	421	421	452	Budget clôturé			-100,00 %
<i>= Encours de dette du BA énergies renouvelables au 31 décembre</i>	136	108	165	100	100	40	-70,89 %
<i>- Dettes réciproques</i>	836	577	608	0	0	0	-100,00 %
= Encours de la dette consolidée (tous budgets)	90 153	86 487	81 796	75 667	75 454	73 416	-18,56 %
<i>/ CAF brute consolidée tous budgets</i>	9 633	10 990	10 145	9 822	11 818	11 853	23,05 %
<i>= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)</i>	9,36	7,87	8,06	7,7	6,38	6,19	

Source : comptes de gestion – tableaux CRC

Dans ce contexte, l'encours de dette rattaché au budget annexe stationnement équivaut, fin 2019, à près de 13,2 % de l'encours de dette du budget principal.

3.3.2 Le fonds de roulement et la trésorerie

La structure bilancielle de la commune est saine : malgré une érosion en fin de période, le fonds de roulement net global (FRNG) est positif et reste supérieur au besoin en fonds de roulement (BFR)³⁷.

³⁷ Les ressources de long terme disponibles (FRNG) doivent en effet pouvoir financer le cycle d'exploitation ou le fonctionnement à court terme (BFR).

Tableau n° 18 : Évolution du fonds de roulement net global

au 31 décembre en k €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2014/ 2019
Ressources stables (A)	640 773	649 265	653 783	659 776	670 470	681 488	6,35 %
Emplois immobilisés)(B)	634 192	641 309	646 889	657 602	666 431	678 305	6,96 %
Fonds de roulement net global – FRNG (A-B)	6 581	7 955	6 894	2 174	4 039	3 179	-51,70 %
FRNG rapporté en nombre de jours de charges courantes	30,7	38,4	33,6	10,4	19,8	15,3	

Source : comptes de gestion – tableau et arrondis CRC

Le besoin en fonds de roulement, négatif sur toute la période, conforte la trésorerie du budget principal, lui permettant ainsi de faire face à ses dépenses réelles.

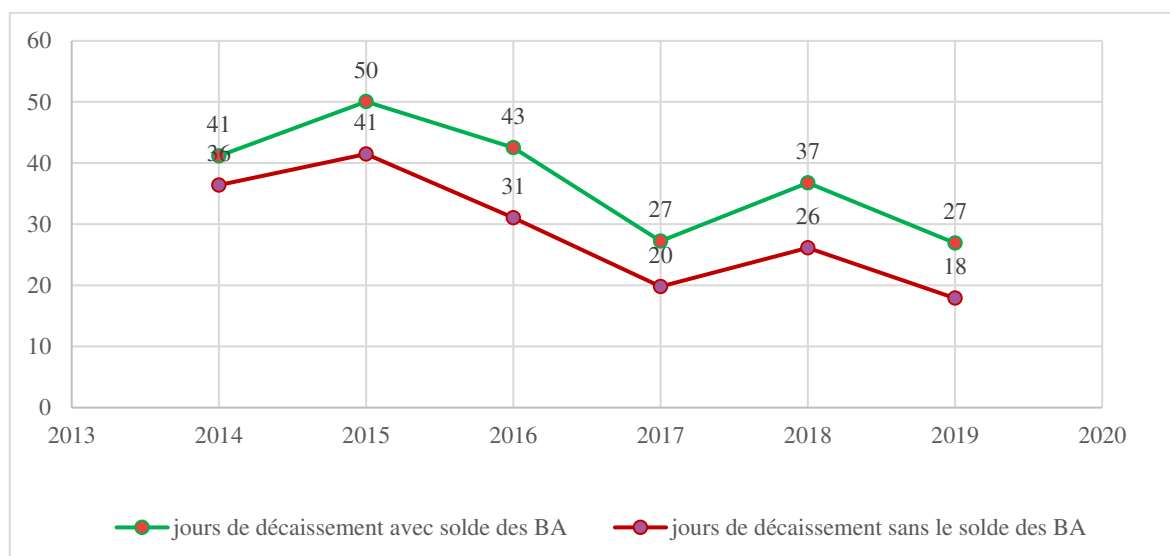
Tableau n° 19 : Évolution de la trésorerie

au 31 décembre en K€	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fonds de roulement net global	6 581	7 955	6 894	2 174	4 039	3 179
- Besoin en fonds de roulement global	-5 127	-6 496	-4 923	-5 380	-5 994	-5 342
=Trésorerie nette	11 708	14 451	11 817	7 553	10 034	8 520
en nombre de jours de charges courantes	54,6	69,8	57,6	36,3	49,1	41,0
Dont compte de rattachement, trésorerie mise à disposition du BP par les BA (-)	-1 710	-2 844	-3 518	-2 340	-3 159	-3 021
Dont BA SPIC	-1 055	-2 085	-2 804	-2 140	-2 864	-2 850

Source : comptes de gestion – tableau et arrondis CRC

La situation de la trésorerie de la commune, appréciée au 31 décembre de l'année, permet de couvrir au mieux 70 jours de charges courantes (en 2015) contre 41 en 2019 et ne soulève pas, à ce stade, d'inquiétude particulière.

Toutefois, les budgets annexes abondent la trésorerie à hauteur de 35 % en 2019 contre 17 % en 2014. En moyenne, sans l'apport des flux financiers des budgets annexes, la diminution en nombre de jours de décaissement se situe entre 5 et 12 jours.

Graphique n° 7 : Évolution des jours de décaissement (BP et BA et BP seul)

Source : comptes de gestion – graphique CRC

4 LES PREMIERS IMPACTS DE LA CRISE SANITAIRE

Dans le cadre de l'enquête relative à la pandémie du covid-19, la chambre régionale a tenté de mesurer les impacts à court et moyen terme de l'épidémie sur les finances de la ville de Niort : les dépenses supplémentaires engendrées ainsi que les ressources perdues directement ou indirectement³⁸.

4.1 L'impact sur les services communaux

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la Ville de Niort a précisé que « le dispositif technique et politique de pilotage de la gestion de crise a donné lieu :

- à la mise en place d'un volet communication interne et externe ;
- au déploiement du travail à distance dans la collectivité ;
- au soutien logistique au territoire (centre hospitalier, Ehpad, fabrication de masques en tissu, fabrication de masques à oxygène avec les « makers », don de denrées de la direction de l'éducation, ou encore prise en charge des personnes sans domicile fixe) ;
- à une nouvelle organisation interne du travail (nouveaux plans de circulation, horaires décalés dans les vestiaires, tenues et protocoles adaptés pour certains métiers, etc...) ».

³⁸ Notamment pour les délégations de service public.

4.1.1 Le plan de continuité de l'activité (PCA)

Dès le début de la crise sanitaire, la collectivité a élaboré un plan de continuité de l'activité (PCA). Celui-ci a pu être mis en place dès le 17 mars pour l'entrée en vigueur des mesures de confinement annoncées par le Président de la République. Le PCA a été adapté à la situation particulière de la Covid-19 : chaque direction a produit des fiches détaillées par activité, lesquelles ont été synthétisées dans un tableau qui a été validé par le maire, visé par la directrice générale adjointe « ressources et sécurité civile » puis diffusé à tous les agents et élus de la ville. Il a été activé le 17 mars et ajusté par la suite.

Le PCA a eu pour fonction de jauger de la criticité de chaque service public afin de prioriser les services les plus utiles à la population en période de crise. Il a permis à la collectivité de s'organiser et de réaffecter ses moyens en ce sens. Le PCA a été réactualisé le 7 avril afin de prendre en compte l'augmentation du niveau de service. Il décrit ainsi quels services ont été arrêtés, partiellement ou totalement.

En sus, ont été mis en place les dispositifs spécifiques suivants :

- une cellule d'écoute et d'appui à la population ;
- l'accueil des enfants prioritaires dans les écoles et les crèches municipales ;
- l'accueil physique des usagers du centre communal d'action sociale.

4.1.1.1 L'information de la population

La ville de Niort a mis en place une cellule d'appel et d'information des populations (CAIP) afin de répondre aux problématiques rencontrées dans le cadre de la crise sanitaire, avec 42 agents au total. Cette CAIP a permis de répondre à toutes les problématiques ou interrogations liées au déplacement, à l'état civil, à la scolarisation des enfants, aux ramassages d'ordures ménagères ou encore au portage de repas.

La ville a également mis en place une cellule d'information aux personnes âgées (CIPA) qui a contacté 1200 usagers tous les 15 jours. Cette cellule a permis d'identifier des personnes fragiles et de les orienter, de répondre aux problématiques propres aux personnes âgées (réaliser les courses ou encore permettre un accès aux soins). Des visites à domicile ont été réalisées lors de situations urgentes.

Par ailleurs, une astreinte technique a été maintenue pour toutes les interventions de terrain.

4.1.1.2 L'accueil des enfants prioritaires dans les écoles et les crèches municipales

La ville de Niort disposant d'un centre hospitalier et de maisons de retraite, de services essentiels nécessitant que les personnels soient présents, un service de garde spécifique pour les enfants de plus de trois ans des personnels soignants, personnels de l'aide sociale à l'enfance et personnels des forces de l'ordre (police municipale, police nationale et service départemental d'incendie et de secours) a été mis en place au sein du groupe scolaire Jean ZAY. Il a accueilli chaque jour de 30 à 40 enfants. Ce service a été proposé également le week-end et pendant les vacances d'avril, en accord avec le directeur académique des services de l'Éducation nationale. Une douzaine d'enseignants ont été mobilisés pour la classe, un directeur coordonnateur, 3 accompagnants des élèves en situation de handicap et 12 agents municipaux.

Le même dispositif a été mis en place pour la petite enfance (0-3 ans) à la crèche Angélique qui aura accueilli jusqu'à 8 enfants par jour.

4.1.1.3 L'accueil physique des usagers du CCAS

L'accueil physique des usagers du CCAS a été réalisé de 13 h à 16 h et l'accueil téléphonique basculé sur le numéro vert de la cellule d'écoute et d'appui à la population. Le service intervention sociale a été ouvert 3 heures par jour et a accueilli des usagers pour des demandes d'aides légales et extra-légales : alimentaire, démarches administratives, instruction de dossiers. Le CCAS a mis en place un service d'appel à destination des familles vulnérables et d'écoute de la psychologue auprès des familles repérées par les équipes des structures « petite enfance ».

Les services de soins à domicile (soins infirmiers, repas à domicile et maintien à domicile) ainsi que le suivi et l'accompagnement des personnes vulnérables (interventions sociales, maraude de nuit, hébergement des SDF à Pré Leroy et au gymnase Barra en centre-ville) ont été maintenus.

Le service de la médiation sociale a continué à réaliser une veille sur les quartiers, notamment par l'appel d'habitants relais et la gestion de conflits à distance. Il a réalisé une veille sociale sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville en allant à la rencontre des habitants.

Les équipes du CCAS se sont mobilisées pour développer de nouveaux services à la population. Ainsi, un service de courses alimentaires a été proposé aux personnes fragiles, en partenariat avec l'association départementale de protection civile des Deux-Sèvres (ADPC 79).

4.1.1.4 Les services publics maintenus

La police municipale, les cimetières et le crématorium, les démarches d'état civil (sauf pour les pièces d'identité), les démarches d'urbanisme (par téléphone et courrier électronique), la fourrière animale et l'aérodrome (notamment en cas de vols sanitaires) ont été maintenus en « présentiel » durant la première vague de la crise sanitaire.

Les services de propreté urbaine, d'espaces verts et de voirie ont été partiellement maintenus. Le service propreté urbaine a assuré un service quotidien de 7h00 à 12h00 en centre-ville dont le nettoyage de 4 toilettes publiques. Le balayage mécanisé a été assuré deux fois par semaine. Le service des espaces verts a entretenu les stades afin de faciliter la reprise d'activité et la place de la Brèche. Les autres interventions ont été réalisées selon les demandes faites à la collectivité.

Les mairies de quartier et les équipements sportifs ont été fermés.

De nombreux autres services publics ont été maintenus, en « distanciel » avec le recours au travail à distance.

Par exemple, la direction des finances a continué, à distance, à travailler pour assurer le mandatement des factures.

La direction de la commande publique et de la logistique a assuré pendant toute la période la passation et l'exécution des marchés publics, l'entretien et la désinfection des locaux permettant le travail en « présentiel », puis le retour des agents, la distribution régulière et leur nettoyage des équipements de protection individuelle (EPI), etc...

La direction des ressources humaines a quant à elle assuré le fonctionnement des services en assurant par exemple une information régulière en matière de sécurité sanitaire au travail (SST), en transposant localement le contenu des nombreuses modifications par ordonnances liées au statut (autorisations spéciales d'absence -ASA-, jour de carence, RTT et congés etc...), en adaptant les contrats de travail à la situation exceptionnelle.

Enfin, la direction des systèmes d'information a fonctionné quasiment exclusivement en « distanciel » pour assurer notamment la fourniture des équipements informatiques, conclure des contrats de licences d'accès aux logiciels de travail à distance et résoudre les problèmes de connexion.

4.1.2 Le plan de reprise de l'activité

Afin de préparer le déconfinement, la collectivité a élaboré des plans de reprise de l'activité (PRA) par direction, afin de prendre en compte les spécificités et les contraintes propres aux différents métiers. Celui-ci a permis d'avoir un rétablissement complet et rapide des activités de la collectivité, notamment pour les missions qui relèvent de sa seule compétence. Afin de respecter les mesures sanitaires, l'accueil du public a été aménagé : horaires spécifiques, prises de rendez-vous ou encore mise en place de sens de circulation au sein des bâtiments. Des documents relatifs aux gestes barrières, à la circulation dans les bâtiments, au port du masque ainsi qu'au protocole à mettre en œuvre pour les personnes atteintes par la Covid-19 ou par celles qui ont été cas contact ont été élaborés et mis à disposition de l'ensemble du personnel sur l'intranet de la ville. Deux documents de synthèse³⁹ ont été élaborés et l'un d'entre eux a été transmis à l'ensemble du personnel de la ville, soit électroniquement soit sous format papier avant le 11 mai 2020.

La première période d'urgence sanitaire a pris fin le 10 juillet 2020. Pendant celle-ci, certaines dérogations ont été mises en œuvre, en application de la réglementation nationale, comme par exemple la situation prolongée d'autorisations spéciales d'absence (ASA) de certains agents, dits « vulnérables ». Des situations d'ASA ont été prolongées au-delà du 10 juillet pour les agents souffrant de certaines pathologies.

Les activités de la ville ont donc été affectées par des absences au-delà du 10 juillet 2020, ce qui a impliqué la poursuite de certains redéploiements d'agents ou des amplitudes de travail importantes pour certains d'entre eux.

D'autre part, certaines modalités d'organisation des services ont perduré au-delà et continuent d'être mises en œuvre, notamment :

- la désinfection renforcée deux fois par jour des locaux administratifs occupés (agents et publics) ;
- la mise en place de modalités particulières d'accès aux services : sens de circulation, plexiglass, masques, gel hydro-alcoolique, etc... ;
- l'annulation ou la réduction de jauges de certaines manifestations à destination du public ;
- l'accès modifié au marché de Niort ;

³⁹ « Guide reprise sanitaire des agents » et « guide reprise sanitaire encadrants ».

- la rotation des agents au sein des équipes afin de respecter les jauges maximums autorisées d'agents présents dans un même lieu fermé.

4.1.3 Les mesures de protection mises en œuvre

Les masques FFP2⁴⁰ ont été conservés par le CCAS de la collectivité pour les agents travaillant dans le domaine de la santé pour que les personnels puissent les utiliser en cas de besoin. Ainsi lorsque le personnel a dû intervenir auprès de cas confirmés ou suspects de la Covid, il a pu intervenir avec blouses, masques chirurgicaux, gants à usage unique ainsi que du gel hydro-alcoolique. Dans un second temps, ces services ont été approvisionnés par le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) des Deux-Sèvres au même titre que tous les autres professionnels de santé.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la ville de Niort précise également que le stock assez conséquent de masques constitué dans le cadre de l'épidémie « H1N1 » a été réquisitionné pour les personnels soignants via le SDIS 79.

Les agents dont la présence était indispensable⁴¹ à la mairie (PCA) étaient équipés :

- de masques chirurgicaux si la distanciation physique n'était pas possible, s'il existait un contact rapproché et durable, ou s'il existait un contact avec le public ;
- de visières, des blouses et combinaisons jetables, pour les agents ayant des missions les exposant à des projections ;
- de gants, s'il existait des contacts prolongés ou des contacts avec des personnes fragiles ;
- de plexiglass pour les agents en situation d'accueil (guichet notamment).

Une gestion centralisée des équipements de protection individuelle (EPI) a été mise en place, afin d'en assurer le suivi et les commandes. Le matériel a été réparti sur 4 lieux de stockage. Les EPI ont été distribués aux agents par le personnel d'encadrement. Pour les agents « nomades », un kit comprenant du gel hydro-alcoolique, des masques et des gants a été délivré à chacun d'eux.

Depuis le 11 mai 2020, 10 696 masques UNS1⁴² ont été donnés aux agents de la ville et du centre communal d'action sociale, ainsi que 457 visières et 15 lots de blouses ; 545 litres de gel hydro-alcoolique ont été distribués.

