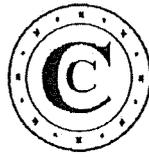


Chambre régionale
des comptes
Normandie



Rapport d'observations définitives et sa réponse

**COMMUNAUTE DE COMMUNES
DE BAYEUX INTERCOM**

(Département du Calvados)

Exercices 2012 à 2017

Observations délibérées le 23 juillet 2019

SOMMAIRE

Synthèse	1
Recommandations.....	2
Obligations de faire	2
I. Rappel de la procédure	2
II. Les compétences et le fonctionnement interne	3
A. Les conditions d'exercice des compétences	3
1. Le périmètre des compétences exercées	3
2. Les transferts de compétence récents	4
B. L'intérêt communautaire	4
C. Le fonctionnement interne	5
III. Les relations avec la commune de Bayeux	6
A. La démarche de mutualisation	6
B. Les autres actions de mise en commun de moyens	7
IV. Le cadre budgétaire et la fiabilité des comptes.....	8
A. Le cadre budgétaire et comptable	8
1. L'organisation budgétaire et comptable	8
2. Le périmètre budgétaire.....	8
3. Les engagements hors bilan	9
B. La qualité de l'information financière et comptable	10
1. Les rapports et les débats d'orientations budgétaires.....	10
2. L'exhaustivité de l'information budgétaire	10
3. L'information du public.....	10
C. La fiabilité des comptes	10
1. Les immobilisations en cours.....	10
2. La comptabilisation en droits constatés	11
3. Le patrimoine : suivi, amortissements et provisions.....	11
V. La situation financière.....	12
A. Vue d'ensemble de l'évolution des résultats du budget principal	12
B. La formation de l'autofinancement	14
1. Les recettes de fonctionnement.....	14
2. Les dépenses de fonctionnement	15
3. L'autofinancement	16
C. Le financement des dépenses d'investissement.....	17
D. Le résultat cumulé	19
E. La prospective financière	19
VI. La commande publique.....	20
A. L'organisation interne	20
B. Les marchés de la médiathèque et de la piscine intercommunales	21
1. La médiathèque intercommunale.....	21
2. La piscine intercommunale	21
VII. La gestion des zones d'aménagement	22
1. La zone d'aménagement concertée du Nonant	22
2. La zone d'activité de Bellefontaine	23
3. La zone d'activité des Longchamps	23
4. La pépinière d'entreprises	25
Annexe	26
Réponse de M. Gomont.....	27

SYNTHESE

La communauté de communes Bayeux Intercom est un établissement public de coopération intercommunale, dont le périmètre de compétences est étendu et qui gère un budget principal de 15 millions d'euros de recettes de fonctionnement. Outre les compétences obligatoires, elle est notamment responsable de l'assainissement et de l'eau potable, de la compétence scolaire et des équipements sportifs, culturels et de loisir d'intérêt communautaire. L'exercice de cette dernière compétence a été l'occasion d'un transfert de deux équipements importants de la commune de Bayeux à la communauté de communes (le centre aquatique et la médiathèque bibliothèque) qui, entièrement reconstruits, ont vocation à être des équipements structurants pour le territoire communautaire.

Le niveau élevé de l'intégration communautaire se retrouve dans la démarche de mutualisation des services de l'EPCI et de la commune de Bayeux. La quasi-totalité des services administratifs sont des services communs entre les deux organismes, créés dans des conditions juridiques et financières équilibrées. Cette mutualisation permet à la masse salariale consolidée de la communauté de communes et de la commune de Bayeux de ne progresser que faiblement.

En termes de fiabilité des comptes, la marge de progression du groupement réside essentiellement dans la connaissance de son patrimoine, qui demeure insuffisante puisque l'EPCI ne dispose pas d'un inventaire physique de ses immobilisations et que le montant des immobilisations achevées n'est pas correctement intégré au bilan.

La situation financière de Bayeux Intercom depuis 2014 se caractérise par une dégradation prononcée de l'autofinancement, en raison de la diminution des dotations et de la croissance des charges de gestion. Conjuguée à la hausse sensible des dépenses d'équipement, cette évolution a conduit le groupement à recourir de manière croissante à l'emprunt. Fin 2018, son ratio de désendettement était de treize ans. Si les résultats de l'année 2018 témoignent d'une amélioration, le rétablissement de la situation financière, tel qu'anticipé par le groupement, repose notamment sur des hypothèses de fréquentation et de coût de fonctionnement du centre aquatique et de la médiathèque, qui doivent être confirmées.

La gestion des zones d'aménagement, dont les mauvais résultats avaient été évoqués par la chambre dans son précédent rapport, a fait l'objet d'un examen spécifique. Dix-sept ans après leur création, ces zones connaissent un rythme de commercialisation long, puisque le tiers, voire la moitié des terrains ne sont pas vendus. Si elle correspond à une politique assumée, cette situation fait peser sur le budget du groupement un soutien financier à ces opérations, sous la forme d'avances (2 M€) et du rachat anticipé de terrains (0,3 M€).

RECOMMANDATIONS

1. Tenir un registre des délibérations du conseil ;
2. modifier les délégations de signature qui pourraient s'interpréter comme des délégations de fonction ;
3. réduire le nombre des budgets annexes ;
4. formaliser les règles de gestion des autorisations de programme ;
5. mettre à jour le règlement interne de la commande publique.

OBLIGATIONS DE FAIRE

6. Etablir le procès-verbal des biens mis à disposition dans le cadre des transferts de compétences pour une école ;
7. compléter les annexes des documents budgétaires en particulier sur les organismes de regroupement et ceux dans lesquels l'EPCI a pris un engagement financier ;
8. intégrer au compte 21 les immobilisations achevées de façon à permettre leur amortissement ;
9. établir un inventaire physique des immobilisations, et terminer le travail de mise à jour en cours.

I. RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la communauté de communes de Bayeux Intercom à partir de l'année 2012. Par lettre en date du 25 septembre 2018, le président de la chambre en a informé M. Gomont, président de la communauté de communes. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 8 février 2019 entre M. Gomont et le rapporteur.

Lors de sa séance du 19 mars 2019, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 2012 à 2017. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Gomont et, pour les parties qui concernent cette société, au directeur général de la SHEMA. Seul le président de la communauté de communes a répondu.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté, le 23 juillet 2019, le présent rapport d'observations définitives qui a été communiqué le 7 août 2019.

Ce rapport, auquel est jointe la réponse du président, devra être communiqué au conseil communautaire lors de sa plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

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

II. LES COMPETENCES ET LE FONCTIONNEMENT INTERNE

La communauté de communes de Bayeux Intercom regroupe 36 communes, dont la population totale atteint 30 000 habitants¹. Près de la moitié des habitants du territoire habitent à Bayeux.

Le groupement constitue un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, qui perçoit la totalité de la fiscalité professionnelle sur son territoire, à l'exclusion des communes membres.

A. Les conditions d'exercice des compétences

1. Le périmètre des compétences exercées

Outre les compétences obligatoires en matière d'aménagement de l'espace, de développement économique et touristique, de collecte et traitement des déchets ménagers, de gestion de la zone d'accueil des gens du voyage, de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, l'EPCI exerce des attributions dans des domaines optionnels et facultatifs significatifs, en termes de gestion et de budget. Il est notamment compétent pour l'eau potable, l'assainissement, l'instruction des autorisations d'occupation des sols ainsi que la politique du logement et du cadre de vie, la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels, de loisirs et sportifs d'intérêt communautaire et des équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire. Comme le relevait le précédent rapport de la chambre, daté du 12 septembre 2011, parmi les compétences facultatives, seule la compétence relative à la voirie n'est pas exercée par le groupement.

L'importance des compétences exercées par le groupement lui permet de disposer d'un coefficient d'intégration fiscale (CIF) élevé. Le CIF est le résultat du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et le groupement. Le CIF de Bayeux est constamment supérieur à celui de la moyenne des communautés de communes à fiscalité professionnelle unique.

Tableau n° 1 : Coefficient d'intégration fiscale de la CCBI

CIF	2014	2015	2016	2017
montant collectivité	44,30 %	44,10 %	43,90 %	44,30 %
montant moyen CC à FPU	35,20 %	35,40 %	35,60 %	35,70 %

Source : notifications DGF et rapport de l'observatoire des finances locales 2018

L'exercice de la compétence en matière de collecte et traitement des déchets ménagers, qui a été transférée en 2006 au groupement, est entièrement délégué aux trois syndicats mixtes auxquels adhéraient les communes du groupement avant le transfert, le groupement s'étant substitué à elles dans ces syndicats.

Le fait pour le groupement de percevoir la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) pour le compte des syndicats qui assurent la collecte présente l'avantage d'augmenter son CIF de manière certes légale, mais artificielle. Or le niveau du CIF est un des critères de la dotation d'intercommunalité de la dotation générale de fonctionnement (DGF). Ce dispositif permet donc au groupement de majorer ses recettes de fonctionnement.

¹ Source : Insee.

2. Les transferts de compétence récents

Le périmètre de la communauté de communes a évolué récemment. Outre l'adhésion de deux communes, elle a notamment vu ses compétences étendues à la création et la gestion de deux équipements structurants pour le territoire, une médiathèque et un centre aquatique, et le transfert intégral de la compétence en matière de développement économique, qui est devenue une compétence obligatoire.

Tableau n° 2 : Adhésions et évolution des compétences de la CCBI

	Adhésions	Compétences : extensions, transferts et nouvelles
2014 / 2015		- Médiathèque intercommunale - Piscine intercommunale - PLUI
2016	Arromanches-les-Bains Saint-Côme-de-Fresné	- Développement économique, dont les zones d'activité économique des communes
2017		- Entretien et gestion de l'aire d'accueil des gens du voyage - Plan climat air énergie territorial (PCAET)

Source : rapports d'activités et arrêtés préfectoraux

La décision de transférer au groupement la piscine et de créer un nouveau centre aquatique a été prise en 2014, au vu d'une étude sur la fréquentation et la concurrence, les hypothèses techniques et la faisabilité financière. Celle relative à la médiathèque a été décidée en 2015, sur la base d'études.

