



Le Président

Le 26 août 2015

à

Monsieur le président
Communauté de communes
de Belle-Ile-en-Mer
Haute-Boulogne
56360 LE PALAIS

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif à l'examen de la gestion de la communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer

P.j. : 1 rapport d'observations définitives

Lettre recommandée avec accusé de réception

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la Communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer concernant les exercices 2010 et suivants pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

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 sera joint 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 la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

En application de l'article R. 241-18 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.

Enfin je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, le rapport d'observations est transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

Par délégation, le Président de section,
Jean-François FORESTIER

SOMMAIRE

1.	La gouvernance.....	6
1.1.	Les compétences exercées.....	6
1.2.	Les organes de gouvernance.....	7
2.	La fiabilité des comptes	7
3.	La gestion budgétaire.....	10
3.1.	L'absence de débat d'orientation budgétaire.....	10
3.2.	La nécessité de retracer le fonctionnement de chacune des activités économiques de la CCBI dans un budget annexe	10
3.3.	Le financement des budgets annexes par le budget principal	11
4.	L'analyse financière du budget principal	12
4.1.	Les dépenses de fonctionnement	13
4.2.	Les recettes de fonctionnement	13
4.3.	L'évolution de la capacité d'autofinancement	14
4.4.	La gestion de la dette.....	14
5.	La gestion des ressources humaines	14
5.1.	Les caractéristiques du personnel.....	14
5.2.	La gestion prévisionnelle des emplois.....	15
5.3.	La gestion des compétences et des carrières	15
6.	Les délégations de service public –DSP-.....	16
6.1.	La DSP « transports ».....	16
6.2.	La gestion du dépôt d'hydrocarbures	17
6.3.	La DSP assainissement.....	19
7.	La commande publique	19
7.1.	L'organisation de la commande publique	19
7.2.	L'analyse des marchés	20
8.	Le service public d'assainissement non collectif – SPANC-	22
8.1.	L'organisation du service	22
8.2.	Le budget du service	23
8.3.	Le suivi de la redevance perçue au titre du bon fonctionnement des installations.....	24
8.4.	La refacturation des autres prestations	24
8.5.	Le rapport annuel sur le prix et la qualité du service (RPQS).....	25
9.	Annexe.....	26

Communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer

**OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA CHAMBRE REGIONALE
DES COMPTES DE BRETAGNE**

Exercices 2010 et suivants

La chambre régionale des comptes de Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail pour 2014, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer à compter de l'exercice 2010. Ce contrôle a été ouvert par lettre du 28 mai 2014.

A l'issue du délibéré du 3 février 2015, la chambre a décidé de l'envoi d'un rapport d'observations provisoires adressé le 12 février 2015 au président de la CCBI. Un extrait de ce rapport d'observations provisoires a également été adressé au directeur de la société « Fall Cars » titulaire de la délégation de service public en matière de transports.

Après avoir examiné les réponses écrites qui lui ont été adressées, la chambre, lors de sa séance du 18 juin 2015, a arrêté ses observations définitives.

RESUME

La communauté de communes de Belle-Ile-en-mer -CCBI- est composée de quatre communes regroupant de façon permanente près de 5 000 habitants, sur le territoire desquelles les résidences sont majoritairement secondaires. Elle accueille chaque année près de 450 000 visiteurs. Son caractère insulaire explique notamment le nombre élevé de compétences exercées (41), au premier rang desquelles l'aménagement des espaces naturels et le développement économique.

La dégradation de sa situation financière apparaît préoccupante :

Le résultat de fonctionnement du budget principal, corrigé des erreurs d'imputation comptables constatées, est en diminution structurelle depuis 2010 et impacte en conséquence la capacité d'autofinancement (CAF) : après avoir fortement diminué sur la même période, la CAF nette des remboursements en capital de la dette devient négative en 2013.

Une augmentation des dépenses supérieure à celle des produits est à l'origine de cette situation. En matière de dépenses, l'évolution des charges de personnel et l'augmentation des subventions attribuées aux budgets annexes (transport, centre de secours, abattoir, aérodrome) constituent des facteurs prépondérants. Quant aux recettes, elles sont majoritairement constituées par les produits issus de la fiscalité et les dotations de l'Etat.

L'analyse de ces évolutions est toutefois rendue difficile par le manque de rigueur en matière de gestion comptable et budgétaire. Or, les décisions stratégiques des élus doivent pouvoir être prises sur des bases fiables et transparentes.

La fiabilité des comptes apparaît tout d'abord largement perfectible : des discordances entre l'inventaire et l'état de l'actif tenu par le comptable ont été relevées, ainsi que des irrégularités dans les écritures d'amortissement. De nombreuses erreurs d'imputation comptable ont également été constatées ; au-delà du fait qu'elles nuisent à la sincérité des comptes, elles emportent des conséquences budgétaires ; il est ainsi très difficile pour les élus d'avoir une vision claire des flux financiers entre le budget principal et les budgets annexes et de disposer d'informations précises sur les recettes issues de la fiscalité.

En matière budgétaire, la tenue d'un débat d'orientation annuel serait de nature à rendre plus transparents les choix politiques, d'autant que la communauté dispose de compétences importantes et variées. Pourrait être intégrée à ce débat la validation d'un plan pluriannuel d'investissement détaillé et réaliste, permettant aux élus d'être mieux éclairés sur le montant des investissements programmés. Le bilan des actions menées devra ensuite faire l'objet d'un rapport annuel d'activités.

La transparence de l'information passe également par une meilleure connaissance de **l'équilibre financier des activités à vocation économique**. Chacune de ces activités, y compris le transport non urbain de voyageurs, la gestion du dépôt d'hydrocarbures et la collecte du lait, doit être suivie dans un budget annexe qui retrace l'ensemble des dépenses et des recettes contribuant à sa mise en œuvre ; c'est à cette condition que pourra être évalué le coût réel de ces services pour la communauté et mesuré leur équilibre financier. Si l'aide financière apportée par le budget principal aux budgets annexes à caractère industriel et commercial trouve son origine dans les exigences du service public, il appartient au conseil communautaire d'en préciser les contraintes de fonctionnement et de déterminer les règles de financement des dépenses correspondantes.

Compte tenu de l'évolution de la capacité d'autofinancement de la communauté de communes, **la gestion des services rendus à la population doit être améliorée** par le respect des termes financiers des contrats de délégation de service public. Dans le même objectif, la CCBI est fermement incitée à se doter d'un guide de la commande publique formalisant les procédures applicables et d'outils de suivi financier des marchés.

Quant à **la gestion des ressources humaines**, l'élaboration d'un plan de formation en accord avec les priorités stratégiques d'évolution des compétences déterminées par les élus et la prise en compte de l'évolution des facteurs salariaux liés à l'ancienneté des agents permettront à la communauté de se doter d'outils de gestion prévisionnelle, dans un contexte de réflexion sur une mutualisation des services entre la CCBI et les quatre communes de l'île.

C'est sur ces bases que le conseil communautaire pourra mener une réflexion sur les marges de manœuvre susceptibles d'être dégagées dans les prochaines années pour améliorer sa situation financière, compte-tenu de la baisse annoncée du montant de la dotation globale de fonctionnement.

RECOMMANDATIONS

Sur le fondement des observations du rapport, la chambre formule les recommandations et les rappels au respect des lois et règlements suivants : »

- Assurer la production annuelle d'un rapport d'activité, avant le 30 septembre de l'année suivante ; (§ 1.1)
- Rétablir la fiabilité des comptes, en lien avec l'agent comptable ; (§ 2)
- Organiser chaque année un débat d'orientation budgétaire et valider à cette occasion un plan pluriannuel d'investissement ; (§ 3.1)
- Respecter le principe d'universalité budgétaire qui prohibe toute contraction des dépenses et des recettes ; (§ 3.1)
- Créer un budget annexe pour les activités de transport non urbain de voyageurs, de gestion du dépôt d'hydrocarbures et de collecte du lait ; (§ 3.1.1)
- Elaborer un plan pluriannuel de formation des agents ; (§ 5.2)
- Formaliser un guide de procédure de la commande publique et se doter d'outils de suivi. (§ 7.1)

« Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans son résumé. »

La CCBI a été créée en janvier 2000, sur la base du district de Belle-Ile-en-Mer, qu'elle a remplacé. Elle comprend quatre communes¹ regroupant de façon permanente près de 5 000 habitants et accueille chaque année près de 450 000 visiteurs.