En outre, 27 000 masques UNS1 ont été distribués aux Niortais à partir du 7 mai par le CCAS et du 12 au 20 mai par la ville pour toutes les personnes de plus de 11 ans sur prise de rendez-vous et retrait dans un des 20 points de distribution de la ville. Dans sa réponse au

⁴⁰ Masque filtrant destiné à protéger le porteur contre les risques d'inhalation d'agents infectieux transmissibles par voie aérienne. Il le protège contre le risque de transmission par gouttelettes.

⁴¹ Ce sont les agents exerçant des activités recensées dans le plan de continuité d'activité dont la continuité est jugée indispensable parce que leur arrêt est considéré comme critique du point de vue de plusieurs critères (dommage juridique, politique et social, dommage à l'image, dommage financier, dommage à l'organisation, dommage aux tiers).

⁴² Usage non sanitaire ; les masques UNS1 ne sont pas conçus pour être utilisés dans le cadre d'un environnement nécessitant des protections sanitaires particulières comme dans les hôpitaux, EHPAD, ... Ce sont simplement des masques anti-projections.

rapport d'observations provisoires, la ville de Niort a précisé que cette distribution a été mise en place grâce à l'implication de 120 personnes : agents de la ville, élus, bénévoles et membres des conseils de quartiers de Niort.

4.2 L'impact sur la gouvernance et les modalités de travail des agents de la collectivité⁴³

Les pouvoirs délégués au maire ont été élargis en application de l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de covid-19.

Les élus ont été maintenus jusqu'à la date d'installation du nouveau conseil municipal ; les délégations de fonction et de signature ont été prolongées ainsi que le maintien des indemnités des élus en application de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Le nouveau conseil municipal a été installé le 26 mai et non comme prévu initialement le 20 mars 2020 ; en outre, la séance s'est tenue en accès limité : seuls les membres de la presse ont été autorisés à pénétrer dans la salle. Une retransmission vidéo a eu lieu simultanément dans une salle et sur le site internet de la ville. Ensuite, trois séances ont eu lieu, le 8 juin, le 22 juin et le 6 juillet, avec accès restreint et retransmission audio en simultané pour le public dans une salle. Cette dernière séance a permis l'approbation⁴⁴ du compte administratif.

Sur la période du 1^{er} mars au 31 juillet 2020, la ventilation des agents par service en fonction de la situation de travail (en présentiel, en télétravail ou en autorisation de travail⁴⁵) sur la période représente 72 286 jours de travail : 54,76 % des jours travaillés l'ont été en présentiel et 7,14 % en distanciel⁴⁶. Les autorisations d'absence représentent 17,76 % du total et 9,21 % du personnel s'est trouvé en position d'arrêt de travail.

Dans le cadre des dispositions prévues par l'ordonnance n° 2020-430 du 15 avril 2020 modifiée relative à la prise de jours de réduction du temps de travail ou de congés annuels dans la fonction publique territoriale au titre de la période d'urgence sanitaire, le dépôt des congés obligatoires sur la période du 16 mars au 10 mai 2020 a été modulé selon la situation de travail des agents durant la période de confinement ; ainsi un agent en autorisation d'absence à 100 % durant les périodes 1 et 2⁴⁷ a dû poser 10 jours de congés (et ou de RTT). Pour les personnels

⁴³ Les développements subséquents du ROP sont basés sur des données saisies à leur date de communication à la chambre régionale des comptes. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la ville précise que celles-ci pouvaient être partielles en raison de retards de saisie.

⁴⁴ Approbation du compte de gestion conforme au compte administratif, affectation des résultats et vote des budgets supplémentaires.

⁴⁵ En nombre de jours.

⁴⁶ Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la ville a précisé qu'il était préférable de parler de travail à distance plutôt que de télétravail dans la mesure où la ville n'avait pas adopté, en 2020, de cadre formalisé pour le déploiement du télétravail. Elle a indiqué qu'une délibération en ce sens devait être présentée en conseil municipal en juin 2021.

⁴⁷ Ordonnance n° 2020-430 du 15 avril 2020 relative à la prise de jours de réduction du temps de travail ou de congés dans la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale au titre de la période d'urgence sanitaire. Période 1 du 16 mars au 16 avril ; période 2 au-delà du 17 avril.

en télétravail à 100 %, 5 jours au titre de la période 2 ont dû être posés. Pour les personnes en situation « mixte⁴⁸ » un prorata temporis a été appliqué. Ce sont ainsi 2 757,5 jours de congés annuels qui ont été posés, 5,5 jours de fractionnement et 1 560 jours de RTT.

4.3 L'impact sur les finances de la ville

Le budget supplémentaire de septembre 2020 n'a pas changé les équilibres initiaux du budget primitif 2020 voté en décembre 2019 : les dépenses réelles de fonctionnement ont ainsi augmenté de 0,45 % par rapport au budget primitif ; les recettes de fonctionnement ont baissé de 0,1 %. Ces évolutions intègrent les premiers impacts de la crise sanitaire, en particulier ceux liés au premier confinement.

Au 22 octobre 2020, date de transmission à la chambre régionale des comptes du dernier état comptable, la commune évaluait l'impact financier de la crise sanitaire à un solde net de dépenses de fonctionnement supplémentaires de 111 897 € soit 0,1 % des dépenses prévisionnelles de fonctionnement 2020 ainsi qu'à une perte nette de recettes de fonctionnement de 1 561 210 € soit 1,8 % des recettes prévisionnelles de fonctionnement 2020. Ces montants sont plus importants que ceux avec lesquels a été bâti le budget supplémentaire précité de juillet 2020.

La décision modificative n° 2 du budget 2020 du 23 novembre 2020 a pris en compte certains éléments du bilan.

Toutefois, ce premier chiffrage restait provisoire et partiel. En effet, les évolutions de la fiscalité locale étaient difficiles à évaluer par la collectivité. La commune ne savait pas davantage si elle bénéficierait, en application de l'article 21 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative, d'une dotation au titre des collectivités ayant subi des pertes de recettes fiscales et de produits d'utilisation du domaine liées aux conséquences économiques de l'épidémie de covid-19.

La situation étant évolutive, la commune a estimé que ce chiffrage serait à affiner en tenant compte du dernier trimestre de l'année 2020. Celle-ci craignait notamment une certaine désaffection de la fréquentation du service public périscolaire avec pour corollaire une perte importante de recettes sur le dernier trimestre 2020. Par ailleurs, alors même que des « économies » avaient pu être réalisées lors du 1^{er} confinement, celles-ci n'ont pas été possibles sur la seconde période avec des services publics ouverts.

En investissement, aucun chiffrage n'a pu être produit. Néanmoins, la commune a précisé que les travaux non réalisés donneraient lieu à un report avec des surcoûts non encore évalués, notamment de frais de surveillance et de gardiennage des sites en travaux. La décision modificative n° 2 précitée se limite à constater le retard de certains projets d'investissement sans cependant en préciser la cause et de diminuer en conséquence les dépenses d'investissement de 3,8 M€ soit 12 % des investissements initiaux du budget primitif 2020.

Les perspectives budgétaires réalisées pour 2021 dans la lettre⁴⁹ de cadrage adressée par le maire aux élus de la majorité et aux membres de la direction générale ont soulevé cette

⁴⁸ Personne en télétravail, en ASA ou en maladie.

⁴⁹ Lettre du 8 juillet 2020, produite sans ses annexes.

difficulté et la nécessité de réaliser au plus vite une estimation du besoin de financement afin de fixer le montant à emprunter dans le cadre des opérations d'investissement 2021.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la ville a indiqué que les conséquences de la pandémie ont sans doute moins impacté les finances de la ville et le compte administratif 2020 que ce qui avait été envisagé un temps, mais que les impacts seraient durables et visibles en 2021 avec des baisses de recettes tarifaires (locations de salles et prestations périscolaires) se conjuguant à des hausses de dépenses importantes en fonctionnement :

- acquisition d'équipements de protection individuelle (EPI) sanitaires ;
- désinfection renforcée des locaux ;
- coût d'installation et de fonctionnement (hors entretien) du centre de vaccination pour le compte de l'État ;
- recours accru à des prestataires pour l'entretien des locaux d'accueil pour personnes SDF et des « vaccinodromes » pour le compte de l'État sans perspective de recettes à ce stade ;
- coûts liés aux délais d'exécution dans les marchés publics (mise en sécurité de bâtiments en travaux, tels que la verrière du passage du commerce + 150 K€).

Par ailleurs, en investissement, la crise aurait aussi un impact en dépenses avec la hausse du coût des matières premières.

La ville de Niort a précisé qu'aucune demande de subvention ou d'aide liée aux suites de la crise sanitaire n'a été émise par SoSpace, délégataire et principal prestataire du service public du stationnement. La commune a néanmoins indiqué que celui-ci avait bénéficié du dispositif de chômage partiel.

En revanche, le délégataire du golf Romagné a formulé une demande de prise en charge par la ville à hauteur de 60 000 € de ses pertes de recettes chiffrées par ses soins à 200 000 €. S'appuyant sur l'ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020 qui prévoit uniquement « *une indemnité destinée à compenser le surcoût qui résulte de l'exécution, même partielle, du service, lorsque la poursuite de l'exécution, même partielle de la concession impose la mise en œuvre de moyens supplémentaires qui n'étaient pas prévus au contrat initial et qui représenteraient une charge manifestement excessive au regard de la situation financière du concessionnaire* » et rappelant au délégataire ses résultats excédentaires antérieurs, la commune n'a pas donné une suite favorable à cette demande d'indemnisation.

Il n'y a pas eu de subventions spécifiques « Covid » versées aux associations niortaises mais quatre d'entre elles, en difficulté, ont bénéficié d'un versement anticipé de leur subvention annuelle⁵⁰.

À ce stade, sous réserve d'un bilan définitif de fin d'exercice, si les conséquences de la crise sanitaire sont certaines, celles-ci n'ont pas mis en péril l'équilibre budgétaire de la collectivité en 2020. Les pertes de recettes et les hausses des dépenses ne sont pas suffisamment importantes pour remettre en cause l'amélioration de la situation financière de la collectivité constatée sur la période contrôlée.

⁵⁰ L'Union Athlétique Saint-Florent (club de football), le Cercle des nageurs de Niort, l'Amicale sportive niortaise (club de basket) et le Niort handball souchéen niortais.

Malgré les incertitudes persistantes liées à la crise sanitaire, le budget primitif 2021 voté le 15 décembre 2020 ne prévoit qu'une légère érosion (- 38 000 € soit - 0,5 %⁵¹) de l'auto-financement brut de la collectivité, sans que cette baisse soit clairement imputable aux conséquences financières de la pandémie. Comme en 2020, la ville estime que la crise sanitaire n'aurait en 2021 que des conséquences financières limitées pour la commune de Niort.

L'exploitation en régie du parc des expositions de Noron retracée dans le budget annexe « Parc de Noron » a été fortement impactée par la Covid : la commune évaluait au 30 septembre 2020 la perte de recettes induites – toutes prestations confondues (locations de salles, ventes de prestations de montage et démontage, etc.) – à 96 190 € pour un prévisionnel de recettes de 225 506 € soit une baisse de près de 47 %. Le budget principal devra ainsi continuer à subventionner massivement le budget annexe⁵².

5 LA CONNAISSANCE ET LE SUIVI DU PATRIMOINE COMMUNAL

Les développements ci-après s'inscrivent dans le cadre d'une enquête commune Cour des comptes - chambres régionales de comptes relative aux investissements du bloc communal ou, plus largement, à la connaissance ainsi qu'à la gestion du patrimoine des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

5.1 La connaissance et le suivi du patrimoine communal

Une collectivité ne peut élaborer une stratégie d'investissement fiable, notamment de maintenance et de renouvellement de ses biens, qu'en ayant une connaissance de son patrimoine. Elle doit être en mesure d'identifier les caractéristiques physiques essentielles de ses biens (usage, surface, niveau d'usure, etc...), leurs caractéristiques juridiques et comptables, afin de valoriser le patrimoine aux termes des amortissements et permettre une correcte lecture du bilan de la collectivité.

Compte tenu de la densité du patrimoine de la commune de Niort dont l'actif net des amortissements atteignait fin 2018 plus de 687 M€, les points de contrôle de la chambre régionale des comptes ont plus particulièrement porté sur la connaissance et le suivi des terrains et des bâtiments de la commune⁵³ ainsi que sur l'ensemble des biens mis à disposition dans le cadre de transferts de compétences.

La collectivité suit son inventaire physique avec le logiciel ATAL. Celui-ci permet d'avoir une vision des biens en fonction de leur nature : y figurent le code mairie, le libellé, son adresse, sa surface, ainsi que la domanialité (régime juridique) du bien.

⁵¹ Source : Rapport d'orientations budgétaires discuté en conseil municipal le 23 novembre 2020.

⁵² La subvention d'équilibre de 1 M€ en 2020 est annoncée au même niveau dans le ROB 2021. Celle-ci représente habituellement près de 80 % des recettes de fonctionnement du budget annexe.

⁵³ Budget principal.

La commune a produit quatre documents retraçant les inventaires physiques des biens : la liste des biens mis à disposition, la liste des baux emphytéotiques, la liste des réserves foncières ainsi que celle du patrimoine immobilier. Ceux-ci sont alimentés au fur et à mesure des acquisitions et des cessions immobilières ainsi que de l'achèvement des travaux ou des démolitions. Il n'a pas été possible pour la collectivité d'indiquer si ces inventaires avaient fait l'objet d'un contrôle de cohérence (exhaustivité de la liste contrôlée) lors d'un recensement physique de ces biens. En outre, des fiches navettes sont utilisées pour mettre à jour le flux des opérations entre les services comptables et ceux du patrimoine. Enfin, il a été précisé qu'aucune connaissance fine des biens enregistrés en voirie n'existait au sein de la collectivité, la valorisation comptable se faisant en une seule ligne dans l'inventaire.

Dans sa description des outils de suivi du patrimoine, la commune a indiqué que le lien entre les inventaires physiques et l'inventaire comptable (valorisation comptable) des biens se faisait via le logiciel « e-immobilisation » de SEDIT FINANCES. Si cet inventaire comptable est mis à jour au fil de l'eau pour les biens nouvellement acquis ou cédés sur la période récente, il existe des biens « historiques » dont l'entrée dans le patrimoine de la ville est très ancienne et pour lesquels une mise à jour doit encore être réalisée.

Dans l'actif produit à l'appui du compte de gestion, trois imputations comptables sont ainsi concernées par des fiches provisoires, c'est-à-dire des fiches pour lesquelles les biens ne sont pas identifiables. Ce type de fiches provisoires est généré par l'outil Hélios dès lors que des écritures touchant aux comptes de bilan ne disposent pas d'un numéro d'inventaire définitif.

Ainsi, lors du changement d'outil (transfert de Clara à Hélios) des fiches de migration ont été créées en 2010. La régularisation de ces fiches provisoires ne peut intervenir qu'à la production d'un état détaillé par imputation des biens inscrits à l'inventaire physique de la commune au comptable. Ce travail important de fiabilisation et la régularisation subséquente ne sont jamais intervenus pour trois fiches provisoires.

Or, celles-ci représentent près de 25,74 % des montants figurant à l'actif de la collectivité au 31 décembre 2018⁵⁴ ; ce qui pose un problème majeur de fiabilité.

Tableau n° 20 : Fiches provisoires présentes à l'actif comptable au 31 décembre 2018

<i>imputation comptable</i>	n° fiche	nature de l'immobilisation	Montant en €
21318	90000232982525	Autres bâtiments publics	76 415 717,99
2031	90000232980625	Frais d'étude	262 139,14
2423	90000232985525	Immobilisations MAD dans le cadre d'un transfert de compétence	100 217 301,68
TOTAL			176 895 158,81

Source : état de l'actif 2018 produit par le comptable public – tableau CRC

Malgré la recommandation formulée lors du précédent rapport des comptes et de la gestion communiquée en novembre 2014 à la ville, la chambre régionale des comptes constate qu'aucun travail sur le stock de ces immobilisations n'a été réalisé afin de fiabiliser son inventaire depuis six années.

⁵⁴ Dernier document transmis.

Outre l'interrogation substantielle sur la fiabilité du bilan de la collectivité, cela pose un problème pratique majeur lors de retour d'une ou plusieurs compétences à la ville de Niort avec une fin concomitante de la mise à disposition de biens, le cas échéant. À défaut de valorisation exacte de chaque bien mis à disposition, la transcription comptable d'un éventuel « retour » dans le patrimoine de certains biens sera comptablement peu fiable, risquant encore d'aggraver la faible lisibilité des écritures d'actifs. Par ailleurs, la situation actuelle constitue un frein majeur à une éventuelle certification des comptes de la commune par un organisme dédié.

Au-delà de ce « stock » de fiches provisoires, il s'avère indispensable qu'un rapprochement entre inventaire physique et inventaire comptable soit effectif pour que le suivi comptable soit fiable et fidèle à la réalité physique (notamment pour la mise à disposition dans le cadre de transfert de compétences ou de délégation de service public) et pour que les opérations liées à l'inventaire puissent être sécurisées.

