

Le Président

Rennes, le 29 mai 2009

Monsieur le Président
de la communauté de communes
de Guingamp
11, rue de la Trinité
22200 Guingamp

Par lettre du 21 avril 2009, j'ai porté à votre connaissance le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes sur la gestion des exercices 2003 et suivants de votre communauté de communes. Ce rapport a également été communiqué, pour ce qui le concerne, à votre prédécesseur.

La chambre n'ayant reçu aucune réponse audit rapport dans le délai légal d'un mois, ce document vous est à nouveau notifié tel quel à titre définitif.

En application des dispositions de l'article R. 241-17 du code des juridictions financières, il vous appartient de transmettre ce rapport à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.

Vous voudrez bien retourner au greffe de la chambre l'imprimé joint afin d'informer la juridiction de la tenue de la prochaine réunion de l'assemblée délibérante. Après cette date, en application des dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du même code, le rapport d'observations définitives est transmis au préfet et au trésorier-payeur général.

Michel RASERA
Conseiller maître à la Cour des comptes

**NOTIFICATION FINALE
DU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES**

sur la gestion de la communauté de communes de Guingamp

au cours des exercices 2003 et suivants

EN L'ABSENCE DE REPONSE DANS LE DELAI LEGAL

SOMMAIRE

Rapport d'observations définitives

p. 2 à 26

Communauté de communes de Guingamp

OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA CHAMBRE REGIONALE
DES COMPTES DE BRETAGNE

Exercices 2003 et suivants

La chambre régionale des comptes de Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la communauté de communes de Guingamp à compter de l'exercice 2003. Ce contrôle a été ouvert par lettre en date du 16 juillet 2007. Les entretiens préalables prévus par l'article L. 241-7 du code des juridictions financières ont eu lieu le 30 juin 2008 avec M. DAGORN, président, et le 9 juillet 2008 avec Mme LE HOUEROU, ancienne présidente. Chacun d'eux a été destinataire le 10 décembre 2008 du rapport d'observations provisoires.

Après avoir examiné les réponses écrites adressées par les deux présidents concernés dans leur courrier conjoint parvenu à la chambre le 20 février 2009, la chambre a arrêté ses observations définitives lors de sa séance du 9 avril 2009. Celles-ci sont développées dans les parties suivantes du présent rapport :

- 1** *Présentation de l'établissement public et cadre du contrôle*
- 2** *Les suites données au précédent contrôle de la chambre*
- 3** *La situation budgétaire et financière*
- 4** *La fiabilité des comptes*
- 5** *Les subventions accordées à l'Université catholique de l'Ouest Bretagne-Nord*
- 6** *Les outils de pilotage et de contrôle interne*
- 7** *La gestion du patrimoine communautaire*
- 8** *Les relations avec le club de football de l'En Avant de Guingamp*

Résumé

La situation financière de la communauté de communes n'appelle pas d'observation particulière. Son budget a présenté des excédents à la fin de chaque année de la période sous contrôle. Les taux de la fiscalité sont restés inchangés, tandis que la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat connaissait une croissance soutenue, ce qui a permis à l'établissement public de bénéficier de recettes de fonctionnement en hausse. Il a ainsi pu restaurer sa capacité d'autofinancement nette et a diminué d'un quart l'encours de sa dette.

En matière de fiabilité des comptes, quelques erreurs ont été relevées s'agissant de la comptabilisation des restes à réaliser, du suivi des amortissements et de la comptabilisation des éléments de patrimoine.

Concernant le pilotage des services, la chambre a relevé que la communauté de communes a décidé la mise en place d'une comptabilité analytique qui lui permet de mieux mesurer le coût des différents services qu'elle propose. Plusieurs outils de pilotage ont également été développés en matière d'aide à la décision ou de mesure de l'activité des services accessibles au public. L'établissement public a également adopté quelques outils de contrôle interne, notamment pour la gestion de la masse salariale. Cette démarche pourrait toutefois être prolongée par l'adoption d'instruments de mesure de la performance.

Le patrimoine de la communauté de communes s'élève à 22 millions d'euros et est composé pour l'essentiel d'immeubles. Ne disposant pas de services techniques dédiés ni d'outil informatique de suivi de ses bâtiments, l'établissement public gagnerait à structurer davantage la gestion de son patrimoine immobilier et la programmation de ses opérations d'entretien. L'établissement public a toutefois engagé une réflexion sur les économies d'énergie.

S'agissant des opérations immobilières à finalité économique, la chambre constate que les observations qu'elle avait formulées dans son précédent rapport de 2001 sur la gestion des pépinières d'entreprises n'ont pas été suivies d'effet. Elle invite par ailleurs la communauté à veiller davantage à l'équilibre financier de ses zones d'activités.

Enfin, l'établissement public a tardé à actualiser son contrat d'assurances « dommages aux biens », ce qui a eu pour conséquence qu'une partie de ses bâtiments n'était plus couverte en cas de sinistre.

Concernant l'action de la communauté de communes dans le domaine du sport professionnel, la chambre constate que les emprunts souscrits par l'établissement public pour des travaux au stade du Roudourou n'ont pas été transférés au SMASR quand celui-ci est devenu compétent pour l'équipement. Par ailleurs, la chambre relève que la subvention accordée au titre du centre de formation pourrait faire l'objet d'une contractualisation plus poussée et qu'elle devrait être versée directement à l'association sportive.

1 PRESENTATION DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC ET CADRE DU CONTROLE

Par arrêté préfectoral du 26 décembre 2001, le district de Guingamp a changé de statut pour devenir la communauté de communes de Guingamp. Celle-ci se compose de six communes : Grâce, Guingamp, Pabu, Plouisy, Ploumagoar et Saint-Agathon.

Outre le développement économique et l'aménagement de l'espace, la communauté de communes a choisi d'exercer les compétences suivantes :

- environnement (*eau, assainissement et déchets*).
- habitat et cadre de vie ;
- voirie et réseaux de télécommunications ;
- équipements sportifs et scolaires ;
- politique culturelle et touristique ;
- politique enfance et jeunesse ;
- lutte contre l'incendie et secours ;
- enseignement et recherche universitaire.

L'examen de la gestion de la communauté de communes de Guingamp a concerné les exercices 2003 et suivants. Il a porté sur les suites données au précédent contrôle conduit par la chambre, sur la situation financière et sur la fiabilité des comptes de l'établissement public. La gestion du patrimoine et le contrôle interne ont été abordés au titre d'enquêtes menées par la chambre dans plusieurs collectivités bretonnes. Enfin, les relations de la communauté de communes avec le club de football de l'En Avant de Guingamp ont été examinées dans le cadre de l'enquête pilotée par la Cour des comptes sur « Les clubs sportifs professionnels et les collectivités territoriales ».

2 LES SUITES DONNEES AU PRECEDENT CONTROLE DE LA CHAMBRE

Etabli en mars 2001, le précédent rapport d'observations définitives sur le district de Guingamp portait sur les opérations immobilières, la dévolution et l'exécution de la commande publique, les relations avec la société anonyme d'économie mixte sportive (*SAEMS*) « En avant de Guingamp », ainsi que sur les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement.

Plusieurs de ces points¹ ont fait l'objet d'un nouvel examen dans le cadre du présent contrôle et seront évoqués *infra*.

S'agissant des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement, la chambre avait relevé que les remboursements opérés au profit du budget principal l'avaient été sans qu'aient été définies au préalable les clés de répartition entre ces différents budgets, notamment en matière de rémunération du personnel. La chambre avait observé par ailleurs que les versements en cause n'étaient pas accompagnés des justifications suffisantes.

L'examen effectué au cours du présent contrôle fait apparaître que les justifications nécessaires sont désormais jointes aux versements et que le dispositif fait l'objet d'une validation en débat d'orientation budgétaire. La chambre constate donc que son observation sur ce point a été suivie d'effet.

¹- *gestion des pépinières d'entreprises, passation des marchés publics et relations avec le club de football de l'EAG.*

3 LA SITUATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE

3.1 Le paysage budgétaire et comptable

3.1.1 L'absence de recettes affectées pour le traitement des déchets ménagers

Le financement de la collecte et de l'élimination des ordures ménagères présente une particularité dans la mesure où il est supporté par le budget principal. A ce jour, l'établissement public n'a pas mis en place de taxe ou de redevance d'enlèvement des ordures ménagères. La communauté indique toutefois qu'une réflexion a été engagée concernant l'institution d'une redevance.

3.1.2 L'absence de budgets annexes pour toutes les zones d'activités

Sur les six zones artisanales ou industrielles que compte l'établissement public (*Bellevue I et II, Pont-Nevez, Runanvizit, Kergrist et Restmeur*), seule la zone artisanale de Runanvizit a fait l'objet d'un suivi en budget annexe sur la période contrôlée, les charges et les recettes des autres zones étant enregistrées sur le budget principal de la communauté.

L'obligation de traiter en budget annexe les zones d'aménagement concerté est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997². Elle s'explique aisément par les avantages qu'une collectivité peut en retirer, puisqu'une comptabilité distincte du budget principal permet de fournir des indications détaillées sur le fonctionnement de ces services et de suivre d'année en année l'évolution de leur situation financière. Il est ainsi plus aisé d'isoler les risques financiers de certaines opérations qui peuvent s'avérer importants compte tenu de leur nature et de leur durée (*ex. : lotissements ou zones d'activités*).