L'ouverture du contrôle de ses comptes et de sa gestion a été notifiée le 28 mai 2014. L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu sur place le 19 décembre 2014 avec le président de la communauté.

Le contrôle précédent avait donné lieu à l'envoi d'un rapport d'observations définitives en 2007.

La chambre y relevait notamment la fragilité de la situation financière, avec une dégradation du financement propre des investissements, ainsi qu'une nécessaire amélioration de la fiabilité des comptes et du contrôle de la gestion des activités retracées dans les budgets annexes. Il apparaît que ces remarques demeurent encore d'actualité.

1. La gouvernance

1.1. Les compétences exercées

Dotée de 33 compétences à sa création, la communauté en exerce aujourd'hui 41, dans les domaines suivants :

Des compétences obligatoires :

- Aménagement de l'espace, avec entre autres le suivi du SCOT du Pays d'Auray ;
- Développement économique, avec notamment une compétence « transports collectifs terrestres », la gestion de l'abattoir et d'un dépôt d'hydrocarbures, ainsi que la collecte du lait. Ces deux dernières compétences à vocation économique ont été prises en charge par la CCBI du fait d'une carence de l'initiative privée.

Des compétences optionnelles : protection et mise en valeur de l'environnement, politique du logement et du cadre de vie, construction et gestion d'équipements culturels et d'enseignement, aménagement numérique, avec une compétence sur les réseaux et services locaux de communication, aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire.²

Des compétences facultatives en matière d'assainissement et de déchets, gestion d'un centre de secours et compétences à caractère social en faveur de l'enfance et des personnes âgées.

Les compétences exercées sont donc très nombreuses, ce que la CCBI explique par son caractère insulaire. Une étude est actuellement en cours au sein d'une commission des finances élargie afin de faire le point sur ces compétences et leur coût, en préalable à une réflexion plus approfondie sur l'avenir institutionnel de la communauté de communes. La compétence liée à la gestion de l'eau ayant été transférée en 2012 au syndicat d'eau du Morbihan, la CCBI est invitée à soumettre au préfet une modification de ses statuts en ce sens.

La communauté de communes adhère enfin à une douzaine d'organismes de regroupement, dont le syndicat des eaux du Morbihan et le syndicat mixte du pays d'Auray.

¹ Le Palais, Bangor, Locmaria et Sauzon.

² Accès à la déchetterie ; il s'agit donc d'une compétence très circonscrite.

1.2. Les organes de gouvernance

Le conseil communautaire installé en avril 2014 est composé de 23 membres dont 11 élus du conseil municipal du Palais, et quatre de chacun des conseils de Bangor, Locmaria et Sauzon.

Les membres élus du bureau, qui ne disposent d'aucune délégation émanant du conseil, se réunissent dans des conditions qui mériteraient une plus grande transparence : l'absence de compte-rendu ne permet en effet pas de connaître la fréquence des réunions et le contenu des informations débattues.

La communauté s'est engagée à respecter l'obligation de produire un rapport annuel retraçant son activité ; ce rapport devra être présenté devant le conseil communautaire et faire l'objet d'un débat.

2. La fiabilité des comptes

Cette fiabilité continue d'apparaître largement perfectible.

L'instruction a tout d'abord permis de relever d'importantes discordances entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif établi par le comptable au titre de l'exercice 2012 :

L'inventaire ne porte que sur la moitié de l'actif ; la valeur brute totale des immobilisations décrites n'y figure qu'à hauteur de 11 896 111 € pour un total des immobilisations de 21 753 572 €. ³ L'inventaire décrit une valeur de frais d'études sans commune mesure avec celle figurant au bilan (497 408 € pour seulement 7 856 € restant au bilan). N'y figure pas une série de terrains pour une valeur de 9 548 € (terrains SCI Marine, Poteau, Guhur, etc.). Il ne fait enfin pas mention des 179 664 € de créance sur le syndicat des eaux du Morbihan inscrits au compte 276358.

La situation est identique pour certains budgets annexes ; ainsi l'inventaire de l'ordonnateur fait il figurer le nouvel abattoir au compte 21 alors qu'il figure encore au compte 23⁴ sur l'état de l'actif. Concernant le budget « assainissement », subsiste une créance sur transfert de droits à déduction de TVA de 70 808 € à l'inventaire, réduite à 27 701 € sur l'état de l'actif.

La gestion des immobilisations mérite d'être améliorée. Il est rappelé que les dépenses relatives à des travaux en cours sont enregistrées au compte 23 et doivent être virées au compte 21, lors de l'achèvement des travaux. Cette opération permet ensuite d'inscrire en comptabilité les dotations aux amortissements, lorsqu'elles ont lieu d'être. Par ailleurs les immobilisations appartenant à la communauté mais affectées ou affermés doivent être comptabilisées au compte 24 ; ce qui doit notamment être le cas pour les installations du dépôt d'hydrocarbures.

La durée d'amortissement des immobilisations doit être harmonisée entre les différents budgets pour une même catégorie de biens : il n'apparaît pas normal que soit retenue en matière d'ouvrages et d'installations une durée de 30 ans pour le budget « assainissement » et une durée de 15 ans pour le budget « déchets ». Quant aux biens dont l'amortissement est obligatoire (article R 2321-1 du CGCT), notamment ceux qui sont nécessaires à la gestion d'un service public industriel et commercial, ils doivent tous faire l'objet d'une délibération en fixant les modalités.

³ Manquent notamment les subventions en nature du compte 204412 (0,4 M€), les réseaux d'électrification (compte 21534 pour 9,6 M€) et les créances sur autres groupements de collectivités (compte 276358 pour 0,2 M€).

⁴ Respectivement compte d'immobilisation et compte retraçant les travaux en cours.

Le suivi comptable des subventions d'équipement doit être conforme à ce que prévoit l'instruction comptable M14.

Les subventions d'équipement versées doivent être amorties ; or il apparaît qu'une subvention de 428 368 € versée en 2012 n'a pas été soumise à une telle procédure.

Quant à la gestion *des subventions d'équipements reçues*, elle pose deux problèmes :

Les subventions dites « transférables » doivent faire l'objet d'une série d'opérations comptables aboutissant au solde des comptes 131 et 139⁵.

Par ailleurs, la CCBI a requalifié en 2011 1,16 M€ de subventions transférables en subventions non transférables. Cette modification, initiée par le trésorier sans argumentation étayée, n'a pas été approuvée par délibération. La collectivité est donc invitée à dresser un inventaire des subventions concernées, à délibérer sur leur nature exacte, puis à en tirer les conséquences comptables qui s'ensuivent en collaboration avec l'agent comptable.

La charge relative aux intérêts courus non échus doit faire l'objet d'une écriture comptable conformément à la nomenclature applicable, ce qui n'a pas été le cas en 2012.

L'instruction a enfin permis de relever de nombreuses erreurs d'imputation comptable qui nuisent à la régularité des comptes et emportent des conséquences budgétaires et financières.

L'incorrecte imputation de la nouvelle bonification indiciaire, au compte 64111 en lieu et place du compte 64112 « NBI », l'imputation globalisée au compte 706 de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et celle de la redevance spéciale, ainsi que l'imputation erronée du produit de la surtaxe « assainissement » au compte 70611⁶ ont des conséquences en termes de lisibilité des comptes.

Il en va de même pour le produit de la redevance d'assainissement non collectif, imputée depuis 2012 au crédit du compte « 70611 redevance assainissement collectif » en lieu et place du compte « 7062 Redevances d'assainissement non collectif »⁷.

En outre, le respect du principe d'universalité budgétaire qui prohibe toute contraction des dépenses et des recettes n'est pas toujours assuré. Ainsi, dans le cadre de sa gestion du *service public d'assainissement non collectif -SPANC-*, la CCBI ne règle pas directement son prestataire pour la réalisation du service rendu en matière de contrôle des installations ; ce dernier la calcule lui-même sur des bases peu explicites⁸ avant de la déduire du montant de la redevance qu'il doit reverser à l'EPCI. De même, concernant *la gestion du dépôt d'hydrocarbures*, la CCBI diminue du montant des remboursements faits au délégataire au titre des investissements qu'il réalise une somme égale à la surtaxe due par ce dernier ; ce faisant, elle contracte irrégulièrement une dépense avec une recette.

⁵ Les subventions servant à financer l'acquisition de biens amortissables sont qualifiées de « transférables ». Elles doivent être comptabilisées au compte « 131 – subventions d'équipement transférables » et donner lieu à transfert au compte de résultat à un rythme similaire à celui de l'amortissement du bien financé. Le transfert se fait chaque année par débit du compte 139 et crédit du compte 777 de la quote-part annuelle. Lorsque la subvention est totalement transférée, le compte 131 est soldé par le crédit du compte 139.