La chambre régionale des comptes a également constaté que plus de 24 M€ de fiches comptabilisées sur des comptes 23 « immobilisations en cours » étaient inscrits à l'actif du comptable. Certaines de ces inscriptions, pour les plus anciennes, datent de janvier 2010 alors que celles-ci auraient dû être comptabilisées au fil de l'eau sur les comptes 21 « immobilisations corporelles » dédiés ; impactant de ce fait les dotations aux amortissements éventuellement nécessaires.

La fiabilisation de l'actif nécessitera des ressources pérennes dédiées, une parfaite collaboration interne entre les services opérationnels et financiers ainsi qu'un travail partenarial constant entre la commune et le comptable public.

Outre une optimisation et une sécurisation du process de suivi de son patrimoine à moyen terme (notamment par la réalisation de rapprochements périodiques des deux inventaires - physiques et comptables - tenus chez l'ordonnateur avec contrôle de cohérence des numéros d'inventaire et l'interfaçage des logiciels de tenue des inventaires physique et comptables), la chambre régionale des comptes recommande à la ville de procéder à la fiabilisation de son inventaire physique avec l'actif comptable en permettant au comptable public d'apurer en urgence les fiches provisoires inscrites à l'actif pour plus de 176 M€.

Recommandation n° 1 : Procéder à la fiabilisation de l'inventaire physique existant en lien avec l'actif comptable en apurant les fiches provisoires puis optimiser et sécuriser l'ensemble du process de suivi comptable du patrimoine.

Confirmant l'analyse de la chambre régionale des comptes, la ville a apporté dans sa réponse au rapport d'observations provisoires les éléments d'information suivants :

- *« le travail de fiabilisation de l'actif passe par un travail qui doit être plus collaboratif avec la trésorerie notamment pour l'échange des fiches provisoires dont l'existence a été découverte par la Ville à la lecture du rapport provisoire de la Chambre régionale des comptes. Ce renforcement du partenariat est inscrit dans l'axe 4 action 5 de l'engagement partenarial signé entre la ville de Niort, la direction départementale des finances publiques (DDFiP) et le comptable public en janvier 2021. Le besoin d'accompagnement de la collectivité est réel et doit pouvoir se traduire de manière plus active par les services de l'État ;*
- *concernant la phase 1 de cette démarche, qui est liée au patrimoine physique, la collectivité met en place les moyens de suivre avec précision et rigueur son patrimoine :*

recrutement d'un géomaticien en cours (création de poste au conseil municipal du 3 mai 2021), intégration dans le plan de charge des deux directions concernées du travail de fiabilisation, passation d'un marché avec un bureau d'études pour l'accompagner dans le diagnostic qualitatif et quantitatif patrimonial et déploiement de l'outil ATAL pour mieux suivre le patrimoine, etc. Néanmoins, le schéma directeur immobilier qui avait dressé un tableau exhaustif de la situation patrimoniale datant de 2013, il conviendra de le mettre à jour.

- *concernant la phase 2, la traduction comptable de l'inventaire, elle doit être menée sur la partie stock. Ce travail nécessitera de renforcer les effectifs. Le recrutement d'un équivalent temps plein (ETP) sur la base d'un contrat de projet pendant 3 ans pourrait être une piste intéressante pour mener à bien ce chantier ».*

5.2 La stratégie communale d'investissement

La stratégie communale d'investissement s'appuie sur différents documents, pour certains votés en conseil municipal et pour d'autres non.

Ces documents sont sur la période contrôlée :

- le schéma directeur de l'aménagement lumière (SDAL) ;
- l'agenda d'accessibilité programmée (AD'AP) ;
- l'agenda 21 (période 2012 – 2018), accompagné d'un rapport de développement durable ;
- la feuille de route « Niort durable 2030 »⁵⁵ avec les objectifs de développement durable (ODD) et ses rapports annuels ;
- le plan d'actions Cit'ergie 2018-2022 articulé avec le plan climat air énergie territorial (PCAET) adopté par la communauté d'agglomération du Niortais ;
- le plan d'actions biodiversité 2020-2024 ;
- et le plan pluriannuel d'investissement ou de programmation pluriannuel des investissements (PPI).

Si le plan de mise en accessibilité, le SDAL et l'agenda 21 ont fait l'objet de synthèses, le suivi de l'ensemble des programmes, à ce stade, gagnerait en lisibilité si les coûts nécessaires à leur mise en œuvre étaient synthétisés au sein d'un document unique. En effet, la production d'un tel document permettrait de mettre en évidence la priorisation des projets et les perspectives budgétaires qui s'y rattachent.

Par exemple, dans le rapport annuel d'accessibilité 2017 de l'AD'AP, par ailleurs, suivi en AP/CP, un paragraphe, dans la note sur l'avancement des travaux, permet de dresser un bilan succinct de ce qui a été réalisé en 2017, sans toutefois chiffrer ce qui sera programmé pour 2018, ne donnant à ce stade pas de visibilité quant à la réalisation de ces engagements de mise en accessibilité. Enfin, si l'ensemble des travaux est présenté dans le document, il n'y a aucune priorisation des travaux à réaliser pour les années futures.

⁵⁵ Délibérations D-2018-293 du 26 juin 2018 et D-2019-404 du 25 novembre 2019. La démarche « Niort 2030 » s'inspire de l'« agenda 2030 » adopté par les Nations Unies en septembre 2015.

En outre, un document intitulé « schéma directeur immobilier de la ville de Niort » réalisé par « tb maestro » en 2013, avait pour objectif de fixer les orientations fondamentales d'aménagement et de développement du patrimoine immobilier communal. Ce schéma recense 267 équipements pour 290 000 m² de surfaces bâties. Les actions proposées en conclusion de l'étude sont d'aliéner le patrimoine vétuste et inoccupé, d'optimiser les espaces sous-occupés, de mettre en place une programmation pluriannuelle d'investissement judicieuse qui ciblerait les équipements vétustes nécessitant une réhabilitation, de déterminer le financement suffisant afin de maintenir le patrimoine immobilier dans un état de vétusté acceptable et enfin de prévoir la réalisation des interventions présentant des risques jugés prioritaires. Toutefois, l'articulation des préconisations précitées et le PPI ne sont pas explicites.

A ce stade, il est impossible de faire le lien entre ces différents plans et schémas, lesquels devraient structurer l'investissement de la ville, avec la programmation budgétaire. Ainsi, le conseil municipal ne dispose pas d'une vue d'ensemble documentée et chiffrée sur la programmation pluriannuelle des investissements de la collectivité. Dans la réponse au rapport d'observations provisoires, la ville a néanmoins indiqué qu'elle a progressivement mis en place la gestion pluriannuelle de ses crédits d'investissement dans le cadre des votes de projets d'investissement en autorisations de programmes et crédits de paiement (AP/CP) : trois AP ont été créées fin 2015, puis trois nouvelles fin 2019. Le recours à trois AP supplémentaires, prévu pour la fin 2021, portant alors le nombre total des AP à neuf, sera, selon la ville, de nature à ancrer davantage encore la prévision budgétaire dans un cadre pluriannuel. En effet, avec les projets de parc naturel urbain, du pôle gare et de réfection de l'hôtel de ville, ces neuf AP/CP représenteraient une part importante des crédits d'investissement inscrits au budget, de l'ordre de 49 % en 2022 et de 60 % en 2023.

En effet, le rapport sur les orientations budgétaires, présenté lors du débat d'orientations budgétaires (DOB), s'il expose les dépenses d'investissement pour l'année à venir, ne présente pas les engagements pluriannuels envisagés, tels que prévus à l'article L. 2312-1 code général des collectivités territoriales (CGCT) ; ce que le précédent rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes soulignait déjà. Cette information permettrait pourtant de porter à la connaissance de tous les élus du conseil municipal l'ensemble des scénarii envisageables et les analyses prospectives qui pourraient en découler.

Si la collectivité élabore bien une programmation pluriannuelle des investissements, celle-ci demeure essentiellement un outil de recueil et de chiffrage des projets d'investissement en réflexion mais ne constitue pas le document politique de référence qui priorise après arbitrage, valide et programme dans le temps, les projets d'investissement de la ville.

La commune a précisé que « [-] ce document n'étant pas obligatoire, elle n'avait pas souhaité le joindre au rapport d'orientation budgétaire puisqu'à ce stade il n'était qu'un document de travail interne, non soumis au vote des élus ».

Ainsi, son élaboration s'appuie sur la réflexion de groupes de travail dénommés « club des investisseurs », lesquels réunissent périodiquement les directions opérationnelles sous l'égide du directeur général des services. Ce groupe de travail se réunit environ trois fois par an. Les comptes rendus, produits de 2017 à 2019, rappellent les éléments de contexte et donnent des informations sur les évolutions attendues, les difficultés rencontrées et les suites à donner afin de documenter les dossiers qui seront présentés par le maire au conseil municipal. Enfin, à partir du document produit, dans le cadre de la préparation budgétaire, le maire et les élus présents dans les différentes commissions municipales priorisent et proposent au conseil municipal les investissements à engager.

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

Si le maire a rappelé l'intérêt qu'il y avait pour les élus à suivre les investissements les plus significatifs dans le cadre de la procédure des autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP), il estime inopportun pour les raisons précitées la formation et l'adoption du PPI par le conseil municipal.

A minima, la chambre régionale des comptes recommande à la commune de produire à l'appui du rapport sur les orientations budgétaires les engagements pluriannuels envisagés par la collectivité conformément à l'article L. 2312-1 du CGCT.

<p>Recommandation n° 2 : Produire à l'appui du rapport sur les orientations budgétaires les engagements pluriannuels envisagés par la collectivité conformément à l'article L. 2312-1 du CGCT.</p>

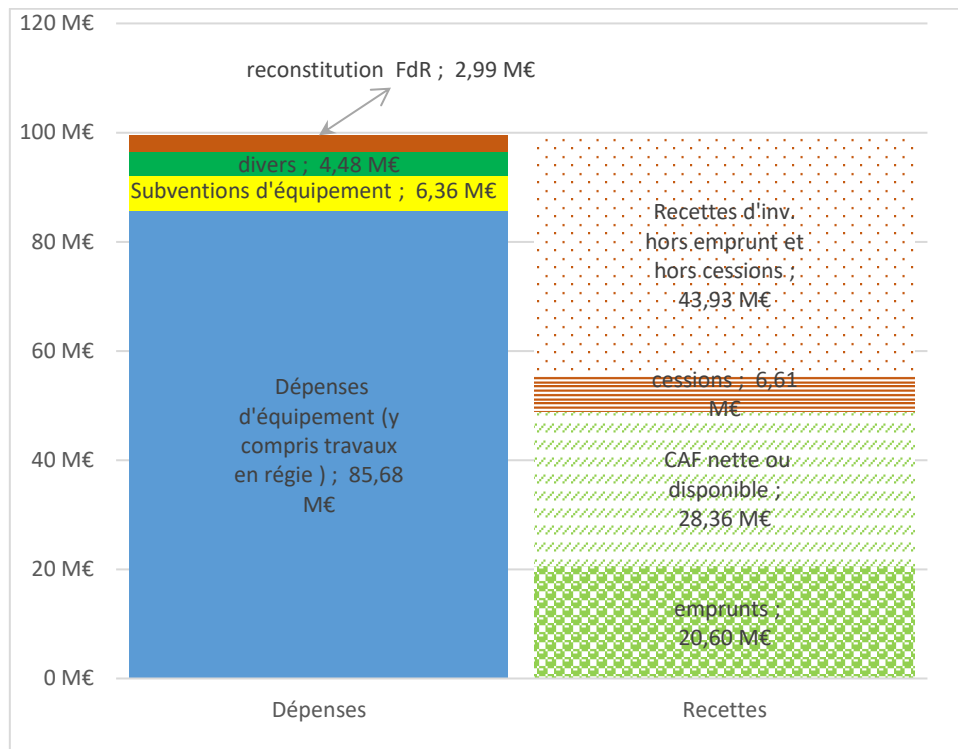
5.3 Le financement et la soutenabilité des dépenses d'investissement

5.3.1 Le volume et la nature des investissements

Les dépenses d'investissement décrites comprennent outre les dépenses d'équipement, les dépenses qui entrent de façon durable dans le bilan de la collectivité. Ces dépenses sont suivies soit par opérations soit en AP/CP (autorisations de programme/crédits de paiement).

La part des dépenses d'équipement réalisées par la commune représente sur la période 86,10 % des dépenses d'investissement. Le graphique ci-après représente le volume des dépenses d'investissement par nature ainsi que le volume de leurs financements.

Graphique n° 8 : Volume des dépenses et recettes d'investissement sur la période 2014-2019



Source : comptes de gestion – arrondis et graphique CRC

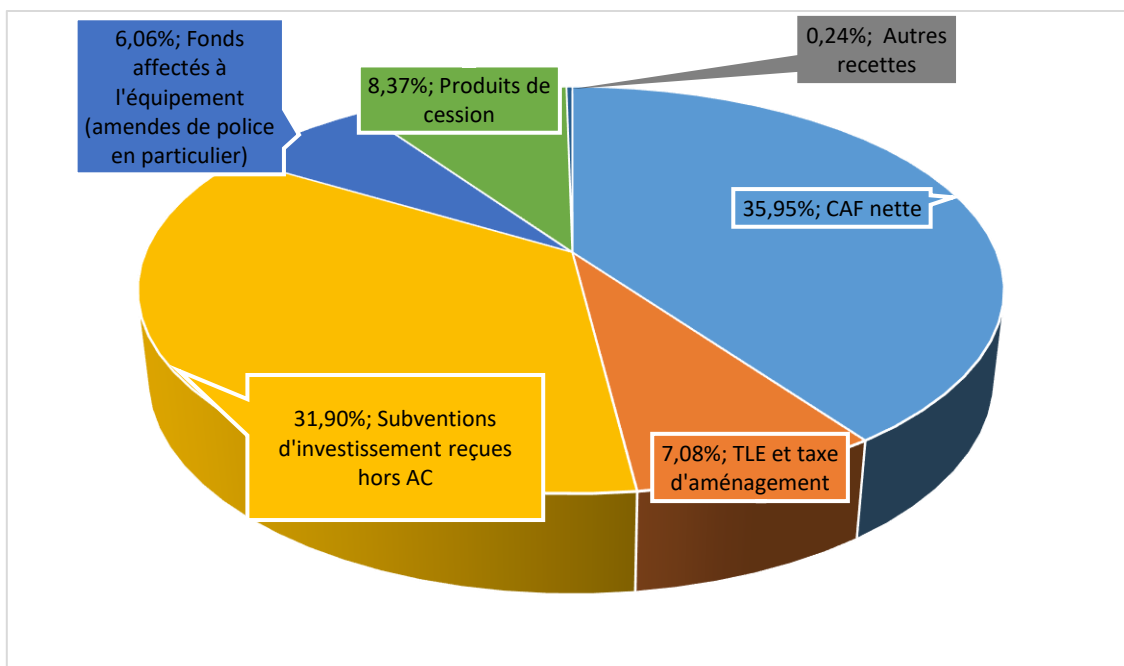
Pour la ville de Niort, les dépenses d'investissement sont suivies à 38 % par opération et à 62 % hors opération sur la période⁵⁶.

⁵⁶ Moyenne calculée sur l'ensemble de la période examinée à partir des comptes de gestion.

5.3.2 La ventilation des financements disponibles

5.3.2.1 La composition des financements propres disponibles et leur évolution

Graphique n° 9 : Composition des financements propres disponibles⁵⁷



Source : comptes de gestion – graphique et pourcentages CRC

Le financement disponible est constitué majoritairement par de l'autofinancement. Si la capacité d'autofinancement (CAF) nette augmente de 47,51 %, les recettes d'investissement connaissent en revanche une baisse de l'ordre de 31 %. Les subventions d'investissement reçues, qui représentent 32 % du financement propre, sont en baisse de 19,78 %⁵⁸, ainsi que les autres modes de financement, hors cession. Les cessions, qui représentent 8 % du financement, sont en hausse de 11 % sur la période.

Sur la période 2014-2019, les financements propres cumulés (78,9 M€) représentent 79 % des recettes d'investissement cumulées (99,5 M€) contre 21 % pour l'emprunt (20,6 M€).

⁵⁷ Hors emprunt.

⁵⁸ Ce sont les recettes liées au fonds de compensation de la TVA, les amendes de police ainsi que la taxe locale d'aménagement qui connaissent les plus fortes diminutions.