De plus, dans la mesure où ces opérations sont assujetties à la TVA, le code des impôts oblige à tenir une comptabilité distincte faisant apparaître l'équilibre entre l'ensemble des charges et des recettes³.

Les remarques formulées en cours d'instruction ont conduit les services de l'ordonnateur à mettre en place des budgets annexes pour le suivi des quatre zones les plus récentes. Les zones les plus anciennes (*Pont-Nevez et Bellevue I*) demeurent toutefois suivies sur le budget principal. Dans la mesure où il n'existe pas de budget annexe pour ces deux zones et où aucun bilan financier n'a été réalisé, la communauté de communes n'est pas en capacité d'apprécier l'équilibre financier de ces opérations. Elle n'est donc pas en mesure de déterminer dans quelle proportion la réalisation de ces zones est susceptible de peser sur son budget principal, ou au contraire de l'alimenter.

En conséquence, la chambre recommande à la communauté de communes d'instaurer un suivi en budget annexe pour toutes ses zones artisanales.

3.2 La section de fonctionnement

3.2.1 Les recettes de fonctionnement

Les recettes réelles de fonctionnement connaissent une croissance soutenue sur l'ensemble de la période (+ 10,5% de 2003 à 2006). Elles bénéficient de l'évolution favorable de la taxe professionnelle (+ 14%), et plus encore du quasi-quintuplement de la dotation globale de fonctionnement, passée de 519 000€ en 2003 à 2,3 millions d'euros l'année suivante en raison du versement de la dotation de compensation des groupements de communes.

²- instruction 96.078 M14 DU 1er août 1996, reprise dans l'instruction M14 du 5 avril 2006.

³- art. 201 octies annexe II du code général des impôts.

Les taux de la fiscalité restent inchangés sur la période en contrôle. Le produit augmente peu de 2003 à 2005 (*soit 4,6%*) puis progresse de 11% entre 2005 et 2006 notamment par l'augmentation des bases de la taxe professionnelle.

3.2.2 Les dépenses de fonctionnement

Après avoir diminué en 2004 et 2005, les charges de fonctionnement sont remontées en 2006. Elles demeurent toutefois à un niveau légèrement inférieur à celui de 2003. Alors que les autres types de dépenses tendent à diminuer aussi bien en valeur relative qu'absolue, les dépenses de personnel ont au contraire augmenté de moitié au cours des quatre exercices. Toutefois, ces dépenses ne représentent en fin de période que 26% des dépenses de fonctionnement. A ce jour, cette évolution n'apparaît donc pas inquiétante et traduit surtout la montée en puissance et la structuration de la communauté de communes.

3.3 La capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement brute⁴ a presque doublé au cours des exercices en contrôle. Elle approche les deux millions d'euros en 2006.

La capacité d'autofinancement nette⁵, légèrement négative en 2003, s'est restaurée au cours de la période pour s'établir à plus de 1,5 million d'euros en 2006. Elle représente alors près des 9/10^{èmes} des dépenses d'équipement brut.

3.4 La section d'investissement

La communauté de communes a vu ses dépenses d'investissement brut plus que doubler sur la période. Pour autant, l'effort d'investissement demeure nettement inférieur à la moyenne constatée dans l'ensemble des communautés de communes (*- 38% sur la période*).

3.5 L'endettement

L'encours de la dette a diminué de plus de 27% de 2003 à 2006, ce qui a permis une réduction de moitié de l'annuité de la dette. L'endettement ne représente plus que 41% des recettes réelles de fonctionnement en 2006 et moins de deux années de capacité d'autofinancement nette.

Alors que le remboursement de la dette par habitant était trois fois plus élevé à la communauté de communes de Guingamp en début de période, l'établissement public est revenu en 2006 à des niveaux plus proches de la moyenne nationale.

En conclusion, la chambre constate que la situation financière de la communauté de communes de Guingamp n'appelle pas d'observation particulière.

⁴- *capacité d'autofinancement brute = recettes réelles de fonctionnement
- dépenses réelles de fonctionnement*

⁵- *capacité d'autofinancement nette = recettes réelles de fonctionnement
- dépenses réelles de fonctionnement
- remboursement annuel des emprunts en capital*

La capacité d'autofinancement nette correspond au montant annuel dont dispose une collectivité pour le financement endogène de ses investissements. Peuvent s'y ajouter des subventions d'investissement (Union européenne, Etat, région, département...) ainsi que le recours à l'emprunt.

4 LA FIABILITE DES COMPTES

4.1 La qualité de l'information comptable en matière de patrimoine

Plusieurs documents ont pour vocation d'informer les élus et les habitants sur l'état du patrimoine. Certains sont produits lors du vote du budget primitif de l'exercice à venir tandis que d'autres ont vocation à être joints en annexe aux comptes de l'exercice écoulé. Enfin, ils ressortent de la responsabilité de l'ordonnateur⁶ dans certains cas, alors que d'autres sont au contraire établis par le comptable⁷. Destinés à refléter l'évolution des biens immobiliers et des matériels détenus par l'établissement public, ces différents documents doivent contenir des informations concordantes entre elles.

Des discordances ont été constatées entre le montant des immobilisations figurant au bilan et l'état de l'actif de la communauté de communes établi au 31 décembre 2004. Certaines d'entre elles proviendraient d'un problème de transfert entre les fichiers de l'ordonnateur et ceux du comptable, avec pour conséquence que certaines opérations n'étaient pas prises en compte dans l'actif tandis que d'autres avaient été reprises deux fois.

Par ailleurs, l'état des flux et l'état des immobilisations annexés au compte administratif établi par l'ordonnateur à la date du 31 décembre 2005 sont erronés et ne coïncident pas avec le compte de gestion arrêté par le comptable. Des régularisations ont été effectuées sur l'exercice 2007 mais d'autres restent à effectuer en ce qui concerne les acquisitions de terrains du budget annexe « assainissement ».

Enfin, les annexes du compte administratif ne reprennent pas les acquisitions et cessions immobilières des budgets annexes. Il apparaît également que les cessions du budget principal sont inscrites parfois en hors taxes (en 2005) et parfois en TTC (en 2003).

En conséquence, la chambre invite l'ordonnateur à se rapprocher du comptable afin d'améliorer la fiabilité des documents retraçant le patrimoine de l'établissement public. Elle l'invite également à joindre systématiquement au compte administratif le tableau des cessions et acquisitions immobilières de l'année.

4.2 Les restes à réaliser

Les montants des restes à réaliser⁸ en dépenses et recettes d'investissement de la communauté de communes de Guingamp, indiqués au compte administratif de l'exercice 2004, sont discordants avec les montants repris dans le budget 2005.

La différence de 26 763€ en recettes d'investissement entre le compte administratif 2004 et le budget primitif 2005 provient de la non-reprise et non-réception d'une subvention pour la réalisation de la Maison de l'Enfance.

La différence de 12 000€ en dépenses d'investissement entre le compte administratif 2004 et le budget primitif 2005 correspond aux crédits inscrits pour l'acquisition de terrains sur la zone d'activité de Restmeur et reportés par erreur en crédits nouveaux du budget primitif 2005.

⁶ - dans le cas présent, le président de la communauté de communes.

⁷ - agent de l'Etat chargé de procéder au paiement des dépenses (mandats) émises par les collectivités locales et établissements publics locaux et d'en percevoir les recettes (titres), en application du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables.

⁸ - Les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recette.

La chambre attire l'attention de l'établissement public sur la nécessité de veiller à une exacte concordance entre les restes à réaliser figurant au compte administratif et ceux reportés au budget de l'exercice suivant.

4.3 Les amortissements

Les normes comptables applicables aux collectivités locales et à leurs groupements imposent la prise en compte de l'amortissement pour les biens acquis à compter du 1^{er} janvier 1996. L'examen de la mise en œuvre de l'amortissement dans les comptes de la communauté de communes de Guingamp a fait apparaître que certains biens n'étaient pas amortis et que d'autres avaient fait l'objet d'erreurs d'imputation.

La chambre prend acte du fait que les écritures rectificatives ont été passées au cours du contrôle et attire l'attention de l'établissement public sur la nécessité d'apporter une plus grande vigilance lors de la comptabilisation des opérations d'amortissement.

La durée pendant laquelle l'amortissement doit être calculé diffère en fonction de la nature du bien concerné⁹. Pour déterminer cette durée, les collectivités locales et établissements publics locaux peuvent se référer aux données de référence fournies par l'instruction comptable M14 ou établir elles-mêmes leur échelle d'amortissement. C'est l'option qu'a choisie le district de Guingamp, en adoptant une délibération en ce sens le 20 décembre 1996.

La chambre a toutefois relevé que plusieurs biens avaient été amortis selon une durée d'amortissement différente de ce que prévoyait cette délibération. L'ordonnateur indique que, par méconnaissance de celle-ci, les durées d'amortissement de certains biens ont été calculées en référence à la M14 mais qu'à l'avenir les amortissements se conformeront à cette délibération.

5 LES SUBVENTIONS ACCORDEES A L'UNIVERSITE CATHOLIQUE DE L'OUEST BRETAGNE-NORD

Par délibération du 20 décembre 2004, la communauté de communes de Guingamp a décidé de se joindre à un projet de partenariat avec le conseil général des Côtes-d'Armor et la commune de Guingamp en vue d'aider financièrement l'université catholique de l'Ouest Bretagne Nord (*UCO-BN*). Les objectifs poursuivis consistaient à développer les formations dispensées sur le campus de la Tour d'Auvergne, soutenir la mise en place du processus d'harmonisation européenne de l'enseignement supérieur et valoriser la recherche « *dans une vision d'adaptabilité avec le tissu économique local* ».