⁶ L'instruction comptable M4 dispose que les redevances perçues sur les fermiers et concessionnaires s'enregistrent au compte 757.

⁷ Plan de compte M4.

⁸ Les courriers accompagnant les reversements de redevance, font apparaître le montant de la déduction opérée mais ne précisent pas les éléments de sa liquidation -nombre de dispositifs et montant unitaire.

D'autres erreurs impactent en outre le résultat budgétaire.

Certaines subventions aux budgets annexes ont été imputées en recettes de ces derniers au titre de 2012⁹ mais elles n'ont été comptabilisées en charges sur le budget principal que l'année suivante pour un montant supérieur à un million d'euros, comme l'illustre le tableau ci-dessous :

Subventions du budget principal à ses budgets annexes (en €)							
Budget bénéficiaire	Exercice	2009	2010	2011	2013		
					pour 2012	pour 2013	Σ 2013
Transport		213 358	188 710	200 820	199 933	115 270	315 203
Centre de secours		289 385	297 435	304 619	312 021	313 379	625 400
Total compte 6521 Participation au déficit des BA administratifs		502 743	486 145	505 439	511 954	428 649	940 603
Abattoir		126 341	200 894	292 653	388 000	382 860	770 860
Aérodrome		83 755	92 258	104 762	111 658	110 866	222 524
Total compte 67441 Subventions aux SPIC		210 096	293 152	397 415	499 658	493 726	993 384
Σ		712 839	779 297	902 854	1 011 612	922 375	1 933 987

Source : grand livre

Par ailleurs, un montant de 766 747 € a été imputé à tort au compte « 7718 autres produits exceptionnels sur opérations de gestion » en 2013. C'est une écriture non budgétaire de trésorerie qui aurait dû être passée, dans le cadre du transfert de la gestion de l'eau au syndicat de l'eau du Morbihan¹⁰ ; elle a été rectifiée en 2014.

Ces deux erreurs cumulées ont faussé la lecture des résultats annuels du budget principal, dans des proportions qui seront évoquées lors de l'analyse budgétaire.

En matière de gestion de la taxe sur la valeur ajoutée -TVA- la Saur, société prestataire pour l'assainissement non collectif, collecte une redevance sur laquelle vient s'ajouter une TVA au taux réduit et reverse le tout à la CCBI, déduction faite de sa rémunération. La communauté enregistrant en 2011 et 2012 la totalité des reversements en produits, elle est redevable de la somme de 4 526,40 € au titre de la TVA collectée et non reversée.

Certaines erreurs d'imputation ont également des conséquences en termes de stratégie.

L'évolution des recettes fiscales et celle des dotations¹¹ ne peut être interprétée, dans la mesure où les montants par compte ne correspondent pas aux notifications, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous ; la différence se creuse en 2012.

Contributions directes : écart entre les notifications et le solde du compte ad hoc				
	2010	2011	2012	2013
Produit attendu des taxes additionnelles	2 075 547	2 358 669	2 424 398	2 519 280
Produit attendu CVAE		91 042	93 058	130 836
Total contributions directes notifiées	2 075 547	2 449 711	2 517 456	2 650 116
7311 Contributions directes	1 565 291	2 049 014	1 218 483	2 700 826
Ecart	510 256	400 697	1 298 973	-50 710

Source : états 1259 COM et balances des comptes anafi

Sont enregistrées sur le compte « 7325 - FPIC » des recettes à hauteur de 223 251 € en 2012 et 29 462 € en 2013 ; or, elles ne peuvent provenir du fonds national de péréquation des ressources intercommunales, la CCBI étant au contraire contributrice à ce fonds ; les libellés des titres de recettes font état de versements relatifs à la dotation d'intercommunalité et au fonds de péréquation de la taxe professionnelle qui auraient dû être comptabilisés respectivement aux comptes 74124 et 748313.

⁹ Au compte au compte 7552 « Prise en charge du déficit des budgets annexes SPA par le budget principal ».

¹⁰ L'écriture budgétaire a fait l'objet d'une régularisation en 2014.

¹¹ Un tableau détaillé des recettes fiscales et des dotations figure en annexe au présent rapport.

Ces constats, non exhaustifs, témoignent d'une absence de maîtrise des recettes issues de la fiscalité et des dotations. Au-delà du constat de l'impossible analyse de l'incidence de la réforme de la TPU sur les finances communautaires, la chambre insiste sur la nécessaire exactitude et la permanence des méthodes d'imputation comptable. Elle relève l'engagement de la communauté de remédier à ces dysfonctionnements et de proposer à ses agents des formations de perfectionnement, gage d'amélioration de la gestion comptable. Cet engagement est indissociable d'une meilleure collaboration des services avec le comptable public.

3. La gestion budgétaire

3.1. L'absence de débat d'orientation budgétaire

La communauté a produit chaque année au cours de la période sous revue un budget principal et huit budgets annexes¹², sans organiser au préalable de débat d'orientation budgétaire. Si la tenue d'un tel débat n'est pas obligatoire compte tenu de la taille des communes membres, elle serait de nature à rendre plus transparents les choix politiques, d'autant que la communauté dispose de compétences importantes et variées. Pourrait être intégrée à ce débat la validation d'un plan pluriannuel d'investissement détaillé et réaliste, permettant aux élus d'être mieux éclairés sur le montant des investissements programmés et aux services concernés d'assurer un meilleur suivi financier de ces investissements ; les taux de réalisation des prévisions budgétaires de dépenses d'investissement sont en effet peu élevés, avec une moyenne de 42 % entre 2010 et 2012.

3.2. La nécessité de retracer le fonctionnement de chacune des activités économiques de la CCBI dans un budget annexe

Le budget annexe « transports publics » retrace les opérations relatives à deux activités distinctes :

- le ramassage scolaire, service public administratif ;
- l'activité régulière de transport non urbain de voyageurs, qualifiée par la loi¹³ de service public industriel et commercial- SPIC-.

Ces deux services ayant une nature juridique différente, ils doivent faire l'objet de budgets annexes distincts, dans un souci de sincérité budgétaire.

La gestion du dépôt d'hydrocarbures et l'activité de collecte du lait sont sur le plan comptable, suivies au sein du budget principal et de ce fait peu transparentes. Leur suivi dans le cadre d'un budget annexe qui retrace toutes les recettes et les dépenses contribuant directement ou indirectement à leur fonctionnement permettra aux élus de mesurer l'équilibre financier réel de ces services.

¹² Assainissement collectif et non collectif, eau, ordures ménagères, dépôt d'hydrocarbures, transports publics, abattoir aérodrome et centre de secours.

¹³ Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

Enfin, l'abattoir et l'assainissement collectif étant gérés sous forme de SPIC, il appartient à la CCBI de créer pour chaque service la régie correspondante¹⁴ ; celle-ci peut être soit dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, soit dotée de la seule autonomie financière. Dans ce dernier cas, l'article L. 2221-14 du CGCT prévoit que son organisation administrative et financière soit déterminée par délibération du conseil et qu'elle soit administrée, sous l'autorité du président et du conseil, par un conseil d'exploitation et un directeur. L'autonomie financière suppose également, *a minima*, l'ouverture d'un compte dédié auprès du Trésor.

3.3. Le financement des budgets annexes par le budget principal

Le budget annexe des transports publics est essentiellement un budget de fonctionnement. Il bénéficie chaque année d'une subvention dite « d'équilibre » de près de 200 000 € en moyenne.

L'article 7 de la loi « LOTI »¹⁵ dispose que « *le financement des services de transport public régulier de personnes défini par l'autorité organisatrice est assuré par les usagers, le cas échéant par les collectivités publiques et, en vertu de dispositions législatives particulières, les autres bénéficiaires publics ou privés qui, sans être usagers des services, en retirent un avantage direct ou indirect.*¹⁶ *La politique tarifaire est définie par l'autorité compétente de manière à obtenir l'utilisation la meilleure, sur le plan économique et social, du système de transports correspondant.* »

La CCBI justifie la subvention attribuée au regard des contraintes particulières de fonctionnement : la fréquentation très irrégulière des bus et la desserte de sites touristiques très éloignés les uns des autres.

Pour les autres budgets annexes, le principe général posé à l'article L. 2224-1 du CGCT est que « *les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses* ». Le conseil peut toutefois décider¹⁷ la prise en charge, par le budget principal, de dépenses au bénéfice des SPIC « *lorsque celle-ci est justifiée par l'une des raisons suivantes :*

1° Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;

2° Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;

*La décision du conseil municipal fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée qui fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement.*¹⁸

Le conseil communautaire adopte chaque année une, voire plusieurs délibérations « spéciales d'équilibre aux budgets annexes ». Ces délibérations sont motivées conformément à la législation applicable, mais, s'agissant du montant à verser, elles font simplement état de la prise en charge du déficit de fonctionnement.

¹⁴ Aux termes des articles L. 1412-1, L. 2221-1 et suivants du CGCT.

¹⁵ Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

¹⁶ Codifié à l'article L. 1221-12 du Code des transports.

¹⁷ Article L. 2224-2 du CGCT.

¹⁸ Cf. CE 20 mars 1998, SEM de sécurité active et de télématique, req. n° 157586.

Il est donc être rappelé à la communauté que, en ce qui concerne les budgets annexes gérés sous forme de SPIC, l'aide financière de la collectivité ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement et qu'elle ne peut revêtir qu'un caractère exceptionnel, faisant état de la nature des contraintes particulières de fonctionnement et fixant les règles de calcul ainsi que les modalités de versement des dépenses prises en charge.

Par ailleurs, la liquidation des subventions aux budgets annexes, qu'ils présentent un caractère administratif ou industriel et commercial, pose problème dans la mesure où les montants effectivement mandatés ne correspondent pas toujours à ceux qui ont été votés, ainsi qu'en atteste le tableau ci-dessous :

Subventions aux budgets annexes : présentation des écarts entre décision du conseil et paiements effectifs										
	Décisions du conseil					Mandats de dépense				
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
Transport	213 358	188 710	200 820	233 435	402 370	213 358	188 710	200 820		315 203
Centre de secours	352 900	357 466	369 342	370 536	687 153	289 385	297 435	304 619		625 400
Abattoir	159 181	576 254	326 250	400 293	817 272	126 341	200 894	292 653		770 860
Aérodrome	92 392	92 258	104 762	114 321	228 496	83 755	92 258	104 762		222 524
	817 831	1 214 688	1 001 174	1 118 585	2 135 291	712 839	779 297	902 854		1 933 987

Source : délibérations et grand livre

L'attention de la communauté est donc attirée sur le caractère peu transparent des modalités de financement des budgets annexes et sur le nécessaire respect des délibérations prises les concernant.

4. L'analyse financière du budget principal

L'évolution des recettes, des dépenses et du résultat de la CCBI figurant dans la balance des comptes, corrigée des erreurs d'imputation¹⁹, s'établit donc comme suit :

	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution
Charges à caractère général	612 157	666 064	707 590	877 617	1 274 240	108%
Charges de personnel	1 220 775	1 297 425	1 423 308	1 515 797	1 722 383	41%
Subventions aux associations	514 892	538 268	550 989	538 510	432 999	-16%
Subventions aux budgets annexes	712 839	779 297	902 854	1 011 612	941 437	32%
Dotation aux amortissements	105 691	109 661	408 146	398 378	388 155	267%
Autres	224 851	221 157	483 164	476 197	555 155	147%
Total dépenses en €	3 391 205	3 611 872	4 476 051	4 818 111	5 314 369	57%
Prestations de service	198 464	211 327	220 724	202 699	218 980	10%
Mise à disposition de personnel aux BA	329 850	356 796	362 373	352 675	298 012	-10%
Impôts et dotations	3 483 569	3 837 175	4 041 873	4 201 485	4 453 800	28%
Autres	197 872	157 122	233 528	253 241	160 871	-19%
Total recettes en €	4 209 755	4 562 420	4 858 498	5 010 100	5 131 663	22%
Résultat net comptable	818 551	950 548	382 447	191 990	-182 706	

Source : balances des comptes corrigées des erreurs d'écritures comptables pour les exercices 2012 et 2013

¹⁹ 1 011 612 € de subventions aux budgets annexes auraient dû être comptabilisés en charges pour 2012 mais l'ont été seulement en 2013 ; 766 747 € ont été imputés à tort en recettes sur le budget 2013, le résultat réel étant de 0,192 M€ en 2012 (et non de 1,2 M€) et de -0,183 M€ en 2013 (et non de -0,428 M€).

4.1. Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses intercommunales augmentent de façon conséquente au cours de la période sous revue. La volonté des élus d'étendre le périmètre des compétences de la CCBI²⁰ ainsi que celle de recruter un personnel qualifié justifient cette hausse.

L'importante évolution des charges de personnel sera examinée dans le chapitre du présent rapport consacré à la gestion des ressources humaines.

Quant à l'augmentation du montant des subventions attribuées aux budgets annexes, elle concerne essentiellement le budget de l'aérodrome qui augmente de 30 % et surtout celui de l'abattoir : le montant qui lui est attribué entre 2009 et 2013 triple, compte tenu de la participation financière du budget principal à la construction d'un nouveau bâtiment.

L'évolution de la dotation aux amortissements résulte de la prise en compte à compter de 2011 d'immobilisations pourtant inscrites de longue date au bilan, notamment le centre d'animation.

L'évolution des charges à caractère général résulte de la contractualisation d'une délégation de service public pour les activités dédiées à l'enfance et à la jeunesse. Intervient également dans l'évolution de ces charges le financement d'une étude sur les PLU communaux, la CCBI ayant fait, au titre de sa mission de coordination, l'avance des frais pour l'ensemble des communes belliloises.

4.2. Les recettes de fonctionnement

Les ressources issues de la fiscalité et des dotations représentent 87 % des recettes de la communauté en 2013. Si elles augmentent globalement au cours de la période sous revue, les erreurs d'imputations précédemment évoquées empêchent toute analyse détaillée de ces différentes recettes.

La CCBI est contributrice au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) et au fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC)²¹. Le coefficient d'intégration fiscal (CIF)²² était de 67,8 % en 2013, valeur très nettement supérieure aux 32,3 % du CIF moyen de la catégorie.²³ Cette situation s'explique par le nombre élevé de compétences exercées par la communauté, compte tenu de son caractère insulaire.

Les autres recettes sont plus marginales et évoluent dans des proportions plus faibles.

²⁰ Mise en place d'un service intercommunal de l'information sociale et de l'emploi, d'un centre local d'information et de coordination à destination des personnes âgées, coordination des plans locaux d'urbanisme communaux et prise de compétence sur la gestion d'un équipement sportif.

²¹ Les montants correspondants sont respectivement de 294 167 € pour le fonds national de garantie individuelle des ressources et 7 915 € pour le fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales, en 2013.

²² Mesure la quote-part des ressources fiscales perçues par l'EPCI et conservées par lui

²³ Source : fiche individuelle DGF 2013.

4.3. L'évolution de la capacité d'autofinancement

Corrigée des erreurs d'imputation faites en 2012 et 2013, la capacité d'autofinancement de la CCBI est en nette diminution depuis 2010 :

en €	2009	2010	2011	2012	2013
= CAF brute	918 320	1 054 287	751 343	549 273	168 542
- Annuité en capital de la dette	339 996	343 243	340 748	346 120	351 745
= CAF nette ou disponible (C)	578 324	711 044	410 595	203 153	- 183 203

4.4. La gestion de la dette

Concernant le budget principal, le capital restant dû sur les emprunts en cours diminue au cours de la période pour ne plus représenter que deux années d'autofinancement en 2013. Si l'on ne tient pas compte du budget annexe de l'eau dont l'activité a été transférée, l'endettement intercommunal tous budgets confondus demeure stable : le montant du capital restant dû passe de 5,25 M€ en 2011 à 5,18 M€ en 2013.

Avec un résultat de fonctionnement et une capacité d'autofinancement brute en constante et importante diminution depuis 2010, la situation financière apparaît donc tendue. La communauté subira en outre, de 2015 à 2017, la baisse de la dotation globale de fonctionnement décidée au titre de la contribution des collectivités territoriales à l'effort national de réduction des déficits publics. Dans ce contexte, le conseil communautaire mène actuellement, avec l'aide d'un cabinet de consultants, une réflexion sur les marges de manœuvre susceptibles d'être dégagées dans les prochaines années en vue de retrouver une capacité d'autofinancement nette positive : il s'agit notamment pour lui de réduire les charges de fonctionnement et de redéfinir le périmètre de ses compétences.

L'analyse comptable et budgétaire fait ressortir le manque de fiabilité des comptes de la CCBI ; cette situation nuit à la transparence de l'information financière délivrée aux élus, qui ne sont pas en mesure d'asseoir leurs décisions stratégiques sur des données financières exactes. La chambre recommande donc aux services de l'ordonnateur d'organiser régulièrement des séances de travail communes avec le comptable, afin que soient à l'avenir évitées les erreurs commises.

5. La gestion des ressources humaines

5.1. Les caractéristiques du personnel

Près de 47 agents en équivalent temps plein travaillent au sein de la communauté en 2014 ; ils étaient 42 en 2010. Une vingtaine de saisonniers les rejoignent chaque année pour la période estivale : secouristes sauveteurs en mer et gardes du littoral notamment. Trois éléments expliquent l'augmentation du personnel sur la période : le transfert de la compétence sur le complexe sportif impliquant celui de quatre agents, ainsi que la volonté de professionnaliser le service juridique, d'une part, et d'étoffer les services offerts à la population, d'autre part²⁴.

²⁴ Création d'un poste de directeur général adjoint, d'un juriste, d'un poste aux espaces verts, de surveillants et d'un responsable de la cantine. (Source : entretien juillet 2014)

Les charges liées aux rémunérations progressent rapidement, ainsi qu'en témoigne le tableau ci-dessous :

Evolution des charges de rémunération du personnel (hors charges sociales et impôts ; en €)							
		2009	2010	2011	2012	2013	Evolution
6411	Personnel titulaire	549 297	561 311	556 362	581 619	592 925	8%
64168	Emplois d'insertion	72 808	78 142	77 825	60 020	59 571	-18%
6419	Remboursements sur rémunérations	-104 116	-90 619	-143 320	-118 612	-87 072	-16%
6413	Personnel non titulaire	217 553	259 679	339 314	408 768	523 996	141%
Total		735 541	808 513	830 181	931 795	1 089 420	48%

Source : balances anafi

La hausse concerne essentiellement les personnels non titulaires. Selon le président, si chaque transfert de compétences initié depuis 2009 a nécessité de nouveaux recrutements, le besoin n'a pas été chiffrable immédiatement. « *Le recours aux non-titulaires constitue alors un temps d'observation et d'analyse avant de créer un emploi permanent quand le besoin en termes de temps de travail devient connu* ». La CCBI rencontre toutefois des difficultés pour recruter le personnel dont elle a besoin : en témoignent l'importance des effectifs budgétés non pourvus -16 % de l'effectif total en 2012 et 12 % en 2014-, ainsi que celle des agents non titulaires, soit 25 % de l'effectif en 2014. Ces difficultés tiennent notamment au caractère insulaire de l'EPCI et aux difficultés pour les jeunes agents non iliens à se loger sur l'île.

5.2. La gestion prévisionnelle des emplois

La CCBI n'a pas encore mis en place une telle gestion ; aucun plan pluriannuel à caractère stratégique n'est établi et la définition des besoins recensés dans les différents services n'est pas formalisée. Compte tenu de l'accroissement des compétences de la communauté au cours de la période sous revue et de l'embauche en 2014 d'un responsable des ressources humaines, la CCBI est invitée à formaliser une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, gage de rationalisation budgétaire et de professionnalisation des agents.

Cette gestion devra s'appuyer sur des outils performants de suivi statistique. Par ailleurs, l'ancienneté des agents va évoluer dans les prochaines années, induisant un coût croissant; la CCBI est donc invitée à mettre en place le calcul de l'évolution du « glissement vieillesse technicité » -GVT- afin d'anticiper celle de la masse salariale à moyen et long terme.

Une telle gestion prévisionnelle est indissociable de l'élaboration d'un plan pluriannuel de formation, s'appuyant sur un recensement formalisé des besoins collectifs ou individuels exprimés par les agents. Elle devra enfin s'inscrire dans le schéma de mutualisation des services de la CCBI avec ceux de ses quatre communes membres. Ces deux documents sont en cours d'élaboration.

5.3. La gestion des compétences et des carrières

Si les procédures de recrutement et d'évaluation des agents n'appellent pas d'observations, le caractère particulièrement favorable de la politique d'avancement est souligné. Concernant les avancements d'échelon, on constate un seul cas d'avancement à la durée maximum au cours de la période sous revue. Le président de la communauté justifie le caractère favorable de cette politique d'avancement par la nécessité de fidéliser les agents touchant les salaires les plus bas, compte tenu du coût de la vie sur l'île. Quant aux avancements de grade, le taux voté par les élus est de 100 %, pour autant que les fonctionnaires susceptibles d'en bénéficier aient fait la preuve de leur valeur professionnelle.

La chambre relève la régularité et la qualité des procédures mises en œuvre en matière de régime indemnitaire.

Quant au taux d'absentéisme des agents pour raison de santé, il n'apparaît pas inquiétant ; si l'on prend en compte les 52 agents physiques présents au 1^{er} janvier 2011, l'absentéisme s'établit à 13 jours en moyenne par agent, chiffre inférieur à la moyenne nationale qui est de 21,5 jours²⁵. Il est toutefois demandé à la CCBI de renforcer la formation ainsi que les missions dévolues à l'assistant de prévention.

6. Les délégations de service public –DSP–

6.1. La DSP « transports »

La CCBI a, en vertu des dispositions de l'article L. 1411-1 du CGCT, confié à la société « Fal Cars », la gestion de l'ensemble de son service de transport par délégation de service public. Les relations entre la communauté et son délégataire doivent être améliorées.

6.1.1. Les relations financières entre la CCBI et son délégataire

La subvention d'exploitation versée par la CCBI à son délégataire pour prendre en compte les sujétions de service, conformément au contrat passé, évolue comme suit pour représenter en 2013, 42 % de son chiffre d'affaires.

(En milliers d'euros)					
	2009	2010	2011	2012	2013
Chiffre d'affaires	324	321	376	360	362
Subventions d'exploitation	254	267	266	285	297
Reprise sur dotations & transferts de charges	31	35	31	59	24
70% Loyer de crédit bail	13	13	13	13	10
30% Loyer de crédit bail	6	6	6	6	4
Produits exceptionnels	10	NS	1	1	5
Total produits Fal Cars	638	642	693	724	702

Source : Scores & décisions ; balance des comptes

Le régime financier de la DSP prévoit que l'exploitant supporte toutes les charges d'exploitation du service et perçoive les recettes issues de la vente des titres de transport, dont le tarif est décidé par la collectivité. Toutefois, conformément à l'article 20 du contrat de DSP, la CCBI conserve les participations des familles et celles du conseil général perçues au titre du transport scolaire ; cette procédure manque de transparence et apparaît contraire à l'esprit d'une DSP.

6.1.2. Le contrat de délégation

Le conseil a autorisé le président à signer la délégation de service sans que la commission visée à l'article L. 141-5 du CGCT n'ait pu matériellement donner son avis sur les offres reçues, faute pour elle d'avoir atteint le quorum requis.

Le rapport d'analyse du 15 février 2008 effectue une comparaison des offres faites par les sociétés CTM et Fal Cars et conclut que « l'offre de Fal Cars apparaît économiquement la plus intéressante pour la CCBI ». Ce rapport ne respecte toutefois pas les critères principaux d'attribution du contrat tels qu'énoncés dans le règlement de consultation :

²⁵ Bulletin d'information statistique de la DGCL de janvier 2011. Ce calcul ne peut être réalisé en 2013, faute de données complètes et fiables sur l'effectif des agents présents au sein de la CCBI.

Critères de choix des offres : règlement de consultation et rapport d'analyse des offres	
Règlement de consultation	DSP Trans Pub rapport final.pdf
1° Type de convention proposé	
2° Engagement sur la qualité du service	Engagement sur la qualité du service
3° Participation demandée à la collectivité	Participation demandée à la CCBI
	Formule d'actualisation de la participation
4° Clarté des éléments financiers fournis et capacité à permettre le contrôle de la CCBI	
5° Expérience du candidat, qualifications et références	
	Circulation de bus à Palais
	Tarifification
	Le parc de véhicules

Source : chambre régionale des comptes de Bretagne

Le non-respect des critères de sélection indiqués aux candidats porte atteinte aux principes de transparence des procédures et d'égal accès à la délégation de service public.

6.1.3. Les rapports du délégataire

L'article 24 du contrat de DSP prévoit que le délégataire produit²⁶ avant le 15 avril de chaque année, un rapport rendant compte de l'exécution du service. Or ces rapports sont incomplets ; manquent notamment en 2011 l'état de variation du patrimoine immobilier, l'état de suivi du programme contractuel d'investissement, le rapport concernant la sécurité et la lutte contre la fraude, ou encore les conditions d'exécution du service. Ils sont au surplus largement constitués de documents rédigés par la collectivité elle-même (projets d'avenants, éléments d'information et de communication, compte-rendu du comité local des transports, note préparatoire à la commission transport). L'engagement de la CCBI de demander à l'exploitant un rapport annuel sur l'exécution du service délégué est relevé.

Il est donc demandé à la CCBI de respecter les règles inhérentes à toute procédure de délégation de service public ; il lui est également rappelé qu'il revient au délégataire et non au délégant de rédiger le rapport annuel et que celui-ci doit respecter la forme contractuelle prévue. La communauté s'engage à tenir compte de ces observations lors du renouvellement de la DSP « transport » en 2016.

6.2. La gestion du dépôt d'hydrocarbures

La CCBI est propriétaire d'un dépôt d'hydrocarbures dont la société Total ne souhaitait plus avoir la charge ; sa gestion est affermée auprès de la Compagnie Industrielle Maritime -CIM-.

6.2.1. Un recouvrement tardif de la surtaxe

Le contrat de délégation de service signé le 21 février 2006 avec la CIM prévoit dans son article 2 le versement d'une surtaxe d'affermage, destinée à financer les investissements à la charge de la collectivité. Il n'a pas été effectif avant 2012, sans qu'une délibération ne se prononce à cet égard. Cette décision ne saurait trouver aucune justification économique, un service géré en affermage laissant à la charge de l'autorité délégante le financement des investissements ; la non-perception de la surtaxe conduit la communauté à financer l'activité de gestion du dépôt d'hydrocarbures par des recettes émanant du budget général.

²⁶ Conformément aux dispositions de l'article L. 1411-3 du CGCT.

Une délibération précise que « pour financer les investissements du dépôt, ne pas peser trop sur le budget principal de la C.C.B.I. et éviter de mobiliser la fiscalité ou l'emprunt, les élus ont proposé que cette charge soit supportée de manière lissée sur la charge d'exploitation, sous la forme d'une augmentation du coût de passage en dépôt et participation aux investissements de sécurité [...] soit 15 €/m³. » La CCBI a donc autorisé « le président à facturer à la CIM les charges de mise aux normes du dépôt d'hydrocarbures sous la forme d'un titre ayant pour objet l'augmentation du coût de passage en dépôt et participation aux investissements de sécurité »²⁷.

Si l'on se base sur les sorties de carburant du dépôt telles qu'indiquées dans le suivi statistique du contrat²⁸ et le taux de 15 € / m³ voté en mai 2012, le manque à gagner résultant de la non perception volontaire de la surtaxe peut être estimé à 332 000 €.

La surtaxe prévue au contrat n'a donc pas été perçue volontairement par la CCBI pendant six ans, diminuant d'autant sa capacité de financement et de renouvellement des investissements sur le site.

6.2.2. La prise en charge de dépenses relevant du délégataire

La CCBI confie la réalisation des travaux sur les installations à la CIM, qui les lui refacture ensuite. En 2011, 366 975 € ont ainsi été payés au délégataire sur factures, au titre de la réalisation des travaux décennaux de barèmage et de l'aménagement de l'une des quatre cuves.

Il s'avère que la plupart des dépenses prises en charge relèvent en fait du gros entretien et qu'elles auraient dû à ce titre être mises à la charge du fermier et non à celle du délégant. L'article 4 du contrat indique en effet que le gros entretien est à la charge du fermier.

Il précise que « par gros entretien les parties entendent toutes les opérations d'entretien de maintenance et de réparation [...] par exemple, inspection et rebarèmage de bacs, changements de joints de toit, inspection de bras, anticorrosion des bacs, réfection des enrobés, etc.) » et conclut que « ces travaux seront réalisés et financés par le fermier ».

La CCBI a tenu à la qualification d'investissement de ces dépenses pour bénéficier de subventions publiques.²⁹ Si la volonté de la communauté était de requalifier de telles dépenses en investissement, elle aurait dû se traduire par une délibération et respecter les principes inhérents à la commande publique, compte tenu des montants financiers en jeu. Les termes du contrat de délégation relatifs au partage des charges entre les signataires doivent donc être respectés ou modifiés par avenant sur la base d'une délibération préalable, le cas échéant. Le respect de ces termes concerne le contrat actuel, aussi bien que celui qui sera passé à compter de 2016.

²⁷ Délibérations des 29 mai 2012 et 25 novembre 2013.

²⁸

Volume hydrocarbures sorti du dépôt de Belle-Ile-en-Mer					
2007	2008	2009	2010	2011	2012
3 960	3 941	4 190	4 170	4 103	4 232

Avec une proratisation au 5/12^e pour 2012 pour tenir compte de la mise en place du recouvrement à compter de juin 2012.

²⁹ Fonds national d'aménagement du territoire (FNADT) et du département du Morbihan.

6.3. La DSP assainissement

La CCBI a confié la gestion de l'assainissement collectif par délégation de service public à la société d'Aménagement urbain et rural –SAUR-. Si les modalités de passation et le champ de la délégation n'appellent pas d'observations, son équilibre financier est fragile : la rémunération de l'exploitant est assise sur les tarifs révisés annuellement, conformément à l'article 8-5 du contrat. Les dépenses augmentent plus rapidement que les recettes au cours de la période sous revue, comme illustré ci-dessous :

En milliers d'euros	2009	2010	2011	2012	Evol°
Charges	776,30	843,30	948,10	1 147,30	48%
Produits	706,00	800,80	878,50	890,10	26%
Résultat	- 70,30	- 42,50	- 69,60	- 257,20	

Source : CARE Rapport Annuel du Délégué

Les dépenses de personnel augmentent de 20 %, celles inhérentes à la consommation de fluides de 70 % ; quant aux dépenses de sous-traitance, elles sont multipliées par 2,5. Compte-tenu de cette situation, la chambre prend acte des négociations en cours entre la CCBI et son délégataire, en vue de la signature d'un nouvel avenant visant à augmenter le montant de la part « fermière ».

Un programme pluriannuel d'investissement issu du schéma directeur de l'assainissement a été validé par le conseil communautaire le 19 décembre 2008 ; il est réévalué chaque année comme suit :

	2010	2011	2012	2013	2014
Montant des travaux programmés	866 061	835 000	1 720 000	5 150 000	2 275 000

Source RPQS

L'indice de connaissance et de gestion patrimoniale du réseau de collecte des eaux usées est de 30 sur 100³⁰, et donc largement perfectible : des plans du réseau existent et sont mis à jour annuellement mais la communauté dispose de données qualitatives insuffisantes (localisation des ouvrages annexes, informations structurelles sur chaque tronçon, etc.). Elle est donc invitée à améliorer la connaissance de son patrimoine.

7. La commande publique

7.1. L'organisation de la commande publique

Par délibération du 6 juin 2008, le président a reçu délégation du conseil pour « *préparer, passer, exécuter, régler des marchés passés selon une procédure adaptée en raison de leur montant, pour la durée de son mandat* ». On constate pourtant que le conseil communautaire autorise de nouveau le président à signer un marché³¹ ; ce dernier ne saurait exercer une compétence qu'il a déjà déléguée.

³⁰ En référence à l'article D.2224-1 du CGCT.

³¹ Délibération n° 09-227-25 du 16 septembre 2009- assainissement-réhabilitation du poste de relevage du potager.

Si les services techniques assurent la définition des besoins et l'élaboration des cahiers des charges, c'est ensuite un même agent qui coordonne la gestion administrative des marchés, à l'exception de ceux relatifs à l'assainissement qui sont préparés et suivis par un responsable technique.

Une gestion administrative unique, par un agent doté d'un guide de la commande publique³² ainsi que d'outils informatiques de suivi, serait de nature à sécuriser la fonction « achats » et à la rendre plus transparente. L'existence d'un tableau de suivi des marchés permettrait notamment de matérialiser la réception des pièces exigées dans les délais fixés par les cahiers des charges et d'appliquer, le cas échéant, les pénalités de retard contractuellement prévues.

De tels outils garantiraient la permanence des bonnes pratiques, dans un contexte de renouvellement de l'agent en charge de cette gestion. Ils permettraient également de s'assurer du respect des seuils au-delà desquels une procédure de marché doit être lancée ; l'instruction a en effet permis de constater que le montant des dépenses d'alimentation en 2013, soit 31 642 € justifiait une mise en concurrence.

7.2. L'analyse des marchés

Elle a porté sur les plus importants marchés publics de la période sous revue, soit cinq marchés passés selon une procédure adaptée -MAPA-³³ et deux marchés attribués à l'issue d'une procédure formalisée³⁴.

7.2.1. La passation des marchés

L'examen des marchés publics appelle les remarques suivantes :

7.2.1.1. La publicité et la mise en concurrence

Les dispositions de l'article 41 du code des marchés publics (CMP) obligent depuis le 1^{er} janvier 2010 les pouvoirs adjudicateurs à publier les avis de marchés ainsi que les dossiers de consultation sur leur « profil acheteur », pour les achats dont le montant est supérieur à 90 000 € HT.

La CCBI se conforme depuis 2011 à ces obligations en publiant ces documents sur le site « mairie56.asso.fr », qui ne dispose pas d'un module de réception sécurisé des candidatures et des offres électroniques. Elle est donc invitée à utiliser en parallèle un site internet sécurisant les données communiquées.

³² Conformément aux préconisations de la circulaire ministérielle du 14 février 2012 relative aux bonnes pratiques en matière de marchés publics.

³³ La construction de l'abattoir, la collecte et le transport des déchets ménagers, la réhabilitation des ouvrages de collecte et d'évacuation des eaux usées et d'un poste de relevage et le marché à bons de commande en matière d'assainissement.

³⁴ Le marché de prestations de services assurances et celui relatif à la collecte des ordures ménagères -site de Churiger-.

7.2.1.2. Le respect des délais

Si la détermination des délais de remise des offres est laissée à la libre appréciation du pouvoir adjudicateur en matière de marchés publics à procédure adaptée, elle doit permettre à tout opérateur économique intéressé de déposer une offre. Or, les délais appliqués par la CCBI paraissent insuffisants au regard de la jurisprudence³⁵ : c'est le cas des délais de 19 jours pour un marché de 80 000 € HT³⁶, de 22 jours pour un marché à bons de commande d'un montant maximum de 320 000 € HT ou de 21 jours concernant un marché estimé à 97 997 € HT³⁷.

Concernant le marché relatif à la collecte des ordures ménagères, le délai de 48 jours maximum entre la notification du marché et la publication de l'avis d'attribution prévu à l'article 85 du CMP n'a pas été respecté³⁸.

La CCBI doit donc prendre en compte des délais suffisants dans le déroulement des différentes étapes de passation d'un marché.

7.2.1.3. L'analyse des offres

S'agissant du marché relatif à la réhabilitation du collecteur des eaux usées, quatre critères de sélection pondérés ont été définis dans l'avis de marché publié. Or, la pondération retenue par le cabinet en charge de la maîtrise d'œuvre diffère de celle publiée, comme l'illustre le tableau ci-dessous :

Critères	Avis de publication	Rapport du maître d'oeuvre	CISE	SPAC
Valeur technique	50%	55%	50	50
Délai de réalisation des travaux	10%	10%	10	7
Critère environnemental et social	10 %	5%	1	1
Prix	30%	30%	22	30

Il est rappelé que la pondération des critères de sélection de l'attributaire d'un marché public ne peut être modifiée après sa publication.

7.2.1.4. L'information des candidats évincés

Aux termes de l'article 80 du CMP, pour les marchés passés selon la procédure formalisée, le pouvoir adjudicateur informe de façon motivée les candidats du rejet de leur offre. Cette obligation n'est pas respectée par la CCBI³⁹.

En revanche, si les marchés passés selon la procédure adaptée ne sont pas soumis à cette obligation d'information, la CCBI s'y soumet volontairement mais sans indiquer les motifs d'éviction⁴⁰, ce qui ne lui permet pas d'anticiper d'éventuelles contestations ou des demandes d'information ultérieures⁴¹.

³⁵ TA de Lille 16/03/2011 : un délai de remise des offres de 16 jours est insuffisant pour un marché s'élevant à 60 000 € HT.

³⁶ Marché de maîtrise d'œuvre relatif à la construction du nouvel abattoir.

³⁷ Marché relatif à la réhabilitation du collecteur d'eaux usées à Haute Boulogne.

³⁸ Notification du marché le 07/06/2011 et avis d'attribution publié le 26/11/2011.

³⁹ Marchés de prestations de services assurances, marché collecte des ordures ménagères et des emballages.

⁴⁰ Marchés relatifs à la construction de l'abattoir, à la maîtrise d'œuvre relative au marché à bons de commande concernant l'extension des réseaux d'assainissement pour la période 2010-2013.

⁴¹ Marché relatif à l'abattoir.

La chambre rappelle à la CCBI ses obligations d'information des candidats évincés dans le cadre d'un marché formalisé et l'incite à motiver les courriers d'information à ces mêmes candidats concernant les MAPA.

7.2.2.L'exécution des marchés

Conformément à la réglementation, la prolongation des délais d'exécution des travaux est matérialisée par un avenant. Toutefois, leur formalisation intervient tardivement pour le marché relatif à la construction de l'abattoir : l'avenant n° 2 ayant pour objet la prolongation de deux mois du délai d'exécution de deux lots, justifié par l'interruption des travaux durant la période estivale, est notifié à l'entreprise les 9⁴² et 19 novembre 2010⁴³ pour une fin des travaux programmée pour le 15 novembre 2010.

Les conditions de passation d'un avenant posent également problème :

Concernant le marché relatif à la construction de l'abattoir, la réception du lot n° 1 « terrassements » a été actée avec réserves en date du 2 juillet 2010. Or, deux avenants prolongeant le délai d'exécution des travaux⁴⁴ ont encore été pris postérieurement à cette date. Il est rappelé à cet égard que toute prolongation des délais doit faire l'objet d'une autorisation écrite du maître d'ouvrage avant la réception des travaux, évitant ainsi une prise en compte *a posteriori*, qui est irrégulière.

8. Le service public d'assainissement non collectif – SPANC-

8.1. L'organisation du service

La communauté de communes a créé ce service par délibération du 2 juin 2003 afin de « prendre en charge l'entretien des installations d'assainissement non collectif ». Il est géré dans le cadre d'une régie depuis le 1^{er} mai 2015.

8.1.1.La gestion du SPANC avant 2012

L'article L. 2224-8 du CGCT indique que les communes assurent le contrôle des installations non collectif. Cette mission consiste :

1° *Dans le cas des installations neuves ou à réhabiliter, en un examen préalable de la conception joint, s'il y a lieu, à tout dépôt de demande de permis de construire ou d'aménager et en une vérification de l'exécution. À l'issue du contrôle, la commune établit un document qui évalue la conformité de l'installation au regard des prescriptions réglementaires ;*

2° *Dans le cas des autres installations, en une vérification du fonctionnement et de l'entretien. À l'issue du contrôle, la commune établit un document précisant les travaux à réaliser pour éliminer les dangers pour la santé des personnes et les risques avérés de pollution de l'environnement.*

⁴² Avenant de prolongation de délai lot 1 terrassement- construction du nouvel abattoir.

⁴³ Avenant n° 1 au lot 9 revêtement de sols industriels – construction du nouvel abattoir.

⁴⁴ Avenant n° 1 daté du 25/08/2010 et l'avenant n° 2 du 09/11/2011.

Les communes « effectuent ce contrôle au plus tard le 31 décembre 2012, puis selon une périodicité qui ne peut pas excéder dix ans ».

La CCBI a confié à un prestataire, la SAUR, l'ensemble de ces contrôles. Concernant le recensement des installations ainsi que le contrôle de bon fonctionnement, ils se sont déroulés sur la période 2003-2006 pour un montant de 277 500 € HT.⁴⁵ Ce contrôle n'a pas été exhaustif puisqu'il n'a concerné que 1 850 des 2 050 dispositifs estimés ; de plus, aucun contrôle de ce type n'a eu lieu entre 2007 et 2012. Ces insuffisances ne sont pas sans conséquences sanitaires puisque les contrôleurs actuels découvriront encore à partir de 2012 des absences complètes de dispositif pour certaines habitations.

Par ailleurs, la CCBI n'a conservé aucune trace informatique suffisamment exploitable de ces différents contrôles ; faute d'un tableau de synthèse, leur suivi s'avère donc difficile. La situation est identique pour les autres contrôles prévus par le 1° de l'article du CGCT précité.

8.1.2. La situation à partir de 2012

Avec le recrutement d'un technicien en septembre 2012, le service s'est structuré et la communauté a programmé le renouvellement des contrôles de bon fonctionnement, conformément à la périodicité prévue par la législation ; ces contrôles se sont concentrés sur la commune de Sauzon au cours de la période sous revue.

Le plan de contrôle, tel qu'il a été établi en 2012, pose problème :

- il a été établi à partir d'un fichier des installations insuffisamment renseigné et donc peu fiable ; il comporte en effet près de 2 900 lignes pour un peu plus de 2 050 installations estimées. Certaines installations désormais raccordées au réseau collectif y figurent encore et les mutations de propriétés réalisées entre 2006 et 2012 n'y ont pas toutes été répertoriées. Par ailleurs, plusieurs maisons peuvent partager le même système d'assainissement,
- il ne fait pas référence aux données cadastrales,
- il ne repose pas sur une véritable stratégie visant à identifier puis à contrôler prioritairement les installations présentant un risque sanitaire, en fonction de leur localisation.⁴⁶ L'objectif du service consiste pour l'instant à faire face à l'urgence compte tenu de l'absence de contrôles de bon fonctionnement entre 2007 et 2012 et du délai à respecter pour renouveler les contrôles précédemment effectués.

L'acquisition en 2013, par la CCBI, d'un logiciel de gestion et la programmation d'une étude de zonage en 2015 devront permettre la fiabilisation de l'état des lieux des installations ainsi que leur localisation cadastrale, d'une part, et une planification des contrôles au regard des enjeux sanitaires définis comme prioritaires, d'autre part.

8.2. Le budget du service

Les dépenses du service sont constituées à hauteur de 80 % par les dépenses de personnel, le solde correspondant aux prestations de service payées à la SAUR ; les recettes correspondent majoritairement au produit de la redevance.

⁴⁵ Soit près de 1 850 dispositifs pour 150 € HT l'unité.

⁴⁶ Proximité d'une zone de captage des eaux notamment.

Evolution des recettes et des dépenses de fonctionnement du SPANC (en €)											
	Dépenses					Recettes					
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013	
Personnel extérieur	23 681	20 061	24 308	44 335	37 578	Redevance	43 159	43 299	44 812	42 012	46 633
Honoraires	6 122	6 141	5 285	9 703	3 214	Prestation service				3 627	2 858
Autres	0	0	50	1 382	2 914						
Total général	29 803	26 202	29 642	55 420	43 706	Total général	43 159	43 299	44 812	45 639	49 491
Résultat	13 356	17 097	15 170	-9 781	5 785						

Source : balances des comptes de gestion

La CCBI vote sa section d'investissement en excédent sans toutefois disposer d'une programmation pluriannuelle des travaux d'extension ou d'amélioration des services, comme l'exigent pourtant les dispositions de l'article L. 2224-11-1 du CGCT. La condition essentielle d'équilibre du budget n'est donc pas respectée, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous :⁴⁷

Evolution de la vue d'ensemble du budget SPANC (en €)						
		2 009	2 010	2 011	2 012	2 013
Fonct.	Dépenses	33 950			246 752	226 971
	Recettes	176 929			246 752	226 971
Invest.	Dépenses	0			18 000	19 000
	Recettes	0			162 202	367 642

Source : pièces générales du compte de gestion ; résultats reportés inclus

8.3. Le suivi de la redevance perçue au titre du bon fonctionnement des installations

La CCBI a mis en place dès 2003 une redevance au titre de l'assainissement non collectif comportant trois volets évoqués dans le règlement de service :

- Un volet relatif au contrôle des installations neuves ;
- Une redevance facturée au titulaire du compteur d'eau potable produisant une pollution supérieure ou égale à 20 « équivalent Habitant » ;⁴⁸
- Une redevance annuelle au titre du contrôle de bon fonctionnement des installations.

La rédaction de la délibération du 3 juin 2003 créant une « redevance de contrôle des installations de 17 € HT par an due par les usagers du service » n'est pas celle reprise dans le règlement de service, dans lequel le montant de la redevance peut « varier en fonction du nombre d'équivalents habitants ». Il convient donc de mettre en adéquation ce règlement avec les termes de la délibération prise par le conseil communautaire.

8.4. La refacturation des autres prestations

La CCBI confie à la Saur, par convention du 19 octobre 2010, la réalisation des contrôles des installations neuves ou à réhabiliter, ainsi que les contrôles préalables aux cessions. La Saur facture à la CCBI le montant des travaux effectués. Ces prestations sont payées et comptabilisées au compte « 6226 Honoraires » ; elles sont ensuite refacturées à leurs bénéficiaires, mais avec un décalage dans le temps de plus d'un an.

⁴⁷ L'article L. 2224-1 du CGCT stipule que « les budgets des SPIC exploités en régie, affermés ou concédés par les communes doivent être équilibrés en recettes et en dépenses ».

⁴⁸ Correspondant à l'équivalent de 10 chambres.

Evolution des recettes et des dépenses du SPANC (en €)											
	Dépenses					Recettes					
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013	
Personnel extérieur	23 681	20 061	24 308	44 335	37 578	Redevance	43 159	43 299	44 812	42 012	46 633
Honoraires	6 122	6 141	5 285	9 703	3 214	Prestations de service				3 627	2 858
Autres	0	0	50	1 382	2 914						
Total général	29 803	26 202	29 642	55 420	43 706	Total général	43 159	43 299	44 812	45 639	49 491
Résultat	13 356	17 097	15 170	-9 781	5 785						

Source : balances des comptes de gestion

Une délibération prise par le conseil communautaire le 5 février 2015 établit de façon claire la tarification des différentes prestations, soit 60 € pour un contrôle de conception, 90 € pour un contrôle de bonne exécution des travaux et 180 € pour s'assurer de la conformité de l'installation préalablement à une transaction immobilière.

8.5. Le rapport annuel sur le prix et la qualité du service (RPQS)

Le CGCT⁴⁹ prévoit la production d'un rapport annuel sur le prix et la qualité du service d'assainissement, dans lequel doivent figurer :

- 1° une caractérisation technique du service ;
- 2° la tarification de l'assainissement et recettes du service ;
- 3° le taux de conformité des dispositifs ;
- 4 °le financement des investissements.

Cette obligation légale n'a été mise en œuvre qu'à compter de 2013 et de façon incomplète : le RPQS ne contient aucun élément relatif à la tarification et au financement des investissements. La situation devra être régularisée pour les années à venir, ce à quoi s'engage la communauté dès 2015.

⁴⁹ Article L. 2224-5 et annexe VI à l'article D. 2224-1.

9. Annexe

L'évolution des recettes fiscales et des dotations affectées à la CCBI

Détail de l'évolution du produit de la fiscalité et des dotations (en €)						
		2010	2011	2012	2013	Evolution
7311	Impôts locaux - contributions directes	1 565 291	2 049 014			
73111	Taxes foncières et d'habitation			2 124 417	2 357 811	
73112	Cotisation Valeur Ajoutée Entreprises			93 058	48 848	
7321	Attribution de compensation	537 033	2 858			
7323	FNGIR		288 399	318 517	294 167	
7325	FPIC				7 915	
7334	Taxe sur les passagers			200 563	214 106	
7342	Versement transport	238 084	174 464			
7362	Taxe de séjour	279 225	244 068	171 807	290 167	
7363	Impôt sur les spectacles	30 186	38 116		7 427	
7388	Autres taxes diverses		25		0	
739113	Reversements conventionnels					
7391171	Dégrèvements taxe foncière		-237	-242	-246	
73923			-288 399	-291 030	-294 167	
73925				-497	-7 915	
73	Fiscalité	2 649 819	2 508 308	2 616 593	2 918 113	10%
74124	Dotations intercommunalité	644 643	865 846	722 680	660 067	
74126	Dotations compensation	93 827	34 599	32 824	95 724	
74127	Dotations nationale péréquation		4 073	29 626		
74718	Participations - Etat	26 435		4 644		
7472	Participations - Région		6 500		9 250	
7473	Participations - Département	150 153	93 895	220 111	91 122	
7478	Participations - Autres	206 191	185 952	179 111	208 872	
74832	Fonds compensation TP	4 455		26 544	21 547	
74833	Compensation TP	3 589		22 208		
74834	Compensation exonérations foncières	7 109				
7488	Autres attributions	50 953	54 065	55 375	146 778	
74	Dotations	1 187 356	1 244 929	1 293 124	1 233 359	4%
Total recettes fiscales et dotations		3 837 175	3 753 237	3 909 716	4 151 472	8%

Source : balances anafi corrigée des réponses du comptable public pour 2012 et 2013