Tableau n° 21 : Évolution du financement propre disponible

En K€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	évolution 2014/2019
CAF brute	9 129	10 432	9 124	9 174	10 807	11 254	23,28 %
- Annuité en capital de la dette	5 253	5 512	4 926	5 103	5 227	5 536	5,40 %
= CAF nette ou disponible (C)	3 876	4 920	4 199	4 071	5 580	5 718	47,51 %
TLE et taxe d'aménagement	910	1 103	1 555	763	940	318	-65,11 %
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	3 649	-891	977	842	1 768	1 861	- 49,00 %
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	4 341	4 468	2 211	6 938	3 728	3 482	- 19,78 %
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	993	839	901	703	778	567	- 42,94 %
+ Produits de cession	1 389	871	936	922	950	1 540	10,85 %
+ Autres recettes	25	0	121	0	0	41	61,65 %
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	11 308	6 390	6 702	10 167	8 164	7 809	-30,94 %
= Financement propre disponible (C+D)	15 184	11 309	10 900	14 239	13 743	13 527	- 10,92 %
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	14 990	14 511	10 892	13 516	14 478	17 290	15,35 %
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	1 481	929	1 786	581	803	777	- 47,55 %
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-185	-3 506	107	4 864	1 241	192	203,80 %
- Participations et inv. financiers nets	-1 415	-287	74	-672	1	-226	84,06 %
+/- Variation autres dettes et cautionnements	718	230	1 055	683	716	540	- 24,81 %
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-404	-568	-3 012	-4 733	-3 495	-5 047	- 1150,73 %
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	-443	-417	450	13	360	-313	29,20 %
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-846	-985	-2 562	-4 720	-3 134	-5 361	- 533,57 %
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	7 200	2 400	1 500	0	5 000	4 500	- 37,50 %
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	6 354	1 415	-1 062	-4 720	1 866	-861	- 113,54 %

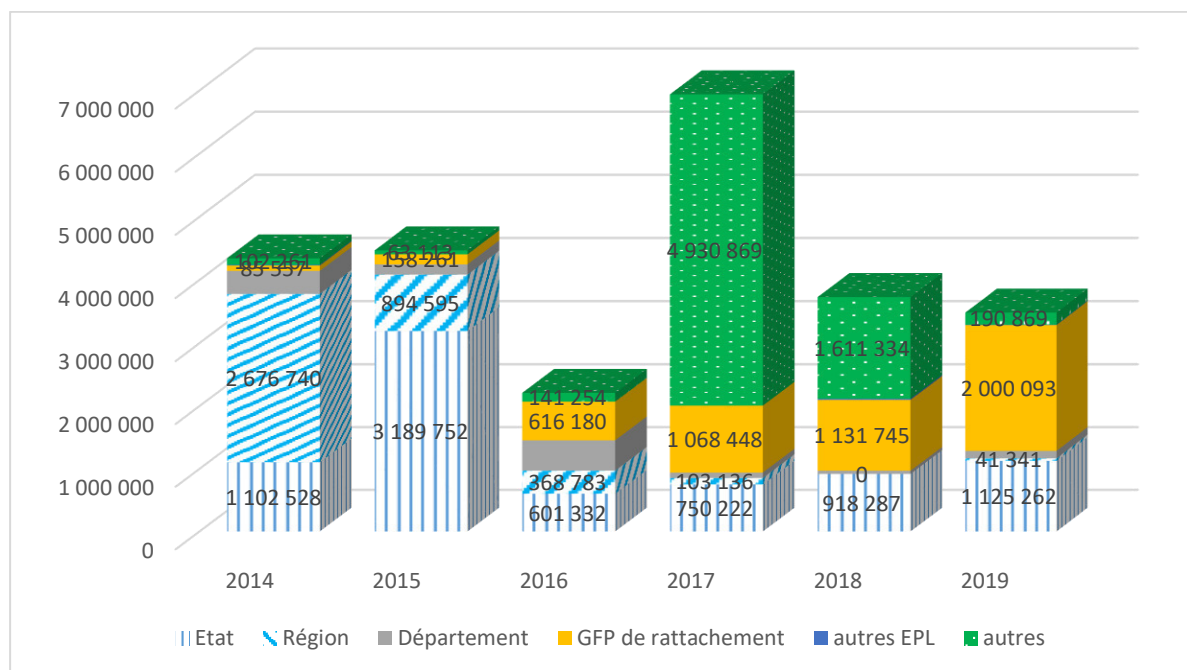
Source : données ANAFI issues des comptes de gestion – calculs, arrondis et tableau CRC

La politique des cessions/acquisitions des immeubles bâtis répond à une volonté d'optimisation de gestion patrimoniale engagée depuis 2013 (par exemple, cession des immeubles sans affectation) et de meilleure gestion des bâtiments dont la ville est propriétaire (cession lors d'une fin de mise à disposition ou pour un retour de portage immobilier ou encore en fin de bail emphytéotique). En pratique, les cessions/acquisitions de terrains sont recensées par le service action foncière (direction de l'espace public).

5.3.3 La mobilisation des financements externes

Si les subventions versées à la ville de Niort ont fortement diminué sur la période contrôlée (- 858 526 €), l'évolution est cependant très disparate en fonction des financeurs.

Graphique n° 10 : Évolution du subventionnement de la ville par financeur



Source : comptes de gestion – graphique et arrondis CRC

Ainsi, les subventions de la région diminuent de plus de 98 % entre 2014 et 2019, celles-ci représentant sur la période 16 % des subventions reçues par la ville. Dans la réponse au rapport d'observations provisoires, la ville de Niort a précisé « que la région Poitou-Charentes avait été signataire en novembre 2007 de la convention ANRU⁵⁹ 2007-2014 et s'était engagée sur un montant global ferme de subventions de 6 325 010 €.

De plus, en mars 2008, la Région avait signé avec la communauté d'agglomération du Niortais et la ville de Niort un contrat régional de développement durable (CRDD) pour la période 2007-2013.

Dans ce cadre, la ville de Niort a bénéficié d'une dotation de 4 945 724 €. L'année 2014 correspond à l'achèvement de la convention ANRU et du CRDD et aux paiements du solde des subventions, pour un montant global de près de 2,6 M€, accordées au titre des programmes de financement suivants :

- place de la Brèche : requalification du mail et de la voirie des martyrs de la résistance (recette CRDD de 700 K€) ;

⁵⁹ ANRU = agence nationale de renouvellement urbain.

- opération de renouvellement urbain comprenant la reconstruction du groupe scolaire Jean Zay (recette PRUS de plus de 700 K€) et l'aménagement des places et du parvis du Clou Bouchet (recette PRUS de plus de 1 160 K€).

Après la fusion des régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes, le CRDD n'a pas été reconduit et la nouvelle grande Région a refusé de s'engager dans les conventions du contrat de ville 2015-2020.

Depuis 2016, la région Nouvelle-Aquitaine ayant recentré ses aides et dispositifs de soutien, la ville de Niort a réalisé peu de projets en adéquation avec les orientations et les objectifs des dispositifs et appels à projets de la région Nouvelle-Aquitaine, lesquels seraient plus orientés vers les EPCI ».

Les subventions de l'État continuent de progresser entre 2014 et 2019 (+ 2,06 %) et représentent plus de 30 % des subventions reçues.

Dans le cadre du programme PACT, la communauté d'agglomération accompagne les projets d'investissement de ses communes membres. Le montant des subventions versées à la ville de Niort augmente de plus de 1,9 M€. Ces subventions représentent 20 % des subventions reçues.

Les subventions comptabilisées dans la rubrique « autres », qui représentent 27,97 % des subventions reçues, concernent des subventions versées par la ville de Niort au concessionnaire et réintégrées, pour la concession d'aménagement « terre de sport » en 2017 et en 2018⁶⁰, au budget principal. Le montant des autres subventions progresse ainsi de 87 % entre 2014 et 2019.

5.3.4 La valorisation des certificats d'énergie

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

Dans le cadre de travaux d'économie d'énergie, la ville de Niort peut bénéficier de CEE pouvant ensuite être vendus à des obligés sur le marché dédié à ces transactions⁶¹.

Une première délibération de 2015⁶² a entériné le principe de la cession des CEE. Deux transactions ont eu lieu, en 2015 et en 2017⁶³, générant un montant total de recettes pour la collectivité de 182 227 €.

Malgré son caractère appréciable, cette source de financement des dépenses d'équipement reste anecdotique pour la collectivité. L'intérêt du dispositif devrait d'ailleurs se mesurer en prenant en compte des dépenses exposées dans le cadre du recensement et de la

⁶⁰ Au total en 2017 plus de 4,7 M€ et 1,4 M€ en 2018 de subventions versées par la ville pendant la durée de la concession, sont réintégrés dans le budget principal, après la reprise par la ville de la concession d'aménagement.

⁶¹ Site de l'Ademe : <https://www.ademe.fr/expertises/changement-climatique/passer-a-l'action/comment-valoriser-economies-denergie-cee/principes-fonctionnement-dispositif-cee>

⁶² Délibération 2015-137 du 18 mai 2015.

⁶³ Délibération 2017-197 du 22 mai 2017.

déclaration des travaux ouvrant droit à des CEE ainsi que de leur vente : il n'est pas certain que ce dispositif soit in-fine intéressant financièrement et incitatif pour la commune.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la ville de Niort confirme le constat de la chambre régionale des comptes tout en rappelant sa volonté d'organiser au mieux le processus de valorisation. En effet, si la source de financement reste « anecdotique » pour elle, elle juge tout de même intéressant de valoriser les CEE obtenus sur les dépenses d'investissement de la collectivité.

Elle indique ainsi avoir cédé récemment pour un peu plus de 13 000 € de CEE, correspondant à la valorisation de travaux d'économie d'énergie réalisés en 2018 (isolation de toiture et changement de chaudières), représentant 1,85 GWh ainsi que déposé deux déclarations sur le registre national Emmy pour des travaux qui concernent Port Boinot et qui cumulent presque 5 GWh, avec une recette escomptée de 35 000 €.

5.3.5 La gestion en AP/CP

La commune a la possibilité de gérer en autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP) les dotations budgétaires affectées aux dépenses d'investissement⁶⁴. Si ce mode de gestion reste une faculté, il permet néanmoins une meilleure lisibilité et un meilleur suivi des opérations. En effet, les autorisations de programme, constituant la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées, peuvent être révisées. Les crédits de paiement, constituant la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AP correspondantes, peuvent ainsi être évalués plus finement et donner lieu à un meilleur taux de réalisation.

La commune de Niort a décidé de suivre en AP/CP six « projets » :

- l'aménagement de Port Boinot⁶⁵, dont les délibérations annuelles font évoluer tant les AP que les CP en fonction de l'avancée du projet⁶⁶ ;
- la mise en accessibilité (programme AD'AP) de son patrimoine ;
- le chantier de Notre-Dame (classée monument historique) ;
- la rénovation de l'Hôtel de ville⁶⁷ ;
- la création du centre technique « espaces verts et naturels »⁶⁸ ;
- le renouvellement urbain du quartier Pontreau / colline Saint André⁶⁹.

Les trois derniers ont été votés en décembre 2019. En outre, ces travaux sont suivis budgétairement par opération. Ainsi au 31 décembre 2019, les dépenses d'investissement

⁶⁴ Article L. 2311-3 du CGCT.

⁶⁵ Il s'agit de la transformation du site de l'ancienne ganterie Boinot ; cf. *infra*.

⁶⁶ Cinq délibérations ont ainsi été prises : 2015-447 ; 2017-98 ; 2018-169 ; 2019-413 et 2019-917.

⁶⁷ Cette autorisation de programme retrace l'aménagement des espaces publics de la rue et de la place de l'Hôtel de ville, et non de la rénovation du bâtiment en lui-même.

⁶⁸ La création du centre technique espaces verts et naturels retracé par l'AP a pour objectif de mutualiser les équipements actuellement dispersés sur sept sites distincts.

⁶⁹ Cette AP s'inscrit dans un dispositif « politique de la ville » dont le cadre est fixé par une convention de renouvellement urbain.

suivies en AP/CP représentent 67 % des dépenses d'investissement réalisées et votées par opérations et 23 %⁷⁰ des dépenses réelles totales d'investissement.

Ces opérations sont suivies et réajustées périodiquement tant en AP qu'en CP, en fonction notamment des décisions d'inclure de nouvelles tranches de travaux ou encore de l'avancée des travaux.

C'est par exemple le cas de l'opération de Port-Boinot précitée, dont les délibérations annuelles font évoluer le montant de l'autorisation de programme (AP) ainsi que la ventilation des crédits de paiements (CP) en fonction de l'avancée du projet⁷¹.

Tableau n° 22 : AP/CP Port-Boinot actualisés des montants votés en conseils municipaux

en € TTC		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
N° délibération	AP dépenses	CP dépenses						
2015_447	13 905 000	765 000	1 200 000	5 645 000	4 000 000	2 000 000	295 000	
2017_98	15 807 690	710 589*	797 000	2 991 000	7 000 000	2 850 000	1 000 000	459 102
2018_169	15 807 690	710 589*	501 853*	2 920 100	7 030 000	2 900 000	1 075 900	669 249
2019_217	16 865 000	710 589*	501 853*	1 429 966*	9 301 472	3 075 000	1 097 664	748 457
2019_413	17 302 600	710 589*	501 853*	1 429 966*	8 279 072	3 615 000	1 097 664	1 668 457
2020_170	19 949 043	710 589*	501 853*	1 429 966*	7 211 189*	4 912 783	1 867 664	3 315 000

Source : délibérations de la ville de Niort – tableau et arrondis CRC

*crédits réellement consommés opération 92016001 - Source : comptes de gestion

5.3.6 L'exécution des dépenses d'investissement votées

Les dépenses d'équipement augmentent sur la période de 15 % et les subventions d'investissement versées, même si elles représentent plus de 6 M€ sur la période, diminuent de 47,55 %. Ces subventions relèvent des aides visant à une meilleure attractivité, notamment dans le cadre de la démarche de subvention durable (attribution d'aides aux bailleurs), ou encore des financements attribués dans le cadre de l'OPAH-RU pour l'amélioration de l'habitat ou l'amélioration des bâtiments communaux⁷². Elles incluent également les subventions d'équipement versées à la CAN⁷³ ou à la SEM Deux-Sèvres aménagement dans le cadre des plans de financement arrêtés.

⁷⁰ Les ratios ont été calculés à partir des états de consommations de crédits du compte de gestion 2019 de la ville.

⁷¹ Cinq délibérations ont ainsi été prises : 2015-447 ; 2017-98 ; 2018-169 ; 2019-413 et 2019-917.

⁷² Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la ville de Niort indique que depuis le 1^{er} janvier 2018, l'OPAH RU est sous compétence communautaire, le pilotage relève donc de la communauté d'agglomération du Niortais mais la ville continue d'en gérer, le cas échéant, le volet technico-juridique (enquête parcellaire et expropriation). Les dépenses d'investissement en cas d'expropriation sont prises en charge par la ville de Niort et ses dépenses d'investissement concernant les propriétaires occupants ainsi que les propriétaires bailleurs s'effectuent en application de la convention OPAH RU communautaire.

⁷³ Délibération 2014-85 relative à la subvention d'équipement pour travaux d'agrandissement de l'ensemble technique communautaire en vue de la mutualisation du garage communautaire.

Tableau n° 23 : Mandatements des subventions d'investissement versées par type d'organisme

<i>En €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total général
<i>Départements</i>			24 487		125 913		150 401
<i>Communes membre du GFP</i>					19 578		19 578
<i>GFP de rattachement : études, biens mobiliers</i>					176 386	522 242	698 628
<i>GFP de rattachement bâtiment</i>	433 634	100 000		19 195			552 829
<i>Autres groupements : bâtiments</i>						11 735	11 735
<i>Services rattachés à caractère industriel et commercial</i>	211 893	21 000					232 893
<i>Autres organismes publics</i>				3 777			3 777
<i>Sub aux personnes de droit privé : biens mobiliers, matériels et études</i>		5 187	14 619	23 694	5 500	3 636	52 637
<i>Sub aux personnes de droit privé bâtiments et installations</i>	623 920	802 370	1 704 766	534 128	332 600	224 137	4 221 922
<i>Sub d'équipement en nature aux organismes publics</i>	211 556		33 487		142 657		387 700
<i>Sub d'équipement en nature aux personnes de droit privé</i>			8 142		25	15 082	23 249
Total général	1 481 004	928 557	1 785 502	580 794	802 660	776 832	6 355 348

Source : comptes de gestion – arrondis et tableau CRC

Les taux annuels de réalisation des dépenses d'équipement sont hétérogènes, et plutôt faibles. En fonction des années, certaines opérations programmées donnent lieu à un taux de réalisation bas (par exemple, l'opération de Port-Boinot au 31 décembre 2018, réalisée à hauteur de 48,97 %, a donné lieu à une annulation de crédits de 1,5 M€).

Tableau n° 24 : Taux annuels de réalisation des opérations d'équipement⁷⁴

<i>En €</i>	<i>dépenses votées pour l'année</i>	<i>dépenses réalisées</i>	<i>taux de réalisation</i>
2014	25 924 947	15 064 836	58,11 %
2015	22 461 109	14 299 076	63,66 %
2016	20 844 319	11 757 397	56,41 %
2017	22 823 259	13 291 350	58,24 %
2018	21 546 653	13 937 552	64,69 %
2019	24 128 009	11 282 726	46,76 %
TOTAL	137 728 296	79 632 937	57,82 %

Source : comptes administratifs – tableaux et arrondis CRC

Si la gestion en AP/CP devrait permettre d'atteindre un meilleur taux de réalisation (CP), il est notable que les résultats sont disparates selon les années et les opérations : ainsi,

⁷⁴ Issus de l'état II-A3 du compte administratif.

avec 297 160 € de crédits engagés sur la période, le taux de réalisation moyen de l'opération Notre Dame n'est que de 20, 72 %. A contrario, l'opération Port-Boinot qui cumule un montant de 12,76 M€ sur la période dispose d'un taux de réalisation moyen de 77 %. L'opération AD'AP présente un taux de réalisation moyen de 51 %.