Le financement total était fixé à 220 000€ par an, dont 70 000€ à la charge de la communauté de communes. Cette dernière a ainsi versé 210 000€ sur la période allant de 2005 à 2007.

Si l'octroi de ces subventions est conforme au régime des aides à l'enseignement privé supérieur, la chambre relève l'absence d'évaluation des subventions ainsi accordées.

La convention signée le 14 octobre 2005 entre les différents partenaires prévoit des dispositifs de suivi comptable et financier (*certification des comptes, communication des documents de gestion*). Elle précise également que l'association gestionnaire de l'UCO s'engage à fournir un rapport annuel d'activité ainsi que ses orientations pour l'année à venir (*art. 5*). Elle prévoit même que les collectivités peuvent suspendre leur subventionnement en cas de non exécution totale ou partielle de l'objet de la convention (*art. 9*).

⁹- La durée sera ainsi d'autant plus élevée que le bien à amortir est un ordinateur, un véhicule ou un bâtiment.

Pour autant, la convention ne prévoit pas de disposition permettant d'évaluer la qualité de l'utilisation faite par l'université des sommes qu'elle reçoit de ses partenaires, au rang desquels figure la communauté de communes de Guingamp. Eu égard aux montants accordés et face à un objectif aussi large, l'établissement public aurait gagné à assortir son aide d'objectifs plus précis et à prévoir des indicateurs permettant d'évaluer le niveau des résultats obtenus.

Dans la mesure où elle recourt de façon croissante à ce mode d'intervention¹⁰, la communauté de communes de Guingamp est invitée à contractualiser davantage lorsque les subventions qu'elle accorde atteignent un montant important et ont vocation à s'appliquer sur plusieurs exercices.

6 LES OUTILS DE PILOTAGE ET DE CONTROLE INTERNE

6.1 Les opérations de dépenses et de recettes

6.1.1 La mise en place d'une comptabilité analytique

En application de l'instruction comptable M14, les collectivités locales doivent comptabiliser leurs dépenses et leurs recettes selon une nomenclature précise, établie en fonction de la nature de ces charges et de ces ressources. Elles ont la possibilité d'affiner le suivi de leurs dépenses en se dotant en outre d'une comptabilité analytique qui leur permet d'identifier le montant total et l'évolution des dépenses et des recettes pour une politique publique, un service ou un bâtiment appartenant à l'établissement public.

La communauté de communes de Guingamp a ainsi mis en place une comptabilité analytique. Chaque dépense est classée en fonction d'un code de gestion correspondant à un service, voire à un site communautaire (*ex. : piscine, camping, crèche, déchetterie...*). L'effort de ventilation est assez poussé puisqu'il couvre plus de 95% des charges totales de l'établissement public. L'examen de la fiabilité de cette comptabilité analytique a été conduit pour quelques-uns des services communautaires.

S'agissant du camping communautaire, il révèle un enregistrement correct des recettes mais également quelques discordances s'agissant des dépenses en 2002 et 2003. A partir de l'exercice 2004, l'enregistrement des mandats de manière analytique fonctionne correctement. Cet effort a permis à l'établissement public d'enrichir de données financières fiables les rapports d'activité du camping communiqués aux membres de l'assemblée délibérante, leur offrant ainsi une appréciation plus juste des conditions d'exploitation et de la situation financière de cet équipement.

Ce constat est confirmé pour le suivi des dépenses de la piscine. Il apparaît en effet que les données issues de la comptabilité analytique sont plus fiables que celles fournies par les tableaux destinés au suivi des consommations énergétiques¹¹ ou que les données réunies en vue de la confection des rapports d'activité¹².

¹⁰ - Les subventions versées aux associations et organismes privés inscrites au compte 6574 sont passées de 386 000 euros en 2003 à 479 000€ en 2006, soit une augmentation de 24%.

¹¹ - cf. point VII-C-2.

¹² - cf. point VII-H-3.

6.1.2 Les procédures et les outils utilisés en matière d'achat public

Au-delà d'un certain seuil¹³, les collectivités locales et établissements publics locaux doivent respecter les formalités fixées par les procédures du code des marchés publics. En-deçà, et à condition qu'ils respectent les principes de publicité et de mise en concurrence, le code des marchés publics leur laisse le soin de fixer eux-mêmes le détail de leurs procédures de passation.

En conséquence, après avoir consulté la DDCCRF¹⁴, le conseil communautaire a adopté un tableau destiné à uniformiser les pratiques au niveau de l'ensemble des services. Dans le cadre de la procédure adaptée, cette délibération fixe les seuils choisis pour déclencher la mise en concurrence d'un nombre croissant de fournisseurs, les modalités retenues pour la publicité et les différents éléments de procédure à appliquer (*nature des documents de consultation, délais, instances à consulter...*).

Cette même délibération a donné délégation à la présidente pour signer tous les marchés inférieurs à 15 000€ HT. Nonobstant cette délégation, la commission d'ouverture des plis donne son avis sur ces marchés, sur la base d'un tableau comparatif des offres. Enfin, des documents récapitulatifs des marchés passés sont soumis annuellement à l'assemblée délibérante.

Ce dispositif n'appelle pas d'observations particulières de la part de la chambre qui constate par ailleurs que l'établissement public s'est doté d'un outil synthétique permettant d'apprécier l'état d'avancement de l'ensemble des marchés au fil des mois. Mis à jour régulièrement sur la base des informations communiquées par les chefs de service concernés, il permet au directeur général de détecter rapidement les procédures susceptibles de prendre du retard et d'identifier les projets qui justifient un passage devant l'assemblée communautaire.

6.2 La gestion du personnel

Au cours de son contrôle, la chambre a pu constater que les services de la communauté de communes ont développé plusieurs outils leur permettant de surveiller l'évolution de la masse salariale. La cinquantaine d'agents employés fait ainsi l'objet d'un suivi au moyen des instruments suivants :

- . suivi budgétaire mensuel de la consommation des crédits de personnel ;
- . suivi individualisé de la masse salariale par service ;
- . tableau présentant les incidences en cours d'année et en année pleine des avancements d'échelon et des créations de poste ;
- . pyramide des âges des employés.

6.3 Les instruments d'aide à la décision

La chambre relève qu'en dépit de sa taille restreinte, l'établissement public a su se doter d'une panoplie complète de supports d'aide à la décision. En effet, les services assurent une veille concernant les dossiers en cours et les décisions prises au moyen des documents suivants :

- . planning prévisionnel d'instruction des questions à l'ordre du jour des conseils communautaires. Révisé tous les deux mois, il permet aux services de fournir aux élus l'historique de chaque dossier (*date d'évocation lors des précédents conseils, passage en commission...*) ;

¹³ - fixé à 230 000€ h.t. au cours de la période considérée, et abaissé à 210 000€ h.t. à compter du 1^{er} septembre 2006.

¹⁴ - Direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

- . tableau de suivi des décisions du conseil communautaire. Pour chaque conseil tenu au cours des douze derniers mois, ce tableau fait apparaître quels sont les services instructeurs en fonction des différentes questions abordées, leur situation avant le dernier conseil et celle avant celui à venir, ainsi que des observations éventuelles.
Ce document permet aux élus d'avoir une vision sur la façon dont les questions précédemment évoquées ont été traitées par les services
- . tableau mensuel de suivi de l'avancement des projets. Il retrace les différentes étapes de chaque opération (*étude, consultation, attribution du marché, travaux...*). Destiné au directeur général des services, il est utilisé lors de ses réunions avec ses chefs de service. Il lui permet de mieux identifier les échéances et de procéder aux ajustements de calendrier qui s'imposent suite aux décisions de l'assemblée communautaire ou en fonction des aléas rencontrés.

6.4 Le suivi et le pilotage de l'activité des services communautaires

Plusieurs tableaux de suivi de l'activité des services ont été mis en place. Ainsi l'instauration d'instruments de mesure de la collecte des ordures ménagères a-t-elle permis à l'établissement public de mesurer la baisse du tonnage consécutive au déploiement du tri sélectif et d'identifier les progrès à accomplir dans des domaines spécifiques (*ex. : collecte des matières cartonnées*).

La communauté de communes n'est toutefois pas allée plus loin dans la démarche qui aurait notamment pu consister en la mise en balance des économies ainsi opérées avec les coûts de mise en œuvre du tri sélectif (*notamment le recrutement d'un chargé de mission*). Elle n'a pas non plus défini d'indicateur de type chiffré. En conséquence, l'objectif assigné à cette action se limite à la mise en place de cette nouvelle modalité de ramassage des déchets ménagers sans que soit défini le niveau à partir duquel l'établissement public considère que son but est atteint.

La communauté de communes effectue également un suivi des missions assurées par le service économique. A cet effet, ses services ont créé un registre leur permettant de conserver la mémoire des contacts noués avec les acteurs économiques du bassin. Il contient une rubrique « création d'emplois sur la communauté de communes » visant à donner la priorité à certaines demandes sur les autres. Il permet au responsable concerné de faire le point régulièrement sur la façon dont l'établissement public a pu y répondre et les raisons pour lesquelles certains de ces contacts n'ont pas débouché. Si les mentions peuvent apparaître parfois relativement sommaires¹⁵, cet outil est néanmoins à même de conforter la vocation d'opérateur central du développement économique local qu'entend assurer l'établissement public.