La loi² prévoit que le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence, et que cette mise à disposition est constatée par un procès-verbal établi contradictoirement. Le procès-verbal précise la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de ceux-ci.

Si, dans l'ensemble, ces dispositions ont été respectées, le procès-verbal de mise à disposition d'une école de Bayeux, transférée en 2006, n'a toujours pas été dressé. Le président, en réponse aux observations provisoires de la chambre, s'est engagé à établir ce document.

B. L'intérêt communautaire

Les compétences qui sont susceptibles d'être partagées entre les communes et le groupement doivent voir leur intérêt communautaire reconnu pour pouvoir être exercées par ce dernier³.

Le précédent rapport de la chambre relevait une « absence de projet commun », qui tenait entre autres à une « certaine concurrence entre la ville centre, Bayeux, et la communauté de communes, cette concurrence se trouvant induite par une définition à la fois tardive et peu lisible de l'intérêt communautaire ».

L'élaboration d'une charte de territoire, sur la base d'un diagnostic et d'une concertation, qui définit les enjeux du territoire et la stratégie en matière de développement, les transferts significatifs intervenus depuis ce rapport, et la mutualisation avancée des services entre la communauté et la commune de Bayeux (cf. *infra*), montrent que cette observation a été prise en compte.

² Article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

³ Article L. 5214-16 du CGCT.

Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Normandie sur la gestion de la communauté de communes de Bayeux Intercom

Le rapport comportait en outre une mention critique sur l'absence de définition claire de l'intérêt communautaire, pour les compétences en matière d'aménagement du territoire, et de développement économique et touristique. La chambre observait que les critères de mesure d'un impact sur l'économie du territoire étaient « *relativement imprécis* », et qu'aucune donnée objective ne ressortait des critères choisis (« *création de valeur ajoutée, accroissement des bases de la fiscalité, création et préservation de l'emploi, participation au rayonnement économique du territoire* »). Elle recommandait au groupement de définir avec plus de précision l'intérêt communautaire.

Depuis ce contrôle, le groupement a défini l'intérêt communautaire des équipements culturels, sportifs et de loisirs, qui sont considérés comme présentant un intérêt communautaire lorsqu'ils répondent aux critères suivants :

- les équipements ou immeubles : culturels, de loisirs sportifs, s'ils sont utilisés par plus de 10 % des communes et que les utilisateurs, hors commune siège, représentent plus de 30 % des utilisateurs habituels ;
- les terrains de jeux et aires d'activités ludiques et/ou sportifs : s'ils sont utilisés par plus de 10 % des communes et que les utilisateurs, hors commune siège, représentent plus de 30 % des utilisateurs habituels.

Ces critères apparaissent précis et objectifs.

Dans ce cadre, l'intérêt communautaire de la nouvelle piscine et de la médiathèque ont été reconnus, respectivement en 2013 et en 2015.

En revanche, l'intérêt communautaire des aménagements touristiques n'a pas été précisé puisqu'il est toujours défini comme « *les équipements touristiques qui, dans leur réalisation, leur accessibilité, leur attractivité, leur rayonnement ou leur retombée, profitent à l'ensemble du territoire intercommunal* ».

Enfin, en matière d'aménagement et de développement économique, le transfert de la totalité des zones d'activité économique des communes au groupement rend sans objet la définition d'un intérêt communautaire. L'ensemble des zones d'activité économique du territoire, existantes ou à venir, relève désormais de la seule compétence du groupement.

C. Le fonctionnement interne

Conformément à l'arrêté préfectoral du 8 janvier 2016, le conseil communautaire est composé de 68 conseillers communautaires. Les statuts et le règlement intérieur prévoient au moins une réunion bimestrielle, sauf période estivale, à l'initiative du président. Cette disposition, respectée (sauf entre décembre 2017 et mars 2018), est plus exigeante que la réglementation, qui impose une réunion au minimum par trimestre.

Le groupement ne tient plus de registre des délibérations depuis 2013, contrairement à ce qu'exigent la réglementation et le règlement intérieur. Les délibérations sont toutefois conservées et archivées dans des chemises, par ordre chronologique, avec toutes les pièces justificatives attendues (pouvoirs, liste d'émargement signée par tous les membres présents, etc.). La chambre prend acte de l'engagement du président de mettre en place un registre des délibérations du conseil.

Les attributions du président et les délégations dont il dispose de la part du conseil communautaire sont définies de manière régulière.

De même, les indemnités de fonction du président et des vice-présidents sont conformes à la réglementation.

Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Normandie sur la gestion de la communauté de communes de Bayeux Intercom

Le groupement est également administré par un bureau, chargé de préparer les décisions du conseil, et compétent pour certains dossiers depuis mai 2017, date à laquelle le conseil lui a délégué trois blocs de compétences, relatifs aux conventions (hors groupements de commandes), actes notariés et administratifs inférieurs à 50 000 € TTC (y compris les conventions et actes à titre gratuit), ainsi qu'aux vacances temporaires d'emplois et recrutements temporaires de contractuels. Les comptes rendus de séance du bureau permettent de vérifier que ces délégations sont respectées, le conseil communautaire étant informé des décisions prises par le bureau dans le cadre de ces délégations.

La composition et les modalités de convocation du bureau n'appellent pas d'observation.

III. LES RELATIONS AVEC LA COMMUNE DE BAYEUX

Le précédent rapport de la chambre relevait une « *absence de projets communs* » entre le groupement et la ville de Bayeux en raison notamment d'une « *certaine concurrence* » entre les deux organismes. Depuis sa publication, outre le transfert de plusieurs compétences au groupement, celui-ci s'est engagé, avec la commune de Bayeux, dans une démarche de mutualisation.

A. La démarche de mutualisation

Un schéma de mutualisation pour les années 2015 à 2020 a été adopté en mars 2016, après avoir été approuvé par l'ensemble des communes membres.

Il a été élaboré sur la base des travaux d'un comité de pilotage regroupant des conseillers communautaires et d'un comité technique regroupant des cadres territoriaux. Après une phase de diagnostic, d'identification des besoins des communes et d'exploitation des données, conduite entre décembre 2014 et juillet 2015, des fiches actions ont été rédigées jusqu'en septembre 2015. La phase de rédaction du schéma s'est déroulée fin 2015.

Le schéma vise à « *faire des économies d'échelle pour lutter contre l'effet ciseau* », objectif régulièrement rappelé dans les rapports sur la mutualisation.

Il prévoit quatre grands axes de mutualisation :

- la création de services communs ;
- une nouvelle organisation autour de pôles, avec un organigramme mutualisé ;
- la mutualisation d'autres compétences selon 11 fiches actions (formation des élus, veille et assistance juridiques, élaboration de modèles de document, assistance informatique, groupements de commandes, etc.) ;
- la mutualisation avec des structures tiers (Bassin urbanisme, département).

Chaque année, un rapport sur l'état de la mutualisation est présenté aux élus. Il mentionne les principales actions menées par service, ainsi que les missions d'assistance des communes et les démarches de mutualisation avec des organismes tiers. Les gains financiers y sont également précisés.

Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Normandie sur la gestion de la communauté de communes de Bayeux Intercom

Tableau n° 3 : Gains financiers de la mutualisation de la CCBI

	2016	2017	Prév. 2018
Gain lié au non-remplacement de départs			
Directeur général BIC	95 000 €	95 000 €	95 000 €
Directeur financier BIC	90 000 €	90 000 €	90 000 €
Directeur juridique BIC		12 000 €	72 000 €
Agent finances			45 000 €
Gain charge de structure et GVT 10%/an	19 000 €	20 000 €	30 000 €
Départ 2 cadres A commande publique remplacés par 1 B et 1 C			10 000 €
TOTAL	204 000 €	217 000 €	342 000 €

763 000 €

Source : rapport de mutualisation 2017

Ces gains sont estimés sur la base des coûts salariaux de chaque catégorie d'agents non remplacés, selon un mode de calcul fiable.

Le rapport précité répartit ces gains entre la commune et le groupement. Ces gains, estimés à 421 000 € en deux ans, peuvent être considérés comme un minimum. Ils ne prennent en effet en compte que les cadres non remplacés.

Tableau n° 4 : Ventilation des gains de la mutualisation entre la communauté et la ville centre

Gains frais de personnel (en €)	2016	2017	Total
Bayeux Intercom	86 000	94 000	180 000
Ville de Bayeux	118 000	123 000	241 000
Total	204 000	217 000	421 000

Source : rapport de mutualisation 2017

D'autres gains financiers sont également recensés et justifiés, dont l'économie de temps de travail par la suppression de réunions, pour 35 000 €.

B. Les autres actions de mise en commun de moyens

Pour l'exercice de la compétence en matière d'enseignement, la communauté de communes dispose de la mise à disposition par la commune d'équipements sportifs (stade, piscine, etc.), d'agents (trois médiateurs sportifs), ainsi que de prestations de services par la commune (animation culturelle). A ces différents titres, l'intercommunalité a remboursé un montant de 242 833 € en 2017, qui correspond à la somme d'un forfait de 80 000 € pour l'utilisation des équipements, déterminé en 2008, et actualisé tous les ans en fonction de l'indice des loyers, et du coût réel des agents et des prestations de services.

L'organigramme du groupement et de la commune de Bayeux a été réorganisé autour de cinq pôles mutualisés, conformément au schéma.

Des groupements de commandes ont été créés, une assistance informatique a été mise en place, ainsi qu'une assistance et une veille juridiques. Le rapprochement des services techniques et la mise en commun de moyens techniques sont en cours de mise en œuvre.

Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Normandie sur la gestion de la communauté de communes de Bayeux Intercom

Enfin, plusieurs procédures mutualisées avec la commune ont été écrites, pour la présentation des délibérations, la passation des conventions, la rédaction des arrêtés et décisions des deux collectivités, l'organisation des réunions, etc.

La mutualisation s'étend au syndicat mixte Bessin Urbanisme, qui instruit les autorisations en matière de droit des sols, pour le compte du groupement, en échange de la prise en charge financière de 15 % du budget du service par Bayeux Intercom, et de la mise à disposition par cette dernière de fonctions support.

Après avoir assigné à la démarche de mutualisation un cadre ambitieux, la communauté de communes l'a mise en œuvre de manière complète.

IV. LE CADRE BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES

A. Le cadre budgétaire et comptable

1. L'organisation budgétaire et comptable

Mutualisé avec la commune de Bayeux, le service des finances, du contrôle de gestion et de la commande publique comprend 13 agents. La partie finances et contrôle de gestion, placée sous l'autorité du directeur des finances et d'un adjoint, est composée de 8 personnes, réparties en deux pôles, un pôle recettes et un pôle dépenses.

La gestion budgétaire est centralisée puisque les engagements sont préparés par les services et validés par le service des finances. La liquidation et le mandatement sont assurés par le service financier, après certification du service fait par le service dépensier. La chaîne des dépenses est totalement dématérialisée.

Les délégations de fonction et de signature du président aux élus leur attribuent une délégation permanente de fonction « thématique » (finances, assainissement et environnement, eau potable et défense incendie, etc.) et une délégation générale en cas d'absence des élus qui précèdent dans l'ordre du tableau pour « *l'instruction, le règlement et la signature des documents nécessaires à la bonne marche de la communauté de communes* ». La délégation simultanée des mêmes fonctions à plusieurs élus n'est pas irrégulière, compte tenu de cet ordre de priorité.

Les délégations des chefs de service semblent aller parfois plus loin que de simples délégations de signature, puisque des agents se voient accorder une « *délégation permanente [...] pour la gestion des demandes de travaux et demandes d'intention de commencement de travaux [...]* ». Un tel dispositif pourrait s'apparenter à une délégation de fonction, ce qui serait illégal. Dans sa réponse aux observations provisoires, le président a indiqué que ces délégations ne concernaient que des formalités purement matérielles et ne permettaient pas l'engagement de dépenses. Le groupement devrait toutefois revoir la rédaction de ces délégations de signature, pour en préciser la portée dans le temps et définir la nature exacte des documents à signer.

2. Le périmètre budgétaire

La communauté de communes disposait, fin 2018, d'un budget principal et de onze budgets annexes. Six budgets concernent des zones d'aménagement ou de développement économique (ZAC de Bellefontaine, ZAC de Longchamps, ZAC de Nonant, pépinière d'entreprises, friche industrielle Fridis, immeubles de rapport), trois concernent l'assainissement (collectif, non collectif et assainissement de la commune de Saint-Côme-de-Fresné), un l'eau potable et le dernier est celui du transport scolaire, qui est soumis à une nomenclature comptable spécifique.

Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Normandie sur la gestion de la communauté de communes de Bayeux Intercom

La coexistence de deux budgets annexes qui concernent tous les deux le même type d'opérations, la gestion de locaux loués à des entreprises (pépinière et immeubles de rapport), n'apparaît pas nécessaire d'un point de vue comptable. Le président s'est engagé, en réponse aux observations provisoires, à fusionner ces deux budgets en 2020.

3. Les engagements hors bilan

Les engagements hors bilan représentent les engagements juridiques qui n'ont pas d'incidence financière immédiate dans les comptes, mais qui peuvent ou vont générer des dépenses ultérieurement. Leur connaissance précise par le groupement est essentielle, pour lui permettre d'avoir une vision précise de sa marge de manœuvre budgétaire. Leur typologie est définie par la nomenclature comptable, qui mentionne essentiellement les emprunts garantis et les autorisations de programme.

L'EPCI ne garantit qu'un emprunt, contracté par la SHEMA en 2014 auprès du Crédit Agricole, pour un capital restant dû de 542 158 € fin 2017.

La communauté de communes a mis en place une gestion pluriannuelle de ses investissements par l'intermédiaire d'autorisations de programmes (AP), conformément à l'article L. 2311-3-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

La communauté de communes n'a pas formellement adopté de règles de gestion des AP. Ces mécanismes, qui découlent de la pratique des services, mériteraient d'être formalisés dans un document adopté par l'assemblée délibérante, notamment les règles d'engagement et de report. Quoique l'ordonnateur se soit engagé à adopter des règles de gestion des AP, l'EPCI aurait également intérêt à définir des règles de suivi et de caducité permettant de garantir que le stock d'AP votées ne soit pas déconnecté du montant réel des engagements juridiques. En réponse aux observations provisoires, le président s'est engagé à adopter des règles de gestion des AP.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des AP depuis 2014 et celle du ratio de couverture, qui traduit le nombre d'années nécessaire pour solder les AP votées.

Tableau n° 5 : Exécution des autorisations de programme

Suivi des AP du budget principal	stocks AP votées au 01/01	AP votées non couvertes par des CP au 01/01/N	Flux AP engagé dans l'année	CP mandatés au budget de l'année N	AP votées non couvertes par des CP au 31/12/N	ratio de couverture des AP
2014	26 163 700	20 762 782	3 513 472	3 172 904	27 629 224	8,71
2015	36 203 047	27 629 224	2 067 199	1 698 509	26 795 570	15,78
2016	37 067 902	26 795 570	3 702 353	2 563 050	23 318 140	9,10
2017	36 153 522	23 318 140	14 230 687	5 161 695	14 810 343	2,87
2018	32 807 420	14 810 343	15 799 417	13 389 615	17 220 145	1,29

Source : document du groupement

De l'ordre de 8 à 16 années entre 2014 et 2016, il est descendu à moins de 3 années depuis, ce qui représente un ratio normal, en raison de l'exécution d'opérations d'équipement importantes.

B. La qualité de l'information financière et comptable

1. Les rapports et les débats d'orientations budgétaires

Les rapports d'orientations budgétaires sont complets et regroupent de façon synthétique l'ensemble des informations essentielles attendues (contexte international et national, budgets, investissements, ressources humaines, etc.). Jusqu'en 2017, ces rapports manquaient toutefois d'informations détaillées et de comparaisons en matière de fiscalité. On n'y retrouvait pas certaines données, en particulier en matière de taux / rendements / coûts par habitant de la taxe d'habitation, de la TEOM ou encore de la CFE ou des taxes sur les propriétés non bâties. En 2018, le groupement a utilement complété son rapport en la matière.

2. L'exhaustivité de l'information budgétaire

Si les comptes administratifs et les budgets primitifs sont correctement présentés, plusieurs annexes des comptes administratifs sont incomplètes ou erronées.

Dans le compte administratif 2017, les annexes relatives aux organismes dans lesquels l'EPCI a pris un engagement financier et aux organismes de regroupement auxquels adhère le groupement ne sont pas complétées. La communauté de communes est pourtant présente au capital de la société anonyme immobilière de Bayeux, qui gère un parc de HLM. Elle est également membre de plusieurs organismes de regroupement, dont trois syndicats mixtes chargés de la collecte des déchets, à qui elle reverse le montant de la TEOM, le syndicat mixte Bessin Urbanisme, à qui elle verse une participation annuelle de 182 939 €, le SIVOS de Ryes, à qui elle verse une participation de 115 609 €, et le syndicat Caen Normandie métropole.

L'annexe relative aux concours attribués aux tiers est inexacte. Celle qui se rapporte à l'état des emprunts garantis devait être complétée par la mention du capital restant dû.

Si les informations relatives à l'état de la dette sont complètes et conformes à celles du compte de gestion, la communauté de communes devrait veiller, ce que le président s'est engagé à faire en réponse aux observations provisoires, à la présentation de ses documents budgétaires.

3. L'information du public

Conformément à la réglementation et ainsi que l'ordonnateur s'y était engagé au terme du précédent contrôle, un rapport d'activité du groupement est présenté tous les ans au conseil de la communauté. De même, le groupement délibère chaque année sur les rapports sur le prix et la qualité du service public d'eau potable et sur les services d'assainissement et publie un rapport annuel sur l'égalité homme / femme. Les deux rapports précités sont mis en ligne sur le site Internet de l'EPCI.

C. La fiabilité des comptes

1. Les immobilisations en cours

L'état de l'actif établi par le comptable comporte un nombre important d'immobilisations en cours depuis plusieurs années. L'examen du compte 231 – immobilisations corporelles en cours – du budget principal, qui fait apparaître la valeur des immobilisations qui ne sont pas achevées, montre que les montants des travaux achevés ne sont pas transférés au compte définitif.

Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Normandie sur la gestion de la communauté de communes de Bayeux Intercom

Ce constat est corroboré par le montant des immobilisations en cours au bilan arrêté au 31 décembre 2017, de 19,3 M€, alors même que les dépenses d'équipement réalisées depuis 2014 s'élèvent à 16 M€. Il apparaît dès lors que le solde de ces comptes trouve pour partie son origine dans des imputations antérieures à 2014 et que le groupement ne procède que partiellement à l'intégration au compte 21 des immobilisations achevées et mises en service.

Les comptes et le bilan ne donnent donc pas une image fidèle du patrimoine du groupement.

De plus, l'amortissement n'étant pratiqué qu'à partir de la mise en service des constructions et matériels, l'absence de mise en service des immobilisations en cours empêche leur amortissement. Or, conformément à l'article R. 2321-1 du CGCT, les dotations aux amortissements des biens figurant notamment aux comptes 2156 et 2157 constituent des dépenses obligatoires. Dès lors, une partie des biens figurant aux comptes 2315 devraient être amortis.

Ce défaut d'intégration des immobilisations en cours entache la fiabilité des écritures relatives aux opérations d'amortissement de la communauté de communes, qui sont incomplètes. En conséquence, le résultat de la section de fonctionnement est artificiellement amélioré par la minoration des dotations aux amortissements. En réponse aux observations provisoires, le président a indiqué que les opérations d'intégration des immobilisations étaient en cours de réalisation, et seraient terminées avant la fin de l'année 2019.

2. La comptabilisation en droits constatés

Le précédent rapport de la chambre critiquait l'absence de rattachement des charges et des produits à l'exercice, procédure qui vise à faire apparaître dans le résultat de l'exercice les charges et les produits qui s'y rapportent au sens juridique du terme.

Le groupement y procède désormais. L'existence d'une comptabilité d'engagement, les modalités de son suivi et les taux de rattachement constatés permettent d'en regarder la mise en œuvre comme satisfaisante.

Tableau n° 6 : Rattachement des charges et des produits

	2014		2015		2016		2017	
	dépenses	recettes	dépenses	recettes	dépenses	recettes	dépenses	recettes
charges/produits rattachés (en €)	459 202	118 380	436 703	270 115	368 867	253 258	404 876	166 753
en % des dépenses / recettes réelles de fonctionnement	3,25 %	0,72 %	2,92 %	1,66 %	2,35 %	1,53 %	2,54 %	0,99 %

Source : comptes administratifs

Les restes à réaliser en recettes, dont le montant total dépassait 5 M€ en 2017, sont tous justifiés, pour le budget principal et pour les budgets annexes.

3. Le patrimoine : suivi, amortissements et provisions

La responsabilité du suivi du patrimoine incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable, le premier étant chargé de la tenue de l'inventaire, registre justifiant la réalité physique des biens, et le second de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan.

La chambre, lors de son précédent contrôle, avait constaté que la communauté de communes ne disposait pas d'un inventaire à jour. L'établissement public s'était engagé, avec l'appui d'un cabinet extérieur, à remédier à cette situation.

Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Normandie sur la gestion de la communauté de communes de Bayeux Intercom

A ce jour, la communauté de communes n'a pas établi d'inventaire physique de ses biens, mais un inventaire comptable qui est alimenté par le recensement des dépenses d'investissement. Les inventaires comptables des budgets annexes ont été mis en concordance avec les états de l'actif du comptable. Ce travail reste à faire pour les immobilisations du budget principal. Selon les services de l'EPCI, ce travail a été effectué sur la base des données du comptable (« *création des fiches inventaire à l'aide du fichier de la trésorerie, saisie dans le logiciel Opale des caractéristiques des immobilisations, puis transfert du flux à la trésorerie pour mise en concordance de l'état de l'inventaire* »).

Il ressort de ces éléments que le patrimoine de l'établissement public n'est pas précisément connu.

En conséquence, les amortissements ne peuvent être effectués avec fiabilité.

Le précédent rapport relevait également l'absence d'amortissement sur le budget annexe de l'eau potable. Le travail de recensement des immobilisations effectué par le groupement sur ce budget lui a permis de procéder à leur amortissement et de rattraper le retard en la matière⁴. Leur fiabilité est toutefois entachée par le fait que le recensement des immobilisations ne soit pas fondé sur un inventaire physique.

En termes de fiabilité des comptes, le point de faiblesse de la communauté de communes porte donc sur la qualité de la connaissance de son patrimoine, encore très insuffisante. En réponse aux observations provisoires, le président a indiqué que les travaux visant à compléter l'inventaire étaient en cours et qu'ils seraient terminés d'ici la fin de l'année 2019. L'établissement d'un inventaire physique des immobilisations apparaît, en effet, comme un chantier prioritaire.

V. LA SITUATION FINANCIERE

L'analyse de la chambre porte sur les années 2014 à 2017. Les données chiffrées ont été actualisées chaque fois que possible avec les données transmises début 2019.

Le groupement s'est fixé des objectifs de gestion budgétaire en 2008, objectifs rappelés tous les ans lors du débat d'orientations budgétaires.

Le support du débat de l'année 2015 rappelle ainsi que « *lors de l'installation du conseil communautaire en 2008, avaient été annoncés deux grands principes pour retrouver des marges de manœuvre : la maîtrise de la dépense et la meilleure valorisation possible des recettes, avec la volonté de stabiliser la pression fiscale pour la population et les entreprises.* » Est également évoquée la nécessité de poursuivre « un programme d'investissement ambitieux ».

Les supports de présentation du budget primitif 2014 et 2015 y ajoutent un objectif relatif à l'endettement : « *Veiller à garder un niveau d'endettement en cohérence avec les programmes d'investissement prévus et nos capacités de remboursement du capital des emprunts et des frais financiers* ».

A. Vue d'ensemble de l'évolution des résultats du budget principal

La situation financière du budget principal se dégrade entre 2014 et 2018.

⁴ 2 M€ de dotations aux amortissements en 2015 pour rattraper le retard, puis 380 000 à 400 000 € annuellement.

Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Normandie sur la gestion de la communauté de communes de Bayeux Intercom

La capacité d'autofinancement brute diminue de manière importante jusqu'en 2017, de 1,8 M€ à 0,7 M€, sous l'effet d'une hausse des charges de gestion deux fois plus rapide que celle des produits de gestion et de la progression des charges financières. Nette du remboursement annuel en capital de la dette, la capacité d'autofinancement baisse de manière plus importante encore.

Tableau n° 7 : Situation financière de la communauté de communes

Bayeux Intercom	2014	2015	2016	2017	2018	évolution 2014/2018
Soldes de gestion du budget principal en €						
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	8 454 834	8 762 031	9 486 884	10 162 008	11 017 192	
Ressources d'exploitation	1 605 017	1 746 466	1 760 727	1 878 901	1 958 317	
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 323 653	2 968 122	2 634 180	2 473 288	2 246 412	
Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	747 114	743 614	722 616	652 453	683 291	
= Produits de gestion (A)	14 130 619	14 220 233	14 604 407	15 166 649	15 905 212	12,6 %
Charges à caractère général	2 306 559	2 431 552	2 535 687	2 450 347	2 380 547	
+ Charges de personnel	4 828 441	5 115 729	5 497 197	5 925 672	5 824 898	
+ Subventions de fonctionnement	867 382	899 469	997 332	1 043 743	1 056 430	
+ Autres charges de gestion	4 190 439	4 496 225	4 721 971	4 739 443	4 784 434	
= Charges de gestion (B)	12 192 824	12 942 975	13 752 187	14 159 205	14 046 309	15,2 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 937 795	1 277 258	852 219	1 007 444	1 858 903	-4,1 %
en % des produits de gestion	13,71 %	8,98 %	5,81 %	6,64 %	11,70 %	
+/- Résultat financier	-166 260	-204 266	-181 453	-290 088	-337 531	
+/- Autres produits et charges excep. réels	43 616	35 443	23 962	4 137	124 387	
= CAF brute	1 815 151	1 108 435	694 728	721 493	1 645 759	-9,3 %
en % des produits de gestion	12,85 %	7,79 %	4,76 %	4,76 %	10,30 %	
- Annuité en capital de la dette	285 890	369 129	415 728	569 254	820 375	
= CAF nette ou disponible (C)	1 529 260	739 306	279 000	152 239	825 384	-46,0 %
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 187 549	473 481	375 279	0	1 090 632	
+ Subventions d'investissement reçues	793 088	272 922	1 266 941	2 250 849	2 058 352	
+ Produits de cession	74 619	0	2 300	0	0	
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	2 055 257	746 403	1 644 520	2 250 849	3 148 984	
= Financement propre disponible (C+D)	3 584 517	1 485 710	1 923 520	2 403 089	3 974 368	10,9 %
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	90,97 %	55,40 %	61,54 %	38,37 %	29,90 %	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	3 940 384	2 681 934	3 125 695	6 263 111	13 285 181	
- Subventions d'équipement	3 667	16 379	34 334	13 353	32 029	
- Participations et inv. financiers nets	168 513	218 273	-94 446	-804 446	-86 174	
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	-934	16 111	16 562	18 002	
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-528 046	-1 429 943	-1 158 173	-3 085 491	-9 274 671	
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	-19 798	0	
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-528 046	-1 429 943	-1 158 173	-3 105 289	-9 274 671	
Nouveaux emprunts de l'année	2 200 000	0	3 000 000	9 000 000	4 500 000	
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	1 671 954	-1 429 943	1 841 827	5 894 711	-4 774 671	
Fonds de roulement net global	2 599 002	1 169 060	3 010 887	8 931 518	4 156 847	
Dette au 31/12	6 957 127	6 588 932	9 288 158	17 702 342	21 363 965	

Source : comptes de gestion

Malgré la baisse de l'autofinancement, la communauté de communes a doublé le niveau de ses dépenses d'équipement en 2017 puis en 2018.

Le besoin de financement, qui représentait 3 M€ fin 2017, soit 20 % des produits de gestion, a été financé par le recours à l'emprunt, accroissant le niveau d'endettement du groupement.

Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Normandie sur la gestion de la communauté de communes de Bayeux Intercom

Les résultats de l'exécution 2018 font apparaître une épargne en nette amélioration, grâce à la baisse des charges générales et des frais de personnel - en partie due à la fermeture de l'ancienne piscine pendant les travaux du centre aquatique - et à la croissance soutenue des recettes fiscales. La CAF brute revient en 2018 à 1,6 M€, niveau proche de l'année 2014. Toutefois, en raison du pic des dépenses d'équipement, correspondant aux dépenses des deux opérations du centre aquatique et de la médiathèque (13 M€ sur le budget principal), le résultat cumulé ne représente que 4 M€ fin 2018, avec une dette qui a plus que triplé par rapport à 2015.

B. La formation de l'autofinancement

1. Les recettes de fonctionnement

Les recettes réelles de fonctionnement ont progressé de 6 % en quatre ans, soit 900 000 € de recettes supplémentaires, la progression des ressources fiscales faisant plus que compenser la baisse de la dotation globale de fonctionnement.

Tableau n° 8 : Recettes réelles de fonctionnement

recettes réelles de fonctionnement (en €)	2014	2015	2016	2017	évolution 2014 / 2017
ressources fiscales	9 201 947	9 505 645	10 209 499	10 814 461	17,5 %
dotations et participations	3 323 653	2 968 122	2 634 180	2 473 288	-25,6 %
ressources d'exploitation	1 605 017	1 746 466	1 760 727	1 878 901	17,1 %
recettes financières	0	1 133	0	0	
recettes exceptionnelles	122 428	36 327	28 499	6 938	
total	14 253 045	14 257 693	14 632 905	15 173 588	6,5 %

Source : comptes administratifs

La croissance des recettes fiscales découle largement de celle de la TEOM et de la baisse de l'attribution de compensation.

Les produits de la TEOM ont progressé de 12 % depuis 2014, à la faveur de la hausse des taux et de l'adhésion de deux communes en 2016. Le produit de la TEOM est reversé aux syndicats mixtes dans les dépenses de fonctionnement. Son évolution est donc sans effet sur les finances du groupement.

Les produits de la taxe d'habitation (TH) et de la taxe foncière ont peu progressé depuis 2014. Le taux de TH est resté stable sur toute la période, à 6,99 %, alors qu'il progressait pour la moyenne nationale des EPCI à fiscalité propre, pour atteindre 9,07 % en 2017. En 2017, le taux consolidé (20,69 %) de la TH du groupement et de la commune de Bayeux est inférieur à la moyenne nationale consolidée (24,44 % pour l'ensemble du secteur communal, et 25,73 % pour la moyenne consolidée communes / groupements à fiscalité propre).

Le produit de la cotisation foncière sur les entreprises (CFE) a crû de 9 % de 2014 à 2017. Cette forte augmentation est uniquement générée par celle des bases. Le taux de la CFE, fixé depuis 2014 à 22,82 %, est proche de la moyenne nationale des EPCI à fiscalité professionnelle unique (25,74 % en 2017).

Le haut niveau du CIF du groupement et la faiblesse relative du potentiel financier, critères de calcul de la DGF, ont permis de limiter la baisse de cette dernière à moins d'un million d'euros au cours de la période.

En 2018, la communauté de communes a institué une taxe sur le foncier bâti, de 1,7 %, qui a représenté un surcroît de recettes de 520 000 €.

S'agissant des budgets annexes, le constat est opposé. La croissance des produits des budgets annexes relatifs à l'assainissement, à la gestion de l'eau potable et au transport scolaire est plus importante que celle du budget principal. Elle provient de la hausse des abonnés aux services de l'eau potable et de l'assainissement⁵, les tarifs étant stables sur la période.

2. Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement ont progressé de plus de 16 % depuis 2014, soit 2 M€ de dépenses supplémentaires en quatre ans, dont la moitié pour la masse salariale.

Tableau n° 9 : Dépenses réelles de fonctionnement

dépenses réelles de fonctionnement (en €)	2014	2015	2016	2017	évolution 2014 / 2017
charges de personnel	4 828 444	5 115 729	5 497 197	5 925 672	22,7 %
charges à caractère général	2 306 559	2 431 552	2 535 687	2 450 347	6,2 %
subventions de fonctionnement	867 382	899 469	997 332	1 043 743	20,3 %
autres charges de gestion	4 190 439	4 496 225	4 721 971	4 739 443	13,1 %
charges financières	166 260	204 266	181 453	290 088	74,5 %
dépenses exceptionnelles	43 616	35 443	23 962	4 137	-90,5 %
total	12 402 700	13 182 684	13 957 602	14 453 430	16,5 %

Source : comptes administratifs

La masse salariale est le premier poste de dépenses. Les données suivantes présentent leur évolution brute et minorée des remboursements par les budgets annexes, par la commune de Bayeux dans le cadre de la mutualisation et par les organismes tiers. Si en données brutes, l'évolution est de 23 %, proche de celle de la moyenne des groupements à fiscalité propre, elle n'est plus que de 9 % nette des remboursements.

Afin d'apprécier l'effet de la mutualisation sur la masse salariale, l'évolution des dépenses de personnel de la commune de Bayeux est insérée à l'analyse. La masse salariale globale (EPCI + ville) est stable sur la période, ce qui s'explique notamment par l'effet de la mutualisation, dès lors que les effectifs mutualisés relèvent du groupement et non de la commune.

Les dépenses de personnel consolidées des deux personnes publiques, tous budgets confondus, ont progressé de 3,7 % depuis 2014.

Tableau n° 10 : Dépenses de personnel de l'EPCI et de la ville

dépenses de personnel consolidées CC + ville de Bayeux BP + BA (en euros)	2014	2015	2016	2017	évolution 2014 - 2017
charges de personnel interne	16 237 683	16 320 120	16 488 615	16 749 812	3,2 %
charges de personnel externe	306 371	332 705	403 037	415 552	35,6 %
total charges de personnel	16 544 054	16 652 825	16 891 652	17 165 364	3,8 %
remboursement de personnel mis à disposition	255 654	276 036	236 818	266 800	4,4 %
coût net	16 288 401	16 376 790	16 654 835	16 898 564	3,7 %

Sources : comptes de gestion et données de gestion

⁵ Respectivement de 4,6 % et de 15,2 % entre 2014 et 2017.

Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Normandie sur la gestion de la communauté de communes de Bayeux Intercom

Cette évolution est très inférieure à celle constatée au niveau national pour la même période (+ 7,3 %). Ce constat relativise la hausse brute de 23 % précédemment évoqué pour la communauté de communes.

Hors reversement aux syndicats mixtes du produit de la TEOM, qui explique l'essentiel de leur hausse, la croissance des charges à caractère général et des charges de gestion est limitée et n'appelle pas de commentaire.

Les charges des budgets annexes hors aménagement ont très peu progressé, de moins de 75 000 € en trois ans.

En conclusion sur les dépenses de fonctionnement, la chambre relève leur faible progression, en prenant en compte les remboursements des mutualisations de personnel. Toutefois, cette augmentation reste supérieure à celle des recettes.

3. L'autofinancement

L'autofinancement permet de financer les dépenses d'investissement que sont le remboursement du capital de la dette et les dépenses d'équipement. En l'occurrence, la progression sensiblement plus importante des dépenses par rapport aux recettes aboutit à la formation d'une capacité d'autofinancement (CAF) brute qui baisse régulièrement. Elle aboutit en 2017 à 5 % des produits de gestion, soit un niveau révélateur d'une marge de manœuvre limitée, et très inférieur à celui de la moyenne des groupements à fiscalité propre, qui était de 18 % en 2017⁶. Ce constat est cependant ponctuel, puisqu'en 2018, la CAF brute est remontée à 1,6 M€, niveau proche de l'année 2014.

Tableau n° 11 : Capacité brute d'autofinancement (budget principal)

CAF brute (en euros)	2014	2015	2016	2017	évolution 2014 / 2017
CAF brute	1 815 151	1 108 435	694 728	721 493	-60,25 %
part des produits de gestion	13 %	8 %	5 %	5 %	
remboursement du capital	285 890	369 129	415 728	569 254	
CAF nette	1 529 260	739 306	279 000	152 239	-90,04 %
part des produits de gestion	10,82 %	5,20 %	1,91 %	1,00 %	

Source : comptes de gestion

Quant à la CAF nette, sa baisse est encore plus prononcée, en raison du poids croissant du remboursement du capital de la dette. Elle perd 1,4 M€ en quatre ans et ne représente plus que 1 % des produits de gestion fin 2017, contre 11 % pour la moyenne des groupements à fiscalité propre. L'exercice 2018 a permis une restauration partielle de la CAF nette (environ 825 000 €).

⁶ Source : rapport 2018 de l'Observatoire des finances locales.

Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Normandie sur la gestion de la communauté de communes de Bayeux Intercom

Tableau n° 12 : Capacité brute d'autofinancement (budgets annexes hors aménagement)

CAF (en €) budgets annexes hors aménagement	2014	2015	2016	2017	évolution 2014 / 2017
CAF brute	2 997 062	3 138 207	3 141 877	3 169 849	5,8 %
part des produits de gestion	47 %	47 %	47 %	46 %	
annuité en capital de la dette	726 710	713 461	650 599	624 947	
CAF nette	2 270 353	2 424 746	2 491 278	2 544 901	12,1 %
part des produits de gestion	35 %	37 %	37 %	37 %	

Sources : comptes de gestion

Les budgets de l'assainissement et de l'eau potable, grâce à la maîtrise de leurs charges et à des produits en hausse, bénéficient d'une épargne en hausse et d'un niveau confortable, de plus du tiers des produits de gestion en 2017 pour la CAF nette.

C. Le financement des dépenses d'investissement

Les dépenses d'équipement de la communauté de communes imputées sur le budget principal ont doublé en 2017, en raison de l'engagement de dépenses pour deux projets significatifs, la construction d'une médiathèque et celle d'un centre aquatique.

Tableau n° 13 : Dépenses d'équipement (budget principal)

dépenses d'équipement budget principal (en €)	2014	2015	2016	2017
travaux et études	3 940 384	2 681 934	3 125 695	6 263 111
subventions d'équipement	3 667	16 379	34 334	13 353
total	3 944 051	2 698 313	3 160 028	6 276 464

Sources : comptes de gestion

Le montant des dépenses d'équipement par habitant est, en 2017, de 355 € par habitant, pour une moyenne nationale de 74 € par habitant pour les communautés de communes à fiscalité propre⁷.

Les dépenses d'équipement imputées sur les budgets de l'assainissement et de l'eau sont également d'un niveau élevé.

Tableau n° 14 : Dépenses d'équipement (budgets annexes hors aménagement)

dépenses d'équipement budgets annexes hors aménagement (en €)	2014	2015	2016	2017
dépenses directes	2 015 132	2 512 549	2 257 958	4 719 394

Source : comptes de gestion

Les dépenses d'investissement sont financées par trois types de ressources, l'autofinancement, les autres ressources propres, d'origine externe, et l'emprunt.

⁷ Source : rapport 2018 de l'Observatoire des finances locales.

Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Normandie sur la gestion de la communauté de communes de Bayeux Intercom

Pour le budget principal, l'emprunt est la principale source de financement des dépenses d'équipement.

Tableau n° 15 : Ressources d'investissement de la communauté (budget principal)

Ressources d'investissement (en €)	2014	2015	2016	2017	part du total en moyenne 2014-2017
autofinancement	1 529 260	739 306	279 000	152 239	11,5 %
emprunts	2 200 000	0	3 000 000	9 000 000	60,4 %
subventions d'investissement	793 088	272 922	1 266 941	2 250 849	19,5 %
FCTVA	1 187 549	473 481	375 279	0	8,7 %
total ressources	5 709 898	1 485 710	4 921 220	11 403 089	

Source : comptes de gestion

L'autofinancement contribue relativement peu au financement de l'investissement, et de moins en moins depuis 2014. Le montant élevé des subventions en 2016 et 2017 découle essentiellement des subventions versées pour la piscine et la médiathèque intercommunale.

Au moment où les emprunts de 2016 et 2017 ont été contractés, respectivement à hauteur de 1,16 M€ et de 3,1 M€, les montants mobilisés étaient excessifs par rapport aux besoins de financement.

A l'inverse, les dépenses d'équipement en matière d'assainissement et d'eau potable sont largement autofinancées.

Tableau n° 16 : Ressources d'investissement de la communauté (budgets annexes hors aménagement)

Ressources d'investissement (en €) budgets annexes hors aménagement	2014	2015	2016	2017	part du total en moyenne 2014-2017
autofinancement	2 270 353	2 424 746	2 491 278	2 544 901	88,6 %
emprunts	0	0	85 000	419 549	4,6 %
subventions d'investissement	153 165	342 895	63 989	186 123	6,8 %
total ressources	2 423 518	2 767 641	2 640 267	3 150 573	

Sources : comptes de gestion

Le niveau d'endettement de la communauté de communes, pour le budget principal, était élevé, puisqu'il représentait, avec 17,7 M€ fin 2017, un ratio de désendettement⁹ de 24 années. Il est de 21,3 M€ fin 2018, avec un ratio de désendettement de 13 années. Malgré cette amélioration, liée à la hausse de la CAF, le niveau d'endettement demeure au-dessus du seuil d'alerte. Le président a indiqué que le ratio de désendettement projeté serait inférieur à douze ans en 2022.

Le budget assainissement supporte plusieurs emprunts, représentant un capital restant dû de 5,6 M€ à la fin de l'année 2017, soit un ratio de désendettement de trois ans.

Tous les emprunts ont été contractés à taux fixe. Aucune opération de refinancement ou de renégociation de la dette n'a été engagée sur la période examinée.

⁹ Le ratio de désendettement est le rapport entre l'encours de la dette et l'épargne brute. C'est une estimation - théorique - du nombre d'années nécessaire pour rembourser l'encours de la dette, si l'intégralité de l'épargne dégagée par la section de fonctionnement y était consacrée et si elle restait stable.

D. Le résultat cumulé

Le résultat cumulé, ou fonds de roulement, a évolué ainsi qu'il suit.

Tableau n° 17 : Résultat cumulé de l'EPCI

résultat cumulé (en €)	2014	2015	2016	2017	évolution 2014 / 2017
Budget principal	2 599 002	1 169 059	3 010 887	8 931 518	6 332 516
Budget annexe	5 274 314	5 226 034	5 773 937	3 685 152	-1 589 162
tous budgets résultat cumulé	7 873 316	6 395 093	8 784 824	12 616 670	4 743 354

Sources : comptes de gestion

Sa forte hausse depuis 2014 s'explique par le volume des emprunts contractés sur la période (14,5 M€), qui était supérieur au besoin de financement des investissements. A la fin de l'année 2017, le résultat cumulé était donc d'un niveau très élevé, et appelé à se réduire à mesure de l'engagement des dépenses d'équipement des deux opérations d'envergure du groupement en 2018 et 2019. Fin 2018, celui du budget principal était redescendu à hauteur de 4 M€.

E. La prospective financière

Le groupement réalise une prospective financière, qui nourrit notamment le débat d'orientations budgétaires et l'élaboration du budget primitif. Dans sa dernière version, ce document anticipe une croissance de 8,3 % des charges de gestion entre 2018 et 2021, et de 9,3 % pour les produits de gestion, alors qu'elles ont respectivement été de 11 % et de 4 % entre 2014 et 2017. Ces anticipations, qui semblent optimistes, permettraient de rétablir la CAF à un niveau plus confortable.

La prospective tient compte des coûts de fonctionnement des deux nouveaux équipements structurants du groupement, le centre aquatique et la médiathèque. Le coût de fonctionnement du centre aquatique est estimé de manière réaliste à 1 M€ par an. Les recettes sont évaluées à une fourchette de 634 000 € à 689 000 €, soit un déficit estimé de l'ordre de 400 000 €, contre 415 500 € en 2012 pour la piscine municipale. Cette estimation est fondée sur des hypothèses de fréquentation fiables, au regard des autres centres aquatiques du département et de la fréquentation de l'ancienne piscine. Le déficit sera partiellement compensé par le transfert de ressources de la commune de Bayeux, de 340 000 €, et par la suppression d'un versement de 76 000 € à la commune, pour l'utilisation de l'ancienne piscine par les scolaires.

Quant à la médiathèque, son budget est estimé à 831 320 € en dépenses et 83 000 € en recettes, soit un coût net de 748 320 €, proche de celui de l'ancien établissement, dont le coût net de fonctionnement était de 690 000 € (732 685 € de dépenses et 42 505 € de recettes). Ces estimations semblent réalistes. Elle sera financée, entre autres, par des contributions libres des usagers. Le déficit sera partiellement compensé par le transfert de ressources de la commune de Bayeux, de 680 000 €.

Pour ces deux opérations, les perspectives financières sont réalistes mais conditionnées à l'atteinte des hypothèses de fréquentation et à l'absence de surcoût de frais de fonctionnement. Leurs incidences sur les finances du groupement seront neutralisées par le transfert des ressources de la commune de Bayeux.

En conclusion générale sur l'analyse financière, la chambre observe une situation financière du budget principal caractérisée par :

Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Normandie sur la gestion de la communauté de communes de Bayeux Intercom

- un autofinancement en baisse constante depuis 2014, et d'un niveau très faible fin 2017, en raison d'une baisse de la DGF non compensée par d'autres recettes ; le rebond constaté fin 2018 est dû à l'institution de la taxe sur le foncier bâti, qui n'était pas prévue dans les objectifs initiaux que s'est fixés le groupement ;
- la subordination de la reconstitution de l'autofinancement à des hypothèses qui semblent optimistes pour le fonctionnement courant, et devront être confirmées pour le centre aquatique et la médiathèque ;
- des dépenses d'équipement élevées entre 2016 et 2018 en raison de trois grosses opérations, la piscine, la réhabilitation d'un groupe scolaire et la médiathèque ;
- un niveau d'endettement fin 2018 très élevé, qui – ajouté à sa faible capacité à générer de l'autofinancement – obère sa marge de manœuvre en termes de dépenses d'investissement pendant plusieurs années.

VI. LA COMMANDE PUBLIQUE

La commande publique n'apparaît pas comme une zone de risques de la gestion de la communauté de communes, au regard du précédent rapport sur le groupement, de celui, plus récent, sur la commune de Bayeux, avec qui le service des marchés est mutualisé, et de l'organisation interne de la communauté de communes. La passation récente des marchés des deux grandes opérations d'équipement que sont le centre aquatique et la médiathèque a néanmoins justifié un examen de leur régularité. Ces opérations se sont achevées en 2018 et 2019.

A. L'organisation interne

Depuis septembre 2016, la commande publique de la communauté de communes relève d'un service mutualisé avec la ville centre. Ce service compte trois agents.

Le conseil communautaire a délégué au président de Bayeux Intercom ses attributions, pour la passation des marchés de services, de fournitures et de travaux inférieurs à 221 000 € HT (article 42 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015). Ce montant est prévu pour fluctuer en fonction de l'évolution des seuils européens. Plusieurs fois par an, le président rend compte des marchés relevant de cette délégation devant le conseil.

Depuis mai 2017, le conseil communautaire a délégué au bureau la compétence pour les conventions (hors groupements de commandes), actes notariés et administratifs inférieurs à 50 000 € TTC (y compris les conventions et actes à titre gratuit). Le conseil communautaire est informé, *a posteriori*, des décisions prises par le bureau dans le cadre de ces délégations.

Le groupement s'est doté d'une commission d'appel d'offres, compétente pour les marchés passés sous la procédure de l'appel d'offres, et d'une commission des marchés publics, compétente pour les marchés passés en procédure adaptée.

Elle a adopté en 2012 un règlement de la commande publique, qui confie aux services la définition et l'estimation des besoins de façon à regrouper « *les prestations homogènes de fournitures ou de services et des opérations de travaux* », pour pouvoir déterminer les seuils de mise en concurrence. Les listes des marchés engagés depuis 2014 ne font pas apparaître de prestations qui auraient été indûment fractionnées en plusieurs marchés. Pour les commandes inférieures à 15 000 € HT, une consultation est menée directement par les acheteurs sous la forme de demandes de devis auprès de deux ou trois prestataires. Les marchés supérieurs à ce seuil sont passés par le service des marchés publics.

Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Normandie sur la gestion de la communauté de communes de Bayeux Intercom

Chaque service se charge du suivi du marché, avec l'appui du service des marchés, en particulier pour les difficultés liées à l'exécution (pénalités, avenant, etc.).

Il convient de mettre à jour le règlement, qui est obsolète sur certains points (seuils, textes de référence, délégations du bureau, prise en compte des effets de l'ordonnance de juillet 2015 au 1^{er} avril 2016, du décret d'avril 2017, de l'ordonnance du 26 novembre 2018 et du décret du 3 décembre 2018).

B. Les marchés de la médiathèque et de la piscine intercommunales

Si le groupement engage essentiellement des marchés de montants peu élevé, deux projets significatifs ont été menés au cours de la période sous revue.

Tableau n° 18 : Marchés passés par la communauté

	Marchés de travaux		Marchés de services		Marchés de fournitures	
	Nombre	Montants	Nombre	Montants	Nombre	Montants
2015	18	3 399 321 €	11	537 746 €	12	428 201 €
2016	18	6 656 760 €	19	2 505 475 €	5	156 161 €
2017	10	16 673 256 €	18	583 592 €	13	994 112 €
2018 (jusqu'en octobre)	11	3 652 249 €	14	149 479 €	10	1 386 566 €

Source : listes des marchés transmises par la communauté de communes.

1. La médiathèque intercommunale

Initialement estimés à un montant de 5 M€ HT, les marchés de travaux ont été attribués pour un total de 5,4 M€ en janvier 2017.

Fin 2018, le montant total du projet était évalué à 7,1 M€, dont 5,4 M€ de travaux. Son financement reposait sur 4,5 M€ de subventions et 2,7 M€ d'autofinancement.

Le coût de l'opération a donc été maîtrisé. Il a par ailleurs bénéficié de subventions à un niveau important, réduisant d'autant la part supportée par le groupement.

La procédure de passation des marchés – publicité, délai, transparence envers les candidats, pertinence et respect des critères de jugement des offres, régularité des avenants - est conforme à la réglementation.

2. La piscine intercommunale

La piscine intercommunale doit ouvrir au printemps 2019. Il s'agit d'un espace aquatique de 3 300 m² implanté sur le site de l'ancienne piscine de Bayeux. Les travaux, à la fin de l'instruction de la chambre, n'étaient pas terminés.

Le premier projet présenté à l'assemblée plénière en décembre 2013 faisait état de 8,5 M€ de travaux. En mars 2015, leur coût prévisionnel validé par le conseil communautaire était de 8,6 M€, et de 9,4 M€ en mars 2017 au moment de l'attribution des travaux. Le coût total des travaux s'est établi en décembre 2018, à 9,4 M€. Le coût total de l'opération est de 12 M€, financé par 2,5 M€ de subventions extérieures, soit un coût à la charge du groupement de 9,5 M€.

La procédure de passation des actes de marché n'appelle pas d'observations.

Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Normandie sur la gestion de la communauté de communes de Bayeux Intercom

VII. LA GESTION DES ZONES D'AMENAGEMENT

L'intervention des communautés de communes en matière de création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale et touristique a été renforcée par la loi NOTRe, qui a transféré aux établissements publics de coopération intercommunale la compétence totale sur les zones d'activité. Les zones qui étaient gérées par les communes ont été transférées à Bayeux Intercom le 1^{er} janvier 2017.

La politique de l'EPCI vis-à-vis des zones d'aménagement s'articule autour de trois objectifs principaux : la disponibilité de terrains et/ou de bâtiments prêts à accueillir les entreprises, une offre complète, qui va des simples terrains aménagés jusqu'à la pépinière, et la réservation de ces espaces à des activités industrielles ou tertiaires, hors commerce de détail, afin de ne pas pénaliser le commerce du centre-ville. La communauté de communes dispose d'un stock de terrains aménagés significatif, lié à des opérations d'aménagement réalisées à compter de 2002, après la fermeture de l'usine Moulinex.

Le précédent rapport de la chambre comportait des développements critiques sur le bilan de ces zones d'aménagement. Il relevait que si les zones gérées par la commune de Bayeux affichaient des résultats positifs, ce n'était pas le cas des trois zones créées par la communauté de communes en 2002. Le présent rapport s'attache à examiner les résultats de la gestion de ces zones depuis le dernier contrôle, et la consistance du soutien financier du groupement.

1. La zone d'aménagement concertée du Nonant

S'agissant de la zone d'aménagement concertée (ZAC) du Nonant, qui a vocation à accueillir des activités tertiaires, hôtellerie, restauration et équipements collectifs, le bilan financier à l'échéance de la convention d'aménagement, fin 2010, faisait ressortir un budget total de 2,3 M€ dont 243 000 € de participation du groupement. Les terrains non vendus par l'aménageur ont été rachetés par la communauté de communes, conformément à la convention, pour un montant de 451 769 € HT. La chambre observait que leur prix de vente (17,43 € au mètre carré) était supérieur au prix moyen des cessions réalisées dans le cadre de la convention d'aménagement, correspondait au prix d'équilibre de l'opération, et était conforme à l'avis du service des domaines. La surface achetée par Bayeux Intercom représentait 25 925 mètres carrés.

Depuis la clôture de l'opération, il reste à vendre 16 266 mètres carrés, sur un total de 49 543. Les parcelles vendues en 2015 et 2017 l'ont été aux prix de 19 € et 25 € le mètre carré.

Il ressort de ces données⁹ que huit ans après la fin de l'aménagement de la zone, près du tiers de la superficie est encore invendue. Pour aboutir à un résultat cumulé équilibré et récupérer sa participation, la communauté devrait vendre les terrains restants au prix de 31 € le mètre carré, ce qui est peu probable au regard des prix de vente des dernières années.

Fin 2018, le bilan comptable de la zone faisait apparaître une valeur de terrains de 255 384 €, soit autant de pertes potentielles pour le groupement en l'absence de vente des terrains, et une dette envers le budget principal de 302 943 €.

⁹ Source : documents de gestion et note du groupement, sur les zones de Nonant et Bellefontaine.

Tableau n° 19 : Bilan de la ZAC Nonant

zone Nonant	
bilan comptable fin 2018 (en €)	
terrains	255 384
créances	59 669
actif	315 053
fonds propres	12 110
emprunt	0
dettes envers BP	302 943
passif	315 053

Source : compte de gestion

2. La zone d'activité de Bellefontaine

La zone d'activité de Bellefontaine est achevée depuis 2012. Elle accueille des activités artisanales, industrielles et commerciales. Le dernier rapport de la chambre relevait que fin 2009, 15 % des surfaces cessibles étaient vendues. Les terrains non vendus par l'aménageur au terme de la convention ont été rachetés par le groupement, conformément à la convention, pour un montant de 1 178 270 € HT.

Fin 2018, le bilan de la commercialisation fait apparaître un taux de surface invendue de 48 %, soit 62 644 mètres carrés sur un total de 130 049. Les dernières ventes sont intervenues en 2014 et 2016, aux prix de 18 € et 20 € le mètre carré. Le groupement a versé en 2010 une participation de 720 000 € à l'opération.

Pour aboutir à un résultat cumulé équilibré et récupérer sa participation, la communauté devrait vendre les terrains restants au prix de 17 € le mètre carré, montant réaliste au regard des précédents prix de vente.

Tableau n° 20 : Bilan de la ZA Bellefontaine

zone Bellefontaine	
bilan comptable fin 2018 (en €)	
terrains	563 895
créances	11 704
actif	575 599
fonds propres	218 968
dette envers le BP	290 000
dette envers BP	66 631
passif	575 599

Source : compte de gestion

3. La zone d'activité des Longchamps

La zone d'activité des Longchamps est destinée à l'accueil d'activités artisanales, industrielles et commerciales. La convention d'aménagement, signée en 2002 avec la SHEMA, a été prolongée en 2013 jusqu'en 2022. Le même avenant au contrat d'aménagement prévoit que Bayeux Intercom acquiert tous les ans une partie des terrains de la zone, estimée dans l'avenant à 8 000 mètres carrés, pour un montant permettant d'équilibrer financièrement l'opération. La prolongation de la convention et le rachat annuel par le groupement de terrains étaient suscités par les difficultés de commercialisation des terrains aménagés.

Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Normandie sur la gestion de la communauté de communes de Bayeux Intercom

Conformément à cet avenant, le groupement a acheté des terrains en 2015 et 2016, pour des superficies et montants respectifs de 9 410 mètres carrés et 164 675 €, et 10 589 mètres carrés et 195 896 €, soit 17,50 € et 18,50 € le mètre carré. En 2018, elle a acheté une parcelle de 5 666 mètres carrés pour 124 652 €.

Le compte rendu annuel 2017 de l'aménageur prévoit les ventes suivantes pour les années à venir :

Tableau n° 21 : Rachats faits et rachats prévus pour la ZA des Longchamps

achat terrains par Bayeux Intercom	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	total
superficie (mètres carrés)	9 410	10 589	0	5 666	7 767	5 175	5 175	5 175	48 957
montant (euros)	164 675	195 896	0	124 652	170 874	113 843	113 843	113 843	997 626
prix du mètre carré	17,50	18,50	-	22,00	22,00	22,00	22,00	22,00	20,38

Source : compte rendu 2017

Il ressort des comptes rendus annuels et des délibérations d'approbation que ces cessions ont bien été calculées sur la base des stipulations contractuelles et ont été préalablement approuvées par le conseil communautaire.

Fin 2017, le groupement a donc acheté une superficie totale de 2,6 hectares, soit 15 % de la surface totale cessible. Sans nouvelle vente à des tiers d'ici la fin de la convention, elle devra en acheter un total de 4,9, soit près du tiers du total.

Le président, en réponse aux observations provisoires, estime que ce rachat anticipé a permis de faire baisser les frais financiers et qu'il répond à la volonté de lisser les achats de terrains dans le temps. La chambre souligne toutefois qu'en anticipant ces achats, le groupement a fourni une avance de trésorerie significative à l'aménageur.

Le prix de vente moyen (20 € le mètre carré) est proche de celui pratiqué par l'aménageur pour les terrains vendus aux tiers, et de celui des zones gérées par le groupement.

Le bilan de la zone fait en outre apparaître le versement d'une participation par le groupement de 194 226 €, qui s'ajoute aux frais d'achat des terrains.

Tableau n° 22 : Bilan de la ZA des Longchamps

bilan zone aménagement Longchamps 2017	bilan prévisionnel actualisé en 2017	exécution fin 2017
acquisitions	1 142 599	1 142 599
études	58 449	58 448
honoraires	215 312	204 585
travaux	2 442 313	2 392 408
frais divers	156 609	106 895
commercialisation	164 432	124 432
rémunération	317 914	238 512
frais financiers	673 266	596 100
total dépenses	5 170 894	4 863 979
cessions	3 038 673	1 363 452
subventions	1 937 754	1 937 754
participations	194 226	194 226
produits financiers	239	239
total recettes	5 170 892	3 495 671

Source : compte rendu annuel 2017 de l'aménageur

Le groupement a créé un budget annexe pour retracer les opérations d'achat des terrains de la zone. Il était déficitaire fin 2017 de 397 959 €, montant correspondant au coût d'achat. Aucune vente à des tiers n'a pour l'instant été constatée.

4. La pépinière d'entreprises

En 2015, le groupement a acheté à l'établissement public foncier de Normandie des terrains situés dans la zone de Nonant, correspondant à une « pépinière d'entreprises », c'est-à-dire des locaux loués à des jeunes entreprises.

Depuis son rachat, la gestion de la pépinière par le groupement a généré des loyers de 76 356 €, soit une moyenne de l'ordre de 25 000 € par an. Ces recettes ne sont pas suffisantes par rapport aux charges, puisque le budget principal verse une subvention annuelle, de 283 121 € au total entre 2014 et 2017, et que fin 2017, le budget était en déficit cumulé de 717 565 €. En outre, fin 2017, une avance de trésorerie de 1 M€ avait été versée par le budget principal. Dans sa réponse aux observations provisoires, le président a précisé que cette structure n'avait pas vocation à être rentable, mais que le groupement était attentif à ses résultats, et que les recettes de location avaient d'ailleurs augmenté en 2018.

En conclusion, la chambre observe que les opérations d'aménagement de la communauté engagées en 2002 connaissent un rythme de commercialisation long, puisque quinze ans après leur création, le tiers voire la moitié des terrains ne sont pas vendus.

Si elle correspond à une politique assumée destinée à préserver le dynamisme et le tissu commercial du centre-ville, cette situation fait peser sur le budget du groupement le soutien financier à ces opérations, soutien qui se manifeste par une avance de 290 000 € au budget Bellefontaine, des avances de trésorerie de 1,8 M€ auprès des budgets d'aménagement, et le rachat anticipé de terrains de la zone Longchamps.

Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Normandie sur la gestion de la communauté de communes de Bayeux Intercom

Annexe – Les services communs

Convention	Nombre d'agents concernés	Quotité travail C'C Bayeux Intercom	Quotité travail ville de Bayeux	Dépenses de structures à la charge de la ville de Bayeux
Service commun direction générale des services	2	50 %	50 %	(Dépenses de personnel à la charge de la ville)* 15 %
		50 %	50 %	
Service commun d'administration générale et affaires juridiques	4	50 %	50 %	(Dépenses de personnel à la charge de la ville)* 15 %
		50 %	50 %	
		40 %	60 %	
Service commun finances et contrôle de gestion	10	50 %	50 %	Pas de remboursement de frais - les agents du service RH de Bayeux Intercom s'étant installés dans des locaux de la commune avec le service RH ville, il a été considéré que les frais de structure se compensaient
		0 %	100 %	
		50 %	50 %	
		20 %	80 %	
		100 %	0 %	
		100 %	0 %	
		0 %	100 %	
		20 %	80 %	
		0 %	100 %	
Service commun commande publique	3	80 %	20 %	(Dépenses de personnel à la charge de la ville)* 15 %
		20 %	80 %	
		20 %	80 %	
Service commun direction des systèmes d'information	5	50 %	50 %	(Dépenses de personnel à la charge de la ville)* 15 %
		80 %	20 %	
		50 %	50 %	
		50 %	50 %	
		20 %	80 %	
Service mutualisé de développement économique	4	50 %	50 %	(Dépenses de personnel à la charge de la ville)* 15 %
		80 %	20 %	

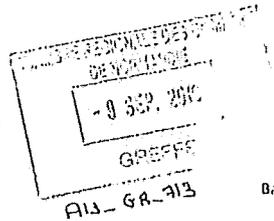
Source : conventions de mutualisation et données Bayeux Intercom

Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Normandie sur la gestion de la communauté de communes de Bayeux Intercom

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

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

Réponse de M. Gomont



Bayeux le 4 septembre 2019

Monsieur Patrick Gomont
Président de Bayeux Intercom

A
Monsieur le Président
CRC de Normandie
21 Rue de Bouquet-Cs 11110
76174 Rouen Cedex

4 place Gauquellin Despallières
14400 Bayeux
Affaire suivie par Erwan Gouédard
gouedard.e@baxeux-intercom.fr
02.50.59.70.02

Objet : Réponse écrite au rapport écrit d'observations définitives de la CRC de Normandie relatif à la gestion de Bayeux Intercom de 2011 à 2017.

Monsieur le Président,

J'accuse réception du rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des comptes relatif à la gestion de Bayeux Intercom, portant sur la période 2011-2017.

Je tiens, dans un premier temps à renouveler les engagements pris suite au rapport provisoire, transmis en avril 2019, pour répondre aux obligations et recommandations formulées :

- Un véritable registre des délibérations va être mis en place, et la relure des délibérations existantes débitera en 2019 (prévu au budget primitif).
- Les arrêtés de délégation vont faire l'objet d'une nouvelle rédaction afin de préciser clairement la portée et la nature des documents signés.
- Pour une meilleure lisibilité, les budgets annexes « Immeubles de rapport » et « pépinière » seront fusionnés en 2020.
- Les règles de gestion des AP/CP, dont celle de caducité, seront reprises dans un document formalisé et présentées au conseil communautaire.
- Le règlement interne de la commande Publique va être mise à jour et présenté aux élus communautaires
- Un procès-verbal de transfert de l'école Letot de Bayeux, pour laquelle cette formalité n'a pas été accomplie, va être rédigé.
- Les annexes du compte administratif 2018 ont été corrigées suite aux remarques formulées durant le contrôle. Elles seront désormais correctement renseignées.
- Un travail important sur l'inventaire comptable est engagé.
La mise en place d'un inventaire physique sera réalisé dans le cadre de ces opérations.
Les opérations de transfert des travaux vers leurs imputations définitives sont en cours. Elles figurent dans le planning de travail de l'agent en charge des questions d'inventaire de Bayeux Intercom et doivent être terminées avant fin 2019.

Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Normandie sur la gestion de la communauté de communes de Bayeux Intercom

Au-delà de ces engagements pris, je tiens à vous formuler des remarques sur deux thèmes abordés :

Si l'endettement de Bayeux Intercom est jugé important, cette situation est parfaitement connue des élus, le Rapport d'Orientations Budgétaires 2019 précisant à ce sujet que : « Les emprunts à réaliser en 2019 et 2020, porteront l'endettement à près de 23 Millions d'euros. Comme déjà annoncé dans le ROB 2018, il conviendra de limiter le recours à l'emprunt sur la période 2021-2022, pour retrouver des marges de manœuvre en la matière ».

Si le ratio de désendettement était de 13 années au 31 décembre 2018, la prospective financière de la collectivité prévoit un retour à 12 années en 2021 et 11 en 2022.

Concernant les zones d'activité, la Chambre rappelle que la commercialisation des zones correspond à une politique assumée de la collectivité, visant à ne pas déséquilibrer l'activité commerciale du centre-ville de Bayeux.

Il convient aussi de souligner que ces zones ont été réalisées, à l'époque, avec des niveaux de subventions très importants (aides liées à la fermeture de l'usine « Moulinex »). Bayeux Intercom a, alors, choisi de profiter de cette opportunité pour constituer un stock de terrains aménager à faible coût. Si de telles opérations devaient être portées aujourd'hui, le coût de revient serait autour de 45 € le m² contre 17 à 25 € sur les zones aménagées par Bayeux Intercom. Ceci compense largement le coût financier pour la Collectivité lié au portage de ces opérations.

Enfin, j'observe qu'un certain nombre de points positifs ont été soulignés par la Chambre et je m'en félicite :

- La mutualisation des services est jugée ambitieuse et réalisée de manière complète et équilibrée. Les gains présentés aux élus communautaires sont validés par la Chambre, qui rappelle, aussi, que cela a permis de limiter de manière importante la progression de la masse salariale sur les deux entités.
- La parfaite légalité des procédures d'appel d'offres concernant le Centre aquatique et la Médiathèque est soulignée. La chambre relève, aussi, la fiabilité des estimations présentées aux élus communautaires, concernant les coûts de fonctionnement et la fréquentation des deux équipements.
- Les taux de fiscalité pratiqués par Bayeux Intercom, sont annoncés inférieurs à la moyenne Nationale (6.99% contre 9.07% pour la Taxe d'habitation et 22.82% contre 25.74% pour la CFE).

Je vous prie d'agréer, Monsieur le président, l'expression de mes respectueuses salutations.

Le Président
Patrick Gomont