Tableau n° 25 : Évolution des taux de réalisation des opérations suivies dans le cadre d'une AP/CP

Taux (CP votés/CP réalisés)	2016	2017	2018	2019
Port Boinot	92,89 %	62,97 %	48,97 %	87,10 %
AD'AP	38,95 %	59,38 %	37,44 %	82,31 %
Notre Dame	9,27 %	0 %	70,98 %	19,65 %
total	69,47 %	58,70 %	46,65 %	86,35 %

Source : comptes administratifs – tableau CRC

La chambre régionale des comptes observe qu'en comparaison du taux relativement faible enregistré sur les dépenses totales d'investissement réalisées, celui des opérations suivies en AP/CP hors AP Notre-Dame est nettement supérieur. Cette modalité de gestion, si elle est suivie, pourrait ainsi permettre à la collectivité de mieux gérer les crédits de paiement de la section d'investissement.

5.4 Les impacts durables d'investissements anciens

Les développements ultérieurs portent sur les investissements passés réalisés dans le cadre du service public du stationnement, dans le réseau de chaleur des « Brizeaux » ainsi que dans le cadre de la transition écologique.

5.4.1 Le service public du stationnement

La chambre régionale des comptes a analysé la politique d'investissement du stationnement public, tant en surface qu'en ouvrages ainsi que son articulation avec la politique des transports collectifs de l'agglomération, plus particulièrement avec la mise en place de la gratuité d'accès aux transports collectifs par la communauté d'agglomération du Niortais en 2017.

En 2017⁷⁵, 44,4 % des ménages disposent de 2 véhicules et 45,1 % d'un véhicule dans le département des Deux-Sèvres, contre 34,7 % et 46,6 % pour la France métropolitaine, soit 10 points de plus pour les détenteurs de deux véhicules contre moins d'un point pour ceux qui n'en possèdent qu'un seul.

⁷⁵ Source INSEE : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2012694>.

5.4.1.1 L'offre de stationnement en ouvrage et en surface

La ville de Niort est dotée historiquement de nombreux parkings construits, à l'exception du parking de la Brèche, dans les années 80 et 90.

Le parking de la Brèche d'environ 500 places, réceptionné fin 2011 au terme de deux décennies entre le lancement des études préalables et son entrée en service, aura coûté 13 770 000 € à la ville, financé par un emprunt de 9 770 000 €, soit un coût initial d'une place de parking à 27 540 €.

La ville dispose aujourd'hui d'une capacité de stationnement de 6 510 places dont 3 910 réglementées. Les stationnements payants sont de trois types : ceux en voirie⁷⁶, quatre parcs en ouvrage, gérés en concession et sept aménagés (y compris le parking de la Brèche⁷⁷).

Tableau n° 26 : Répartition des places payantes par nature

	Nombre de places	Nombre d'horodateurs
<i>Parcs gérés en concession</i>	1 211	so*
<i>Parcs en prestation (parking de La Brèche et autres parkings aménagés hors voirie)</i>	920 ⁷⁸	so
<i>Places gérés en prestation de service zone orange</i>	193	28
<i>Places gérés en prestation de service zone rouge</i>	298	24
<i>Places gérés en prestation de service zone verte</i>	1288	62
TOTAL	3 910	114

Source : rapport de la SO SPACE 2018 - tableau CRC

Nota : *sans objet

Le stationnement sur voirie relève d'un service public administratif et doit être comptabilisé dans le budget principal. L'activité des parcs de stationnement en ouvrage ou terrains aménagés relève quant à elle d'un service public à caractère industriel et commercial et doit être suivie dans un budget annexe. Jusqu'en 2015, le budget annexe « stationnement » ne comportait que l'activité liée au parking de la Brèche, jusqu'alors gérée via une délégation de service public (affermage) : le délégataire percevait les recettes des usagers et la collectivité percevait une redevance du délégataire. L'ensemble du stationnement hors voirie est géré au sein du budget annexe depuis 2016, seul le stationnement sur voirie reste désormais comptabilisé au budget principal.

La chambre régionale des comptes constate néanmoins que la gestion industrielle et commerciale des parkings en ouvrage relève d'une gestion en régie directe sans que le service ne dispose d'un conseil d'exploitation ni de l'autonomie financière. En conséquence, en application des dispositions des articles L. 2221-1 à 9 et L. 2221-11 à 14 du code général des collectivités territoriales, la chambre régionale des comptes recommande à la ville de doter le service public industriel et commercial du stationnement d'un conseil d'exploitation et de l'autonomie financière.

⁷⁶ 1 700 places gérées à l'aide de 114 horodateurs et réparties sur 3 zones.

⁷⁷ Ce parking a été géré en affermage jusqu'en 2016. Un marché public de prestation de service lui a succédé depuis lors.

⁷⁸ Y compris le parc de la Brèche de 530 places.

Recommandation n° 3 : Doter le service public industriel et commercial du stationnement en ouvrage d'un conseil d'exploitation et de l'autonomie financière.

La collectivité a indiqué avoir initié des démarches en ce sens auprès des services de l'État (comptable public et Préfecture) pour se conformer à la réglementation.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la ville de Niort a précisé poursuivre les démarches engagées bien que la mise en œuvre de la recommandation de la chambre régionale des comptes « *soit lourde et potentiellement coûteuse* » et qu'elle allait « *analyser les choix qui s'offrent à elle et mettre en place les mesures adéquates pour gérer le SPIC du stationnement, tout en rappelant que le choix retenu nécessitera un certain temps pour être finalisé* ». La chambre régionale des comptes rappelle que ces obligations sont la résultante du mode de gestion de la collectivité et, qu'à ce titre, celles-ci doivent être mises en œuvre dès le 1^{er} janvier 2022.

5.4.1.2 La gestion du stationnement par la société d'économie mixte So Space

Les stationnements payants municipaux sont tous gérés par la société d'économie mixte (SEM) So Space dont le capital est détenu majoritairement par la ville de Niort, soit dans le cadre de concessions très anciennes⁷⁹, soit dans le cadre de marchés de prestations de services⁸⁰ ; la délégation de service public du parking de la Brèche ayant pris fin en mars 2016.

Hors parkings concédés, les recettes d'exploitation des différents parcs de stationnement sont perçues par des régisseurs de recettes et d'avances, nommés par la ville au sein de So Space. Ces recettes sont encaissées, tant en numéraire que par des moyens modernes de paiement (cartes bancaires et smartphones). Les fonds encaissés sont versés régulièrement à la trésorerie de Niort municipale.

Les régies d'avances et de recettes n'avaient jamais fait l'objet de contrôles sur place par l'ordonnateur avant l'ouverture du contrôle des comptes et de la gestion par la chambre régionale des comptes, quand bien même un certain nombre de contrôles sur pièces étaient effectués lors de la réception des pièces justificatives et de l'émission des titres de recettes. La réglementation⁸¹ prévoit en effet que l'ordonnateur détienne les éléments administratifs relatifs à chaque régie et que dans chaque dossier de régie figure « *les procès-verbaux de vérification effectués par ses soins ainsi que ceux effectués par le comptable* ». Des contrôles ont été effectués par le comptable public en 2017 dans la mesure ce sont des régies à fort enjeu financier avec des risques significatifs ; les régisseurs manipulant d'importantes sommes d'argent.

Les contrôles ont notamment recommandé :

- d'instaurer des fonds de caisse pour les différentes régies, car jusqu'alors, afin de disposer de monnaie, c'est un flux financier entre la SEM et le régisseur (strictement interdit) qui permettait à ce dernier de disposer de monnaie ;

⁷⁹ Concession du parking Saint-Jean signé en 1994 pour une durée de 40 ans, celle du parking Marcel Paul signée en 1988 d'une durée de 80 ans, celle du parking de La Roulière pour une durée de 80 ans et enfin celle de l'Hôtel de Ville (anciennement espace Niortais) signée en 1997 pour une durée de 40 ans.

⁸⁰ Marché individualisé pour le parking de la Brèche.

⁸¹ Instruction 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relative aux régies du secteur public local ; titre 6 chapitre 2.

- de modifier les actes de création de régie afin de valider le paiement par carte bancaire pour la régie des parcs de stationnement ;
- de réévaluer le montant de la caution pour la régie du parking de la Brèche ;
- de modifier le montant de l'encaisse maximum pour la régie des droits de stationnement.

Après avoir indiqué dans un premier temps que « *toutes les recommandations émises au cours des contrôles passés n'avaient pas pu être mises en œuvre par manque de temps* », la ville a indiqué dans la réponse précitée « *avoir mis en œuvre des préconisations du comptable public relatives aux régies de stationnement* ». Elle a de surcroît mis en place un planning de rencontres régulières avec les régisseurs afin de s'assurer de la bonne mise en œuvre des préconisations du comptable public.

À l'appui de sa réponse au rapport d'observations provisoires, la ville de Niort a produit un tableau de bord de suivi des opérations de contrôle des régies effectuées au premier semestre 2021. Ces contrôles ont été réalisés après l'ouverture du contrôle de gestion réalisé par la chambre régionale des comptes. La ville s'est engagée à « *réaliser ces contrôles à échéance régulière* ».

En ne régularisant pas l'ensemble de ces éléments, l'ordonnateur aurait pu exposer le régisseur à engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire, en cas de perte ou de vol. Il existe un risque réel pour le régisseur de ne pas être couvert par le système de cautionnement et assurantiel pour les sommes perdues ou volées supérieures à l'encaisse autorisée.

En conséquence, la chambre régionale des comptes recommande de mettre en œuvre les préconisations du comptable public relatives aux régies de stationnement et de procéder à des contrôles réguliers des régies, distincts de ceux du comptable, conformément à l'article R. 1617-17 du CGCT.

Recommandation n° 4 : Mettre en œuvre les préconisations du comptable public relatives aux régies de stationnement.

Recommandation n° 5 : Procéder à des contrôles réguliers des régies, distincts de ceux du comptable, conformément à l'article R. 1617-17 du CGCT.

En outre, les contrats de concession⁸² donnent lieu au versement de subventions au concessionnaire pour contraintes de service public. La nature de ces contraintes n'a pas pu être clairement exposée ; par exemple, la délibération n° D-2018-504 du 17 décembre 2018 se contente de préciser par exemple que la compensation tarifaire dans le cadre des concessions « *[-] correspond à la différence entre les tarifs votés par la ville et les tarifs d'équilibre proposés par la SO Space* »⁸³.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la ville de Niort précise que la subvention d'équilibre est justifiée par la différence entre un tarif d'équilibre d'exploitation proposé par le concessionnaire et le tarif par type d'usagers défini et validé par le conseil municipal dans le cadre de sa politique tarifaire du stationnement. Les tarifs votés, inchangés depuis 2016, ne permettent pas d'équilibrer les comptes des parkings de La Roulière et de Saint-

⁸² C'était également le cas de la gestion du parking de la Brèche avant 2016 dans le cadre d'un affermage.

⁸³ À titre d'exemple, voir également la délibération n° 2018-504 du 17 décembre 2018.

Jean. Les parkings de l'Hôtel de Ville et Marcel Paul arrivent à l'équilibre d'exploitation sans compensation tarifaire.

Tableau n° 27 : Montant des subventions versées à So Space dans le cadre des concessions

<i>En € HT</i>	Montant de la compensation tarifaire
2016	390 936
2017	375 143
2018	375 143
2019	360 724
TOTAL	1 501 946

Source : comptes de gestion – tableau CRC

La chambre régionale des comptes invite la collectivité concédante à mieux formaliser les contrôles liés aux concessions afin d'être en mesure d'apprécier finement le bien-fondé des demandes de compensation du concessionnaire et plus largement en tant qu'acheteur de juger des montants facturés à la ville dans le cadre des prestations hors concessions (gestion des autres parkings en ouvrage ou sur terrains aménagés ainsi que du stationnement sur voirie).

Ce service public industriel et commercial doit s'équilibrer in fine par les seules ressources issues de son exploitation, et non par des subventions d'équilibre permanentes.

5.4.1.3 Le coût du service public du stationnement pour la ville de Niort

Dans le cadre des concessions, le concessionnaire produit un rapport annuel par concession. Les rapports contiennent outre les éléments financiers, les moyens humains et les indicateurs d'exploitation des indicateurs relatifs aux autres parkings gérés par So Space. La ville a indiqué vouloir rationaliser ces rapports et que ceux-ci ne contiennent que les données relatives à chaque concession⁸⁴. Néanmoins, même si les rapports précités contiennent en annexes certaines données chiffrées (nombre de tickets horaires délivrés mensuellement, le nombre d'abonnés fin de mois et le nombre de places amodiées), celles-ci ne donnent aucune indication quant aux taux d'occupation des parkings concédés.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la ville de Niort précise que « *son niveau d'exigence concernant les données transmises par la SEM So Space a beaucoup augmenté ces dernières années, par exemple en demandant d'abord que soient sortis du rapport annuel les parcs gérés en marché public puis dans un second temps de réaliser un rapport par contrat de délégation* » et s'engage à demander désormais à la SEM So Space de mentionner le taux d'occupation des parcs dans les prochains rapports remis.

La SEM So Space produit également mensuellement un rapport nommé « observatoire du stationnement » reprenant un certain nombre d'éléments relatifs au stationnement dans la ville : les chiffres du stationnement sur voirie, la fréquentation horaire des parkings en ouvrage et aménagés, le nombre et la ventilation des abonnements dans certains parkings, etc...

⁸⁴ Délibération 2019-532 du 17 décembre 2019.

La collectivité produit également des documents budgétaires ainsi que des rapports d'orientation budgétaire, lesquels se limitent à quelques informations d'ordre financier⁸⁵. Toutefois, quelle que soit la source, l'information disponible ne permet pas en première approche d'apprécier le taux de remplissage des différents parkings.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la SEM So Space précise qu'elle « *préfère mettre en avant le taux de foisonnement⁸⁶ que celui du taux d'occupation qui ne reflèterait pas la fréquentation d'un parking* ». Toutefois, celle-ci n'explicite ni la notion ni le calcul de ce taux pour l'ensemble des parkings de la ville : en l'état, la société So Space ne justifie pas en quoi cet indicateur serait plus pertinent que d'autres pour juger de l'occupation d'un parking. De plus, si la technique du foisonnement devait augmenter le chiffre d'affaires de la SEM, cela devra mécaniquement réduire les engagements de la ville envers elle.

Or, certains éléments des rapports précités laissent présager des taux de remplissage inégaux et faibles pour certains parkings, en particulier en ouvrage. Le rapport de l'Observatoire du stationnement mentionne par exemple, pour le parking de 350 places de La Roulière, une moyenne journalière de 25 véhicules en stationnement horaire en 2019 ou de 81 véhicules pour le parking Marcel Paul de 471 places contre 1 556 véhicules en stationnement horaire au parking de la Brèche.

Les comptes d'exploitation simplifiés des concessions transmis par le concessionnaire révèlent également des chiffres d'affaires faibles et très disparates entre parkings concédés.

⁸⁵ Cf. par exemple la page 15 du ROB du budget primitif 2020.

⁸⁶ Un parking avec « foisonnement » des places, est un parking qui dispose sur une seule et même place d'une utilisation successive de celle-ci par différents usagers dans le temps (en fonction par exemple du jour de la semaine ou de l'horaire).

Tableau n° 28 : Ventilation chiffres d'affaire 2018 par concession et stationnement sur voirie

<i>Ventilation chiffres d'affaires en €</i>	<i>La Roulière</i>	<i>Hôtel de ville</i>	<i>Marcel Paul</i>	<i>Saint-Jean</i>	<i>Totalité stationnement sur voirie</i>
<i>Nombre de places offertes par parking ou total sur voirie</i>	350	245	471	146	1 779
<i>Dont places amodiées</i>	1	9	98	49	so
<i>Chiffres d'affaires 2018 (ventes tickets horaires, abonnements et amodiations/recettes horodateurs sur voirie)</i>	154 005 €	302 652 €	314 661 €	98 802 €	613 922 €*
<i>Chiffres d'affaires journaliers (CA/365)</i>	422 €	829 €	862 €	271 €	1 681 €
<i>Chiffres d'affaires annuels par place (CA/capacité du parking)</i>	440 € par place par an	1 235 € par place par an	668 € par place par an	677 € par place par an	345 € par place par an
<i>Chiffres d'affaires annuels par place par jour</i>	1,20 € par place par jour	3,38 par place par jour	1,83 € par place par jour	1,85 € par place par jour	0,94 cts par place par jour***

Source : données observatoire du stationnement 2018 – arrondis, calculs et tableau CRC

Nota : * Ce CA ne tient pas compte des recettes issues du paiement du forfait post stationnement payé en cas de non-paiement de la redevance de stationnement initiale ; les recettes post stationnement s'élevaient en 2018 à 234 345 € ;

** C'est une moyenne toutes zones de tarification comprises (verte, orange et rouge) ;

*** En comparaison des parkings en ouvrage, les plages horaires gratuites sont beaucoup plus importantes.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la ville de Niort précise que : « 2 parkings connaissent aujourd'hui des recettes moins importantes : La Roulière et Saint-Jean. Le parking souterrain La Roulière se situe dans le cœur de la colline Saint-André, difficilement repérable et pas facilement accessible par ses usagers au sein de rues étroites. Quant au parking Saint-Jean, il n'a que des abonnés.