Le service économique dispose également d'un tableau récapitulatif des aides à l'immobilier industriel, dans lequel apparaissent le montant de l'aide et la date de la délibération correspondante ainsi que des données sur les investissements réalisés par l'entreprise aidée. Surtout, ce tableau permet de suivre le nombre d'emplois réellement créés par rapport aux engagements initiaux des demandeurs et le taux d'aide communautaire par rapport à l'investissement total.

La portée que l'on peut lui donner doit être relativisée puisqu'il demeure délicat d'opérer une distinction entre les créations d'emplois directement liées aux aides communautaires et les éventuels effets d'aubaine. Il fournit néanmoins à l'établissement public des indicateurs intéressants, tels que le montant moyen d'aide par emploi effectivement créé.

La chambre encourage la communauté à exploiter davantage ces instruments pour en faire de véritables outils de pilotage en les assortissant d'objectifs chiffrés et d'indicateurs d'alerte.

¹⁵- *ex. : « local 200 à 500 m² », « cherche terrain commercial »...*

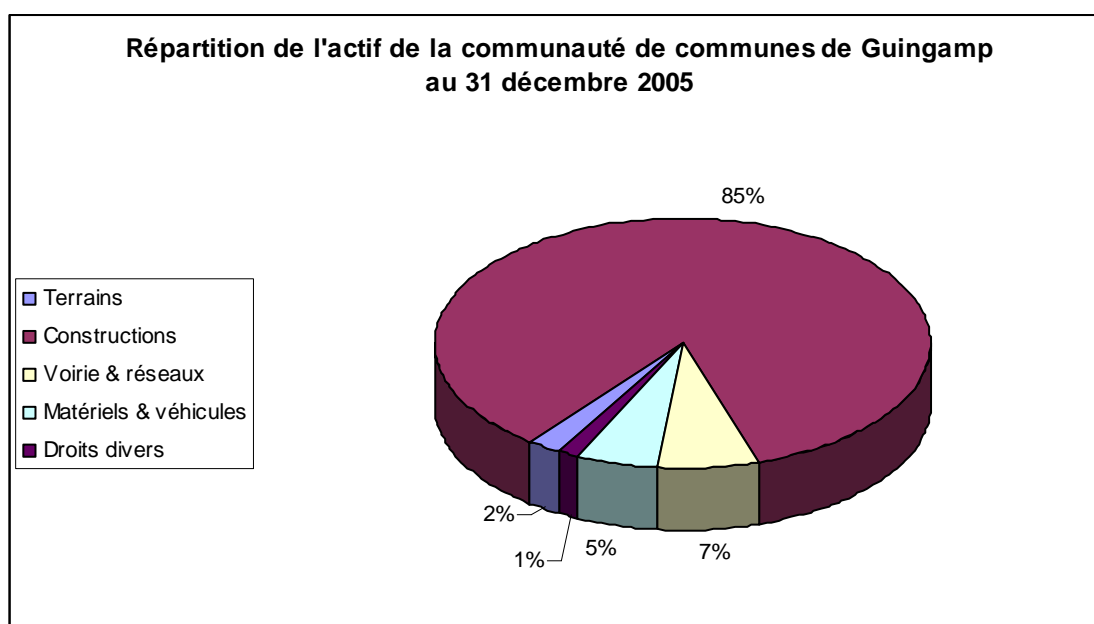
6.5 Le contrôle interne

Si les services de la communauté de communes ont développé plusieurs outils de pilotage dans différents domaines, les instruments de contrôle interne n'apparaissent encore en revanche qu'embryonnaires. La taille relativement réduite de l'établissement public explique en grande partie le fait qu'il ne dispose que de peu de supports écrits (*notes internes, vade-mecum, guides des procédures...*) destinés à orienter l'action des agents et à en faciliter les contrôles internes.

7 LA GESTION DU PATRIMOINE COMMUNAUTAIRE

7.1 Le contexte dans lequel s'inscrit la politique patrimoniale de l'établissement public

Au 31 décembre 2005, ce patrimoine atteignait au total 21,7 millions d'euros. Il était composé pour l'essentiel de bâtiments. S'y ajoutent des terrains destinés à la réalisation des zones d'activités industrielles ou artisanales, ou à la construction de la Maison de l'enfance. Enfin, le parc roulant de l'établissement public compte plusieurs véhicules d'enlèvement des ordures ménagères.



La politique communautaire en matière patrimoniale apparaît limitée pour plusieurs raisons.

D'une part, parce que les biens immobiliers qu'elle détient sont relativement récents. La communauté de communes n'est donc pas amenée à prendre en considération des impératifs de conservation ou de valorisation d'un patrimoine remarquable.

D'autre part, parce que les décisions relatives au périmètre de son patrimoine sont davantage la conséquence des transferts des nouvelles compétences qu'elle est appelée à exercer que le fruit d'une réflexion autonome.

Enfin, plusieurs de ces biens apparaissent trop spécifiques pour que puissent véritablement se poser des questions en matière de location ou d'achat (*déchetterie, station d'épuration, piscine, maison de l'enfance...*), ou de leasing (*bennes à ordures*).

7.2 L'organisation des services chargés de la gestion du patrimoine communautaire

7.2.1 L'établissement public n'a pas de services techniques dédiés à l'entretien du patrimoine

Aucune direction n'est spécifiquement chargée de la fonction immobilière. Les personnels techniques que compte la communauté de communes sont essentiellement affectés à la collecte des déchets ménagers et au fonctionnement de la piscine. Les deux agents non mobilisés par ces tâches sont chargés de l'assainissement. Ces personnels sont sous la responsabilité d'un référent technique qui cumule le suivi de la collecte sélective et de l'entretien des bâtiments.

A ce dernier titre, le référent technique a pour mission de centraliser les demandes d'intervention émanant des chefs de service et de faire face aux urgences en mobilisant les deux agents dédiés à l'assainissement. Lorsque les opérations de réparation ou d'entretien excèdent les capacités de ces derniers, il lui revient de planifier les interventions nécessaires réalisées par des prestataires privés. De ce fait, la quasi-totalité des travaux, à l'exception de petits travaux de maintenance et d'entretien courants, sont réalisés en externe.

Mais il apparaît que certaines liaisons ne fonctionnent pas de façon pleinement satisfaisante puisque les chefs de service ne sont pas nécessairement saisis en temps réel des dysfonctionnements affectant les bâtiments utilisés par leur service. Cette situation ne permet pas un traitement immédiat des demandes les plus urgentes, ni une remontée régulière des besoins d'intervention moins prioritaires.

7.2.2 Il n'y a pas d'outil informatique de suivi de l'entretien des bâtiments

Le référent technique de l'établissement public procède à l'archivage des dossiers de marché et de suivi des chantiers, et planifie les interventions sur les différents sites en s'efforçant de les globaliser en fonction des informations en sa possession. Mais il ne dispose pas de tableau de suivi mis à jour régulièrement.

Cette situation, qui pouvait apparaître suffisante lorsque la communauté de communes n'avait à gérer que quelques biens, mériterait d'être réexaminée puisque cette dernière a vu ses surfaces occupées tripler en quelques années.

La conservation de l'information sur un support opérationnel apparaît nécessaire à plusieurs titres. D'une part, parce qu'elle permet un meilleur suivi de l'entretien des bâtiments, notamment de ceux qui reçoivent du public (*piscine, maison de l'enfance, camping...*). D'autre part, parce qu'elle facilite la transmission de l'information en cas de changement de personnel.

En conséquence, la chambre invite l'établissement public à structurer davantage l'organisation de son suivi immobilier en désignant dans chaque bâtiment un correspondant chargé de faire le lien avec le référent technique et en dotant ce dernier d'un tableau de suivi informatisé des bâtiments permettant de conserver et d'accéder rapidement à l'information utile.

7.2.3 La recherche d'une synergie avec les services techniques municipaux pourrait être envisagée

Bien qu'étant en croissance continue, le patrimoine communautaire n'a pas encore atteint la masse critique permettant de justifier la création d'un service dédié placé sous la direction d'un ingénieur territorial. La communauté de communes est donc confrontée à la recherche de solutions originales lui permettant de sécuriser le suivi de son patrimoine, notamment immobilier, et d'améliorer la réactivité de ses réponses en la matière. La présence dans l'agglomération guingampaise de plusieurs services techniques municipaux bien structurés pourrait inciter l'établissement public à rechercher auprès des municipalités concernées les conditions d'une mise en synergie.

7.3 Le pilotage des dépenses relatives au patrimoine

7.3.1 La planification des opérations patrimoniales est rudimentaire

Les services de la communauté de communes procèdent à un suivi des dossiers engagés mais ne se livrent pas à un exercice de prospective concernant les travaux d'entretien lourds ou les nouvelles réalisations à prévoir. L'inscription en section d'investissement des travaux de gros entretien répond davantage à l'évolution des normes techniques (*station d'épuration, déchetterie, cuisine de la crèche*), dont la source est exogène, qu'à une volonté propre à l'établissement public de maintenir et de développer son patrimoine selon des critères prédéfinis par lui.