Une politique forte a été menée sur le parking La Roulière notamment pour attirer les riverains avec un tarif « abonnés » de 30 € par mois⁸⁷. Le parking Saint-Jean est géré de manière à appliquer, par une connaissance fine de ses abonnés, un nombre d'abonnés beaucoup plus important que le nombre de places de stationnement réelles. En effet, le parking dispose de 146 places dont 16 privatives, et il est totalisé au 31/12/2020, 129 abonnés et 48 amodiataires soit 177 contrats pour 130 places donc un taux de foisonnement de 36 %.

De même, concernant le parking Marcel Paul, ce dernier dispose de 471 places ouvertes à la clientèle abonnés et horaire. Il peut avoir un taux d'occupation par exemple de 60 % en moyenne, soit 283 véhicules présents. Or il est important de considérer le nombre d'abonnements et amodiations souscrits : au 31 décembre 2020, 475 abonnements et 98 amodiations, soit 573 contrats pour 471 places. Le taux de foisonnement est donc de 21,7 %. Il faut ajouter à cela la clientèle horaire, soit 13 220 entrées (21 238 en 2019) ».

⁸⁷ Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la SEM So Space précise que la clientèle horaire préfère stationner à proximité des commerces ; ce qui explique que certains parkings soient davantage dédiés au stationnement d'une clientèle d'abonnés.

La ville conclut que « *le taux d'occupation n'est donc pas le meilleur indicateur pour analyser la bonne utilisation ou fréquentation d'un parking.* ».

Si l'attractivité des parkings de la ville ne se mesurent effectivement pas uniquement par leurs seuls taux d'occupation, la chambre régionale des comptes observe néanmoins que malgré les taux de foisonnement précités les chiffres d'affaires par place de parking, non contestés par la ville, restent faibles.

Or, hors stationnement sur voirie, la ville verse à son prestataire, la société So Space, au titre de la gestion de ses parkings en ouvrage (parking de la Brèche) ou aménagés les montants nets suivants :

Tableau n° 29 : Flux financiers 2016- 2020 avec la SEM So Space retracés dans le budget annexe stationnement

<i>Recettes/dépenses BA Stationnement en K€</i>	2016*	2017	2018	2019	2020
<i>Dépenses (paiements prestations So Space)</i>	1 446	1 414	1 586	1 568	1 459
<i>Recettes (facturations ville à So Space)</i>	110	111	117	115	8
<i>Remboursements taxe foncière à la ville</i>	95	96	101	99	0
<i>Recettes hors remboursements taxe foncière (TF**)</i>	15	15	16	16	8
<i>R-D (hors TF) = montants « nets » versés</i>	-1 431	-1 399	-1 569	-1 551	-1 451

Source : données ville de Niort – arrondis, calculs et tableau CRC

NOTA : * Le tableau démarre en 2016 afin d'avoir un périmètre de comptabilisation constant et comparable : jusqu'en 2015, le parking de la Brèche était géré en délégation de service publique et les recettes perçues par le délégataire pour son propre compte.

**Les recettes versées par la société So Space sont calculées hors remboursement de la taxe foncière à la ville car cette recette ne vient que compenser le paiement de la taxe foncière par celle-ci.

Par ailleurs, la ville règle chaque année à la société So Space un montant moyen de 210 416 € au titre de la gestion du stationnement sur voirie.

Tableau n° 30 : Montant annuel payé à la SEM So Space pour la gestion du stationnement sur voirie

<i>En K€</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Coût gestion stationnement sur voirie</i>	216	222	185	191	238

Source : données ville de Niort – arrondis et tableau CRC

NOTA : Le budget général recense d'autres dépenses liées au stationnement, lesquelles font l'objet de paiements à So Space. Il s'agit, essentiellement d'achat d'abonnements ou de tickets pour le compte de la ville.

Au total, le coût de la gestion des parkings de la ville de Niort, hors investissements, est annuellement de l'ordre de 1,7 M € ; s'ajoute à ce coût d'« exploitation » du service stricto sensu, le montant de la subvention annuelle d'équilibre. Celle-ci est certes en baisse sur la fin de période contrôlée mais son montant moyen annuel sur la période 2016-2019 est de 968 468 €.

Tableau n° 31 : Montant annuel de la subvention d'équilibre du budget principal au budget annexe stationnement

En K€	2016	2017	2018	2019
Compte 774 «subvention exceptionnelle »	1 190	825	1 078	781

Source : données comptes de gestion budget annexe stationnement – arrondis et tableau CRC

En 2019, par exemple, au total, le coût de « gestion » hors investissement des parkings de la ville est de 2 523 K€⁸⁸.

En contrepartie, les recettes tirées du stationnement évoluent favorablement sur la période contrôlée mais ne sont en 2019, par exemple, que de 2 236 K€.

Tableau n° 32 : Les recettes de stationnement 2016-2020 du budget principal (stationnement sur voirie) et du budget annexe stationnement (parkings hors concessions)

Recettes BP et BA Stationnement en k €	2016*	2017	2018	2019
BA comptes 758 puis 7588 (recettes parkings hors concessions et stationnement sur voirie)	1 120	893	1 029	1 046
BP avant 2018 : compte 7337 « droit de stationnement »	873	796	so	
BP en 2018 : compte 7337 + compte 70384 « forfait post stationnement » = 772 967 € + 234 345 €		so	1 007	so
BP en 2019 : compte 70383 « redevance stationnement » + compte 70384 « forfait post stationnement » = 765 233 € + 394 030 €			so	1 190
Total recettes	1 993	1 689	2 036	2 236

Source : données comptes de gestion – arrondis, calculs et tableau CRC

La chambre régionale des comptes observe que les recettes globales du stationnement sur voirie (+ 36 % entre 2016 et 2019) ont augmenté concomitamment à la mise place de la réforme du stationnement sur voirie applicable à compter du 1^{er} janvier 2018. Cette évolution mériterait d'être analysée finement afin d'en déterminer les causes exactes : évolutions tarifaires, modifications des durées et des zones de stationnement, nouvelles facilités de paiement (paiement par carte bancaire, par téléphone mobile), montant du FPS supérieur au montant de l'ancienne amende forfaitaire⁸⁹, etc...

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la ville de Niort indique « qu'après la réforme du stationnement sur voirie à compter du 1^{er} janvier 2018, la hausse des recettes se justifie par des évolutions tarifaires, la mise en place de nouveaux modes de paiement et l'allongement des durées autorisées de stationnement.

En zone rouge et orange, par exemple, la ville précise que le stationnement est passé d'une durée limitée à 2 heures pour 2,40 € à 3 heures pour 30 € et d'une durée de 8 heures en zone verte pour 5 € à 8h30 pour 30 €.

⁸⁸ Le calcul est le suivant : 1 551 196 € + 190 616 € + 781 275 € soit au total 2 523 087 €.

⁸⁹ La ville de Niort joint néanmoins à sa réponse au rapport d'observations provisoires un état récapitulatif 2018/2019 des dépenses et des recettes liées à la gestion du forfait post stationnement : en 2019, le FPS aurait coûté 41 322 € de plus que ce qu'il n'aurait rapporté à la collectivité.

La hausse du niveau de recette serait également due à la mise en place du paiement par carte bancaire. Ce mode de paiement, pour la partie horaire (hors forfait résident) représente dès 2018, 34 % des paiements, 40 % en 2019 et 46 % en 2020 ». Quant au paiement par téléphone mobile, la ville indique qu'il ne représente qu'un pourcentage très faible des modes de paiement et ne peut constituer une explication de la hausse des recettes globales du stationnement sur voirie.

Chaque année, au global, l'exploitation des parkings coûte ainsi plus qu'elle ne rapporte à la collectivité.

L'exploitation des parkings hors voirie, activité industrielle et commerciale sensée s'équilibrer en dépenses et en recettes par les recettes tirées du service payé par les usagers, est en particulier structurellement déficitaire.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la ville fait observer que *« le service public du stationnement hors voirie, car il s'agit d'ouvrages coûteux, est souvent déficitaire, surtout lorsque l'élasticité-prix est très forte du fait de la relativement faible attractivité de la zone urbaine considérée ». Il serait ainsi « beaucoup plus aisé de proposer des tarifs élevés de places de stationnement dans les parkings des métropoles que dans des villes de taille moyenne à l'attractivité moins forte ». La ville de Niort devrait ainsi « composer entre un prix attractif mais ne pouvant contribuer à l'équilibre, et un prix assurant une certaine viabilité du montage choisi ».*

La réponse de l'ordonnateur confirme le caractère disproportionné d'anciens investissements au regard notamment de la tarification appliquée, justifiant ainsi la nécessité pour la ville de concourir à l'équilibre financier de ce service public industriel et commercial.

La cause profonde est connue de la collectivité : les investissements dans la construction de parkings en ouvrage dans les années 80 et 90 se sont révélés globalement surdimensionnés et mal répartis sur la ville⁹⁰, aboutissant à une offre surabondante⁹¹ dans certains secteurs. Ces investissements financés en grande partie par emprunt pèsent encore aujourd'hui sur l'encours de dette du budget annexe stationnement et plus largement sur les finances de la ville à défaut d'avoir mesuré lors de la décision d'investissement les conditions de l'équilibre économique futur de chaque investissement jusqu'à leur amortissement complet⁹².

⁹⁰ cf. *infra*. Dans sa réponse précitée, la ville de Niort a précisé *« que le parking souterrain La Roulière se situait dans le cœur de la colline Saint-André, difficilement repérable et pas facilement accessible par ses usagers au sein de rues étroites ».*

⁹¹ Dans la réponse précitée, la ville fait observer que les élus de la municipalité en place entre 2008 et 2014 avaient refusé que soit édifié un parking sous la place du donjon et avait demandé que soit divisée par 2 l'offre de places de stationnement place de la Brèche.

⁹² Aucun nouvel investissement n'a été réalisé sur les parkings en ouvrage depuis la réception du parking de la Brèche en 2011. En ce qui concerne le stationnement sur voirie, la collectivité précise que pour *« [-] les places de stationnement attenantes à la voirie, les travaux effectués ne sont pas dissociés de ceux de la voirie elle-même. Seuls certains travaux particuliers, tels que le renouvellement des horodateurs, peuvent être fléchés. »* ; le remplacement des horodateurs est intervenu en 2018 pour un montant de 742 919 €.

Tableau n° 33 : Évolution des recettes du budget annexe stationnement

<i>En K€</i>	2016	2017	2018	2019
<i>subvention d'équilibre</i>	1 190	825	1 078	781
<i>recettes de stationnement</i>	1 120	893	1 030	1 046
TOTAL	2 310	1 718	2 108	1 828
<i>% des recettes / total</i>	48,50%	51,99%	48,86%	57,25%

Source : comptes de gestion – calculs, arrondis et tableau CRC

Par souci d'attractivité, la collectivité maintient à l'identique les tarifs de stationnement depuis 2016 et module ses tarifs par parking (gratuité de la première heure de stationnement au parking de la Brèche, tarifs « pause déjeuner » par exemple), par zone (mise en place de tarifs résidents du centre-ville) et par usagers (création d'abonnement mensuel ou annuel résident ou étudiant, tarif clientèle des hôtels du centre-ville⁹³, etc...). Cette politique tarifaire incitative qui a pour objectif de promouvoir l'attractivité du centre-ville rend le stationnement « bon marché » à Niort, mais celle-ci n'a pas permis d'accroître significativement les recettes du service public industriel et commercial à ce jour et nécessite avec constance le versement de compensations tarifaires au concessionnaire des quatre parkings concédés dont la régularité est questionnée.

5.4.1.4 L'articulation de la gestion du stationnement payant à celle de la gratuité des transports

L'instauration de la gratuité sur la totalité du réseau pour l'ensemble des usagers, ainsi que le développement des modes alternatifs de transport (vélos en libre-service, vélos électriques, covoiturage, etc.), lesquels ont leur propre logique, devrait en théorie plutôt pénaliser les taux de remplissage des parkings municipaux en cas de report modal durable de la voiture individuelle vers d'autres modes de transport, notamment les transports collectifs gratuits : la cohérence et l'articulation entre la politique municipale du stationnement et la politique transport de la communauté d'agglomération ne paraît pas évidente.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la ville de Niort précise que « *la politique municipale du stationnement est aujourd'hui de favoriser le report modal des places de stationnement sur voirie vers les parkings souterrains. Ainsi, il a été supprimé la totalité des places de stationnement sur la rue du 24 février pour la création d'une piste cyclable.*

Il est maintenu le caractère payant du stationnement sur voirie sur l'ensemble du périmètre, des études sont menées pour la création de zones bleues et il est développé une politique tarifaire incitative comme il a été vu précédemment (1^{ère} heure gratuite) qui doivent permettre de compenser la politique communautaire de la mobilité notamment le report modal de la voiture vers le transport collectif ».

Selon la ville de Niort, « *la politique communautaire du transport public gratuit couplée avec la politique municipale portant sur une gestion dynamique et attractive du stationnement,* » constituerait ainsi « *des offres globales adaptées et complémentaires* ».

⁹³ Les clients des hôtels peuvent stationner leurs véhicules dans les parkings : Brèche, Marcel Paul, Roulière et Hôtel de Ville au tarif de 2 € TTC la nuit (stationnement de 19 H 30 à 9 H) afin de résoudre, en partie, les problèmes de stationnement anarchique la nuit en centre-ville.

La chambre régionale des comptes rappelle que la politique du stationnement devra s'intégrer au futur plan local d'urbanisme intercommunal-déplacement (PLUiD) porté par la communauté d'agglomération du Niortais.

La municipalité ne souhaite pas à ce stade mettre en place une tarification du stationnement dissuasive, faire évoluer spatialement l'offre voire de supprimer, à l'instar d'autres villes, une partie significative des places de parking sur le ban communal.

Le maire estime que « *pour une ville moyenne comme Niort, la voiture reste un mode de transport indispensable, et une offre de places de parkings abondante et bon marché, un facteur incontournable d'attractivité, nonobstant le coût bien réel pour la collectivité* ».

5.4.2 Le réseau de chaleur du quartier des Brizeaux

Plusieurs organismes publics (l'EHPAD la Caravelle, le CCAS de la ville de Niort, Habitat Sud-Deux-Sèvres, la SEMIE et la SA HLM des Deux-Sèvres) se sont « regroupés » en 2009 sous l'égide de la ville de Niort pour faire émerger au sein du quartier des Brizeaux un projet de création d'un réseau de production et de distribution de chaleur, l'eau chaude de chauffage étant produite par une chaudière bois associée à une chaudière d'appoint fonctionnant au gaz.

Le maître d'ouvrage était la ville de Niort, qui a fait réaliser préalablement au lancement des travaux une étude de faisabilité par le centre régional des énergies renouvelables (CRER)⁹⁴.

Le coût total de l'opération était de 1 561 924 € TTC⁹⁵ pour un montant restant à charge des personnes morales intéressées au projet de 694 936 € après versement des subventions de l'ex-région Poitou-Charentes, de l'Union européenne (fonds FEDER) et de l'ADEME ; la charge résiduelle de l'investissement pour la seule ville de Niort représentant moins de 200 000 €.

Pour un montant donc relativement modeste en investissement pour la commune, ce projet présentait un triple avantage : économique pour les usagers du réseau, écologique par la production de chaleur à partir du bois, énergie renouvelable et économique en structurant une filière locale d'approvisionnement de granulats bois.

Les installations ont été mises en service en 2012 et un contrat de délégation de huit ans a été signé en septembre 2012 avec la société IDEX pour leur exploitation ; celui-ci a été prolongé d'une année jusqu'en septembre 2021 par délibération n° D-2020-27 du 3 février 2020.

Comme le montrent partiellement les rapports successifs de l'exploitant ainsi que l'étude de septembre 2019 réalisée par la société INDIGO pour le compte de la ville, les avantages attendus et les objectifs précités n'ont été que partiellement atteints.

En effet, les granulats fournis localement présentaient au démarrage de l'exploitation un taux d'humidité trop important pour ne pas encrasser la chaudière bois, occasionnant même un

⁹⁴ Association installée dans les Deux-Sèvres dont l'objet social est le conseil, la formation et la réalisation d'études/audits auprès des particuliers, collectivités publiques et entreprises dans les domaines de la sobriété énergétique, l'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables.

⁹⁵ Source : bilan provisoire de décembre 2011 transmis à la chambre régionale des comptes. Ce coût tenait compte des deux décalages de travaux en mai et septembre 2011.

arrêt complet de celle-ci de la mi-décembre 2014 à la mi-janvier 2015. La fourniture de granulats plus qualitatifs a permis d'atteindre une couverture de 80 % des besoins de chaleur par de l'énergie produite à partir du bois. Depuis 2012, la durée de fonctionnement optimal à pleine puissance de la chaudière bois n'a cependant jamais dépassé les 2 000 heures soit 84 jours sur une saison de chauffe habituelle de fin septembre à début juin. De plus, le recours à des fournisseurs plus éloignés n'a pas permis de structurer une filière d'approvisionnement local⁹⁶ comme prévu ; réduisant d'autant les bénéfices économiques et environnementaux initialement attendus de la mise en service du réseau de chaleur.

En raison du nombre limité d'abonnés (11 au total) pour un réseau de 960 ml, le réseau est peu performant : la densité d'énergie fournie par le réseau est faible et celui-ci affiche plus de 20 % de perte ; pénalisant également le bilan environnemental de l'installation.

Dans le cadre du renouvellement de l'exploitation, la ville de Niort a ainsi engagé une réflexion globale d'amélioration du fonctionnement de ce dernier. Le diagnostic posé, le but de l'étude précitée était d'investiguer les pistes d'amélioration avec pour enjeux sous-jacents : l'amélioration de la densité énergétique, l'optimisation du rendement et le renforcement de la compétitivité (économique) du réseau.

Les différentes possibilités d'évolution étudiées ont été, d'une part, l'extension/densification du réseau avec un repérage d'abonnés potentiels dans un périmètre proche (<1 km) avec une approche technico économique pour estimer la pertinence d'éventuels nouveaux raccordements et, d'autre part, la densification du réseau avec l'hypothèse d'une couverture des besoins en eau chaude sanitaire (ECS) des abonnés actuels.

L'extension du réseau paraît irréalisable dans la mesure où aucun bâtiment ou projet d'aménagement générant des besoins de chaleur n'a été identifié à proximité et un seul abonné potentiel, sur les trois identifiés par le cabinet conseil, a présenté, sur une durée de vingt ans, un intérêt économique⁹⁷ à se raccorder.

La densification du réseau par la fourniture de chaleur supplémentaire pour couvrir les besoins en eau chaude sanitaire (ECS) des abonnés actuels n'est pas non plus viable. Malgré certains avantages (fonctionnement de l'installation à l'année, contrat unique pour le chauffage et l'eau chaude sanitaire pour les abonnés intéressés), celle-ci générerait mécaniquement une consommation de gaz accrue dans la mesure où, hors saison de chauffe, seule la chaudière au gaz serait techniquement en capacité de fournir de l'eau chaude sanitaire⁹⁸. De plus, l'augmentation subséquente des charges d'exploitation augmenterait le prix de la chaleur de l'ordre de 6 % pour tout abonné y compris ceux qui décideraient de ne pas se fournir en ECS auprès de l'installation.

En conséquence, si la fourniture d'ECS paraît selon l'étude précitée « une piste d'évolution » intéressante, celle-ci ne s'impose pas d'elle-même. En effet, seuls trois abonnés, structures au sein desquelles la production d'ECS est centralisée, sont potentiellement intéressés alors que tous les abonnés verraient le prix de la fourniture d'eau chaude augmenter

⁹⁶ L'idée de départ était de s'approvisionner en bois issu du marais Poitevin.

⁹⁷ Il s'agit de la caisse d'allocations familiales (CAF) sous réserve cependant qu'un Institut médico éducatif (IME) situé à proximité se raccorde également au réseau alors que ce raccordement ne présentait pas un intérêt économique pour cette structure selon l'étude de l'AMO précitée.

⁹⁸ La chaudière au bois ne pouvant fonctionner de façon optimale qu'à pleine puissance, non nécessaire à la production d'ECS hors saison de chauffe.

de 6 %. Le risque à terme de pousser les abonnés à rechercher d'autres modes de chauffage en l'absence d'intérêt économique à être raccordés au réseau de chaleur est donc réel.

La chambre régionale des comptes observe que les trois protocoles signés en septembre 2009, octobre 2010 et septembre 2011 visent, d'abord à répartir entre les parties prenantes au projet la charge de l'investissement initial. En effet, si chaque partenaire « [-] s'engage à souscrire le contrat d'abonnement au service de distribution d'énergie calorifique mis en œuvre par la ville de Niort », la durée de l'engagement et le volume d'eau chaude souscrit ne sont pas précisés. Un abonné est donc libre de résilier son engagement à tout moment et rien ne peut l'obliger, le cas échéant, à se fournir en ECS.

La ville de Niort se retrouve ainsi propriétaire d'une installation dont l'équilibre économique est précaire sans que le gain environnemental escompté à l'origine du projet soit atteint. Le risque extrême étant que certains abonnés en cas de rénovation/réhabilitation lourdes de leurs immeubles, en particulier les organismes HLM, ou en cas d'accession à la propriété de locataires se détournent du service en renchérissant le prix de la chaleur pour les autres partenaires.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la ville de Niort précise que « *le renouvellement de la DSP en 2021 a permis à l'issue d'un appel d'offres, de changer de délégataire : 2 entreprises s'étaient portées candidates, ce qui vient nuancer la critique sur la viabilité économique de l'équipement. Un équipement non viable économiquement aurait donné lieu à un appel d'offres infructueux.* »

A minima, la question qui se pose pour la ville est néanmoins de savoir si les recettes commerciales pourront, à terme, financer, à des conditions économiques acceptables pour tous les abonnés, une modernisation du réseau (renouvellement des conduites, changement de chaudière par exemple) ou si la ville devra investir à nouveau dans l'installation voire envisager des modes de chauffage alternatifs pour ses bâtiments (groupe scolaire et CCAS).

5.4.3 Les investissements communaux dans le cadre de la transition écologique

En 2019, la ville a mandaté le CRER (centre régional des énergies renouvelables) afin d'évaluer le potentiel photovoltaïque de 23 de ses bâtiments. L'étude recense 16 sites favorables (groupes scolaires, centre technique municipal, équipements sportifs mais aussi ombrière sur le parking de la salle de spectacles de l'Acclameur) à l'implantation et l'intégration de 7 312 m² au total de panneaux photovoltaïque en toiture. La production annuelle estimée serait de 1 354 000 kWh soit l'équivalent de la consommation annuelle de 387 foyers. L'investissement total initial serait modeste de l'ordre de 1,8 M€⁹⁹, étalé sur 5 années avec un retour sur investissement entre 12 et 13 années.

Selon la ville, cette étude a permis de montrer l'intérêt, sur les plans environnementaux et économiques, de l'implantation de générateurs photovoltaïques sur les bâtiments étudiés.

Sur cette base, le service études prospectives et gestion transversale du bâti, de la direction du patrimoine et moyens de la ville de Niort, a proposé un échéancier et une programmation de travaux 2020/2025 croisés avec les besoins de renouvellement de toiture.

⁹⁹ Ces investissements ne figurent pas de manière explicite et lisible dans les investissements inscrits au dernier PPI.

Une première installation de 25kW sur le nouveau vestiaire de Pissardant a été mise en service en septembre 2020. Pour les ombrières sur parking, des sociétés d'investissement spécialisées ont été consultées.

Toutefois, les revenus issus de la vente d'électricité à un tarif d'achat garanti sur 20 ans fixé lors du raccordement des installations sont faibles et surtout la volatilité des tarifs de rachat entre le démarrage des travaux et le raccordement d'une installation ainsi que l'absence de certitude sur la pérennité du dispositif de prix de rachat garanti sur le long terme doivent inciter à la prudence.

Par ailleurs, si les panneaux photovoltaïques devaient être fabriqués et recyclés à des milliers de kilomètres de leur lieu d'installation, il n'est pas acquis que leur bilan environnemental soit très favorable.

Dans la réponse au rapport d'observations provisoires, la ville de Niort précise qu'elle étudie les possibilités en production locale de panneaux (usine de Châtellerault par exemple) pour ces prochains partenariats (application du CAPTEN), avec des formes différentes d'intervention : travaux en direct, location, EPL¹⁰⁰, partenariat, ...

La chambre régionale des comptes observe néanmoins, en l'absence de fabrication locale, que les formes différentes d'intervention envisagées ne garantissent pas nécessairement un bilan environnemental favorable pour les panneaux solaires installés.

Dans sa politique constante de promouvoir les énergies renouvelables, la ville achète également depuis novembre 2015 de l'électricité avec des garanties d'origine de production à partir d'énergies renouvelables¹⁰¹ : le surcoût à l'achat s'échelonne entre 0,15 et 0,73 centimes HT par kWh. Pour ce qui est de l'électricité dite Premium, fournie par Enercoop, lequel garantit avec certitude que les kWh consommés proviennent d'énergies renouvelables

¹⁰⁰ EPL= entreprises publiques locales.

¹⁰¹ Site Internet Orygeen.eu : « Une garantie d'origine (GO) est un Certificat d'Attributs Énergétiques électronique qui permet d'attester de la source renouvelable de l'énergie électrique ou du gaz produit dans une centrale. Le système des GO a été introduit par une directive européenne 2001/77/CE qui a imposé à tous les États membres l'obligation de développer un système de suivi fiable de l'énergie renouvelable en Europe. Les GO, un dispositif bien organisé. La garantie d'origine est un produit non tangible qui est distinct et séparé de l'électricité/gaz fournie et livrée par le distributeur d'électricité. Le certificat est émis et délivré de façon sécurisée sur un réseau national nommé "Registre national de Garanties d'Origine" géré et tenu par une entité désignée par l'État, "Powernext". Elle est délivrée au producteur d'énergie. Ce registre assure le suivi de toutes les transactions commerciales en fournissant un code à barres unique. Ce code comprend des informations détaillées sur l'origine de l'énergie; la source d'énergie (technologie solaire, éolienne...) et d'autres attributs tels que l'âge de la centrale, sa taille et si elle est subventionnée. Une GO équivaut à 1 MWh d'électricité renouvelable produite ou 1 MWh de biogaz soit ≈ 70 kg of biogaz.

Les GO sont échangées sur une base volontaire. La GO émise par le producteur est transférée à l'acheteur et annulée (achetée). Cette opération est réalisée via une plateforme IT (l'AIB pour Association of Issuing Bodies), un hub commun de communication informatique rassemblant les associations des registres nationaux / organismes émetteurs dans 20 pays européens. Il existe un marché des GO qui permet l'achat et la vente des certificats. Les garanties d'origine sont valorisées par les opérateurs de marché auprès de la bourse européenne Powernext ou bien lorsqu'ils les vendent de gré à gré. Les Certificats d'Attributs Énergétiques (EAC pour l'acronyme en anglais) sont différents dans le monde. Pour suivre l'origine de la consommation d'énergie des entreprises, différents mécanismes existent à l'échelle mondiale : avec des Garanties d'Origine en Europe, des « Certificats d'Énergie Renouvelable » (Renewable Electricity Certificates, - RECs pour l'acronyme en anglais) en Amérique du Nord et des « Certificats d'Énergie Renouvelable Internationaux » (I-REC) dans un nombre croissant de pays en Asie, en Afrique et en Amérique latine ».

de proximité, le surcoût (73 cts par kWh) peut être estimé à 40 % entre 2019 et 2020 par kWh par rapport au prix de l'électricité sans garantie d'origine.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la ville de Niort précise également que l'entreprise Enercoop soutient financièrement et techniquement de nombreux projets de production d'énergies renouvelables (EnR) par des tarifs d'achat avantageux (supérieurs aux montants issus des enchères nationales) pour le développement de projets non industriels (projet citoyen participatif, de collectivités, etc...).

A ce stade, la ville indique que ces achats concernent uniquement certains groupes scolaires représentant environ 10 % de la consommation des équipements scolaires. Par ailleurs, elle souligne que l'engagement dans la démarche d'Enercoop sous-tend de la pédagogie et une démarche de sobriété énergétique, qui doit générer une moindre consommation, non encore mesurée à ce jour.

Sur la base des prix d'achat communiqués, la collectivité n'a cependant pas été en capacité d'évaluer le surcoût annuel pour l'ensemble des kWh consommés par elle. La chambre régionale des comptes observe qu'en 2019, les dépenses réalisées inscrites au compte 60611 « achats de fournitures non stockées – énergie électricité » se montaient à 2 391 747 € : un surcoût de 10 % s'élèverait déjà à 239 000 € ; la généralisation d'achat d'électricité d'origine renouvelable générerait ainsi un surcoût annuel théorique d'un montant de 956 699 €.

En conséquence, la chambre régionale des comptes invite la collectivité, dans un premier temps, à évaluer le plus précisément possible les surcoûts de ces achats, puis, dans un second temps, de s'assurer si le redéploiement de ces dépenses équivalentes aux surcoûts dans des travaux de sobriété énergétique de ses bâtiments ne serait pas plus efficient d'un point financier et écologique.

Ceci d'autant plus qu'elle est d'ores-et-déjà engagée dans la mise à niveau de son patrimoine afin de le rendre moins énergivore.

Elle a ainsi conclu dans le cadre du SDAL (schéma directeur d'aménagement lumière) un marché public global de performance pour la réalisation de travaux, la gestion, l'exploitation et la maintenance de ses installations d'éclairage public. Dès la première année, le titulaire du marché global de performance précité indique avoir rénové 2 266 luminaires (20 % du parc global) avec un gain d'économie d'énergie de 18,5 % sur le parc global et 66,2 % sur les points lumineux « reconstruits ».

Elle a également réalisé de nombreux investissements entre 2013 et 2016, notamment dans l'amélioration de la gestion technique des chauffages (programmation et pilotage à distance), de l'isolation de combles et l'installation de double vitrage, afin de réduire la consommation d'énergie dans les bâtiments et sur la voirie, là où les actions sont les plus efficaces. Plus récemment, elle a élaboré un référentiel technique de rénovation du patrimoine qui précise les exigences minimales demandées aux maîtres d'œuvre pour la construction et la rénovation des bâtiments en matière énergétique dénommé cahier des prescriptions techniques et environnementales de la ville de Niort (CAPTEN). Prescriptif, il a vocation à être joint à tous les marchés en annexe du CCTP des travaux de construction et de réhabilitation.

Son objectif est de traduire en prescriptions précises et mesurables les ambitions de la ville dans le domaine de la transition écologique inscrites dans les différents plans et schémas portés et/ou validés par la ville (Niort Durable 2030, Cit'Ergie, PCAET, SCoT, plan biodiversité,...). Ces prescriptions s'articulent autour de neuf thématiques : énergie, santé et

confort, ressources, économie, déchets, eau, air, biodiversité, pérennité et a une portée contractuelle.

Enfin, en application de la loi ELAN¹⁰² et du « décret tertiaire » du 23 juillet 2019, la ville de Niort doit diminuer de 40 % les consommations d'énergie finales dans ses bâtiments à usage tertiaire dont la surface de plancher est supérieure à 1000 m² et ce avant 2030 (- 50 % pour 2040, - 60 % pour 2050).

La ville de Niort a ainsi enregistré une baisse de ses consommations d'énergie de 26 % sur la globalité du parc bâti entre 2010 et 2019. Sur cette base, la ville a élaboré différents scénarii de réduction de ses consommations pour arriver à atteindre les objectifs nationaux fixés par la réglementation, notamment la diminution relative supplémentaire à fournir pour chaque bâtiment par rapport à la consommation de l'année de référence. L'effort a été réparti, dans un premier scénario, sur dix-huit des bâtiments les plus consommateurs, en tenant compte de la baisse déjà constatée.

Selon les services techniques municipaux, il semble à l'heure actuelle que les grands centres administratifs, les groupes scolaires et certains centres techniques municipaux soient les gisements d'économies d'énergie les plus intéressants. A terme, un nouveau schéma directeur énergétique et le schéma directeur immobilier de la ville devraient tenir compte du scénario choisi. Un plan d'action précis serait ensuite établi pour les dix prochaines années, et sa mise en œuvre et son suivi feraient l'objet d'une attention particulière.

¹⁰² Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite loi ELAN.



Niort, le 14/11/2021

MONSIEUR LE PRESIDENT
CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
NOUVELLE AQUITAINE

3, PLACE DES GRANDS HOMMES
CS 30059
33064 BORDEAUX CEDEX

Lettre recommandée avec AR

Objet : Rapport d'observations définitives – Réponse à votre courrier du 14 octobre 2021

.....

**Pôle Ressources
et Sécurité Civile**

Monsieur le Président,

Votre interlocuteur :
Emmanuelle VIGNAUX
tél. 05 49 78 75 18

Référence :
FIN/2021-11-6425

Par votre courrier en date du 14 octobre 2021, vous avez adressé à la Ville de Niort votre rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la Ville depuis l'exercice 2014. Conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, vous trouverez ci-après la réponse que je souhaite apporter, au nom de la Ville, à vos observations.

Concernant la situation générale de la commune, je partage le constat dressé par la Chambre régionale des comptes d'une gestion budgétaire saine et équilibrée et sur la période d'une « amélioration de la situation financière de la commune de Niort ».

En effet, durant la période contrôlée (2014-2019), la Ville de Niort a amélioré sa capacité d'autofinancement brute de 23.38% et sa capacité d'autofinancement nette de 47.5% ce qui a permis comme vous l'indiquez, d'abonder d'1.8 M€ les ressources propres de la collectivité pour financer les investissements. De plus, pendant la période, le résultat de la section de fonctionnement double (+98.70%). Dans le même temps, l'encours consolidé de la dette a décré de 16,169 K€ (-19.97%) permettant à la collectivité d'accroître considérablement sa capacité de désendettement en passant de 9.4 années en 2014 à 6.2 années en 2019.