Un effort de programmation est toutefois esquissé à l'occasion du débat d'orientation budgétaire annuel, à l'occasion duquel sont déterminés les délais de réalisation (*sur 2 ou 3 ans, voire plus*) et le degré de priorité à accorder aux différents projets. L'exercice trouve toutefois ses limites compte tenu de la nature de la programmation financière. Dans l'ensemble, celle-ci demeure relativement sommaire s'agissant tant des financements nécessaires à la construction que de l'estimation des dépenses de fonctionnement qui seront générées à terme.

La chambre encourage l'établissement public à prolonger cette démarche en formalisant davantage ses projets les plus importants sous la forme d'une programmation pluriannuelle des investissements faisant apparaître une hiérarchisation des projets, une estimation des coûts attendus, un échéancier prévisionnel et une identification des co-financeurs potentiels.

7.3.2 Le suivi des consommations énergétiques pourrait être amélioré

En plus du suivi des sites communautaires par le biais de la comptabilité analytique, les services de la communauté procèdent à un suivi individualisé des consommations d'électricité et de gaz pour les principaux bâtiments (*piscine, bureaux du siège de l'établissement public*), par reprise des différents éléments constitutifs des factures.

Toutefois, l'instruction a permis de constater que les données retirées de ces tableaux de suivi pouvaient différer des informations recueillies par le biais de la comptabilité analytique. Ces différences s'expliquent par des reports erronés ou l'absence de prise en compte de factures concernant l'exercice mais parvenues postérieurement au 31 décembre. Il y a ainsi une différence de plus de 9% entre le total des dépenses énergétiques de la piscine en 2006 suivant que l'on se réfère au tableau de suivi ou à la comptabilité analytique. Ce décalage est susceptible de fausser la vision qu'en retire l'établissement public, puisque la hausse sur la période 2004-2006 pour la piscine varie du simple au double suivant que l'on considère l'un ou l'autre des deux modes de suivi. Par ailleurs, le compte rendu d'activités de la piscine retient, dans sa partie relative aux dépenses d'énergie, des données provenant, suivant les années considérées, de l'une ou de l'autre de ces sources.

Paradoxalement, alors que la communauté de communes a consenti un effort supplémentaire en la matière par la mise en place d'un suivi particulier des consommations énergétiques, cet outil s'avère moins fiable que les informations retirées de la comptabilité analytique.

7.4 La gestion des risques liés au patrimoine

L'ensemble des bâtiments était assuré dans le cadre d'un contrat de dommages aux biens souscrit en août 1996 auprès de la compagnie UAP, dont le cabinet local avait fait l'objet en 2004 d'une reprise par le cabinet AXA. Il a été remplacé par un nouveau contrat à partir du 1^{er} janvier 2005.

Le contrat initial souscrit en août 1996 n'a fait l'objet d'un avenant destiné à modifier la liste des biens assurés qu'en août 2003. Ainsi, durant la majeure partie de son existence, le contrat reconduit par tacite reconduction a porté sur une surface développée de 8 908 m², alors même que le patrimoine de la communauté de communes n'a cessé de s'étendre pendant la période considérée. La surface déclarée lors de la réactualisation opérée en 2003 a été portée à 17 598 m², soit un quasi-doublement.

Les conditions particulières du contrat en vigueur sur la période 1996-2004 prévoyaient pourtant que « *toute inexactitude inférieure ou égale à 5% de la surface déclarée ne sera pas opposée à l'assurée en cas de sinistre. Au-dessus de cette proportion, il sera tenu compte de la totalité de la différence entre la surface réelle et la surface déclarée* ». Cette négligence a certes permis à l'établissement public de payer une police annuelle près de deux fois inférieure à ce qu'elle aurait dû être. Mais elle a surtout eu pour conséquence qu'une part croissante de ses biens n'étaient pas assurés, cette proportion atteignant près de 47% de ses surfaces lors de la dernière année de validité du contrat¹⁶.

Cette absence de réactualisation du contrat s'explique par la mise en œuvre du principe de reconduction tacite sans limitation de durée, qui a permis au contrat de se perpétuer sans qu'un nouvel examen de ses conditions de mise en œuvre ne soit effectué par les services de la communauté de communes.

L'attention de l'établissement public aurait pu être attirée sur ce point par la jurisprudence du Conseil d'Etat qui a jugé qu'une clause de tacite reconduction sans limitation de durée était nulle¹⁷, ainsi que par la version 2001 du code des marchés publics. Celle-ci prévoyait que les reconductions ne devaient pas être automatiques mais indiquées dès la conclusion du marché, limitées dans le temps afin de permettre une remise en concurrence périodique et signifiées à l'assureur par écrit par la personne responsable du marché. La chambre prend note du fait que le nouveau contrat souscrit depuis 2005 respecte ces dispositions puisqu'il limite la reconduction tacite à cinq années et que la collectivité prévoit désormais d'adresser une déclaration à l'assureur lors de toute nouvelle acquisition d'un bien assurable.

7.5 La prise en compte du développement durable

Plusieurs actions communautaires contribuent à la mise en œuvre du développement durable, qu'il s'agisse de l'extension des zones couvertes par le tri sélectif, de la valorisation des boues de compostage, du développement des liaisons cyclables dans les zones d'activités ou de la protection de la ressource en eau potable par des actions de sensibilisation.

¹⁶-En vertu du contrat d'assurance, n'étaient assurés que 8 908 m² + 5% de cette même superficie, soit 53% des 17 598 m² alors possédés par la collectivité.

¹⁷- Conseil d'Etat, Commune de Païta, 29 novembre 2000. Le Conseil d'Etat a ainsi considéré que cette nullité emportait celle du contrat passé en application de cette clause.

S'agissant des installations immobilières, la réflexion communautaire n'est encore qu'embryonnaire. Les services de l'établissement public indiquent qu'ils manquent de connaissances s'agissant du coût et des conditions techniques d'intégration des normes de construction HQE (*Haute qualité environnementale*) dans les projets de construction ou de rénovation des bâtiments communautaires.

Leur attention s'est donc tournée vers les économies d'énergie, principalement au sein de la piscine communautaire qui représente à elle seule 72% des dépenses énergétiques de la communauté. Un travail sur les horaires d'ouverture a ainsi été entrepris afin de réduire les périodes de chauffe de la piscine¹⁸, ce qui a permis une diminution de la consommation de 5% sur la période 2004-2006. Par ailleurs, un projet est à l'étude en vue de l'acquisition d'une bâche permettant de recouvrir les bassins pour en conserver la chaleur.

Au-delà de la contribution à l'objectif de développement durable, cet effort de maîtrise des dépenses de viabilisation représente également un enjeu financier non négligeable. Les dépenses énergétiques ont en effet augmenté de près de 14% sur la période 2004 à 2006, passant de 145 500 à 165 500€, en grande partie en raison de l'accroissement du prix du gaz utilisé pour chauffer la piscine.

Eu égard à l'accroissement passé et sans doute à venir du coût des énergies fossiles, la chambre encourage l'établissement public à intensifier sa réflexion concernant les économies d'énergie et le développement des énergies nouvelles.

7.6 L'occupation et l'utilisation du patrimoine

7.6.1 L'information de l'assemblée délibérante en matière d'opérations immobilières pourrait être améliorée

L'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales (*CGCT*) précise qu'un tableau des acquisitions et cessions immobilières doit être joint en annexe au projet de budget concernant l'exercice à venir. De son côté, l'art. L. 2241-2 du même code prévoit qu'un tableau récapitulatif des cessions immobilières doit être annexé au compte administratif de l'année écoulée.

L'examen effectué par la chambre a permis de constater que ce document fait l'objet d'une délibération de la part de l'assemblée communautaire mais qu'il n'est pas joint au budget primitif. Il est également apparu qu'il n'est pas correctement renseigné quant il est annexé au compte administratif. Il a en effet été relevé que des terrains vendus dans le cadre des zones artisanales n'y apparaissent pas.

La chambre invite donc la communauté de communes à joindre systématiquement ce document au budget primitif et au compte administratif.

¹⁸ - à titre d'exemple, les bébés nageurs ont été placés au début de la plage d'ouverture afin de pouvoir commencer à réduire l'effort de chauffage après ce créneau.

7.6.2 La gestion des pépinières d'entreprises ne s'est pas améliorée en dépit des observations antérieures de la chambre

En observant qu'une part importante des locataires demeuraient présents bien au-delà de leur phase de démarrage, la chambre avait en 2001 attiré l'attention de la communauté de communes sur le non respect de l'objet premier de sa pépinière d'entreprises « Guingamp Agropole ». En effet, le but d'une pépinière d'entreprises est de favoriser le démarrage des activités par des prestations adaptées à leurs besoins (*conseils, mutualisation de services, loyers modérés...*) et non d'accueillir sur la longue durée les entreprises résidentes.

A ce jour, la situation ne s'est pas améliorée, bien au contraire. L'examen des 23 entreprises accueillies au 31 décembre 2006 sur les deux pépinières communautaires révèle qu'une grande majorité d'entre elles (61%) est là depuis au moins quatre ans, et plus du quart y est même implanté depuis plus de dix ans.

Cette situation ne provient pas d'une difficulté à assurer un bon taux de remplissage des bureaux de la pépinière puisque la pépinière "Agropole" affiche complet, la pépinière Emergence étant pour sa part occupée à 80%. Dans cette configuration favorable, on pourrait s'attendre à ce que l'établissement public organise une plus grande rotation des espaces qu'il met à disposition et instaure une liste d'attente. Cette dernière lui permettrait de procéder à une sélection des entreprises en fonction de leur secteur d'activité. La communauté de communes pourrait ainsi privilégier celles qui ont une vocation de développement économique dans les secteurs qu'elle souhaite développer¹⁹.

La communauté de communes a pourtant les moyens d'organiser une rotation des entreprises sur ses pépinières. En effet, s'inscrivant dans la logique propre aux pépinières, les contrats de location excluent l'application des baux commerciaux dont la durée ne peut être inférieure à neuf ans.

Mais alors que l'application du code du commerce aurait dû conduire à limiter la durée du bail à deux ans²⁰, l'établissement public a préféré ne pas fixer de terme à la durée. En effet, l'article 3 des conventions d'occupation précaire passées avec les entreprises hébergées prévoit une durée « *d'une année renouvelable par tacite reconduction* » sans que soit fixée de limite à cette possibilité de reconduction.

En conséquence, la chambre recommande à la communauté de communes de mettre en conformité ses conventions d'occupation précaire avec les dispositions prévues par le code de commerce.

Enfin, dans la mesure où les conditions d'accueil constatées au sein des pépinières Agropole et Emergence diffèrent sensiblement de celles qui caractérisent les pépinières d'entreprises, la chambre invite la communauté de communes à s'interroger sur le bien-fondé de la qualification de « pépinière d'entreprises » pour les implantations actuelles ou à venir et à adapter ses conditions tarifaires en conséquence.

La chambre prend acte du fait que la collectivité a prévu d'ajuster le prix au m² et de revoir la nature des baux en fonction de la situation des locataires.

¹⁹- Afin de favoriser une dynamique en réunissant des entreprises d'un même secteur ou branche d'activité, la délibération du 8 avril 1993 évoquait la pépinière Emergence comme ayant vocation à devenir "une pépinière d'entreprises de service et de haute technologie".

²⁰- art. L. 145-4 du code du commerce : « Les parties peuvent, lors de l'entrée dans les lieux du preneur, déroger aux dispositions du présent chapitre à la condition que le bail soit conclu pour une durée au plus égale à deux ans. [...] ».

7.6.3 Le suivi financier de la zone d'activités de Runanvzit présente des lacunes

Les modalités retenues pour la fixation des prix de cession des terrains de la zone de Runanvzit ont été favorables aux entreprises désireuses de s'y implanter. En effet, des travaux d'un montant total de 90 629,65€ n'ont pas été intégrés dans le coût initial de mise en état des terrains faute d'avoir été prévus (*pose de bateaux d'entrée devant les lots, entretien de la zone*). De ce fait, ils n'ont pas été répercutés sur le prix de vente des terrains. Par ailleurs, ce dernier n'a pas évolué alors que le remplissage progressif de la zone générerait de nouvelles charges (*ex.: dépenses de branchements aux réseaux*). La chambre s'étonne que, dans ces conditions, l'assemblée délibérante n'ait pas envisagé la possibilité d'ajuster les prix de cession des terrains afin de préserver l'équilibre financier de la zone concernée.

En conséquence, il appartiendra au budget principal de la communauté de communes de prendre en charge le déficit de l'opération d'aménagement de cette zone lorsqu'elle aura atteint son terme. Alors que le déficit prévisionnel initialement prévu par la délibération du 21 mars 2002 s'élevait à 21 819,87€, le bilan des flux financiers entre le budget annexe de cette zone d'activité et le budget principal communautaire présente à ce jour un solde de 108 619€ en défaveur de ce dernier. Dans la mesure où il ne reste plus qu'un seul terrain à vendre avant que la zone artisanale ne soit entièrement remplie, il est peu probable que ce constat établi au 31 décembre 2007 puisse être inversé.

7.7 Les mises à disposition de locaux dans le cadre des transferts de compétences

7.7.1 La logique du transfert de bien n'a pas été pleinement respectée

Par arrêté préfectoral du 26 décembre 2006, la communauté de communes de Guingamp s'est vu reconnaître la compétence en matière d'école de musique. Conformément aux dispositions du CGCT²¹, l'école de musique a été mise à disposition de la communauté de communes.

La chambre attire l'attention de la communauté de communes de Guingamp sur le fait que ni les formes prévues par le CGCT, ni la logique des mises à disposition de biens consécutives aux transferts de compétences n'ont été respectées.

Sur la forme, alors que le CGCT prévoit que « *la mise à disposition est constatée par un procès-verbal* » précisant « *la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de ceux-ci* », la commune et la communauté de communes ont cosigné en décembre 2006 une convention de mise à disposition.

Sur le fond, cette convention s'inspire des contrats de location passés avec les associations guingampaises utilisatrices de biens communaux et prévoit en conséquence des conditions d'utilisation qui excèdent de loin le contenu du procès-verbal tel que défini par le CGCT. La convention contient ainsi des dispositions qui permettent à la commune de Guingamp de conserver un droit de regard sur les activités pratiquées au sein de l'école (*art. 3*), de décider des travaux qui peuvent y être entrepris (*art. 4 et 6*) et même d'utiliser les locaux en dehors des heures d'utilisation pour les besoins de l'enseignement musical (*art. 8*).

²¹- art. L. 1321-1 du CGCT : « *Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés [...] pour l'exercice de cette compétence* ».

Or, selon le CGCT, si la commune demeure toujours propriétaire du bien ainsi mis à disposition, le seul droit qu'elle en retire se limite à pouvoir récupérer le bien en cas de désaffectation par la communauté de communes ou de dissolution de celle-ci. Hormis ces deux cas de figure, « *la collectivité bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire* »²², ce qui signifie qu'il lui est loisible de « *procéder à tous travaux* » et d'accorder des concessions ou des autorisations d'occupation à des tiers.

Des remarques similaires peuvent être effectuées s'agissant du local dédié aux jeunes, mis à disposition de la communauté de communes en raison de sa compétence « Politique enfance et jeunesse ».

7.7.2 Certaines écritures de transfert n'ont pas été correctement passées

Lorsqu'un établissement public reçoit un bien au titre d'un transfert de compétences (*ex. : piscine de Guingamp*) ou lorsqu'il le transfère à un autre établissement public auquel il a conféré l'une de ses compétences (*ex. : stade du Roudourou*), des écritures comptables particulières doivent être passées afin de refléter fidèlement cette évolution de son patrimoine. Les écritures correspondantes sont précisées par l'instruction M14 applicable aux communes et aux structures intercommunales.

Jusqu'en 2004, le stade du Roudourou appartenait pour l'essentiel à la commune de Guingamp. Certaines parties des tribunes avaient toutefois été concédées au district de Guingamp en échange du financement d'une fraction des travaux réalisés en 1997. Succédant au district, la communauté de communes en avait hérité.

Le syndicat mixte d'aménagement du stade du Roudourou (*SMASR*) ayant été créé en décembre 2003 pour exercer la maîtrise d'ouvrage des travaux concernant le stade et pour en gérer les équipements, ce bien lui a été transféré dans les conditions prévues par le CGCT. Un procès-verbal en date du 15 mars 2004 a ainsi constaté la mise à disposition auprès du *SMASR* des biens détenus par la commune ou concédés à la communauté de communes.

L'instruction a permis de relever que la communauté de communes n'avait pas passé les écritures constatant cette mise à disposition. La rectification a été opérée au cours de l'exercice 2007.

La chambre relève également que les écritures de mise à disposition de la piscine municipale de Guingamp n'ont pas été passées conformément à l'instruction M14. En conséquence, elle invite l'ordonnateur à se rapprocher du comptable afin d'effectuer les régularisations nécessaires.

7.8 Examen de plusieurs biens architecturaux

7.8.1 La construction de la Maison de l'enfance et la rénovation de la crèche Pinocchio

La crèche Pinocchio est une structure construite à Guingamp en 1995 par le district. En juin 2001, la direction des services vétérinaires a indiqué que la cuisine de ce bâtiment ne répondait plus aux normes sanitaires. La communauté de communes a saisi cette occasion pour étudier la possibilité d'y entreprendre des travaux de rénovation de plus grande ampleur, voire de créer des capacités d'accueil supplémentaires. De fait, l'établissement public a finalement choisi de rénover la crèche et de créer une autre unité, baptisée « Maison de l'Enfance », implantée sur le territoire de la commune de Ploumagoar.

²²- art. L. 1321-2 du CGCT.

La chambre relève la qualité du travail de recensement des besoins conduit en amont. En effet, la décision de réaliser cette deuxième structure multi accueil a associé les familles impliquées dans la gestion de la crèche associative. La décision de faire passer de 30 à 50 le nombre de places d'accueil des enfants de 0 à 3 ans a été précédée d'une étude portant sur le vivier potentiel et les besoins des parents. Ont ainsi été analysées les perspectives démographiques, les parts relatives des différents modes de garde et les listes d'attente dans les structures existantes.

La chambre note également que la communauté de communes a mené une étude des coûts de fonctionnement futurs de cet équipement. Conduite en juin 2003 par les services de l'établissement public, cette étude a reposé sur une actualisation du budget 2002 de la crèche préexistante et sur la prise en compte des différents facteurs d'évolution (*normes d'encadrement, niveau de rémunération du personnel à recruter, modalités d'intervention des cofinanceurs...*). Elle a débouché sur la construction de neuf scénarii dont les variables étaient : la conservation d'un seul site ou la construction d'un second, le mode de gestion (*par l'actuelle association ou directement par la communauté de communes*) et le nombre de places. Pour chaque scénario, la participation annuelle de la communauté de communes était chiffrée.

Dans la mesure où l'entrée en service de cet ensemble n'a eu lieu qu'en début d'année 2008, il n'a pas été possible de rapprocher ces prévisions avec les coûts de fonctionnement constatés. La démarche retenue par la communauté de communes mérite néanmoins d'être signalée puisqu'elle lui a permis de disposer d'une information financière complète lors de la phase de définition de son projet d'investissement.

L'établissement public a ensuite procédé à la définition d'objectifs en préalable à la mise en service de l'équipement. A cet effet, il évoque un « *projet social et éducatif unique pour les deux structures et notamment autour de valeurs partagées* :

- *répartition de l'offre permettant un choix par rapport à l'ensemble des modes de garde*
- *favoriser la mixité sociale*
- *mettre l'enfant et sa famille au centre du projet tout en respectant ses différences* »

Ces objectifs se sont traduits par la mise en place de tarifs modulés pour favoriser la mixité sociale ainsi que d'un comité d'attribution des places dans lequel siègent des représentants de la caisse d'allocations familiales et deux élus communautaires. Les rapports d'activité 2005 et 2006 indiquent que la volonté de placer l'enfant au centre du projet s'est concrétisée par des actions de prévention santé ainsi que par des ateliers communs aux enfants et aux parents. La chambre encourage la communauté de communes à aller plus avant dans cette démarche en définissant des indicateurs permettant de mesurer le degré de réalisation de ces objectifs.

7.8.2 La gestion et la réhabilitation du camping de Milin Kerhé

Ouvert en 1979 sur le territoire de la commune de Pabu, à cinq kilomètres du centre de Guingamp, ce terrain de deux étoiles comporte 70 emplacements s'étendant sur 1,2 hectare. Il n'est ouvert que l'été, période pendant laquelle la communauté de communes y affecte deux agents contractuels pour l'accueil des campeurs. Le reste de l'année, l'entretien des espaces verts et du bâtiment est assuré par un agent titulaire.

Le bilan financier des exercices 2003 à 2006 montre que la fréquentation du camping, aléatoire et surtout insuffisante, n'est pas de nature à lui permettre d'atteindre un résultat d'exploitation équilibré. L'analyse révèle que même lors de la meilleure année (2003) les recettes ont été deux fois moindres que les dépenses. La chambre constate ainsi que le déficit n'a cessé de s'accroître et qu'il a doublé sur les quatre années considérées pour atteindre un déficit cumulé dépassant les 63 000€.

Consciente de cette situation, la communauté de communes a engagé en 2004 une réflexion sur la réhabilitation du camping afin d'en développer l'attractivité. Il en a résulté un projet d'un montant total de 912 000€, se décomposant en deux volets. Le premier, d'un coût d'environ 400 000€, concerne la remise en état des installations actuelles. Il est prévu que sa mise en œuvre intervienne à partir de 2009.

Le second volet prévoit l'adjonction d'aires d'accueil de camping-cars et de mobile-homes afin de rendre le camping plus attractif et envisage son intégration dans une démarche de tourisme vert. A cet effet, il engloberait un moulin et deux bâtiments agricoles cédés par la commune de Pabu pour être transformés en gîtes. L'ensemble ainsi constitué serait labellisé « Rando Plume » afin de pouvoir attirer des amateurs de nature et de découverte. A ce jour, l'engagement de ce deuxième volet n'a toutefois pas été acté.

7.8.3 La gestion de la piscine communautaire

Construite par la commune en 1968, la piscine de Guingamp a été transférée au district en 2000. La fréquentation de cet équipement fait l'objet d'un suivi attentif de la part de la communauté de communes, qui se manifeste par l'évolution des prestations offertes : multiplication des animations, modification de la politique tarifaire en matière d'abonnements, démarches auprès des comités d'entreprise... Pour effectuer ce suivi, l'établissement public se base sur les éléments recueillis au travers des comptes rendus annuels d'activité de la piscine. Ceux-ci lui permettent de disposer d'une information de qualité sur l'évolution de la fréquentation : analyse par origine géographique, type de fréquentation (*ludique, scolaire, enseignement...*), variation durant l'année... Ces constats chiffrés sont assortis d'analyses et mis en perspective avec les choix politiques de la communauté de communes en la matière (*priorité au public scolaire et à l'enseignement de la nage*). Ils sont enfin complétés par des données relatives aux autres piscines des environs (*tarifs, fréquentation*) ainsi que par une indication du coût horaire par type de public.

Par ailleurs, sur la base d'une étude de faisabilité établie par un cabinet conseil, les élus communautaires ont conduit en 2002 une rénovation et une extension de cet équipement afin de le mettre en adéquation avec les nouvelles demandes du public. Au final, si la fréquentation s'est un peu tassée sur la période récente, elle demeure néanmoins supérieure de près de 14% à celle constatée en 1997.

La chambre constate toutefois qu'en dépit de cette stabilisation de la fréquentation, la piscine a connu une dégradation continue de ses résultats d'exploitation au cours de la période sous contrôle. Victime d'une conjonction entre la hausse des dépenses d'exploitation (+ 17%), notamment énergétiques, et la diminution des recettes d'exploitation (- 23%), cet équipement a vu son déficit s'accroître de près de 72% de 2002 à 2006, passant de 263 000€ à 451 000€. Alors qu'il atteignait près de 58% en 2002, le taux de couverture des dépenses par les recettes n'est plus que de 38% en 2006.

S'agissant de l'information de nature financière, la chambre a constaté que les données figurant dans les comptes rendus d'activité ne retracent que de façon incomplète les dépenses et les recettes de la piscine. En effet, des différences notables apparaissent si on les compare avec les données extraites de la propre comptabilité de l'établissement public. Les recettes y sont minorées, mais, comme les dépenses le sont dans une proportion plus grande, le résultat apparaît moins dégradé qu'il est réellement.

Au-delà de menus problèmes de rattachement à l'exercice, l'essentiel du différentiel provient du fait que toutes les dépenses ne sont pas imputées au code de gestion dédié à la piscine dans la comptabilité analytique de l'établissement public. Y font notamment défaut le paiement des intérêts d'emprunt, les travaux d'entretien inscrits en section d'investissement et les achats de matériel.

Au final, le déficit apparaît minoré de plus de 9% en 2004, et encore de 4% en 2005 et 2006. En conséquence, la chambre invite la communauté de communes à améliorer l'information financière destinée à son assemblée délibérante en intégrant dans les données financières l'intégralité des dépenses et des recettes imputables à la piscine.

8 LES RELATIONS AVEC LE CLUB DE FOOTBALL DE L'EN AVANT DE GUINGAMP

8.1 Les relations juridiques entre les différents partenaires

La répartition des droits de propriété du stade, les modalités de financement de ses travaux d'aménagement et son utilisation par le club de l'En Avant de Guingamp ont amené les différents partenaires concernés à nouer des relations contractuelles ayant pour objet de :

- 1° créer un syndicat mixte pour l'aménagement des installations du Roudourou (*statuts du 13 janvier 2004 adoptés par la commune, la communauté de communes et le conseil général*) ;
- 2° mettre à sa disposition les biens détenus par la commune et la communauté de communes, ainsi que du personnel (*procès-verbal de transfert du stade en date du 15 mars 2004 et convention n° 25/2004 entre la commune et le syndicat mixte pour la mise à disposition d'agents*) ;
- 3° confier la gestion du stade à la commune (*convention du 16 mars 2004 entre le syndicat mixte et la commune*) ;
- 4° organiser l'utilisation des installations sportives par l'En Avant de Guingamp (*convention du 20 décembre 2005 entre la commune et le club*) ;
- 5° organiser l'occupation de l'espace entreprises par le club (*convention du 31 octobre 2006 entre le syndicat mixte et le club*)
- 6° donner un cadre conventionnel à l'octroi d'une subvention au club par la communauté de communes.

8.2 Les relations financières entre les différents partenaires

8.2.1 L'absence de transfert au syndicat mixte des emprunts contractés pour le stade

Les statuts du SMASR disposant qu'il est désormais compétent pour exercer la maîtrise d'ouvrage des travaux concernant le stade et pour en gérer les équipements, ce bien lui a été transféré par procès-verbal en date du 15 mars 2004.

Le CGCT dispose toutefois que le transfert ne doit pas se limiter aux seuls bâtiments et autres biens mobiliers. Le reliquat des emprunts souscrits pour la construction ou l'aménagement d'un bien doivent également être transférés à la collectivité bénéficiaire de la mise à disposition²³.

²³ - art. L.1321-2 du CGCT.

Or, le procès-verbal de mise à disposition prévoit au contraire que le bénéficiaire ne prendra pas en charge les annuités des emprunts concernant les travaux effectués antérieurement au transfert, lesquelles continueront à être supportées par la commune et la communauté de communes. A la date du transfert du stade, la communauté de communes était en cours de remboursement d'un emprunt contracté en 1997, dont il lui restait encore 170 590,45€ à s'acquitter. Elle a continué à le rembourser au cours de la période sous contrôle alors que ces annuités auraient dû être honorées par le SMASR. Ce faisant, sur la période 2004-2006, elle a supporté à sa place le remboursement de 69 080,63€²⁴.

La chambre prend acte de l'engagement de la communauté de communes de procéder au transfert de cet emprunt auprès du SMASR.

8.2.2 L'impact sur les finances communautaires des aménagements réalisés par le SMASR

L'économie générale de l'opération d'investissement conduite par le syndicat mixte de 2006 à 2008 peut se résumer comme suit :

- . une part prépondérante des subventions, qui représentent près de 70% des ressources destinées au projet dans son ensemble²⁵ ;
- . une mobilisation du fonds de compensation de la TVA afin de couvrir 15% des recettes nécessaires à la réalisation de la partie sportive ;
- . un recours à des emprunts sur 15 ans pour le reste des besoins de financement (*à hauteur respectivement de 17% et 45% pour les parties sportive et économique, soit près de 30% pour le total de l'opération*) ;
- . un remboursement des annuités de ces emprunts couvert en grande partie grâce à la redevance d'occupation de l'espace entreprises versée par le club de l'En Avant de Guingamp.

La communauté de communes de Guingamp n'a pas participé directement aux dépenses d'investissement. Sa participation au SMASR se limite à contribuer au financement de ses dépenses de fonctionnement. Mais dans la mesure où ce dernier n'a pas vocation à devenir une structure de gestion et où il fonctionne sur la base de moyens humains mis à sa disposition par la commune de Guingamp, ses charges demeurent limitées (*moins de 3 000€ en 2004 et 2005, moins de 13 000€ en 2006*). Pour l'essentiel, elles sont constituées par la portion des annuités d'emprunt non couverte par la redevance d'occupation versée par l'EAG.

Le produit de cette redevance d'occupation est destiné à croître régulièrement car il est indexé sur l'évolution de l'indice INSEE de la construction. Si cet indice devait évoluer à l'avenir comme il l'a fait au cours de la période récente²⁶, la part de la communauté de communes dans le financement du SMASR passerait de 6 632€ en 2007 à 712€ en 2019. Au-delà de cette date, et jusqu'à l'échéance des deux emprunts complémentaires (2023), la redevance versée par le club serait supérieure aux annuités.

Au final, la participation financière apportée par la communauté de communes de Guingamp aux dépenses d'investissement réalisées dans le stade devrait être inférieure à 83 000€, soit un peu moins de 1% du coût de l'ensemble des travaux. Dans la mesure où cette contribution est répartie dans le temps, cette contribution ne pèsera que de façon marginale sur les finances communautaires.

²⁴ - 56 863,50 € au titre du remboursement du capital + 17 217,13€ au titre du paiement des intérêts.

²⁵ - Conseil régional (33%), Conseil général (22%), Union européenne via le FEDER (11%), Fonds national pour le développement du sport (3%) et syndicat départemental d'électrification (1%).

²⁶ - accroissement de 37% au cours des 15 dernières années.

8.2.3 Le subventionnement du club par la communauté de communes

La communauté de communes de Guingamp a versé à l'En Avant de Guingamp une subvention annuelle de 137 204€ pendant toute la durée de la période sous contrôle. Ces dotations s'inscrivent dans le cadre de la compétence facultative « *soutien à la pratique du sport par des aides financières spécifiques* » prévue par les statuts adoptés en décembre 2001 et complétés par la suite. Cette aide demeure dans le cadre tracé par la loi du 16 juillet 1984 qui régit l'octroi de subventions par les collectivités locales aux structures gérant des activités sportives professionnelles.

Cette subvention fait l'objet d'une convention annuelle conclue entre le club et la communauté de communes, conformément à l'article L. 113-2 du code du sport. Cette convention prévoit en préambule que l'aide vise à couvrir « *les missions d'intérêt général, les actions de communication, de relations publiques et sociales* » selon la répartition suivante :

- 121 960€ pour le fonctionnement du centre de formation ;
- 15 244€ pour des missions d'intérêt général²⁷, des actions de communication et des opérations de relations publiques et d'actions sociales par la mise à disposition d'une centaine de places à chaque rencontre.

L'examen conduit par la chambre régionale des comptes a permis de s'assurer que le club s'acquittait des obligations prévues par cette convention. Il apparaît ainsi que le bilan et le compte de résultat de la société sportive sont bien communiqués, que les missions d'intérêt général sont correctement remplies et enfin que les actions de communication et de relations publiques sont globalement bien assurées par le club.

Toutefois, la chambre attire l'attention de la communauté de communes sur les points suivants relatifs à la mise en œuvre de cette aide.

8.2.3.1 *La subvention est intégralement versée à la société sportive alors qu'elle concerne principalement l'association sportive*

En application de la loi du 16 juillet 1984, l'association qui servait de cadre juridique au club a été scindée en 1985 afin de distinguer nettement la structure promouvant la pratique du sport amateur (*l'association*) et la structure gérant l'activité professionnelle du club (*la société privée*). Celle-ci revêt aujourd'hui la forme de SASP (*société anonyme sportive professionnelle*). Elle est détenue à près de 28% par l'association sportive et, pour le reste, par 86 entreprises locales implantées dans différents secteurs. Les relations entre l'association et la SASP « En Avant de Guingamp » sont régies par une convention en date du 2 mai 2002.

Destinataire de la subvention accordée par la communauté de communes, la société sportive EAG reçoit des crédits dont la majeure partie est allouée au fonctionnement du centre de formation. Or, l'article 2 de la convention conclue avec l'association sportive précise que « *le Centre de formation des jeunes joueurs sera géré par l'association [...]* ». La société sportive n'a donc pas à recevoir les 121 960€ qu'attribue la communauté de communes au centre de formation.

²⁷- *aide à la fréquentation de l'école de football des jeunes défavorisés, promotion d'œuvres humanitaires ou de générosité publique, accueil des jeunes des écoles de football du territoire intercommunal lors de rencontres de l'équipe professionnelle.*

Cette situation trouve son origine dans le même article 2, lequel prévoit que « *L'affectation des subventions publiques* » relatives aux missions d'intérêt général sera prise en charge par la société. Cette disposition apparaît discutable puisque ces deux structures sont théoriquement dissociées. En outre, le principe du reversement d'une partie de la subvention à un tiers n'est possible que s'il a été prévu par la convention passée avec la collectivité donatrice²⁸. En l'occurrence, la convention établie par la communauté de communes de Guingamp ne précise pas que les sommes destinées au centre de formation géré par l'association sportive doivent transiter par les comptes de la SASP.

L'instruction a permis de constater que les documents budgétaires de la SASP font apparaître un reversement de 121 960€ au profit de l'association sportive. Néanmoins, le compte de résultat du club est trop peu détaillé pour permettre aux services de la communauté de communes de s'assurer que ce reversement a bien été effectué. L'établissement public n'est pas non plus en mesure de vérifier que l'association utilise cette aide pour le seul fonctionnement du centre de formation.

Dans la mesure où la communauté de communes n'est nullement tenue par les dispositions contractuelles qui régissent les relations financières entre le club et l'association, il lui revient de déterminer elle-même les modalités lui permettant de s'assurer que la subvention est bien versée à l'association.

En conséquence, la chambre recommande à la communauté de communes de Guingamp de verser directement à l'association sportive les sommes qu'elle entend allouer au titre du centre de formation et des missions d'intérêt général.

La chambre constate que suite aux remarques effectuées en cours de contrôle, la communauté de communes a procédé à la mise en place d'une convention avec l'association sportive prévoyant le versement d'une subvention destinée au fonctionnement du centre de formation.

8.2.3.2 *L'aide accordée au centre de formation n'est assortie d'aucun objectif*

La convention conclue chaque année avec le club se borne à indiquer qu'une aide de 121 960€ est destinée au « fonctionnement du centre de formation ». Aucun objectif et, a fortiori, aucun indicateur de suivi n'accompagnent cette mention.

Or, dans la mesure où cette contribution représente à elle seule près du tiers du montant total des subventions accordées par la communauté de communes, il aurait été légitime de l'assortir d'objectifs (*ex. : en matière de fréquentation de l'école de formation, de résultats scolaires ou d'origine géographique des jeunes accueillis*).

En conséquence, la chambre recommande à la communauté de communes de Guingamp de prévoir des objectifs chiffrés lui permettant d'évaluer l'impact de l'aide qu'elle accorde au titre du centre de formation des jeunes footballeurs.

8.2.4 Les retombées sur le territoire communautaire de l'existence du club de l'EAG

Les outils manquent pour évaluer le niveau et l'évolution de ces retombées. Les effets structurants que peut générer le club au niveau de l'ensemble de l'agglomération sont difficiles à apprécier dans la mesure où il ne peut être établi que la présence du club a contribué aux choix d'implantation effectués par les entrepreneurs ou les commerçants installés au cours des dernières décennies.

²⁸ - Conseil d'Etat, avis n° 285-060 du 5 juin 1962.

A défaut d'enquêtes de notoriété, les retombées en termes d'image ne sont pas davantage évaluées. Pour autant, il apparaît indéniable que la présence d'un club aussi prestigieux que l'En Avant de Guingamp joue pour beaucoup dans la renommée dont peut bénéficier l'agglomération guingampaise, en France comme à l'étranger.

Délibéré le 9 avril 2009

Michel RASERA

Conseiller maître à la Cour des comptes