Concernant les conséquences financières de la pandémie de Covid-19, les constats de la Chambre régionale des comptes sont identiques à ceux dressés dès la fin de l'exercice 2020 par la collectivité. A court et moyen terme, tandis que la Ville maintenait son niveau d'investissement, la crise sanitaire a provoqué une réduction de l'épargne brute en raison d'une augmentation des dépenses dédiées (masques, gel, entretien etc.) et d'une diminution significative de ses recettes de fonctionnement, en particulier des produits des services et du domaine. Ces pertes de recettes ont plus particulièrement touché les activités périscolaires et les centres de loisirs (-740,7 K€ par rapport à 2019) mais aussi les locations de salles. A ce titre, la situation de la Ville de Niort n'est qu'un exemple d'un phénomène ayant touché assez généralement les communes françaises au cours de l'exercice 2020, sans compensation ou soutien financier de l'Etat, et avec une problématique concernant les pertes de recettes du service et des domaines qui

tend à s'inscrire dans la durée.

Les conséquences humaines et managériales de la crise, avec notamment une pénibilité accrue du travail pour un certain nombre d'agents, sont aussi source de dépenses et coûts supplémentaires pour les communes, ce qu'il ne faut pas négliger d'un point de vue prospectif.

J'ai noté avec la plus grande attention les cinq recommandations que vous avez bien voulu formuler et souhaite vous informer des travaux déjà engagés par la Ville de Niort à l'égard de chacune d'elles. Un état des lieux de l'avancée de la mise en œuvre de ces recommandations sera par ailleurs préparé un an après la réception du présent rapport d'observations définitives.

Recommandation n°1 « Procéder à la fiabilisation de l'inventaire physique existant en lien avec l'actif comptable en apurant les fiches provisoires, puis optimiser et sécuriser l'ensemble du process de suivi comptable du patrimoine »

S'agissant de cette recommandation, je tiens à vous indiquer que l'existence de ces « fiches provisoires », outils de travail de la Trésorerie, n'a été portée à la connaissance des services de la Ville de Niort qu'à la parution du Rapport d'observations provisoires que vous avez bien voulu nous faire parvenir le 26 mars 2021. La réflexion sur la régularisation de l'inventaire comptable était cependant déjà engagée par la Ville de Niort et mentionnée dans le cadre de l'engagement partenarial signé en décembre 2020 par la ville avec la DDFIP et le comptable public. Un travail actif est désormais mené avec le comptable public afin d'identifier et comprendre les discordances entre l'état de l'actif qu'il dresse et celui de la collectivité. Un agent sera dédié à ce travail et pourra se consacrer prochainement à cette problématique - dont la bonne résolution permettra de mettre sur les rails le chantier du compte financier unique - ainsi qu'à un travail de rapprochement de l'inventaire physique et de l'inventaire comptable. Je note enfin que la bonne identification puis la résolution de ces situations comptables est complexe et peut être liée à des difficultés informatiques, amplifiées par des changements de logiciels des services de l'Etat dans le cas d'écritures comptables anciennes.

En tout état de cause, l'amélioration de la connaissance du patrimoine de la collectivité constitue un enjeu important sur lequel les services municipaux travaillent, notamment dans le cadre d'une actualisation du schéma directeur immobilier de la collectivité.

Recommandation n°2 « Produire à l'appui du rapport sur les orientations budgétaires les engagements pluriannuels envisagés par la collectivité conformément à l'article L. 2312-1 du CGCT »

S'agissant de cette recommandation, j'ai bien pris note qu'elle s'inscrivait dans la démarche de suivi juridique et de pilotage financier pluriannuel déjà menée par la ville dans le cadre de l'organisation d'une partie de son budget en AP/CP (autorisations de programme/crédits de paiement).

Comme vous l'avez noté, la Ville a engagé le projet de création de plusieurs nouvelles AP/CP entre fin 2021 et mi 2022 de façon à appréhender une plus grande partie du budget d'investissement dans une vision pluriannuelle.

Recommandation n°3 « Doter le service public industriel et commercial du stationnement en ouvrage d'un conseil d'exploitation et de l'autonomie financière »

S'agissant de cette recommandation, je souhaite vous indiquer que la Ville de Niort analyse actuellement les choix qui s'offrent à elle afin de mettre en place les mesures

adéquates pour optimiser sa gestion du SPIC stationnement. Je vous précise néanmoins que la solution retenue nécessitera un certain temps afin d'être finalisée.

Recommandation n°4 « Mettre en œuvre les recommandations du comptable public relatives aux régies de stationnement »

S'agissant de cette recommandation, je tiens à vous indiquer que certaines préconisations du comptable public ont fait l'objet d'une mise en œuvre mi 2020. La collectivité est en train de planifier la mise en œuvre des actions restantes, suite à la transmission à l'été 2021 des conclusions du dernier contrôle du comptable mené en décembre 2020. Par ailleurs, je tiens à souligner auprès de vous que le changement de gouvernance de la So Space marque la volonté de la Ville de Niort d'un contrôle plus étroit et d'un dialogue de gestion renforcé entre la Ville et la So Space.

Recommandation n°5 « Procéder à des contrôles réguliers des régies, distincts de ceux du comptable, conformément à l'article R 1617-17 du CGCT »

S'agissant de cette recommandation, je tiens à vous préciser qu'au cours de l'année 2021 des contrôles de l'ensemble des régies de la Ville ont été menés, ces contrôles ayant par la suite donné lieu à des PV formalisés et signés par l'ensemble des parties prenantes internes. Ces contrôles, menés par la Direction des finances de la collectivité ont vocation à se poursuivre à un rythme régulier et soutenu de sorte à prévenir toute irrégularité mais aussi à accompagner et sécuriser les régisseurs dans la bonne exécution de leurs missions.

Je souhaite également apporter des éléments de réponse relatifs à d'autres sujets thématiques abordés dans le rapport. Ces sujets sont la politique et la situation fiscale de la collectivité, la contribution du FPIC au budget de la ville, la politique publique de stationnement, la gestion du budget annexe « Parc des expositions », la gestion des ressources humaines et la gestion des conventions de service commun liant l'agglomération et la Ville.

Concernant la fiscalité

Au sujet des taux, vous écrivez qu'ils sont « nettement supérieurs à ceux des communes comparables ainsi qu'à ceux des communes limitrophes et notamment celles de la première couronne de l'agglomération ». Cette affirmation mérite d'être nuancée.

S'il est exact que les taux de fiscalité, notamment concernant la taxe foncière bâtie (TFB), sont supérieurs à la moyenne nationale de la strate, l'écart tend à se réduire (de + 40% d'écart à + 36% d'écart entre 2020 et 2021) par l'effet d'une politique volontariste et durable de stabilité des taux d'une part et par l'effet de la réforme de la fiscalité directe locale d'autre part. Cette réforme a en effet conduit à l'intégration du taux de TFB du Conseil départemental des Deux-Sèvres par la Ville de Niort, un taux toutefois plus faible que le taux moyen des autres départements. Il est également à souligner que le taux moyen de TFB des EPCI dont la population de la ville-centre est comprise entre 40 000 et 100 000 habitants s'élève à 2,35% tandis que le taux de TFB de la Communauté d'agglomération du Niortais s'élève à 0,06%.

	Niort	Moyenne	Ecart	Ecart en %
Taux TFB 21	49,17	36,06	13,11	36%
Taux TFB 20	30,29	21,61	8,68	40%

Par ailleurs, et dans une optique distincte de celle présentée dans le rapport d'observations définitives, certaines communes proches et relevant de la même strate de population (40 000 à 100 000 habitants), connaissent des taux de TFB bien supérieurs à ceux de Niort en 2021 (par exemple la Ville de La Rochelle avec un taux de

TFB de 54,42% ou encore la Ville d'Angoulême avec un taux de TFB de 61,69%).

De manière générale, les communes centres d'EPCI ont un taux de TFB bien supérieur aux taux de TFB des communes périphériques, ce qui s'explique par d'importantes charges de centralité, renforcées à Niort par la qualité de chef-lieu de département. Ainsi, le récent rapport de l'Agence nationale de cohésion des territoires indique que la Ville de Niort, bien que se situant au-dessus de la moyenne, ne fait pas partie des communes « Action cœur de ville » pour lesquelles la disparité des charges fiscales entre commune centre et communes périphériques est très forte.

Concernant les versements du FPIC à la Ville de Niort

Je souhaite vous apporter des éclairages, et préciser le contexte de certaines données chiffrées concernant ce dispositif de péréquation horizontale.

Contrairement à ce qui est mentionné, ni la Communauté d'agglomération du niortais ni la Ville de Niort ne sont contributrices nettes au FPIC. Cependant, la Communauté d'agglomération du niortais (et conséquemment la Ville de Niort) sont devenues contributrices en 2016. Elles ne sont pas contributrices nettes puisqu'elles perçoivent davantage qu'elles ne reversent au dispositif.

L'augmentation de 40,1% (telle que citée) du FPIC perçue par la Ville concerne le montant net du FPIC, soit le versement déduit du prélèvement. Le versement seul augmente de 69,3%. Ainsi, en 2014, la Ville de Niort a perçu 462 K€ et en 2019 789 K€. Cette hausse est cependant moindre que l'augmentation du montant à répartir (+75%).

Ainsi, de mon point de vue, l'augmentation des montants perçus par la Ville, n'est due qu'à l'augmentation du montant total du Fonds à répartir et non aux critères d'éligibilité et de répartition, qui eux ont relativement désavantagé la Communauté d'agglomération du niortais (et donc la Ville de Niort) dans la perception de ces montants.

Concernant la budgétisation des postes vacants

Je note votre recommandation d'ajuster au plus près les emplois budgétaires et les emplois pourvus. Mon souhait est également de faire converger les deux données. Si l'écart persiste, il est lié à des difficultés dans le recrutement de collaborateurs dans certains secteurs et à la nécessité d'ouvrir des postes à certains grades avant leur fermeture pour des raisons d'évolution de carrière (promotion interne et avancement de grade, 15 en 2019), à des « tuilages » pour faciliter le départ en retraite des collaborateurs (7 en 2019) enfin à des décalages entre deux temporalités : ainsi les postes créés en fin d'année augmentent les postes budgétaires du tableau des effectifs sans pour autant avoir été budgétés au moment du BP (12 en 2019).

Dans le cadre d'une démarche de maîtrise de la masse salariale, nos indicateurs reflètent aussi la volonté de questionner le besoin de pourvoir poste pour poste, ce qui peut expliquer une partie de l'écart constaté.

S'agissant de l'inexactitude des informations données en ce qu'elles ne reflèteraient pas le niveau réel de dépenses de personnel de la collectivité, j'estime donc au contraire les informations exactes et sincères dans la mesure où il ne s'agit pas encore de dépenses de personnel de la collectivité mais de prévisionnel de dépenses.

Les inscriptions budgétaires sont au plus justes et donc au plus sincères puisque le budget prévisionnel tâche de ne budgéter que ce qui est strictement nécessaire mais au plus proche de la réalité, un poste n'ayant pas vocation à être pourvu ne sera pas budgété.

Concernant la politique de stationnement

Je tiens, là aussi, à apporter plusieurs nuances, éléments contextuels et de comparaison. Si les tarifs très attractifs décidés par le conseil municipal et pratiqués par

la So Space permettent de soutenir l'attrait du centre-ville et de ses commerces, ils ne sont pas pour autant singulièrement bas. Au contraire, ces tarifs sont en cohérence avec les pratiques des collectivités similaires voisines telles que La Rochelle, Poitiers, ou encore Angoulême. L'absence d'équilibre d'exploitation de certains parcs doit donc être considérée en tenant compte du contexte de leur implantation. Par exemple, le parc de La Roulière est situé au cœur du quartier prioritaire Pontreau-Colline Saint-André ; le revenu moyen y est faible et les habitations majoritairement dépourvues de garage/cour. Le parc Saint-Jean, est réservé aux abonnés, majoritairement des résidents ; il est situé dans le centre-ville, en zone résidentielle, avec pénurie de stationnement privé.

Le Rapport de la Chambre régionale des comptes pointe le « caractère disproportionné d'anciens investissements ». Celui-ci est à relativiser en remettant ces projets d'investissements dans leur contexte. Pour exemple, à l'époque de la construction du parking de La Roulière, existaient de très nombreux commerces aux environs qui ont aujourd'hui presque tous disparus ; il en est de même pour le parking Marcel Paul. L'offre apparaissait alors adaptée. Plus récemment, concernant le parking de la Brèche, la Ville a décidé de ne construire que 540 places sur les plus de 1000 places prévues initialement.

La Chambre régionale des comptes pointe le fait que le budget du SPIC stationnement est subventionné afin de prendre en charge son déficit. Comme indiqué, le contexte de création de plusieurs de ces parcs a évolué et aujourd'hui la collectivité constate la nécessité d'assurer la meilleure gestion possible de cet héritage tout en prenant en compte la persistance des besoins des usagers. En matière de stationnement, la collectivité s'adapte à des usages en mutation tout en assumant de façon obligatoire des amortissements d'emprunt extrêmement longs.

Concernant la gestion du budget annexe relatif au Parc des expositions

Le rapport pointe son subventionnement structurel par le budget principal de la commune en raison de son caractère historiquement déficitaire. Je tiens à souligner que le Parc des expositions constitue un ensemble d'équipements, pour la plupart assez anciens, et qui constituent un héritage auquel sont attachés les habitants. Malgré le caractère déficitaire de ce budget annexe, ces équipements permettent de déployer une politique événementielle, sportive et culturelle indispensable à la vie de la commune. Le service rendu à la vie associative par la pratique d'une tarification faible est facteur d'une vie associative riche à Niort. Sans la crise sanitaire liée à la Covid 19, une stratégie commerciale dynamique et un niveau de réservation très élevé auraient dû permettre en 2020 de faire le constat d'un bon niveau de recettes.

Concernant le traitement comptable des flux financiers entre la Ville et la CAN

Dans le cadre de l'exécution des conventions liant la Ville à la Communauté d'agglomération du Niortais, la Chambre régionale des comptes conteste la pratique comptable de la collectivité, n'ayant pourtant jamais soulevé de difficulté depuis quatre ans, de mandater sur le chapitre 011 la refacturation des frais de service commun pour la part relative aux frais de personnel transférés. La Ville regrette de ne pas connaître la base légale ou réglementaire sur laquelle repose ce passage du rapport.

A cet usage, la Cour oppose le Guide relatif aux flux financiers réciproques issu des travaux du comité national de fiabilité des comptes locaux. La Ville s'interroge sur la valeur juridique de ce document et par conséquent sur son caractère juridiquement opposable.

En effet, le site collectivité locale.gouv.fr mentionne à la rubrique « fiabilité et certification des comptes locaux » que ce guide est constitué « d'indications générales » permettant de « définir des outils et méthodes mises à la disposition d'acteurs locaux, à partir des bonnes pratiques constatées sur le terrain, pour permettre à chacun

d'améliorer la qualité de ces traitements comptables »

En conséquence, la Ville en déduit que ce guide ne présente pas de force obligatoire, ce que semble conforter deux jurisprudences récentes (CE, 12 juin 2020, n°418142, TA Cergy Pontoise, 17 septembre 2021 n°2111434).

Par ailleurs, la Ville de Niort souhaite faire remarquer qu'elle applique les dispositions du CGCT dans ses rapports conventionnels avec la Communauté d'agglomération du Niortais, lequel prévoit que le remboursement de ce type de flux se fait sur la base d'un coût unitaire de fonctionnement comprenant tant les frais de personnel que les autres frais de fonctionnement.

L'article L 5211-4-2 du CGCT dispose que «Les effets de ces mises en commun sont réglés par convention après établissement d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents. La fiche d'impact est annexée à la convention ».

Concernant l'article L5211-4-2 du CGCT régissant les services communs, ce dernier ne comporte pas de mention relative au calcul des modalités de facturation, c'est pourquoi la doctrine recommande de s'inspirer de ce que prévoit l'article L5211-4-1 du CGCT : des remboursements à organiser sur la base d'un coût unitaire multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement. « Le coût unitaire comprend les charges liées au fonctionnement du service et en particulier les charges de personnel, les fournitures, le coût de renouvellement des biens et les contrats de services rattachés. »

La Ville souligne que les agents des services communs ont été transférés de plein droit, ne sont pas mis à disposition et ne font plus partie des effectifs de la Ville. Ainsi, la dichotomie des frais des services communs proposée par la Chambre pourrait conduire, si elle s'appliquait, à une situation confuse et potentiellement insincère, avec des dépenses de personnel comptabilisées deux fois en 012 à l'échelle du bloc communal, pour un traitement en réalité versé une seule fois aux agents concernés.

Au terme de courrier, je souhaite relever que la gestion locale a été particulièrement complexe durant la période 2014-2020 objet du contrôle de la chambre régionale des comptes. Aux difficultés propres de la Ville de Niort s'est ajoutée une réduction sans précédent de la dotation globale de fonctionnement, situant la Ville de Niort à des niveaux comparativement plus faibles que des villes de la même strate en termes de dotations. Comme l'a relevé la chambre, la collectivité a su y faire face sans hausse des taux de fiscalité, en diminuant sa dette et en maintenant un haut niveau de services et d'investissement. Cet engagement public d'optimisation de la gestion des finances locales s'est poursuivi durant la crise sanitaire malgré de nouvelles difficultés et le sera durant les années qui viennent.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'expression de mes salutations les meilleures.

Le Maire de Niort


Jérôme BALOGÉ



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

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

Adresse mél. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr