



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU BONNEVALAIS

(Département d'Eure-et-Loir)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 12 décembre 2024.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	6
RECOMMANDATIONS	8
INTRODUCTION.....	10
1 LA GOUVERNANCE	11
1.1 Un conseil communautaire qui se réunit régulièrement, des ordres du jour incomplets	11
1.2 Un bureau des maires qui fait office de conférence des maires	12
1.3 Un régime de délégations de pouvoirs, de fonctions et de signature à améliorer.....	13
1.4 Des outils partenariaux peu nombreux	14
2 LES RESSOURCES HUMAINES	15
2.1 Un pilotage des ressources humaines insuffisant	15
2.1.1 Un suivi des effectifs peu fiable et une masse salariale en progression constante, notamment pour le personnel non titulaire	15
2.1.2 Un système d'information inadapté et peu utilisé	17
2.1.3 Des lignes directrices de gestion précises mais une stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines à renforcer	18
2.2 Un contrôle des heures supplémentaires à automatiser.....	19
2.3 Un régime indemnitaire en forte progression mais dont la part liée aux résultats de l'agent est quasi-inexistante	20
2.4 Un processus de recrutement bien formalisé.....	22
3 L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE	23
3.1 Une information budgétaire incomplète.....	23
3.1.1 Des rapports d'orientation budgétaire qui doivent être enrichis	23
3.1.2 De nombreuses annexes aux comptes administratifs incomplètes.....	24
3.1.3 Des taux d'exécution à améliorer, notamment en matière de dépenses de fonctionnement.....	25
3.2 Une qualité comptable à améliorer.....	25
3.2.1 Des lacunes importantes en matière de suivi comptable.....	25
3.2.2 Un suivi du patrimoine intercommunal encore très parcellaire	27
3.2.3 Un engagement partenarial avec le comptable.....	28
3.3 Un mode de calcul de l'attribution de compensation qui gonfle artificiellement le coefficient d'intégration fiscale de l'EPCI.....	28
4 LA SITUATION FINANCIÈRE	30
4.1 Une amélioration récente de la situation financière	31
4.1.1 Une capacité d'autofinancement en progression mais encore limitée.....	31

4.1.2 Des produits de gestion dynamiques, portés par la fiscalité et les reversements opérés par les communes au titre de l'attribution de compensation.....	33
4.1.3 Des charges de gestion en forte progression	36
4.2 Les budgets annexes relatifs aux zones d'activité, porteurs de risques importants pour l'établissement	36
4.2.1 La zone d'activité « La Louveterie », un aménagement structurant	37
4.2.2 Un budget annexe « zone d'activité » destiné à la location de locaux commerciaux équilibré	39
4.3 Un volume d'investissement et de dette important, concentré sur le budget annexe « eau »	39
5 LA GESTION DE L'EAU POTABLE	42
5.1 Une qualité de l'eau dégradée sur le territoire intercommunal	42
5.1.1 Un territoire classé en « zone vulnérable » en raison d'une pollution aux nitrates	42
5.1.2 Une qualité de l'eau insuffisante, à l'origine d'un « contentieux européen »	44
5.1.3 Un niveau des nappes phréatiques parfois préoccupant.....	44
5.2 Des investissements réalisés très importants, générateurs d'un fort niveau d'endettement pesant sur l'équilibre du budget.....	45
5.2.1 Une nouvelle usine de production d'eau potable et un réseau d'eau presque entièrement interconnecté, des investissements largement subventionnés	45
5.2.2 Un volume d'eau perdue préoccupant.....	46
5.2.3 Un prix de l'eau en forte augmentation pour faire face aux conséquences financières à long terme des investissements réalisés	47
5.2.4 Une capacité d'autofinancement dégradée.....	48
5.3 Des outils de suivi de la production et de la qualité de l'eau performants mais incomplets.....	50
5.3.1 Un schéma de distribution de l'eau potable réalisé à travers une étude patrimoniale commandée par la communauté de communes	50
5.3.2 Un outil performant de suivi en temps réel de l'état du réseau.....	51
5.3.3 Un contrat territorial multi partenarial	51
5.3.4 Une absence de réalisation des rapports annuels sur le prix et la qualité du service d'eau potable	52
5.4 Une absence de provisions et des amortissements trop limités qui nuisent à la sincérité de ce budget.....	53
5.4.1 Une facturation de l'eau directement assurée dans le cadre d'une gestion en régie de ce service public	53
5.4.2 Des risques et charges à provisionner au sein du budget annexe « eau »	54
5.4.3 Une absence de suivi des amortissements.....	55
ANNEXES	57
Annexe n° 1. Procédure.....	58

Annexe n° 2. Les compétences de la communauté de communes du Bonnevalais	59
Annexe n° 3. Carte nationale sur la situation des nappes au 1 ^{er} juin 2024	60
Annexe n° 4. Situation des nappes en Eure-et-Loir à la fin du mois d'août	61
Annexe n° 5. Carte des zones vulnérables et zones d'actions renforcées	63
Annexe n° 6. Réponse	64

SYNTHÈSE

L'essentiel

La communauté de communes du Bonnevalais est compétente dans de nombreux domaines (développement économique, eau potable, promotion touristique, ordures ménagères). Elle connaît une situation financière tendue, partiellement masquée par des comptes non fiables. Le pilotage de ses effectifs doit être mieux assuré. Des investissements majeurs, à l'origine d'un endettement important, ont été réalisés pour faire face à une mauvaise qualité de l'eau potable. Le prix de l'eau augmente en conséquence.

La communauté de communes du Bonnevalais est un établissement de taille réduite construit autour d'un bassin de vie cohérent. Compétent dans de nombreux domaines (développement économique, eau potable, promotion touristique, ordures ménagères), son organisation est marquée par une forte mutualisation de ses services avec ceux de la commune de Bonneval.

Une situation financière dégradée, des investissements importants dans le domaine de l'eau potable financés par un fort endettement

Sa situation financière est tendue. Si la capacité d'autofinancement (CAF) de l'établissement s'améliore, elle reste limitée et le niveau des remboursements de l'encours de la dette affecte le niveau de la CAF nette.

Les budgets annexes, notamment celui relatif à la zone d'activité « La Louveterie », pèsent sur les finances intercommunales. L'opération d'aménagement de cette zone arrive à son terme. Néanmoins, les produits issus des ventes de terrains ne suffisent pas à couvrir les dépenses engagées pour leur acquisition et leur aménagement (y compris les intérêts de la dette). La différence est, de fait, supportée par le budget principal sans que cela n'apparaisse dans les comptes. Le budget principal de l'établissement doit désormais verser une subvention à ce budget annexe de façon à équilibrer cette opération déficitaire.

Par ailleurs, la communauté de communes est confrontée à une mauvaise qualité de son eau potable et à un taux de fuite important. En 2021, 575 000 m³ ont été perdus, ce qui représente plus de la moitié de l'eau produite. Ainsi, l'établissement a été contraint de réaliser des investissements conséquents tels que la création d'une nouvelle usine de production d'eau potable et l'interconnexion des réseaux. Ces investissements et l'endettement qui en découle pèsent sur l'équilibre de ce budget annexe et influent directement sur le prix de l'eau.

L'absence de constitution de provisions et le non démarrage de l'amortissement des travaux déjà réalisés a permis, jusqu'à présent, de contenir la hausse du prix de l'eau. Toutefois, afin de garantir la sincérité de ce budget, l'établissement doit procéder dès à présent aux provisions et amortissements nécessaires. Là encore, une telle évolution aura des conséquences sur le prix de l'eau.

Les prévisions budgétaires de la communauté de communes sont parfois aléatoires, notamment celles qui concernent ces deux budgets annexes « eau » et « La Louveterie ». Plus généralement, les comptes de la communauté de communes apparaissent peu fiables, marqués par une absence de suivi des restes à réaliser, des rattachements des charges et produits au bon exercice limités ou encore une mauvaise connaissance du patrimoine intercommunal. L'établissement doit également mettre un terme au mécanisme de l'attribution de compensation négative qui lui permet de majorer artificiellement son coefficient d'intégration fiscale.

Un pilotage des ressources humaines à améliorer

En l'absence d'un système d'information performant, le pilotage des ressources humaines est assuré manuellement, à travers des outils ponctuels directement créés par les agents ou les élus. Il en résulte un suivi approximatif des effectifs et des difficultés à établir une réelle stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines.

L'établissement sollicite fréquemment ses agents pour effectuer des heures supplémentaires, y compris pour des missions récurrentes. Cette organisation participe à la constitution de « stocks » d'heures supplémentaires au bénéfice de certains agents donnant lieu à des paiements importants, pesant sur la masse salariale. Le recours aux heures supplémentaires doit être mieux contrôlé au sein de l'EPCI, notamment par la mise en place de procédures automatisées de contrôle conformément à la réglementation.

Enfin, le régime indemnitaire représente une part non négligeable de la rémunération des agents, en augmentation au cours de la période de contrôle. En l'absence de critères d'attribution de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) clairs, le système mis en place laisse une très large place à l'autorité territoriale dans la fixation des montants de primes attribuées à chaque agent, sans lisibilité pour les agents. En outre, la part variable inhérente au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) n'est pas mise en œuvre.

À l'issue de son contrôle, la chambre a émis dix recommandations. Elle examinera leur mise en œuvre dans un délai d'une année, après présentation au conseil communautaire, conformément aux dispositions de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières (CJF).

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Réviser le régime de délégation de pouvoirs, de fonctions et de signature (p. 14).

Recommandation n° 2. : Fiabiliser le système d'information des ressources humaines (SIRH) pour établir un véritable décompte des effectifs et renforcer le pilotage des ressources humaines (p. 17).

Recommandation n° 3. : Encadrer le recours aux heures supplémentaires et en renforcer le contrôle par un système permettant de s'assurer de la réalité de ces heures (p. 20).

Recommandation n° 4. : Rendre effectif le caractère variable du complément indemnitaire annuel (CIA) afin qu'il constitue un levier de reconnaissance de la manière de servir de l'agent et clarifier les critères d'attribution de l'indemnité liée aux fonctions, aux sujétions et à l'expertise (IFSE) (p. 22).

Recommandation n° 5. : Veiller à la complétude des documents budgétaires (p. 24).

Recommandation n° 6. : Anticiper le versement d'une subvention du budget principal vers le budget annexe « La Louveterie » afin d'en assurer l'équilibre réel (p. 39).

Recommandation n° 7. : Déterminer un prix de l'eau permettant à l'établissement de couvrir ses charges courantes et la charge de sa dette (p. 50).

Recommandation n° 8. : Établir et présenter chaque année à l'assemblée délibérante un rapport sur le prix et la qualité du service d'eau potable (p. 53).

Recommandation n° 9. : Procéder à la facturation de l'eau consommée par les services intercommunaux (p. 54).

Recommandation n° 10. : Débuter dès maintenant l'amortissement des investissements réalisés et constituer les dotations aux amortissements afin d'assurer la sincérité du budget (p. 56).

LES CHIFFRES CLÉS

PRESENTATION GENERALE



- **19** communes membres.
- **12 154** habitants (2021).

UNE SITUATION FINANCIÈRE DÉGRADÉE



- Un excédent brut de fonctionnement (EBF) qui s'améliore et représente **15,6 %** des produits de gestion en 2023.
- Un prix de l'eau en augmentation qui s'établit à **3,54 € TTC** par m³ en 2024.
- Un encours de dette sur le budget eau (2023) de **17,8 M€** destiné à financer la nouvelle usine de production d'eau potable et l'interconnexion des réseaux.
- Un reste à charge pour l'aménagement de la zone d'activité La Louveterie de **2,6 M€** (hors produit taxe d'aménagement à venir).

UNE GESTION À AMÉLIORER



- Un pilotage des ressources humaines insuffisant et un contrôle des heures supplémentaires à automatiser.
- Une information budgétaire incomplète et une qualité comptable à améliorer.

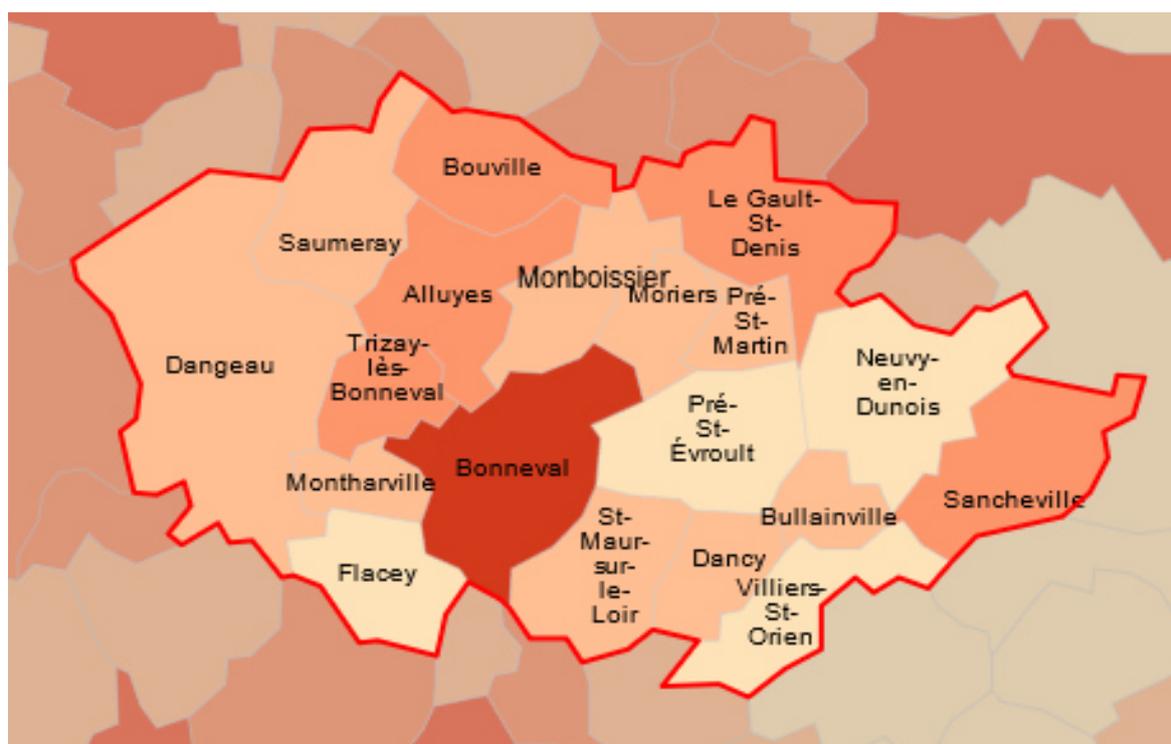
INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes du Bonnevalais a été inscrit au programme 2024 des travaux de la chambre et a concerné les années 2019 et suivantes. Les différentes étapes de la procédure définies par le code des juridictions financières sont présentées en annexe n° 1.

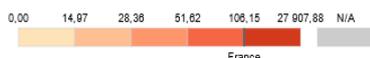
La communauté de communes du Bonnevalais (CCB) est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre créé le 5 décembre 2002 en application de l'article L. 5214-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Situé dans le département d'Eure-et-Loir, au sud de l'agglomération de Chartres, le territoire de la CCB s'inscrit au sein d'un environnement économique diversifié. Il est traversé par la route nationale 10 le reliant au centre de Chartres en moins d'une heure. La commune de Châteaudun, sous-préfecture d'Eure-et-Loir, est située à moins d'une demi-heure. Le territoire intercommunal présente une superficie de 339,4 km². L'EPCI regroupe désormais 19 communes. Son siège se trouve à l'hôtel de ville de Bonneval.

Carte n° 1 : Densité de population 2020 sur le territoire intercommunal



© Observatoire des territoires, ANCT 2023 - IGN Admin Express



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après l'observatoire des territoires

La population de l'EPCI est stable, passant de 12 014 habitants en 2010 à 12 154 en 2021. La commune de Bonneval¹ est le centre démographique de l'EPCI concentrant près 40 % de la population totale. Les communes de Dangeau, Sancheville et Alluyes sont parmi les communes les plus peuplées. Au centre du territoire, la commune de Bonneval exerce des fonctions de centralités et concentre les principaux services administratifs et publics du territoire, notamment l'hôpital Henri Ey², principal employeur du bassin de vie.

L'EPCI est notamment compétent en matière de développement économique (zone d'activité « La Louveterie », location d'espaces), de promotion touristique (office de tourisme du bonnevalais), de collecte et traitement des ordures ménagères (compétence déléguée au SICTOM Brou-Bonneval-Illiers-Combray) et de la distribution d'eau potable. L'EPCI est aussi compétent en termes de services à la personne dans le cadre du service petite enfance (relais multi-accueil, relais assistantes maternelles), enfance jeunesse (accueil périscolaire et activités jeunesse) et transports scolaires. Il assure également la gestion de certains équipements sportifs et culturels tel que le centre aquatique l'Océanide³. Les services de l'EPCI et ceux de la commune de Bonneval sont fortement mutualisés.

1 LA GOUVERNANCE

1.1 Un conseil communautaire qui se réunit régulièrement, des ordres du jour incomplets

Le conseil communautaire est composé de 46 conseillers communautaires représentant les 19 communes, dont un président et six vice-présidents. Si initialement seuls quatre vice-présidents et un conseiller délégué en charge de l'eau avaient été élus, deux délibérations des 11 mai 2023 et 14 septembre 2023 sont venues compléter l'effectif de l'exécutif communautaire.

Le conseil communautaire s'est régulièrement réuni pendant la période de contrôle.

Conformément aux dispositions des articles L. 5211-1 et L. 2121-8 du CGCT, le conseil communautaire a adopté son règlement intérieur le 17 novembre 2020, soit dans les six mois suivant son installation. Ce document n'appelle pas d'observation de la chambre.

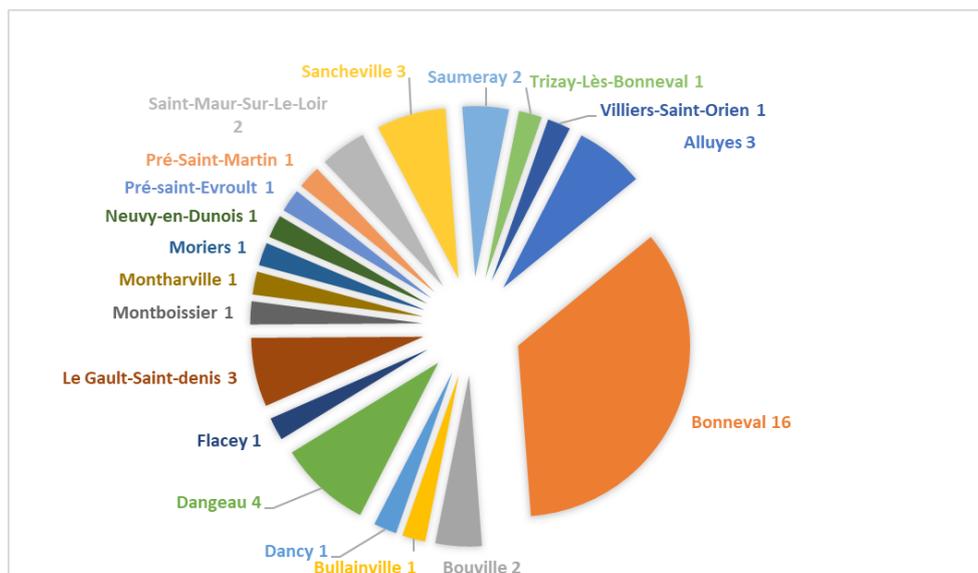
Le président en exercice depuis la création de l'EPCI en décembre 2002 est Joël Billard, également maire de Bonneval jusqu'en mars 2023. Lors de son élection, seul candidat, Monsieur Billard a obtenu 34 voix sur 42 suffrages exprimés.

¹ Voir le [rapport d'observations définitives](#) de la chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire (2024) sur la commune de Bonneval.

² Voir le [rapport d'observations définitives](#) de la chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire (2022) sur le centre hospitalier Henry Ey de Bonneval.

³ Cf. annexe 2 relative aux compétences de la communauté de communes du Bonnevalais.

Graphique n° 1 : Répartition des délégués communautaires par commune membre



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après le site internet de la communauté de communes du Bonnevalais

De nombreuses délibérations sont présentées au conseil communautaire sans avoir fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour au préalable. La chambre invite l'établissement à s'assurer de la complétude des ordres du jour qui sont adressés aux conseillers communautaires. L'EPCI assure qu'il veille désormais à l'inscription préalable à l'ordre du jour de tous les points qui seront débattus en séance.

1.2 Un bureau des maires qui fait office de conférence des maires

L'article L. 5211-10 du CGCT prévoit que le bureau communautaire est composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou de plusieurs autres membres. Ce bureau peut recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant.

L'article L. 5211-11-3 du CGCT impose aux EPCI à fiscalité propre de créer une conférence des maires, sauf lorsque le bureau de l'établissement public comprend déjà l'ensemble des maires des communes membres.

La communauté de communes n'a pas formellement constitué un bureau communautaire ou une conférence des maires. Toutefois, elle réunit avant chaque conseil un « bureau des maires » chargé de valider les points inscrits à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante. À travers l'examen de ces ordres du jour, ce bureau constitue un espace de débats au sein duquel les projets structurants concernant l'EPCI (travaux relatifs à l'usine et aux réseaux d'eau potable, tarifs de la distribution d'eau, transfert de la compétence plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), zone d'activité économique, etc.) sont débattus, avant d'être présentés au conseil communautaire. Le bureau n'est en revanche attributaire d'aucune délégation de la part du conseil. Il est constitué des maires des communes membres et des vice-présidents de l'EPCI. Ainsi, cette instance tient lieu, dans les faits, de conférence des maires.

Des ordres du jour sont adressés aux maires en amont de cette instance. Toutefois, aucun compte rendu n'est établi à l'issue de ces réunions, ce qui ne permet pas de retracer les avis émis par cette instance. La chambre invite l'établissement à assurer un suivi des avis rendus par son « bureau des maires ».

1.3 Un régime de délégations de pouvoirs, de fonctions et de signature à améliorer

Le conseil communautaire a accordé au président une délégation de pouvoirs par une délibération du 23 juillet 2020. Ce régime a été révisé en 2023. La délégation de pouvoirs attribuée au président est fondée sur les articles L. 2121-29 et L. 2122-22 du CGCT. Cependant, ces dispositions ne sont applicables qu'aux seules communes. Ainsi, le conseil communautaire aurait dû accorder une délégation de pouvoirs en application du sixième alinéa de l'article L. 5211-10 du CGCT qui dispose que « Le président, les vice-présidents ayant reçu délégation ou le bureau dans son ensemble peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant à l'exception » d'une liste limitative définie par cet article.

Le régime de délégation qui résulte de ces délibérations est assez limitatif, le président ne pouvant par exemple prendre des décisions concernant les marchés publics que pour des montants inférieurs à 50 000 €. Il ne peut pas, en outre, conclure des emprunts sans l'aval du conseil communautaire. Il peut néanmoins réaliser des lignes de trésorerie pour un montant maximum de 500 000 €.

De même, les délégations de fonctions et de signature accordées aux vice-présidents par arrêtés du président sont prises en application de l'article L. 2122-18 du CGCT, pourtant non applicable aux EPCI.

Les délégations attribuées aux vice-présidents, insuffisamment précises, se limitent à faire état des domaines dans lesquels ils peuvent intervenir, sans déterminer la nature des actes qu'ils sont habilités à signer. Ces arrêtés se contentent de préciser que le vice-président concerné bénéficie d'une « délégation de signature de tous les documents relatifs à ces dossiers ».

En outre, une délégation de signature complémentaire a été accordée par le président au profit du 1^{er} vice-président par arrêté du 20 septembre 2021. Cet arrêté octroie une « délégation permanente pour assurer en plus des délégations qui lui ont été données par arrêté n° ARSG2020-01B, une délégation de signature ».

Toutefois, l'article 2 de cet arrêté limite cette délégation au cas où le président est absent. Le président d'une communauté de communes ne peut déléguer, en application de l'article L. 5211-9 du CGCT, qu'une partie de ces fonctions et non accorder une délégation générale à un vice-président. Le principe du remplacement du président en cas d'absence aurait dû être prévu au sein de la délibération de délégation de pouvoirs accordée au président par le conseil communautaire.

La chambre recommande à l'établissement de fonder son régime de délégation de pouvoirs, de fonctions et de signature sur les dispositions adéquates et à améliorer la cohérence d'ensemble de son régime mis en place. L'établissement s'engage à réviser ce régime.

Recommandation n° 1. : Réviser le régime de délégation de pouvoirs, de fonctions et de signature.

1.4 Des outils partenariaux peu nombreux

L'article L. 5211-11-2 du CGCT, issu de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique prévoit l'inscription par le président de l'EPCI à l'ordre du jour de l'organe délibérant d'un « débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public ». Ce même article dispose que « si l'organe délibérant décide de l'élaboration du pacte de gouvernance [...], il l'adopte dans un délai de neuf mois à compter du renouvellement général [...] ».

La communauté de communes n'a pas élaboré de pacte de gouvernance avec ses communes membres. Les comptes-rendus des conseils de l'année 2020 ne font état d'aucun débat sur l'élaboration d'un tel document, contrevenant ainsi aux dispositions précitées.

De même, aucun pacte financier et fiscal de solidarité ni aucun schéma de mutualisation n'ont été conclus. L'élaboration de tels documents ne constitue pas une obligation pour la communauté de communes⁴. Néanmoins, un plan de mutualisation avait été mis en place en septembre 2015. L'EPCI déclare envisager l'adoption d'un schéma de mutualisation d'ici la fin de l'année 2024. Toutefois, lors du contrôle de la chambre, aucun projet n'avait été élaboré.

La communauté de communes a en revanche adopté un règlement budgétaire et financier, à l'occasion de son passage à la comptabilité M57 en 2022. Elle élabore également son projet de territoire pour la période 2024-2032.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Communauté de communes de taille réduite construite autour du bassin de vie du Bonnevalais, la CCB est compétente dans de nombreux domaines (développement économique, eau potable, promotion touristique, ordures ménagères). Si une mutualisation des services très poussée entre les services de l'EPCI et de la commune de Bonneval a été mise en place, les outils partenariaux demeurent peu nombreux.

Son conseil communautaire se prononce sur les délibérations qui lui sont soumises par son président. Toutefois, les ordres du jour adressés aux conseillers communautaires sont incomplets, les amenant à se prononcer sur des projets de délibération qu'ils peuvent découvrir parfois en séance.

⁴ L'adoption d'un pacte financier et fiscal visant à réduire les disparités de charges et de recettes n'est obligatoire que pour les EPCI signataires d'un contrat de ville, en application du III de l'article L. 5211-28-4 du CGCT. De même, le schéma de mutualisation présente un caractère facultatif en application de l'article L. 5211-39-1 du CGCT.

2 LES RESSOURCES HUMAINES

2.1 Un pilotage des ressources humaines insuffisant

2.1.1 Un suivi des effectifs peu fiable et une masse salariale en progression constante, notamment pour le personnel non titulaire

L'EPCI peine à suivre précisément les effectifs dont il dispose. Ainsi, le décompte des effectifs effectué par la chambre est sensiblement différent des données déclarées par la communauté de communes. Ces données ne correspondent par ailleurs pas au tableau de suivi des agents mutualisés entre l'EPCI et la commune de Bonneval.

Tableau n° 1 : Effectifs déclarés par l'EPCI au 31 décembre

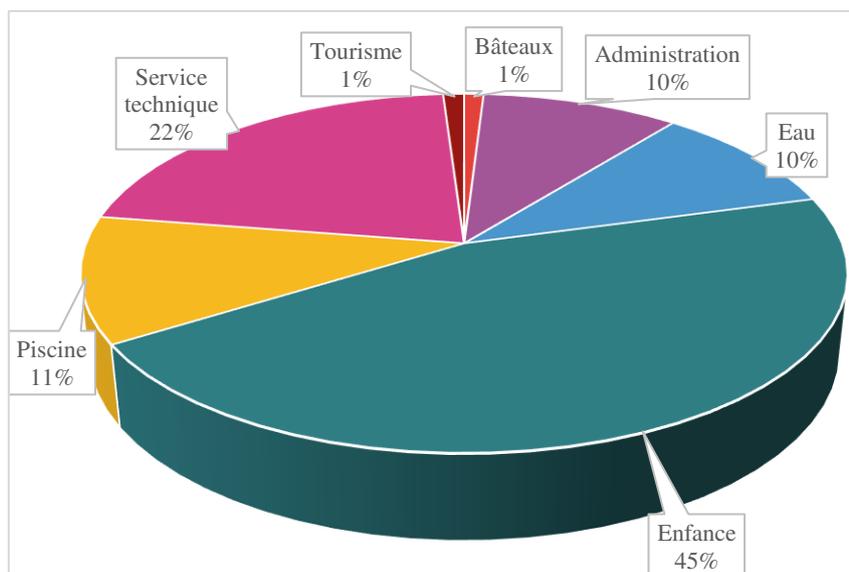
<i>Les effectifs globaux</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Effectif physique des titulaires et stagiaires au 31 décembre</i>	90	99	94	86	76
<i>Effectif physique des non titulaires au 31 décembre</i>	28	23	29	32	42
Total des effectifs physiques	118	122	123	118	118
<i>% des non titulaires</i>	23,73 %	18,85 %	23,58 %	27,12 %	35,59 %
<i>ETPT titulaires et stagiaires</i>	89,28	98,25	93,38	91,65	84,58
<i>ETPT non titulaires</i>	25,49	21	26,22	29,96	39,42
Total des ETPT	114,77	119,25	119,6	121,61	124
<i>% des non titulaires</i>	22,21 %	17,61 %	21,92 %	24,64 %	31,79 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les données de l'EPCI

En outre, les annexes des comptes administratifs relatives aux états du personnel ne sont pas complétées et ne contiennent pas le nombre d'emplois ni la répartition entre agents titulaires et non-titulaires. Seul le compte financier unique 2023 du budget principal y fait référence, mais les effectifs indiqués restent discordants avec les données extraites des éléments de rémunération.

En 2023, 45 % des effectifs sont dédiés au service enfance (agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles, personnel d'entretien, personnel de restauration, animateurs des accueils de loisirs sans hébergement) et 22 % des agents de la communauté de communes du Bonnevalais relèvent des services techniques.

Graphique n° 2 : Répartition par service des effectifs travaillant pour le compte de l'EPCI en 2023 (ETP)



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après le tableau de mutualisation 2023 de l'EPCI.

La part du personnel non titulaire au sein de l'établissement augmente de manière importante : les agents contractuels représentaient 22 % des ETPT en 2019 ; ils représentent désormais près d'un tiers des effectifs. L'EPCI explique la progression des effectifs non titulaires par des difficultés à recruter des titulaires dans de nombreux secteurs (service de l'eau, piscine). En outre, il procède parfois à des recrutements sur contrats courts avant une éventuelle « stagiarisation » de l'agent s'il donne satisfaction.

Les dépenses de personnel représentent près de 80 % des charges de gestion. Cette part très importante des charges de personnel par rapport aux charges de gestion s'explique par la mutualisation importante des services entre l'EPCI et la commune de Bonneval⁵. Les agents mis à disposition de cette commune dépendent de l'établissement et sont payés par celui-ci. Ils accroissent de facto la masse salariale de l'EPCI. En effet, les produits correspondant aux remboursements de ces charges ne sont pas enregistrés comme tel, ce qui empêche l'établissement de suivre réellement sa masse salariale. Par ailleurs, les documents budgétaires ne font pas apparaître la masse salariale correspondante aux agents qui travaillent réellement pour son compte, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas mis à disposition d'autres communes.

Tableau n° 2 : Évolution des charges de personnel

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Charges de personnel consolidées	4 116 402	4 214 738	4 389 230	4 543 130	4 726 379
En % des charges de gestion	80,95 %	81,44 %	79,68 %	75,94 %	77,33 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion du budget principal et des budgets SPA

⁵ A contrario, le [rapport d'observations définitives](#) de la chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire sur la commune de Bonneval met en lumière la faiblesse des dépenses de personnel telles qu'elles apparaissent dans les comptes de la commune.

2.1.2 Un système d'information inadapté et peu utilisé

La communauté de communes ne dispose pas d'outil lui permettant de piloter efficacement l'évolution de sa masse salariale. Les prévisions sont réalisées uniquement sur l'année à venir dans le cadre de l'élaboration du projet de budget à partir d'estimations réalisées manuellement par la responsable des ressources humaines, en lien direct avec le président. Ces estimations sont retracées dans un tableau interne ne permettant pas de suivre les modalités de calcul utilisées.

L'EPCI explique ce fonctionnement par la défaillance de son système d'information des ressources humaines (SIRH) qui ne lui permet pas de réaliser des extractions fiables prenant en compte les évolutions à venir concernant les agents (avancements d'échelon, de grade, etc.). De même, les estimations et le suivi du régime indemnitaire ou du volume d'heures supplémentaires sont réalisés manuellement.

Le système d'information des ressources humaines (SIRH)

Le système d'information des ressources humaines peut se définir comme le système assurant la collecte, le stockage, l'analyse, l'extraction et la distribution de l'information pertinente relative aux ressources humaines nécessaires au fonctionnement d'une organisation. Pour réaliser cet objectif, le SIRH s'appuie sur des processus, des agents et des outils, matériels ou logiciels.

La mise en place d'un SIRH permet l'automatisation et la fiabilisation de certaines tâches récurrentes de la gestion des ressources humaines et assure la capacité de la DRH à communiquer les données fiables de ses activités (« reporting »). Ainsi, le SIRH permet de répondre aux fonctions de la GRH telles que la gestion des statuts et des catégories d'agents, l'évolution des carrières et des parcours professionnels (gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, accompagnement des personnels, formation, actions pour l'égalité professionnelle et contre les discriminations, contrôle de la qualité de vie au travail et prévention des risques psychosociaux), le temps de travail et les congés et rémunérations. Le SIRH peut aussi être un outil d'aide à la décision. Enfin, le cas échéant, il permet de traiter la paie.

Face à la défaillance de son système d'information, l'EPCI se dote d'un nouveau SIRH opérationnel en décembre 2024 afin de disposer d'un outil adapté à ses besoins. Une fois le nouveau logiciel déployé, l'établissement devra néanmoins veiller à assurer son utilisation complète par les agents et assurer le pilotage de sa masse salariale à travers cet outil, en abandonnant les tableaux mis à jour manuellement par des élus.

La chambre encourage la communauté de communes à poursuivre la mise en place d'un nouveau système d'information. Elle lui recommande d'adosser le pilotage de ses ressources humaines à une exploitation appropriée de ce nouveau SIRH et d'assurer un suivi précis de ses effectifs, notamment au regard de la complexité inhérente au processus de mise à disposition de certains de ses agents à la commune de Bonneval.

Recommandation n° 2. : Fiabiliser le système d'information des ressources humaines (SIRH) pour établir un véritable décompte des effectifs et renforcer le pilotage des ressources humaines.

2.1.3 Des lignes directrices de gestion précises mais une stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines à renforcer

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, dans son article 30, impose aux présidents d'EPCI d'édicter des lignes directrices de gestion (LDG). Ces dispositions, codifiées aux articles L. 413-1 et suivants du code général de la fonction publique (CGFP), prévoient que « les lignes directrices de gestion déterminent la stratégie pluriannuelle de pilotage de ressources humaines, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Elles fixent les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours des agents publics, sans préjudice du pouvoir général d'appréciation de l'autorité compétente en fonction des situations individuelles, des circonstances ou d'un motif d'intérêt général. »

Le décret du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires précise qu'elles sont établies par l'autorité territoriale. Le comité social territorial doit être consulté sur les projets de LDG avant leur adoption, ainsi que pour leur révision. L'article 20 de ce décret prévoit la réalisation d'un bilan annuel de la mise en œuvre des lignes directrices de gestion.

La communauté de communes a formalisé des lignes directrices de gestion pour la période 2021-2026. Ces LDG ont été arrêtées le 29 janvier 2021 par le président de la communauté de communes, après consultation du comité technique le 26 janvier 2021. Elles précisent les modalités d'avancement de grade pour les agents de l'EPCI. Elles établissent deux types de critères d'inscription au tableau d'avancement en fonction soit des contraintes de la collectivité (capacité financière, besoins), soit de la situation de l'agent (obtention d'un concours, conditions statutaires, situation d'encadrement).

Pour la promotion interne, les LDG sont définies par le centre de gestion auquel l'EPCI est affilié selon des critères généraux et transversaux d'appréciation des mérites des candidats⁶, selon la catégorie à laquelle appartient l'agent.

Dans ses LDG, une stratégie pluriannuelle à mettre en place est définie pour chaque item abordé (gestion des effectifs, de l'absentéisme, formation, temps de travail, égalité professionnelle, conditions de travail), conformément à l'article 18 du décret du 29 novembre 2019. Plusieurs actions sont associées à chaque objectif avec un calendrier de mise en œuvre, la plupart de ses actions devant être mise en œuvre dès 2021.

Toutefois, dans les faits, aucune gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEC) n'est formalisée. L'EPCI se limite à anticiper les départs en retraite ou en mobilité, sans développer une vision précise de ses besoins futurs. Il dispose d'une visibilité sur l'évolution de ses effectifs à travers un tableau interne de suivi qu'il met régulièrement à jour et qui correspond à un outil de pilotage de la masse salariale, notamment dans le cadre de la mutualisation avec la commune de Bonneval. Enfin, le bilan annuel à présenter au comité social territorial mentionné dans les LDG n'a pas été réalisé.

La chambre invite l'EPCI à assurer un suivi effectif des actions qu'il a déterminées dans le cadre de sa stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines.

⁶ Fonctions actuelles de l'agent ; formation et motivation ; valeur professionnelle ; capacité d'évolution et d'adaptabilité.

2.2 Un contrôle des heures supplémentaires à automatiser

Conformément à l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique qui prévoit notamment une harmonisation du temps de travail annuel, la communauté de communes a adopté en novembre 2021, un nouveau règlement intérieur confirmant la durée de 1 607 heures. Ce règlement fixe également les règles de fonctionnement relatives à la réalisation des heures supplémentaires au sein de l'établissement.

Les heures supplémentaires effectuées par les agents ne font pas l'objet d'une autorisation préalable explicite du responsable de service. Leur suivi est entièrement manuel. L'agent consigne les heures supplémentaires réalisées sur un formulaire papier en indiquant la durée et – depuis peu – le motif de l'intervention. Ces feuilles, visées par le responsable de service, sont ensuite transmises au service des ressources humaines.

Aucun dispositif automatisé de contrôle du temps de travail des agents n'a été mis en place au sein de l'établissement. Or, en application de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, le décompte des heures selon des moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies est obligatoire dès lors que plus de dix agents sur un même site effectuent des heures supplémentaires indemnisées. L'EPCI travaille actuellement à la mise en place d'un système automatisé à l'horizon 2026 afin de mieux planifier et suivre le temps de travail et de gérer les congés, les absences et les récupérations. La chambre encourage la communauté de communes à poursuivre cette démarche.

En outre, les interventions réalisées le week-end (par exemple arrosage des plantes, nettoyage des toilettes publiques) sont systématiquement comptabilisées en heures supplémentaires pouvant donner lieu à paiement. En effet, ces interventions, pourtant prévisibles, ne sont pas incluses dans l'organisation du temps de travail. L'EPCI explique ce choix par la nécessité de rester attractif. Il travaille actuellement sur les modalités d'organisation du temps de travail en interne afin de limiter le volume des heures supplémentaires.

La majorité des heures supplémentaires rétribuées par la communauté de communes est liée à des interventions des agents du service de l'eau ou des services techniques. L'établissement souhaite en effet assurer des interventions systématiques et immédiates sur les réseaux d'eau en cas de dysfonctionnement afin d'assurer la qualité du service de distribution d'eau potable.

L'EPCI offre la possibilité à ses agents de récupérer les heures supplémentaires effectuées ou de se les faire rémunérer. La plupart des agents optent pour la rémunération, ce qui représente un coût conséquent pour l'établissement (entre 55 000 € et 113 000 € chaque année, soit de 1,24 % à 2,75 % des charges de personnel).

En 2019, 6 198 heures supplémentaires, soit l'équivalent de quatre ETP, ont été réalisées par 60 agents. Trois de ces agents ont bénéficié, chaque mois, d'une rétribution correspondant à 25 heures, soit le montant maximum pouvant être versé. Toutefois, l'utilisation d'heures supplémentaires a tendance à se réduire au cours de la période sous contrôle. Ainsi en 2023, 3 065 heures supplémentaires ont été validées pour 50 agents.

De nombreux agents, en particulier au sein du service de l'eau ou des services techniques, bénéficient d'un stock d'heures supplémentaires qui n'ont pas encore donné lieu à paiement. Ce stock est retracé dans des états papiers suivis par le service des ressources

humaines. Ces heures font l'objet d'un paiement régulier visant à éculser le stock, ce qui explique le paiement de 25 heures par mois à plusieurs agents.

La chambre recommande à l'EPCI d'encadrer le recours aux heures supplémentaires et de renforcer le contrôle par un système permettant de s'assurer de la réalité de ces heures. L'EPCI doit également résorber les stocks d'heures supplémentaires dont bénéficient certains agents pour ne rétribuer que des heures effectuées au cours du mois concerné.

Recommandation n° 3. : Encadrer le recours aux heures supplémentaires et en renforcer le contrôle par un système permettant de s'assurer de la réalité de ces heures.

2.3 Un régime indemnitaire en forte progression mais dont la part liée aux résultats de l'agent est quasi-inexistante

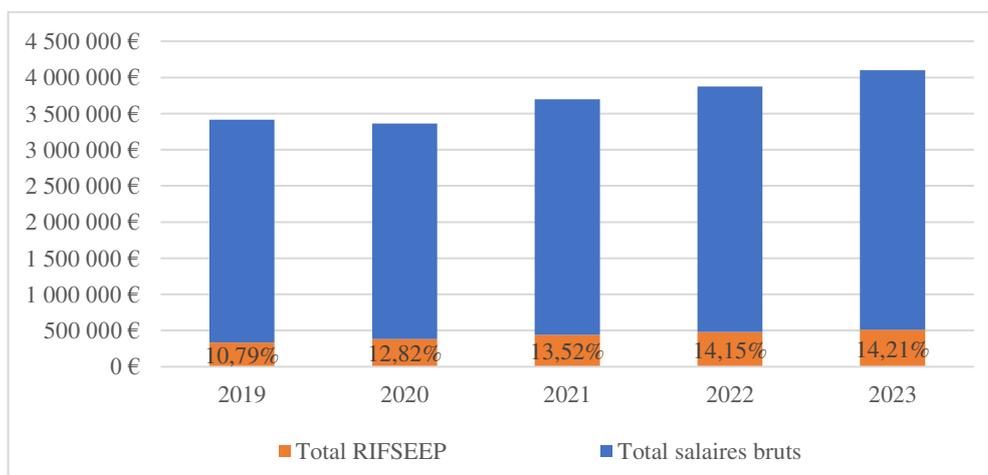
La communauté de communes a mis en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions de sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) par une délibération du 11 juillet 2017. Ce régime a progressivement été étendu à d'autres catégories d'agents à travers plusieurs délibérations ultérieures.

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)

Le RIFSEEP est composé de deux parts, l'indemnité liée aux fonctions, aux sujétions et à l'expertise (IFSE) et le complément indemnitaire tenant compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir (CIA). Ce régime est exclusif de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir, à l'exception des dispositifs d'intéressement collectif et les sujétions.

Le régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux obéit au principe de parité entre la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale. Dès lors que les corps équivalents de la fonction publique de l'État bénéficient du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, sujétions de l'engagement professionnel (RIFSEEP), institué par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 pour les fonctionnaires de l'État, les collectivités territoriales et de leurs établissements publics doivent mettre en œuvre le RIFSEEP pour leurs cadres d'emplois homologues.

Le montant total de la rémunération versée aux agents au titre du RIFSEEP augmente fortement entre 2019 et 2023, passant de 332 516 € à 510 004 € (+ 53 %). De même, la part du RIFSEEP dans la rémunération des agents progresse au cours de la période sous contrôle, passant de 10,79 % à 14,21 % du total de la rémunération brute des agents.

Graphique n° 3 : Part du RIFSEEP dans la rémunération brute des agents de l'EPCI

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les fichiers de paie de l'EPCI

Pour chacun des cadres d'emplois concernés, les délibérations de l'EPCI prévoient des plafonds d'IFSE ou de CIA élevés – c'est-à-dire correspondant aux plafonds maximums applicables au sein de la fonction publique d'État – laissant ainsi une très grande latitude à l'autorité territoriale pour déterminer le régime indemnitaire. En conséquence, l'EPCI respecte les plafonds d'IFSE et de CIA ainsi définis.

En outre, si les différentes délibérations font référence à quatre groupes au sein de chaque cadre d'emploi concerné, ces groupes ne sont pas définis. Les tableaux de suivi des revalorisations du régime indemnitaire tenus à jour par la DRH et signés de l'autorité territoriale ne font d'ailleurs pas référence à ces groupes. Ces tableaux font apparaître de nombreuses variations de la part liée aux fonctions (IFSE), décidées à l'issue des entretiens professionnels conduits avec les agents, sans qu'une évolution des missions attribuées à l'agent ne soit mentionnée dans ces tableaux.

Les agents sont classés par un arrêté indiquant le cadre d'emploi et le groupe de fonction auquel ils sont rattachés, ainsi que le niveau d'IFSE fixé. Les fiches de poste des agents ne font pas référence au groupe RIFSEEP dans lequel ils ont vocation à être classés. Il en résulte un manque de transparence dans les modalités d'attribution du régime indemnitaire.

Le CIA est une prime intégrée au RIFSEEP, qui doit obligatoirement être prévue par la collectivité, mais dont l'attribution est facultative et individualisée. Elle permet de reconnaître l'« engagement professionnel » et la « manière de servir » de l'agent selon les termes du décret qui l'a institué.

Le pourcentage du RIFSEEP consacré au CIA diminue au cours de la période sous contrôle. Cette baisse est en partie liée à une mauvaise perception du dispositif par les agents, en particulier de son caractère potentiellement variable d'une année sur l'autre. Ainsi, le CIA ne constitue pas un levier managérial pour l'EPCI.

Cette prime est attribuée en début d'année. L'autorité territoriale fixe, par arrêté, un montant que l'agent percevra chaque mois, ce qui empêche dans les faits de faire varier le CIA d'une année sur l'autre. Cette pratique contrevient à l'article 4 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 précité qui dispose que « le complément indemnitaire fait l'objet d'un versement annuel, en une ou deux fractions, non reconductible automatiquement d'une année sur l'autre ».

Tableau n° 3 : Répartition du RIFSEEP par type d'indemnités (en euros)

Année	IFSE	CIA	Régies	TOTAL RIFSEEP	% du RIFSEEP consacré au CIA
2019	276 884	53 531	2 102	332 516	16,10 %
2020	326 787	53 099	2 313	382 200	13,89 %
2021	383 606	54 585	2 511	440 702	12,39 %
2022	423 582	54 470	2 174	480 225	11,34 %
2023	457 764	50 161	2 352	510 277	9,83 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les fichiers de paie de l'EPCI

L'attribution du régime indemnitaire à chaque agent relève principalement du pouvoir discrétionnaire de l'ordonnateur, sans que des critères d'attribution ne soient précisément définis. Si le montant total du RIFSEEP versé augmente fortement au cours de la période sous contrôle, la part variable de ce régime est inopérante. La chambre invite l'établissement à mieux encadrer le régime indemnitaire et lui recommande d'assurer l'effectivité de la part variable de ce régime ainsi que de clarifier les critères d'attribution de l'IFSE. L'établissement s'engage à mettre en œuvre cette recommandation en 2025.

Recommandation n° 4. : Rendre effectif le caractère variable du complément indemnitaire annuel (CIA) afin qu'il constitue un levier de reconnaissance de la manière de servir de l'agent et clarifier les critères d'attribution de l'indemnité liée aux fonctions, aux sujétions et à l'expertise (IFSE).

2.4 Un processus de recrutement bien formalisé

Dans le cadre de ses recrutements, l'EPCI a mis en place un « guide de recrutement ». Cette trame permet au service recruteur – lorsque la DRH n'est pas représentée aux entretiens – de recueillir les informations essentielles au service des ressources humaines, notamment dans le cadre d'une éventuelle négociation salariale. En outre, une grille d'évaluation a été élaborée permettant une appréciation harmonisée des candidatures.

En application de l'article L. 313-4 du code général de la fonction publique, les vacances d'emploi doivent faire l'objet d'une publicité dans un espace dédié. Elles doivent également préciser le motif de la vacance et comporter une description du poste à pourvoir. L'EPCI s'assure de la publication régulière des avis de vacance de poste. Ces avis sont accompagnés d'une fiche de poste précise. D'ailleurs, dès son recrutement, le candidat retenu signe la fiche de poste, actant ainsi de l'acceptation des missions qui lui sont confiées. La DRH conduit actuellement un important travail de mise à jour de l'ensemble des fiches de poste de ces agents.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En l'absence d'un système d'information performant, le pilotage des ressources humaines est assuré manuellement, à travers des outils ponctuels directement créés par les agents ou les élus. Il en résulte un suivi approximatif des effectifs et des difficultés à établir une réelle stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines.

L'établissement sollicite fréquemment ses agents pour effectuer des heures supplémentaires, y compris pour des missions récurrentes. Cette organisation participe à la constitution de « stocks » d'heures supplémentaires au bénéfice de certains agents qui donnent lieu à des paiements importants, pesant sur la masse salariale. Le recours aux heures supplémentaires doit être mieux contrôlé au sein de l'EPCI, notamment par la mise en place de procédures automatisées de contrôle conformément à la réglementation.

Enfin, le régime indemnitaire représente une part non négligeable de la rémunération des agents, en augmentation au cours de la période de contrôle. En l'absence de critères d'attribution de l'IFSE clairs, le système mis en place laisse une très large place à l'autorité territoriale dans la fixation des montants de primes attribuées à chaque agent, sans lisibilité pour les agents. En outre, la part variable inhérente au RIFSEEP n'est pas mise en œuvre.

3 L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE

3.1 Une information budgétaire incomplète

La communauté de communes dispose d'un budget principal et de huit budgets annexes. Leur multiplicité et les présentations budgétaires qui en découlent nuisent à une vision d'ensemble de la situation financière de l'établissement. Les budgets annexes constituent une dérogation au principe d'unité budgétaire. Leur constitution n'est obligatoire que dans un nombre limité de cas tels que la gestion d'un SPIC ou pour des opérations d'aménagement.

3.1.1 Des rapports d'orientation budgétaire qui doivent être enrichis

Selon les articles L. 2312-1 et L. 5211-36 du CGCT, le rapport sur les orientations budgétaires (ROB) doit contenir des informations sur « les orientations budgétaires de la collectivité, ses engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de sa dette [...] ». Il doit également comporter une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs et préciser l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Il doit ainsi permettre aux élus d'apprécier le contexte financier et les objectifs budgétaires poursuivis par l'établissement qui se concrétiseront lors du vote du budget primitif. La formalisation de ce ROB est un préalable à la tenue du débat d'orientation budgétaire.

Les rapports élaborés par la communauté de communes au cours de la période sous contrôle exposent principalement les éléments rétrospectifs et les évolutions prévisibles des dépenses et des recettes concernant le budget principal. Ces rapports comportent aussi une partie détaillée sur les évolutions des dépenses de personnel, des effectifs et des heures supplémentaires réalisées (uniquement pour les années passées). Toutefois, l'absence de données pluriannuelles au-delà de l'année à venir ne permet pas d'éclairer suffisamment les élus amenés à débattre de l'impact financier des orientations adoptées à moyen et long terme.

À partir de 2024, le ROB comprend également des annexes spécifiques aux budgets « eau », « enfance » et « piscine » qui présentent les enjeux financiers majeurs associés à ces budgets. Cependant, aucune analyse consolidée n'est présente dans ces documents. Ainsi, dans le corps des ROB, au sein de la partie consacrée à l'endettement, un encours de dette égal à 0 € est mentionné. Il faut se reporter à une annexe consacrée aux « dettes et emprunts des budgets annexes » pour connaître le montant de l'encours de la dette (15 M€ estimé en 2024 selon le ROB établi au titre de cette même année).

Ces rapports doivent également être mis à disposition du public via le site internet de l'EPCI en application des articles L. 2313-1 et L. 5211-36 du CGCT, accompagnés d'une « présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles » de documents budgétaires. Ce site internet ayant été en maintenance tout au long de l'instruction, la chambre n'a pas pu s'assurer de la publication de ces informations.

La chambre invite l'EPCI à insérer des éléments de prospective financière au sein des ROB, à y intégrer des éléments de consolidation des enjeux financiers entre le budget principal et les budgets annexes correspondant à des services publics administratifs et à publier ces rapports, accompagnés des documents financiers mentionnés à l'article L. 2313-1 du CGCT.

3.1.2 De nombreuses annexes aux comptes administratifs incomplètes

Conformément aux articles L. 2313-1, L. 2313-1-1, L. 5211-36 et R. 2313-3 du CGCT, plusieurs états annexes aux documents budgétaires doivent obligatoirement être complétés afin d'assurer l'information la plus précise et transparente possible des élus et des administrés et appréhender dans son ensemble la situation de l'EPCI.

Concernant le budget principal comme les budgets annexes, l'examen des annexes aux comptes administratifs 2022 laisse apparaître de nombreuses carences quant à leur complétude. Ainsi, l'état de la dette (B1.2) est discordant avec le compte de gestion, un écart de 83 550,73 € étant relevé pour le budget eau et 1 766,35 € pour le budget piscine.

De même, les annexes concernant les méthodes utilisées pour les amortissements ne sont pas complétées. Ne sont pas non plus renseignées les annexes relatives aux états liés aux provisions et les états du personnel.

La chambre recommande à l'EPCI de compléter de manière exhaustive et actualisée les annexes dans tous les documents budgétaires.

Recommandation n° 5. : Veiller à la complétude des documents budgétaires.
--

3.1.3 Des taux d'exécution à améliorer, notamment en matière de dépenses de fonctionnement

La qualité des prévisions budgétaires participe de la sincérité des inscriptions et du respect de l'équilibre réel du budget au sens de l'article L. 1612-4 du CGCT. Le taux d'exécution mesure l'écart entre prévisions et réalisations des recettes et des dépenses réelles constatées aux comptes administratifs.

Le taux d'exécution des dépenses de fonctionnement du budget principal est satisfaisant en début de période (proche de 95 %). Toutefois, ce taux se dégrade nettement en 2023 où il s'établit à 89 %. Une attention particulière doit être observée afin d'améliorer le taux de réalisation des dépenses afin de mieux adapter les dépenses prévues avec les dépenses réelles. Les prévisions concernant les recettes de fonctionnement du budget principal sont fiables.

En revanche, les taux d'exécution des recettes de fonctionnement du budget annexe « La Louveterie » sont extrêmement faibles oscillant entre 0 % et 30 %. En effet, l'EPCI inscrit chaque année des recettes fictives (pour un montant compris entre 4,5 M€ et 5 M€) correspondant à d'hypothétiques ventes de terrains afin d'équilibrer en apparence la section de fonctionnement de ce budget annexe. Les ventes correspondantes ne sont pas ou très partiellement réalisées. L'EPCI aurait dû procéder au versement d'une avance à partir de son budget principal pour la durée liée à la commercialisation des terrains.

Le budget principal ne supporte que très peu de dépenses d'investissement. Les taux d'exécution de ce budget ne sont donc pas significatifs. La plupart des investissements de l'EPCI sont portés par le budget annexe « eau », en raison de travaux importants réalisés sur la période de contrôle sur le réseau d'eau intercommunal. Les taux de réalisation pour le budget « eau », tant en dépenses qu'en recettes, sont particulièrement bas malgré une légère amélioration au cours de la période. La faiblesse de ces taux – qui ne dépassent pas 50 %, sauf une amélioration en 2023 – s'explique en partie par l'absence de rattachements et le report systématique d'une année sur l'autre des crédits d'investissement non utilisés. Elle met en lumière un défaut de fiabilité des prévisions budgétaires.

La chambre invite l'EPCI à améliorer ses prévisions budgétaires, sans prévoir de recettes fictives et au besoin en recourant aux autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP) pour la gestion de ses investissements pluriannuels.

3.2 Une qualité comptable à améliorer

3.2.1 Des lacunes importantes en matière de suivi comptable

L'engagement comptable consiste à réserver dans les écritures de la comptabilité d'engagement les crédits nécessaires et à assurer leur disponibilité au moment du paiement. L'engagement comptable précède – ou est concomitant à – l'engagement juridique, c'est-à-dire l'acte juridique par lequel une personne morale crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense. La communauté de communes n'a mis en place une comptabilité d'engagement qu'en 2020.

3.2.1.1 Des dépenses courantes non suivies pendant longtemps

Jusqu'en 2020, l'EPCI ne procédait pas à l'engagement de ses dépenses (hors marchés publics). Des bons de commande « papier » étaient transmis au service finances a posteriori, c'est-à-dire après l'acte d'achat effectué par le service opérationnel. Le bon de commande faisait ainsi l'objet d'une régularisation au sein du logiciel financier lors du mandatement de la facture.

Pourtant, l'article L. 2342-2 du CGCT également applicable aux EPCI, impose la mise en place d'une comptabilité d'engagement des dépenses. L'engagement doit respecter l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire. La chambre a constaté la mise en œuvre effective d'une comptabilité d'engagement à travers l'examen du processus comptable suivi au sein de la collectivité. L'EPCI a également mis en place une comptabilité fonctionnelle. Il ne dispose en revanche pas encore d'une réelle comptabilité analytique⁷.

3.2.1.2 Une absence de restes à réaliser sauf en 2022

La qualité de la détermination des dépenses et des recettes restant à réaliser sur les exercices suivants (RAR) est un élément important de la sincérité budgétaire. Elle contribue à la fiabilité du résultat financier. La commune a produit les états récapitulatifs détaillés des engagements seulement à compter de l'exercice 2022. Les restes à réaliser sont intégrés, dans le compte administratif, aux résultats de l'exercice. Ils permettent de déterminer au plus juste le besoin de financement éventuel de la section d'investissement à la clôture de l'exercice et la part de l'excédent de fonctionnement. Ils donnent lieu à l'ouverture de crédits de report au budget suivant.

L'EPCI n'inscrit des restes à réaliser dans ses comptes administratifs qu'en 2022. Ce défaut d'inscription des RAR résulte d'un choix délibéré. Les 12 500 € de restes à réaliser en dépenses en 2022 correspondent à des dépenses d'emprunt du budget annexe piscine et sont dûment justifiés par un courrier de la banque des territoires. 276 750 € de RAR sont inscrits en recettes en 2022, dont 157 500 € sur le budget « zone d'activité » au titre d'une dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) attribuée par la préfecture mais non versée. Cette subvention est également reportée en RAR en recettes sur l'exercice 2023. L'établissement précise que cette subvention correspond à des travaux de toiture sur un bâtiment dont les dépenses correspondantes ont été réalisés en début d'année 2023. Le solde de cette subvention a été perçu en début d'année 2024.

Les restes à réaliser en dépenses et en recettes sont justifiés. Toutefois, les RAR apparaissent extrêmement limités par rapport au volume d'investissement de l'EPCI.

⁷ Selon le tome II de l'instruction budgétaire et comptable M57, « Un classement par fonction des recettes et des dépenses selon les équipements ou les services intéressés permet de répondre aux besoins d'information d'ordre politique, économique ou statistique [...]. Aussi, la nomenclature fonctionnelle a-t-elle été conçue comme un instrument d'information destiné à faire apparaître, par activité, les dépenses et les recettes d'une entité. Contrairement à une approche de la comptabilité analytique, qui permet de dégager les coûts et les prix de revient de chaque service ou de chaque équipement, la nomenclature fonctionnelle permet uniquement de répartir, par secteur d'activité et par grande masse, les crédits ouverts au budget ».

La chambre rappelle à l'établissement son obligation d'inscrire en restes à réaliser, les dépenses engagées et non mises en paiement au 31 décembre de l'exercice (contrats, conventions, marchés ou bons de commande signés) ainsi que les recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes. Elle l'invite à assurer un suivi précis de ses RAR, tant en dépenses qu'en recettes.

3.2.1.3 Le rattachement des charges et des produits

Les instructions comptables M14 et M57 imposent aux EPCI d'assurer le rattachement des charges et des produits à l'exercice auquel ils correspondent. Le rattachement des charges et des produits découle du principe d'indépendance des exercices. La procédure de rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel :

- toutes les charges engagées ayant donné lieu à service fait, pour lesquelles le mandatement n'a pu être réalisé faute de réception des pièces justificatives à l'issue de la journée complémentaire ;
- tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré qui n'ont pas pu être comptabilisés faute d'émission des pièces justificatives afférentes.

Dans son rapport du 20 janvier 2016 sur la communauté de communes du Bonnevalais, la chambre recommandait déjà à l'établissement de « mettre en œuvre, au plus tôt, la procédure de rattachement des produits et charges à l'exercice ». À compter de l'exercice 2022, l'EPCI a commencé à procéder au rattachement des charges sur le bon exercice. Le volume de charges rattachées, sur le budget principal comme sur le budget eau, reste toutefois extrêmement faible. Antérieurement, aucun rattachement de charges n'était réalisé.

De même, le ratio des produits rattachés par rapport au total des produits de gestion est faible (2,1 % en moyenne sur la période sous contrôle sur le budget principal, 1,5 % sur le budget eau). En revanche, le rattachement des produits du budget « eau » à l'exercice précédent est extrêmement important (supérieur à 50 % en 2022 et 2023).

La chambre invite l'établissement à améliorer son suivi des charges et des produits à rattacher à l'exercice correspondant à l'engagement de la dépense ou de la recette.

3.2.2 **Un suivi du patrimoine intercommunal encore très parcellaire**

Le suivi des immobilisations constitue un élément essentiel de la qualité comptable et concourt aux politiques d'entretien et de renouvellement du patrimoine conduites par les collectivités territoriales. La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. L'ordonnateur est chargé du recensement des biens et de leur identification. À ce titre, il tient un inventaire, registre justifiant la réalité physique des biens. Le comptable est responsable de l'enregistrement de ces biens à l'actif du bilan et de leur suivi. Il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations. L'inventaire et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre.

Les inventaires de l'EPCI transmis par l'ordonnateur comportent bien un numéro d'inventaire, les données relatives aux amortissements, leurs durées et les valeurs nettes comptables des actifs. Toutefois, les inventaires et les états de l'actif arrêtés au

31 décembre 2023 présentent des écarts significatifs, notamment pour le budget principal et le budget « zone d'activité ». Pour le budget principal, ces discordances représentent un écart de 4,5 M€, soit 62 % du total de l'actif brut inscrit dans les comptes de la communauté de communes. Pour le budget « zone d'activité », cet écart s'élève à près de 3,9 M€.

Le suivi des inventaires par l'EPCI n'est pas suffisant. Le rapprochement régulier avec les états de l'actif tenus par le comptable n'est pas effectué. Ainsi, la chambre invite l'établissement à poursuivre la mise en cohérence des inventaires avec les états de l'actif engagée à partir de 2024, en lien avec le comptable.

3.2.3 Un engagement partenarial avec le comptable

La communauté de communes du Bonnevalais s'est engagée dans une démarche d'amélioration de la qualité comptable devant aboutir, à terme, à la certification de ses comptes et à la production du compte financier unique (CFU). Cet engagement partenarial a été signé le 11 janvier 2022 avec la direction départementale des finances publiques (DDFIP). Il s'applique pour une durée de trois ans, jusqu'au 31 décembre 2024. Six axes, faisant l'objet de fiches-actions, ont été retenus⁸. Les actions à entreprendre par l'EPCI concernent en priorité l'amélioration de la qualité concernant le suivi du patrimoine et le suivi des amortissements et des subventions liées.

Ces fiches-action n'ont pas donné lieu jusqu'à maintenant à une mise en place de mesures concrètes. L'EPCI explique ce retard par un manque de temps et de personnel pouvant se consacrer à ces missions. En effet, le service financier ne comptait jusqu'à présent qu'une seule personne à temps plein.

Au regard de ses propres constats, la chambre invite l'établissement à mettre en œuvre les actions prévues dans l'engagement partenarial conclu avec le comptable public.

3.3 Un mode de calcul de l'attribution de compensation qui gonfle artificiellement le coefficient d'intégration fiscale de l'EPCI

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) est utilisé par l'État dans le calcul des dotations. L'objectif est de favoriser les EPCI dont l'intégration est renforcée. Le CIF est défini au III de l'article L. 5211-29 du CGCT. Il permet de mesurer le degré d'intégration d'un EPCI à travers le rapport entre la fiscalité qu'il lève – minorée des attributions de compensation reversées aux communes – et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et l'EPCI. Ainsi, plus un EPCI exerce de compétences et est intégré fiscalement, plus le CIF est élevé et plus sa dotation globale de fonctionnement (DGF) est importante. Un CIF proche de 1 témoigne d'une intégration importante.

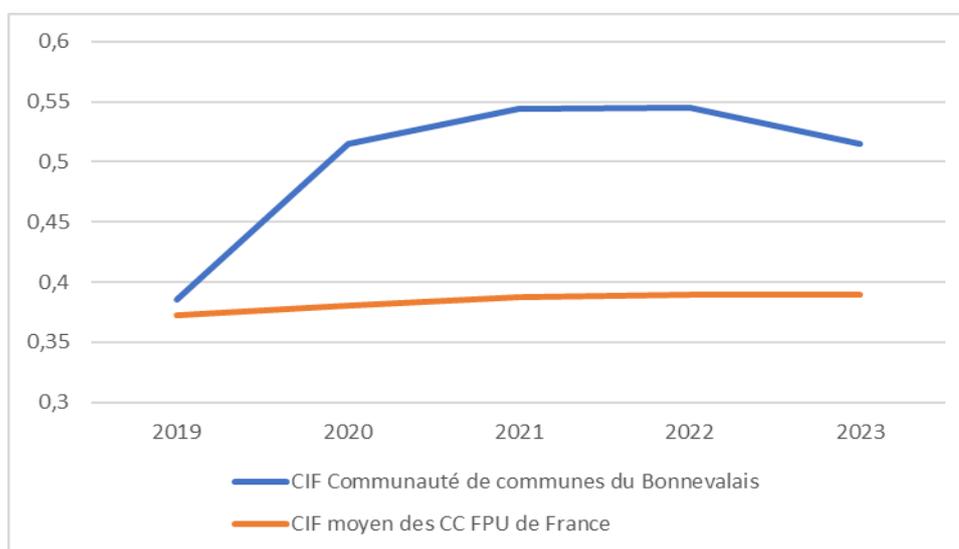
⁸ L'intégration des immobilisations ; l'amortissement des frais liés à la réalisation des documents d'urbanisme ; l'amortissement des subventions d'équipement versées ; le contrôle de l'existence des amortissements obligatoires ; le suivi des subventions d'investissement rattachées aux actifs amortissables ; l'adoption anticipée de la nomenclature comptable M57.

Le 3° du II. de l'article L. 5211-29 précité limite à 0,6 le niveau du coefficient fiscal qui est pris en compte dans le calcul de la dotation d'intercommunalité. Néanmoins, le CIF demeure un facteur faisant varier le niveau de la dotation d'intercommunalité dont bénéficie l'EPCI.

L'attribution de compensation (AC) est un mécanisme consistant en un reversement de fiscalité locale de l'EPCI vers ses communes membres ou inversement. Les transferts de compétences – et des charges qui en découlent – modifient le niveau de l'AC qui est ainsi versée. Les flux financiers entre les communes et l'intercommunalité varient selon le niveau de l'AC, ce qui affecte les ressources fiscales disponibles pour l'intercommunalité.

Entre 2019 et 2023, le CIF de la communauté de communes du Bonnevalais (CCB) passe de 0,386 à 0,515 (+ 50 %) alors que cet indicateur n'atteint, en moyenne en 2023 sur l'ensemble des communautés de communes à fiscalité propre unique (FPU), que 0,390. Le CIF de la CCB est systématiquement supérieur à cette moyenne.

Graphique n° 4 : Évolution du coefficient d'intégration fiscale



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après le rapport de l'observatoire des finances et de la gestion publique locale 2023 (tableau n°6 p. 250)

La progression du CIF entre 2019 et 2020 est liée au transfert de la compétence « eau potable » à la communauté de communes. Toutefois, l'importance du CIF au sein de l'EPCI est en grande partie liée au mécanisme de reversement de l'attribution de compensation de la commune centre, Bonneval, vers son EPCI. Le reversement de cette attribution de compensation dite « négative » permet, en majorant le montant de la fiscalité perçue par l'EPCI, d'augmenter le CIF.

Or, ces reversements sont le fait d'une mauvaise imputation comptable. En effet, l'attribution de compensation négative reversée par la commune de Bonneval à l'EPCI est liée à la mise à disposition de personnels de l'EPCI à la commune. Les charges correspondantes ne font pas l'objet d'une recette au compte 7084 « Mise à disposition de personnel facturée » mais sont déduites du montant de l'AC que l'EPCI devrait théoriquement reverser à la commune, jusqu'à en faire une attribution de compensation négative.

La chambre invite l'EPCI à arrêter de déduire les coûts associés au personnel qu'il met à disposition de la commune de Bonneval de l'attribution de compensation qu'il verse à cette même commune. Les frais afférents à ces mises à disposition doivent apparaître dans les comptes de l'EPCI en tant que recette. Une telle évolution empêchera la communauté de communes de majorer artificiellement son coefficient d'intégration fiscale.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'information financière est incomplète au sein de l'EPCI. Les nombreux budgets annexes rendent la lecture globale de la situation financière de l'EPCI complexe. En outre, de nombreux renseignements manquent dans les annexes budgétaires et les prévisions budgétaires sont parfois aléatoires, notamment celles qui concernent les budgets annexes « eau » ou « La Louveterie ».

La communauté de communes doit également assurer un suivi précis de ses restes à réaliser et s'assurer du rattachement des charges et produits au bon exercice. Elle doit également améliorer le suivi de son patrimoine intercommunal.

Enfin, l'EPCI doit mettre un terme au mécanisme de l'attribution de compensation négative qui lui permet de majorer artificiellement son coefficient d'intégration fiscale.

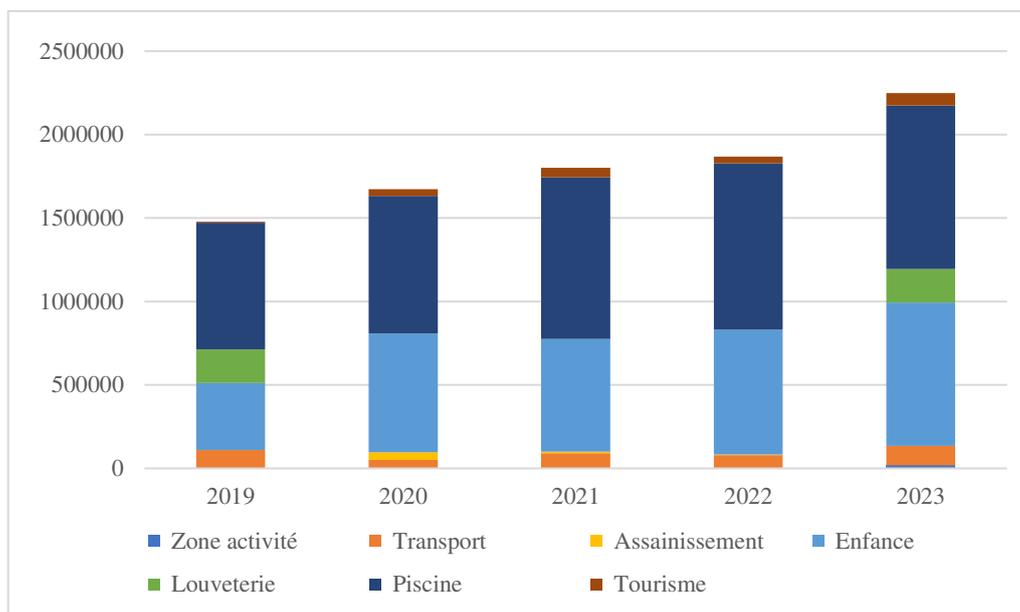
4 LA SITUATION FINANCIÈRE

Dans son précédent rapport⁹, la chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire constatait la fragilité de la situation financière de la communauté de communes du Bonnevalais, avec des grands équilibres financiers difficilement tenus ainsi qu'un endettement préoccupant. La chambre s'interrogeait sur la soutenabilité des principaux projets envisagés par la communauté de communes, notamment l'interconnexion des réseaux d'eau potable et la construction de la piscine. Ces projets sont désormais réalisés.

L'EPCI a créé plusieurs budgets annexes, dont cinq pour la gestion de services publics administratifs (SPA) : « La Louveterie », « zone d'activité », « Piscine », « Enfance », « Office de tourisme » pour suivre le plus précisément possible ses dépenses et recettes par thématique. Or, le risque financier d'une collectivité se mesure sur l'ensemble de ses budgets.

Au cours de la période examinée, les relations financières entre le budget principal et les budgets annexes se caractérisent par un grand nombre de flux financiers, notamment des subventions d'équilibre versées du budget principal vers les budgets annexes.

⁹ Voir le [rapport d'observations définitives](#) de la chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire (2016) sur la communauté de communes du Bonnevalais.

Graphique n° 5 : Répartition des subventions issues du budget principal et destinées à prendre en charge le déficit des budgets annexes (en euros)

Source: CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion du budget principal et les certificats administratifs correspondants

Ainsi, l'analyse de la situation financière de la communauté de communes couvrant la période 2019-2023 a été réalisée par la chambre à partir de la consolidation des données du budget principal et des budgets annexes gérés en SPA. Les budgets annexes qui concernent des services publics industriel et commercial (« assainissement », « eau » et « transports scolaires ») sont exclus de ce périmètre. Les informations financières ont été retraitées afin de tenir compte des flux croisés entre budgets.

4.1 Une amélioration récente de la situation financière

4.1.1 Une capacité d'autofinancement en progression mais encore limitée

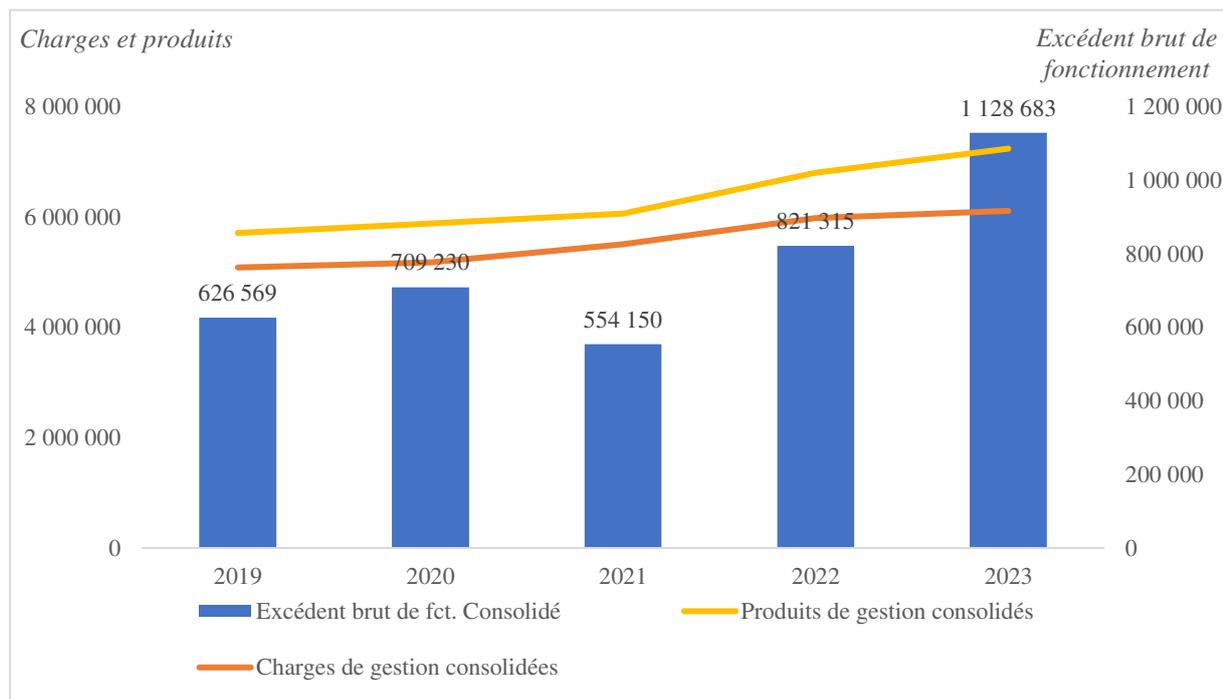
La capacité d'une collectivité à optimiser le résultat de sa gestion courante (hors incidence des frais financiers ou d'opérations exceptionnelles) est appréciée par l'excédent brut de fonctionnement (EBF), qui est calculé par la différence entre les produits et les charges de gestion (hors charges financières). L'EBF correspond à l'excédent des produits de gestion sur les charges de gestion.

Les produits de gestion s'établissent à 7,2 M€ en 2023 et connaissent une progression conséquente au cours de la période sous contrôle (+ 26,8 % par rapport à 2019). En effet, les produits issus de la fiscalité locale sont dynamiques (+ 28,7 % en cinq ans) et atteignent 4 M€ en 2023. De même, les ressources d'exploitation progressent fortement au cours de la période passant de 1 M€ en 2019 à 1,6 M€ en 2023 (+ 58,8 %).

En parallèle, les charges de gestion évoluent également à la hausse, principalement portées par la hausse des dépenses de personnel (4,7 M€ en 2023) qui représentent une part conséquente des charges de l'établissement.

Le rapport entre EBF et les produits de gestion est considéré comme satisfaisant lorsque ce ratio est supérieur à 20 %. Or, sur la période 2019-2023, l'EBF représente seulement entre 9,1 % et 15,6 % des produits de gestion.

Graphique n° 6 : Un excédent brut de fonctionnement en progression (en euros)



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion du BP et des budgets annexes SPA

La CAF brute ou épargne brute correspond à l'ensemble des produits réels de fonctionnement (encaissables) diminué des charges réelles de fonctionnement (décaissables). La CAF nette est égale à la CAF brute diminuée du remboursement en capital de la dette. La capacité d'autofinancement doit permettre de couvrir le remboursement en capital des emprunts et dégager une ressource susceptible de financer en partie les autres dépenses d'investissement.

La capacité d'autofinancement (CAF) de la communauté de communes s'améliore au cours de la période sous contrôle, même si son niveau reste limité. En effet, la CAF brute passe de 500 000 € en 2019 à 950 000 € en 2023. Toutefois, l'importance des annuités en capital de la dette (environ 400 000 € annuels) limite la CAF nette de l'EPCI qui s'établit entre 40 000 € et 540 000 € au cours de la période.

Tableau n° 4 : Principaux éléments d'analyse financière consolidée

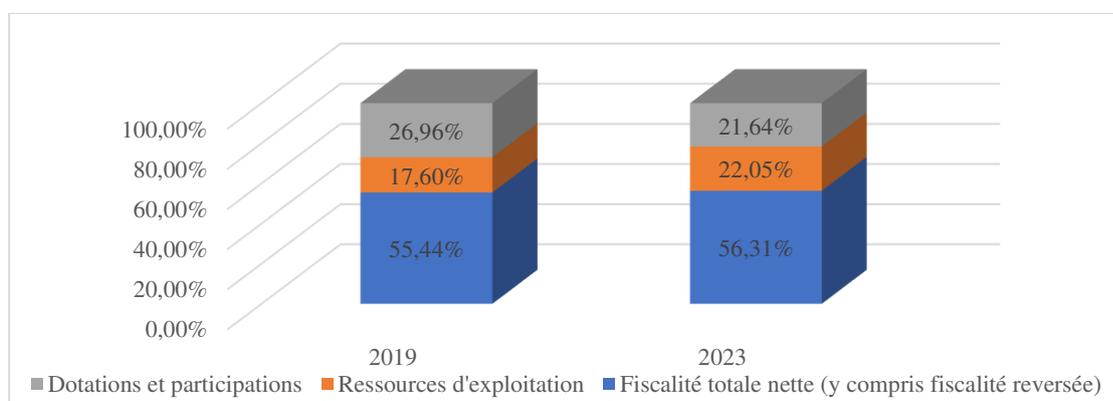
En €	2019	2020	2021	2022	2023
Fiscalité totale nette	3 166 825	3 356 528	3 156 077	3 682 260	4 077 154
Ressources d'exploitation	1 005 331	1 171 779	1 511 395	1 720 621	1 596 843
Dotations et participations	1 539 650	1 356 486	1 395 334	1 400 989	1 566 861
Production immobilisée	0	0	0	0	0
Produits de gestion	5 711 807	5 884 793	6 062 805	6 803 870	7 240 857
Charges à caractère général	727 061	664 605	833 922	871 928	977 035
Charges de personnel	4 116 402	4 214 738	4 389 23	4 543 130	4 726 380
Subventions de fonctionnement	60 002	89 805	67 725	60 821	64 238
Autres charges de gestion	181 773	206 414	217 778	506 675	344 521
Charges de gestion	5 085 237	5 175 562	5 508 655	5 982 555	6 112 174
Excédent brut de fct.	626 569	709 230	554 150	821 315	1 128 683
Résultat financier	-106 933	-168 633	-152 344	-134 143	-111 682
Solde des opérations d'aménagements de terrains	-19 558	3 905	50 300	-62 302	-65 863
Autres produits et charges excep. réels	3 840	2 734	16 994	-21	-23
CAF brute	503 918	547 236	469 101	624 849	951 115
Annuité en capital de la dette	403 789	357 470	428 195	407 250	414 162
CAF nette tous budgets	100 129	189 766	40 906	217 599	536 953
Capacité de désendettement en années	138	26	142	16	20

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion de 2019 à 2023 (consolidation budgets SPA)

4.1.2 Des produits de gestion dynamiques, portés par la fiscalité et les reversements opérés par les communes au titre de l'attribution de compensation

En 2023, les ressources fiscales représentent à elles seules plus de 50 % des produits de gestion. Elles représentent près de 4 M€ en 2023.

Graphique n° 7 : Évolution de la structure des produits de gestion entre 2019 et 2023

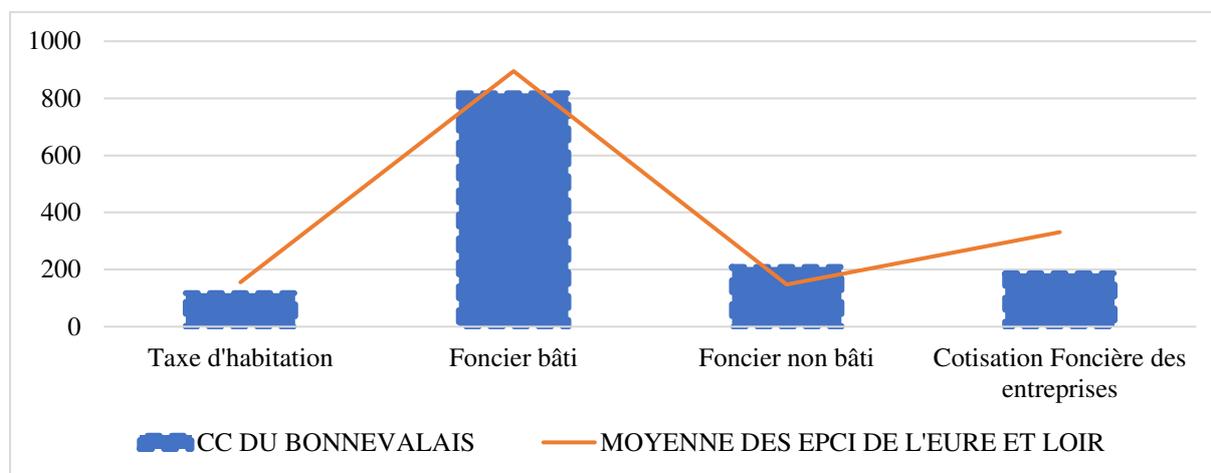


Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion de 2019 à 2023 (consolidation budgets SPA)

4.1.2.1 Des recettes fiscales dans la moyenne départementale

La fiscalité totale nette, dont la fiscalité reversée par les communes membres, progresse. En 2019, l'EPCI reversait encore 95 046 € en 2019 à ses communes membres. Depuis 2020, en raison du mécanisme de l'attribution de compensation négative destiné à couvrir les charges du personnel mis à disposition à la commune de Bonneval, c'est désormais la communauté de communes qui perçoit un solde positif de la part de ses communes membres. Ce solde s'établit à 342 119 € en 2022 et à 257 502 € en 2023. Ce mécanisme est en partie à l'origine de la progression des recettes fiscales perçues par la communauté de communes.

Graphique n° 8 : Fiscalité locale en 2022 (en euros par habitant)



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après le site impots.gouv.fr

4.1.2.2 Un complément de recettes fiscales non négligeable pour la collectivité, l'IFER

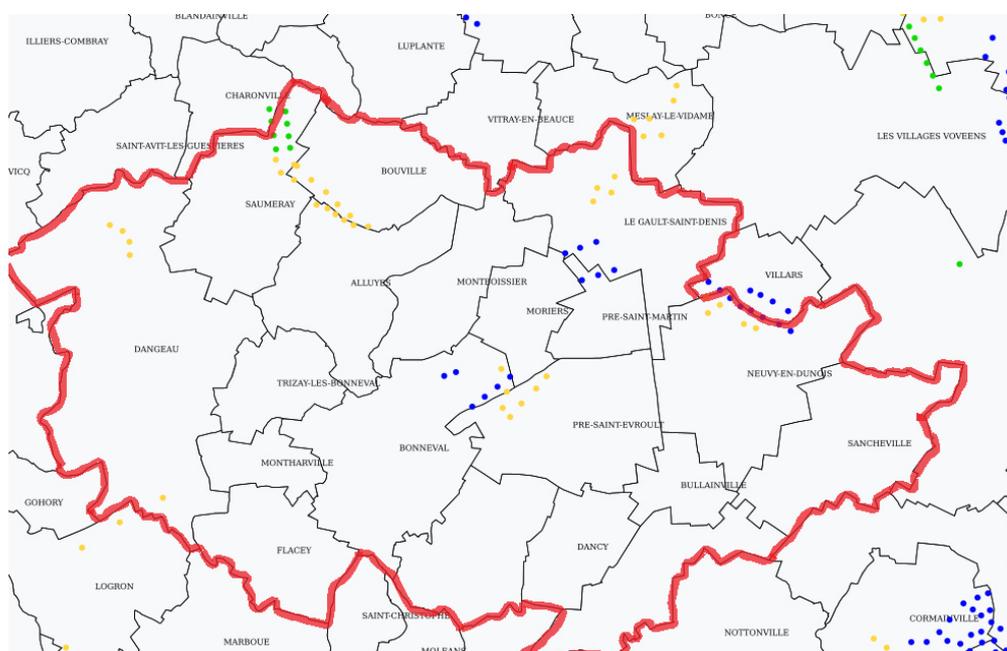
Parmi les produits issus de la fiscalité locale, la communauté de communes perçoit des sommes au titre de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER). Il s'agit d'une taxe prélevée au profit des collectivités territoriales – dont les EPCI – qui concerne les entreprises exerçant notamment leur activité dans le secteur de l'énergie. Sur le territoire intercommunal, les produits de l'IFER sont versés par les exploitants d'éoliennes.

Le montant total des recettes nettes perçues par l'EPCI à ce titre représente près de 10 % du total des produits de la fiscalité totale nette, soit 378 000 € en 2023. Il s'agit donc d'une source de financement importante pour la communauté de communes. Le produit de cette taxe devrait continuer à progresser avec l'ouverture de nouveaux parcs éoliens sur le territoire.

Tableau n° 5 : Évolution du produit de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Produit de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	298 273	318 956	333 140	359 612	377 994
Fiscalité totale nette	3 166 825	3 356 528	3 156 077	3 682 260	4 077 154
% du produit de l'IFER par rapport à la fiscalité totale nette	9,4%	9,5%	10,6%	9,8%	9,3%

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion du BP et des budgets annexes SPA

Carte n° 2 : Implantation des éoliennes sur le territoire de la CC du Bonnevalais

Mâts éoliens raccordés

Mâts éoliens autorisés - non raccordés

Mâts éoliens en instruction



Source : DREAL Centre-Val de Loire, cartographie des mâts éoliens en Centre-Val de Loire

4.1.2.3 Des ressources d'exploitation liées au service enfance et à la piscine

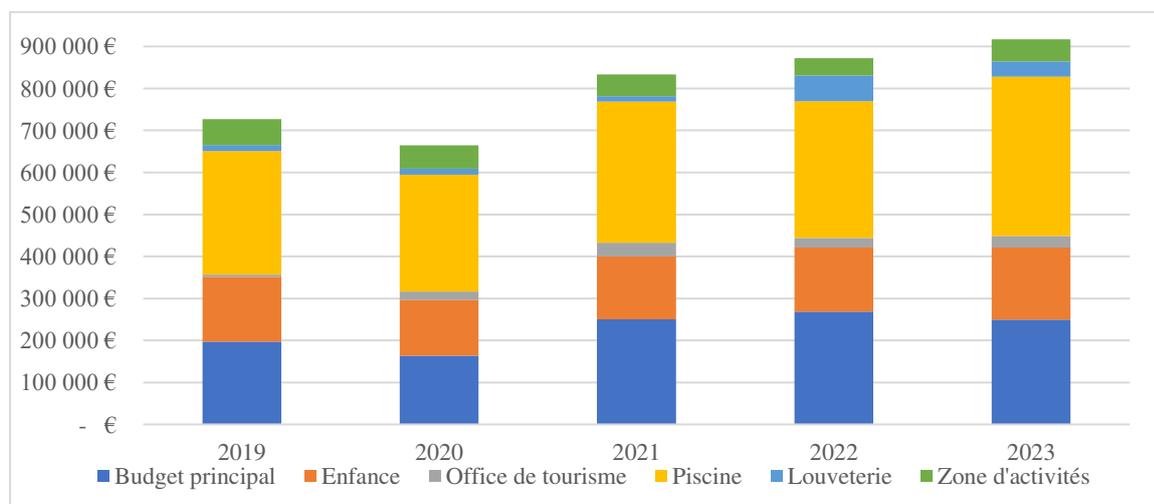
Les ressources d'exploitation – hors subventions d'équilibre du budget principal vers les budgets annexes – proviennent notamment de la tarification des services liés à l'enfance (350 000 €) ou de la piscine l'Océanide (330 000 €). Toutefois, pour ces deux services, la part versée par les usagers reste secondaire.

En effet, les recettes de l'Océanide proviennent principalement d'une subvention d'équilibre versée depuis le budget principal (près de 1 M€ en 2023). Le service enfance est également largement financé par un versement de même nature (860 000 € en 2023).

4.1.3 Des charges de gestion en forte progression

Corrélativement aux produits, les charges de gestion augmentent. Entre 2019 et 2023, les charges à caractère général passent de 727 000 € à 977 000 € (+ 34,4 %). Cette augmentation est liée, d'une part, à la hausse des frais généraux portés par le budget principal (locations, assurances, honoraires, publications, etc.) ; d'autre part, à la hausse des dépenses énergétiques pour la piscine. En effet, les dépenses associées au c/60612 « énergie-électricité » de ce budget annexe passent de 124 750 € en 2019 à 238 447 € en 2023 (+ 91 %) en raison de la forte hausse du coût des énergies.

Graphique n° 9 : Évolution des charges générales du budget principal et des budgets annexes



Source: CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes administratifs du BP et des budgets annexes SPA

De même, les charges de personnel progressent, sur la même période, passant de 4,1 M€ à 4,7 M€ (+ 14,8 %). Cette évolution s'explique notamment par l'augmentation du nombre d'équivalents temps plein travaillés (ETPT) qui passe de 114 en 2019 à 124 en 2023, portant essentiellement sur le secteur « enfance ». L'évolution du point d'indice, la mise en place du RIFSEEP et le glissement vieillesse technicité (GVT) explique également cette évolution.

La progression de ces charges est assez linéaire. Elle n'est pas liée à un transfert de compétence en cours de période. Compte tenu des faibles marges de manœuvre dont elle dispose sur ses produits et du caractère régulier de la progression des charges, la chambre invite l'établissement à contenir, à l'avenir, l'augmentation de ces charges.

4.2 Les budgets annexes relatifs aux zones d'activité, porteurs de risques importants pour l'établissement

Dans le cadre de l'exercice de la compétence « développement économique », la communauté de communes a créé deux budgets annexes, l'un spécifique à la zone d'activité « La Louveterie » ; l'autre destiné à assurer la location de ses locaux commerciaux.

Les différents risques afférents aux opérations d'aménagement de terrain en régie directe

Les communes et leurs groupements peuvent réaliser des opérations de viabilisation de terrains sous forme de zones d'activité en vue de leur cession. Ces aménagements de terrains sont des activités de production, qualifiées de service public à caractère administratif et relevant des instructions budgétaires et comptables M14 ou M57. Ces zones font peser sur l'établissement des risques hors bilan de nature différente :

- un risque de liquidité : la réalisation des opérations requiert généralement de recourir à des financements importants en début de période, sous la forme d'emprunts bancaires ou d'avances du budget principal. Le besoin de trésorerie se situe donc potentiellement jusqu'au terme de la commercialisation des lots ;
- un risque économique : l'équilibre des opérations dépend non seulement de la réalité des cessions mais aussi du prix de vente des terrains ;
- un risque budgétaire qui découle du précédent et qui se matérialise par la nécessité de verser une subvention d'équilibre depuis le budget principal.

4.2.1 La zone d'activité « La Louveterie », un aménagement structurant

La zone d'activité de « La Louveterie », d'une superficie globale de 50 hectares est implantée sur la commune de Bonneval, le long de la route nationale 10 en périphérie de la zone urbanisée de la ville. Elle a été créée par l'EPCI en 2009 dans le cadre du plan de dynamisation et de revitalisation du Pays dunois mis en place en 2008 pour pallier la fermeture de l'entreprise Flextronics. Elle fait désormais partie du programme « territoires d'industrie Sud-Eure-et-Loir ». Cette zone propose des équipements et infrastructures destinés à favoriser l'implantation de nouvelles entreprises sur son territoire.

L'EPCI prévoit de clore prochainement ce budget annexe, une fois que tous les terrains auront été vendus. Les ventes de terrains liées au projet porté par le groupe Terra Nobilis, foncière immobilière, le principal de la zone, sont d'ailleurs en cours de réalisation. Ce projet prévoit la création d'une zone d'activité artisanale, d'une zone commerciale et d'une plateforme logistique. Entre 250 et 300 emplois pourraient être créés dans ce cadre.

Les produits issus de la vente des terrains aménagés du budget annexe « ZA Louveterie » sont particulièrement faibles depuis la création de cette zone. Ils s'élèvent à près de 1,86 M€ entre 2009 et 2023, auxquels il convient d'ajouter plusieurs ventes à venir (produit estimé à 2,41 M€). En outre, l'EPCI a perçu plusieurs subventions de la part de partenaires (État, région, département, autre) pour un total de 870 000 € auxquelles il faut ajouter une subvention départementale de 150 000 € à percevoir dans le cadre de la construction d'un rond-point. Ainsi, le total des produits d'aménagement s'élèverait à 5,29 M€.

Ces produits ne permettent pas de couvrir les dépenses d'aménagement engagées et à venir (6,40 M€) auxquelles il faut ajouter les frais financiers liés à la charge de la dette (1,53 M€ payés entre 2009 et 2023).

Enfin, la valorisation de l'encours de production, c'est-à-dire la valeur estimée du stock de terrains, avoisine les 6 M€ environ entre 2019 et 2023. Au regard du prix appliqué lors des dernières ventes, cette estimation est très largement supérieure à la valeur réelle de ces parcelles.

Tableau n° 6 : Les opérations d'aménagement du BA Zone d'activité Louveterie

<i>En €</i>	2009 à 2023	2024-2025	TOTAL
<i>Produits de la vente des terrains aménagés</i>	1 855 761	2 412 880	4 268 641
<i>Autres recettes (dont subventions de fonctionnement et d'investissement, hors subventions d'équilibre du BP)</i>	871 385	150 000	1 021 385
<i>Total des produits d'aménagement</i>	2 727 146	2 562 880	5 290 026
<i>Acquisition de terrains</i>	3 042 244	0	3 042 244
<i>Dépenses d'aménagement</i>	1 868 949	1 150 000	3 018 949
<i>Dépenses à caractère générale</i>	335 357	0	335 357
<i>Total des dépenses d'aménagement</i>	5 246 550	1 150 000	6 396 550
<i>Résultat financier</i>	-1 526 970	0	-1 526 970
<i>Solde sur les opérations d'aménagement</i>	-4 046 374	1 412 880	-2 633 494

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion du budget annexe « La Louveterie » et les prévisions de la communauté de communes

Le coût global de cette opération pour l'EPCI, c'est-à-dire le reste à charge pour l'établissement, peut ainsi être évalué à 2,63 M€. Il ne s'agit toutefois que d'une estimation approximative, en partie fondée sur des prévisions établies par l'EPCI et non appuyées par des documents justificatifs. En outre, ni les frais financiers à venir, ni les ventes résiduelles et hypothétiques des terrains restants n'ont été pris en considération dans ce calcul. Enfin, l'EPCI anticipe la perception de produits issus de la taxe d'aménagement (TA) sur les bâtiments qui seront construits sur ces terrains pour un montant estimé à 2,39 M€.

Le déficit sur les opérations d'aménagement se retrouve dans la trésorerie propre à ce budget, fortement négative (- 4 M€ environ) tout au long de la période sous contrôle, en raison d'un fonds de roulement net global structurellement négatif.

En l'absence d'un compte au Trésor propre, l'existence d'une trésorerie nette négative impose de facto une mise à disposition de trésorerie par le budget principal. À défaut du versement initial d'une avance destinée à couvrir la période entre la production et la vente des terrains, le budget principal vient compenser la trésorerie négative de ce budget annexe, évitant l'ouverture d'une ligne de trésorerie auprès d'un établissement bancaire spécifique à ce budget annexe. Toutefois, tout au long de la période sous contrôle (hors 2019), des lignes de trésorerie d'un montant compris entre 500 000 € et 1,35 M€ sont mobilisées sur le budget principal pour faire face à cette situation.

Tableau n° 7 : Évolution de la trésorerie nette au 31 décembre

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Ressources stables (a)</i>	2 214 162	2 110 869	2 056 159	1 856 758	1 947 836
<i>Stock de terrains (b)</i>	6 435 839	6 520 942	5 972 302	6 000 000	5 939 872
<i>Fonds de roulement net global (a-b)</i>	-4 221 677	-4 410 073	-3 916 144	-4 143 242	-4 036 924
<i>Besoin en fonds de roulement global</i>	-287	1 038	-164 043	-173 712	-209 742
<i>Trésorerie nette</i>	-4 221 390	-4 411 111	-3 752 101	-3 969 530	-3 827 182

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion du budget annexe « La Louveterie »

Dans la perspective annoncée de la clôture de ce budget annexe, l'EPCI doit verser une nouvelle subvention d'équilibre, les recettes annoncées ne permettant pas de couvrir les sommes engagées pour aménager les terrains. Ainsi, la chambre recommande à l'établissement d'évaluer dès à présent le reste à charge qu'il aura à supporter sur la base de l'analyse ci-dessus et à procéder au versement d'une subvention nécessaire à l'équilibre de ce budget. L'EPCI s'est déjà engagé, depuis l'exercice 2023, à verser chaque année une subvention d'équilibre d'un montant minimum de 200 000 € depuis le budget principal vers ce budget annexe.

Recommandation n° 6. : Anticiper le versement d'une subvention du budget principal vers le budget annexe « La Louveterie » afin d'en assurer l'équilibre réel.

4.2.2 Un budget annexe « zone d'activité » destiné à la location de locaux commerciaux équilibré

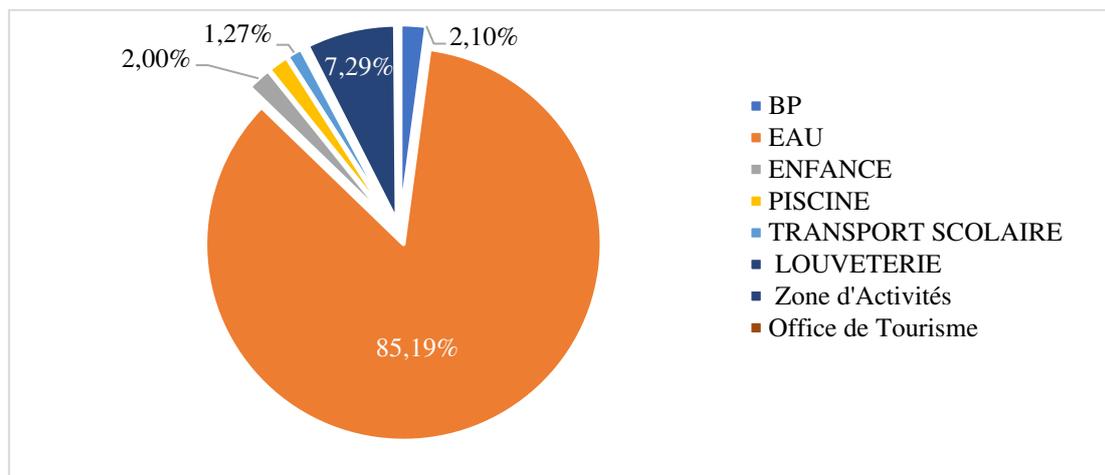
Le budget annexe « zone d'activité » regroupe les biens mis en location par la communauté de communes dans le cadre de l'exercice de sa compétence « développement économique ». Ce budget est d'ampleur limitée. Ses recettes sont essentiellement constituées de produits d'exploitation (principalement des loyers) qui progressent au cours de la période sous contrôle passant de 142 000 € en 2019 à 223 000 € en 2023. Ces produits permettent de couvrir les charges de gestion, hormis en 2022 où une charge exceptionnelle de 146 313 € est venue fortement dégrader la CAF brute de ce budget.

L'encours de dette sur ce budget annexe est conséquent (1,4 M€ en 2023) par rapport aux produits de gestion. En raison du niveau des annuités d'emprunt que l'établissement doit supporter chaque année, la CAF demeure très réduite, voir négative.

4.3 Un volume d'investissement et de dette important, concentré sur le budget annexe « eau »

Entre 2019 et 2023, la communauté de communes du Bonnevalais a investi près de 14 M€ tous budgets confondus, soit une dépense annuelle moyenne de 2,8 M€. Le montant des investissements s'élève ainsi à 241 € par habitant et par an. Ce niveau se situe très largement au-dessus de la moyenne nationale de la strate (environ 100 € par habitant et par an).

Les dépenses d'équipement sont portées en majorité par le budget « eau » à plus de 85 %. Les principales opérations sont liées aux investissements rendus indispensables par la présence excessive de nitrates dans l'eau potable fournie par l'EPCI, à savoir le renouvellement des réseaux et la construction d'une nouvelle usine de production d'eau potable. Le montant total des travaux est estimé à 21 M€, dont près de 6 M€ pour la construction de l'usine.

Graphique n° 10 : Répartition par budget des dépenses d'équipement cumulées 2019 – 2023 (en %)

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion du BP et des budgets annexes administratifs

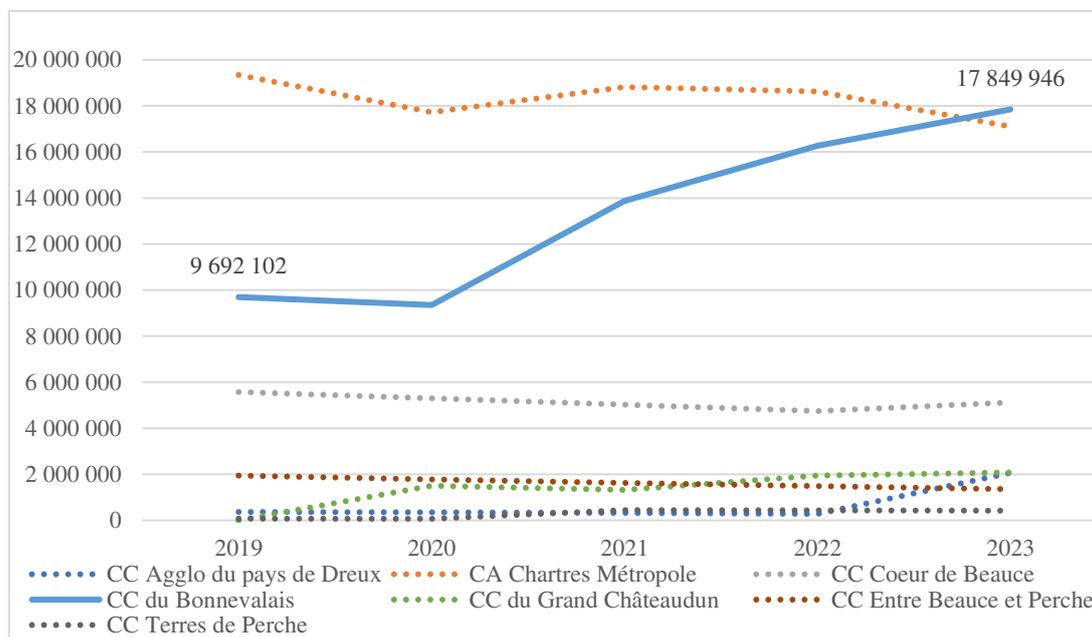
L'endettement de l'EPCI, tous budgets confondus, est très important. Néanmoins, cette dette est inégalement répartie entre les différents budgets de la communauté de communes. Ainsi, le budget principal ne supporte aucun emprunt, alors que l'encours de dette du budget « eau » représente près de 18 M€, celui de la piscine près de 5 M€ et ceux des deux budgets annexes pour les zones d'activité plus de 2,5 M€.

Pour financer son important programme d'investissement dans le domaine de l'eau, la communauté de communes a contracté plusieurs emprunts. Au 1^{er} janvier 2022, selon l'audit de la dette 2022 réalisé par le cabinet Taelys en 2023. L'encours de la dette sur le budget eau s'élevait à près de 12 M€, soit près de 60 % du total de la dette contractée par l'EPCI. Cet encours devrait être porté à 16,5 M€ en 2027. Les comptes de gestion font toutefois apparaître un volume de dette plus important (17,8 M€ au 31 décembre 2023) sur ce budget.

Les emprunts à maturité longue pour financer les investissements sur l'eau sont souscrits auprès de la caisse des dépôts et consignations (CDC). Ces emprunts sont indexés sur l'évolution du taux du livret A. Selon l'étude précitée, l'incidence de l'augmentation du taux de ce livret (porté à 3 %) sur les remboursements d'emprunts est estimé à 4,15 M€. Ce surcoût est toutefois lissé jusqu'en 2074, date du terme de l'emprunt en cours de mobilisation.

Le taux d'endettement de la communauté de communes du Bonnevalais au titre de sa compétence « eau » est nettement plus important que celui des EPCI voisins. Ainsi, l'encours de dette par habitant s'élève à 1 432 € par habitant alors qu'il s'établit entre 17 € et 207 € sur les autres territoires. Cette différence s'explique, d'une part, par l'importance des investissements réalisés par l'EPCI sur ses réseaux d'eau potable et, d'autre part, par le fait que les EPCI voisins ne disposent pas tous de la compétence « distribution d'eau potable », certains n'assurant que la production de l'eau. Le mode de gestion du service public de l'eau influe également sur le niveau d'endettement apparaissant dans les comptes des EPCI. La communauté de communes du Bonnevalais est en avance de phase au regard des investissements conséquents réalisés en comparaison des EPCI limitrophes, également concernés, pour la plupart, par le contentieux européen lié à la présence de nitrates.

Graphique n° 11 : Comparatif entre EPCI d'Eure-et-Loir concernant l'encours de la dette au 31 décembre des budgets annexes « eau » (en euros)



Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après les comptes de gestion de 2019 à 2023 des budgets annexes « eau » des EPCI d'Eure-et-Loir

Le très fort niveau d'endettement génère un risque sur la soutenabilité du budget annexe « eau ». L'établissement doit ainsi, en particulier sur le budget « eau », dégager une CAF brute conséquente afin de supporter la charge de la dette.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la communauté de communes du Bonnevalais – budget principal et budgets annexes correspondant à des services publics administratifs – est tendue. Si la capacité d'autofinancement (CAF) de l'EPCI s'améliore, elle reste limitée et le niveau des remboursements de l'encours de la dette affecte le niveau de la CAF nette.

Ces budgets annexes, notamment celui relatif à la zone d'activité « La Louveterie », pèsent sur les finances intercommunales. L'opération d'aménagement de « La Louveterie » arrive à son terme et la quasi-totalité des terrains a été vendue ou est en passe de l'être. Néanmoins, les produits issus de ces ventes ne suffisent pas à couvrir les dépenses engagées pour l'acquisition et l'aménagement de ces terrains (y compris intérêts de la dette). Le différentiel est, de fait, supporté par le budget principal sans que cela n'apparaisse dans les comptes. L'établissement doit désormais anticiper le versement d'une subvention à ce budget annexe destinée à équilibrer cette opération.

Enfin, s'agissant plus particulièrement du domaine de l'eau potable, le niveau d'endettement de l'établissement est important, conséquence d'investissements nécessaires réalisés par l'établissement.

5 LA GESTION DE L'EAU POTABLE

La communauté de communes du Bonnevalais a pris la compétence eau à partir du 1^{er} janvier 2020. Le service public de l'eau potable, qui comprend la production, le traitement, le transfert et la distribution, est géré en régie sur la quasi-totalité du territoire, à l'exclusion de la commune de Dangeau. Sur cette commune, la distribution de l'eau est assurée dans le cadre d'un contrat de délégation de service public qui arrive à échéance le 31 décembre 2025. Le territoire de Dangeau sera intégré à la régie dès 2026.

Le « petit cycle de l'eau » – ou cycle domestique de l'eau – décrit le processus consistant à prélever l'eau dans les milieux naturels, la rendre potable, la distribuer, puis après son utilisation, la collecter, la dépolluer et la rejeter dans la nature. En France, en application de l'article L. 2224-7-1 du CGCT, la compétence liée à la distribution de l'eau potable relève du bloc communal.

Schéma n° 1 : Le « petit cycle de l'eau »



Source : eaufrance

5.1 Une qualité de l'eau dégradée sur le territoire intercommunal

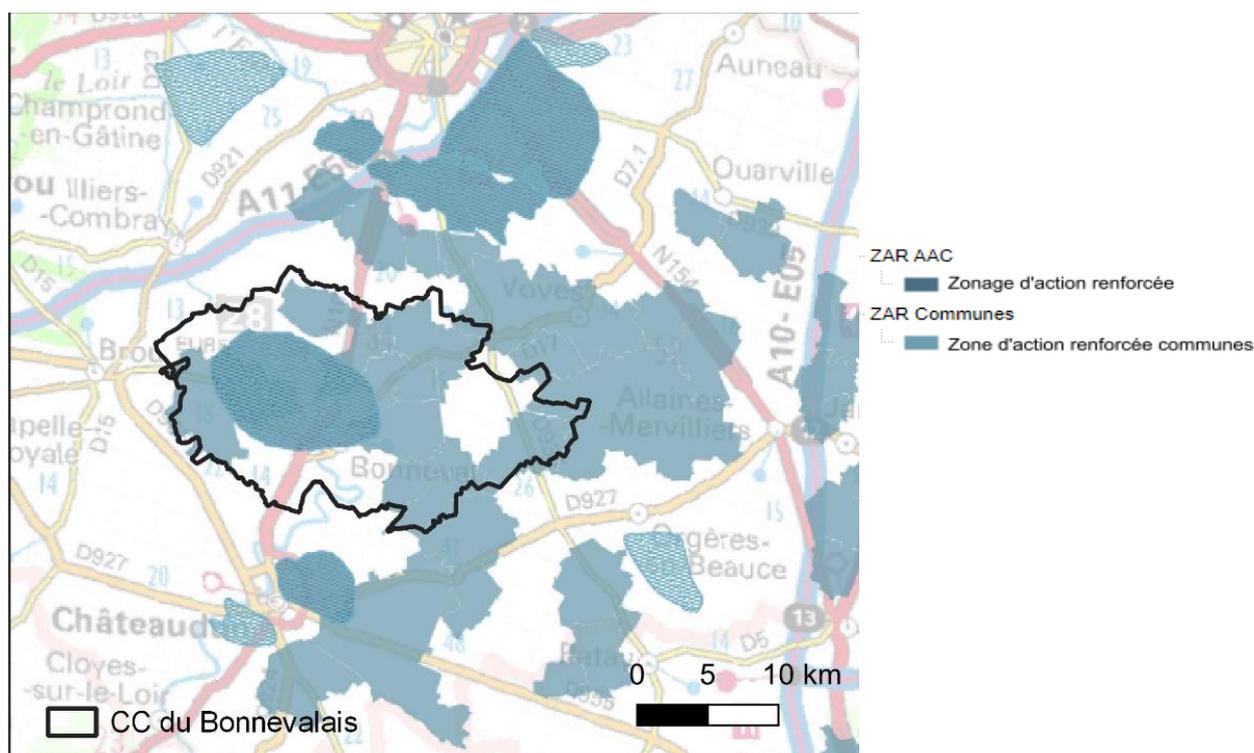
5.1.1 Un territoire classé en « zone vulnérable » en raison d'une pollution aux nitrates

En application de la directive européenne n° 91/676/CEE du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates, les États membres doivent

identifier les zones vulnérables aux pollutions générées par les nitrates d'origine agricole. Les articles R. 211-75 et suivants du code de l'environnement définissent plus précisément ces zones qualifiées de vulnérables. Il s'agit notamment des eaux dont les teneurs en nitrates (NO₃) sont supérieures à 50 mg/L (eaux dites « atteintes »), ou comprises entre 40 et 50 mg/L lorsqu'elles sont en hausse (eaux dites « menacées »). Par arrêté du 31 août 2021, toutes les communes de l'EPCI ont été classées en « zone vulnérable ».

Certaines parties des zones vulnérables, présentant une dégradation par les nitrates plus marquée, sont désignées « zones d'actions renforcées » (ZAR) sur lesquelles s'appliquent des prescriptions supplémentaires prévues dans le programme d'actions nitrates. Conformément à l'article R. 211-81-1 du code de l'environnement, ces zones correspondent aux zones de captages (aires d'alimentation de captages ou, par défaut, commune d'implantation du captage) dont l'eau, destinée à la consommation humaine, présente une teneur en nitrates supérieure à 50 mg/L.

Carte n° 3 : Zones d'actions renforcées sur le territoire de la communauté de communes



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après la DREAL Centre-Val de Loire

Sur le territoire intercommunal, de nombreux prélèvements réalisés ont donné lieu à des constats de non-conformité physico-chimique aux seuils, notamment pour les communes de Bouville, Dangeau, Le Gault-Saint-Denis, Monboissier ou Morièrs. Plus de la moitié des prélèvements effectués sur ces communes ont donné lieu à des constats de dépassement des seuils.

5.1.2 Une qualité de l'eau insuffisante, à l'origine d'un « contentieux européen »

En 2020, la France a été mise en demeure par la Commission européenne pour manquements aux exigences de la directive 98/83/CE relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine en raison du dépassement des seuils réglementaires en nitrates.

Plusieurs communes du territoire intercommunal sont concernées par ces manquements. Le préfet d'Eure-et-Loir a, dans un premier temps, adressé des courriers au président de la communauté de communes concernant ce « pré-contentieux européen » en raison d'une qualité de l'eau jugée insuffisante. Le préfet a ensuite pris plusieurs arrêtés – un par point de captage – portant autorisation temporaire d'utiliser l'eau en vue de la consommation humaine. Ces autorisations sont délivrées dans l'attente d'une mise en conformité de la qualité de l'eau. Elles permettent à l'EPCI de continuer à utiliser l'eau de plusieurs captages jusqu'au 31 décembre 2024, dans l'attente d'une mise en conformité. Une autorisation définitive doit être délivrée avant cette échéance.

La communauté de communes du Bonnevalais a demandé une prorogation d'un an de ce délai – accordée par la préfecture – afin de pouvoir réaliser les travaux nécessaires sur l'unité de Dangeau, captage « Sonville ». Ce captage fait partie des dix captages du département dont la présence de nitrates est la plus élevée (jusqu'à 71,2 mg/L de teneur maximale constatée en 2020). L'agence régionale de santé (ARS) Centre-Val de Loire rappelle d'ailleurs que des mesures de restriction d'usage d'eau potable peuvent être prononcées pour toute la population en cas de dépassement du seuil des 100 mg/L.

En conséquence, la communauté de communes a dû prendre des mesures destinées à améliorer la qualité de l'eau en construisant une usine permettant la dénitrification de l'eau et en assurant l'interconnexion des réseaux d'eau. Une réunion d'échange entre l'Agence régionale de santé (ARS) Centre-Val de Loire et l'EPCI du 17 janvier 2024 atteste de l'avancée des travaux de mise en conformité. Toutefois, sur la période 2021-2023, la concentration moyenne de nitrates (NO₃) dépasse encore fréquemment le seuil réglementaire de 50 mg/L.

5.1.3 Un niveau des nappes phréatiques parfois préoccupant

En application de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau, un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) a été élaboré pour le bassin hydrographique Loire Bretagne. Le territoire est également couvert par le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) « nappe de Beauce ». Les SAGE ont vocation à fixer des objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative des ressources en eaux et des milieux aquatiques, à l'échelle d'un territoire cohérent au niveau hydrographique. L'aire d'alimentation de captage (AAC) dont le point de captage est situé sur la commune de Bonneval fait partie des captages prioritaires du SDAGE Loire-Bretagne 2022-2027.

Hormis en 2024, année marquée par de fortes précipitations, le niveau des nappes phréatiques à la fin de l'été est souvent qualifié de faible ou très faible sur le territoire

intercommunal¹⁰. Cette situation illustre les tensions qui peuvent exister sur la ressource en eau sur le territoire à certaines périodes de l'année.

5.2 Des investissements réalisés très importants, générateurs d'un fort niveau d'endettement pesant sur l'équilibre du budget

5.2.1 Une nouvelle usine de production d'eau potable et un réseau d'eau presque entièrement interconnecté, des investissements largement subventionnés

L'établissement a réalisé la plupart de l'interconnexion de son réseau d'eau. Ainsi, hormis pour les habitants de Dangeau et de Saumeray, les usagers sont alimentés par de l'eau produite et traitée par l'usine de production intercommunale. L'interconnexion du réseau permet de sécuriser l'alimentation en eau potable du territoire et de garantir une qualité de l'eau similaire partout sur ce territoire.

La communauté de communes a obtenu de nombreuses subventions par l'agence de l'eau Loire-Bretagne, les services de l'État ou le département d'Eure-et-Loir pour financer ses investissements sur son réseau d'eau. Ainsi, depuis 2020, elle a perçu plus de 5 M€ de la part de ces partenaires. Ces aides publiques représentent 46 % des dépenses d'équipement (soit 11 M€ entre 2020 et 2023).

Tableau n° 8 : Subventions d'exploitation et d'équipement perçues sur le budget eau par financeur

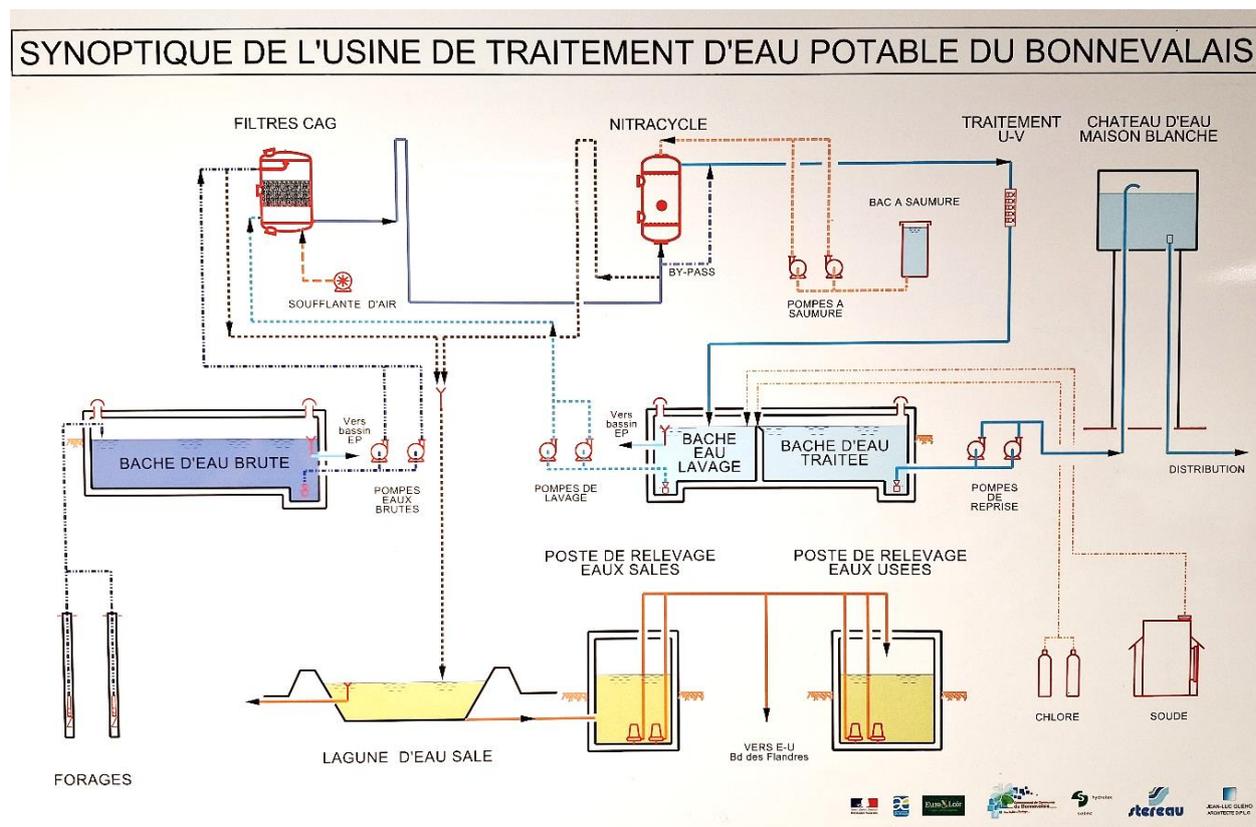
<i>En €</i>	2020	2021	2022	2023
<i>Agence de l'eau</i>	423 433	23 838	300 133	45 378
<i>Département</i>	306 118	180 000	428 249	866 739
<i>Préfecture</i>	571 720	95 278	1 311 997	472 756
<i>Autres</i>	0	155 937	0	0
TOTAL	1 301 271	455 053	2 040 379	1 384 873

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion et comptes administratifs du budget eau

L'eau est prélevée au sein de l'aire de captage des Prés Nolleys dans la nappe phréatique de la Craie via deux forages principaux. Elle est traitée pour être dépolluée par un système de filtre charbon, puis est dénitrifiée. Elle est ensuite stockée dans un réservoir avant d'être envoyée par un système de pompes via le réseau interconnecté dans les différents châteaux d'eau de l'EPCI. Elle peut enfin être distribuée aux usagers via le réseau secondaire.

¹⁰ Cf. annexes 3 et 4 sur le suivi de l'état des nappes phréatiques.

Schéma n° 2 : Circuit de l'eau potable au sein de la communauté de communes du Bonnevalais



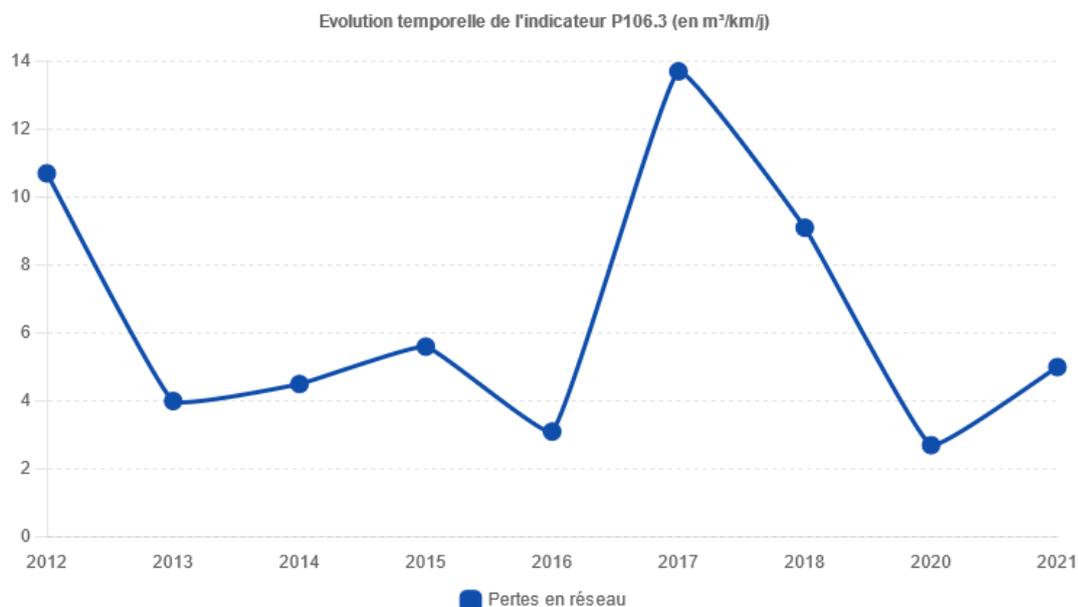
Source : Communauté de communes du Bonnevalais

Pour les habitants de Dangeau et de Saumeray, une convention de co-maîtrise d'ouvrage a été signée entre l'EPCI et le syndicat mixte de l'Ozanne (SMO) afin de sécuriser l'approvisionnement en eau potable de ces communes. Ainsi, la création d'une interconnexion entre les deux parties permettra d'apporter de l'eau produite par le SMO aux habitants de ces communes.

5.2.2 Un volume d'eau perdue préoccupant

Une partie importante de l'activité des agents du service de l'eau est la recherche et la réparation des fuites constatées sur le réseau qui peuvent engendrer des pertes importantes de mètres cubes dépollués. Les agents du service de l'eau recherchent les fuites à partir de sondes leur permettant d'identifier précisément la localisation de la fuite.

En effet, le volume d'eau perdue chaque année sur le territoire est très important. En 2021, l'indice linéaire des pertes sur le réseau d'eau potable, à savoir le nombre de mètre cube par jour et par kilomètre perdu est élevé (5 m³/km/j contre 2,1 m³/km/j en moyenne en France selon eaufrance). Cela représente environ 575 000 m³ perdus alors que le total facturé cette même année n'est que de 500 000 m³. Cela a d'ailleurs valu au territoire d'être identifié parmi les 170 « points noirs » dans le « plan Eau » annoncé par le président de la République en mars 2023. Ces « points noirs » concernent les collectivités dont le taux de perte sur le réseau est supérieur à 50 %, soit un litre sur deux d'eau potable produite.

Graphique n° 12 : Évolution du volume de perte d'eau sur le réseau en m³/km/j

Source : eaufrance

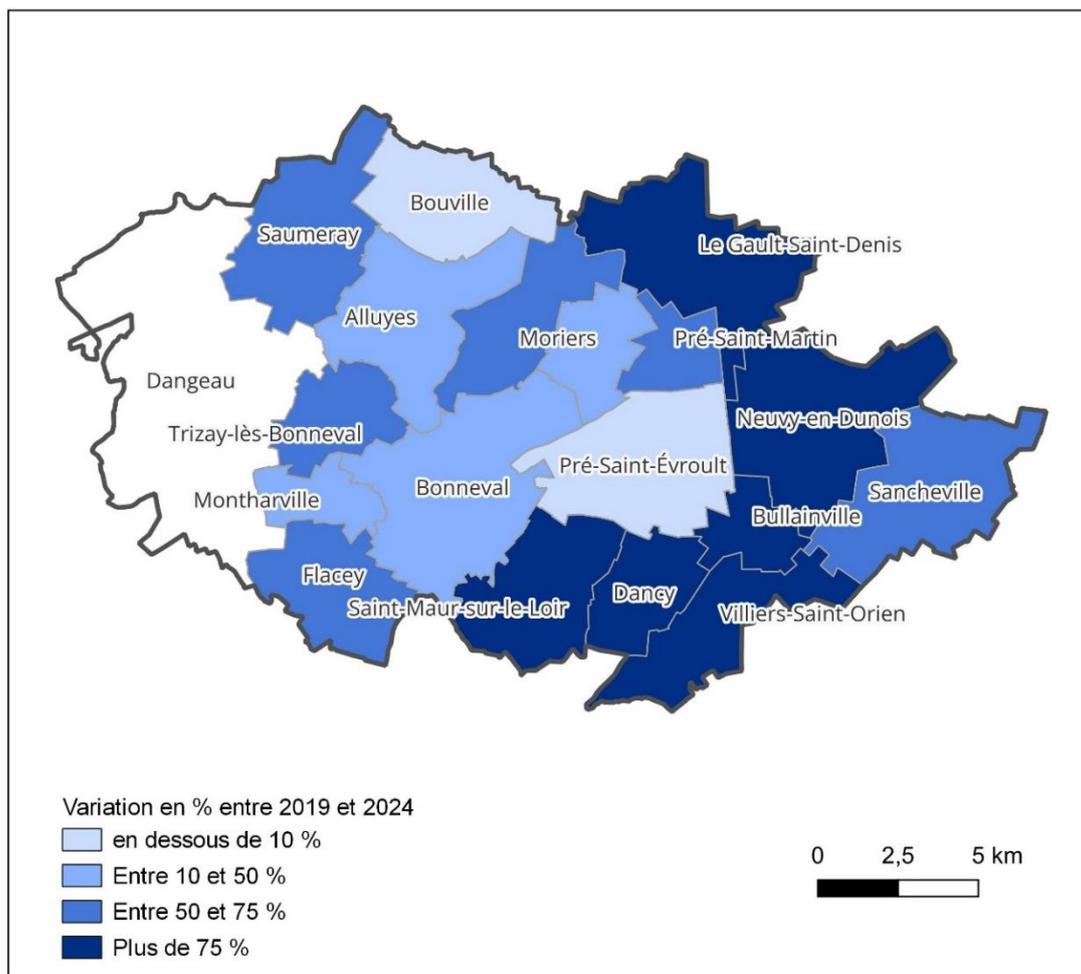
5.2.3 Un prix de l'eau en forte augmentation pour faire face aux conséquences financières à long terme des investissements réalisés

En France, les services publics de l'eau et d'assainissement sont essentiellement financés par les recettes issues de la tarification de l'eau, c'est-à-dire celles versées par les usagers. Ainsi, entre 2013 et 2016, selon le ministère de la transition écologique, près de 16,5 milliards d'euros sont collectés chaque année par les services publics d'eau et d'assainissement.

Le prix de l'eau a fortement augmenté au sein de l'EPCI au cours de la période sous contrôle. En 2024, le prix de l'eau potable s'établit à 2,90 € HT par mètre cube pour les particuliers, auquel il faut ajouter une redevance de pollution domestique (0,30 € par mètre cube) et une contribution pour la modernisation des réseaux de collecte (0,16 € par mètre cube) perçues par l'Agence de l'eau Loire-Bretagne, ainsi qu'une TVA à 5,5 % soit un tarif de 3,54 € TTC par mètre cube.

En raison du transfert de la compétence eau à la communauté de communes à compter de 2020, l'EPCI a décidé d'opérer un lissage du prix de l'eau sur trois ans, afin d'arriver à un prix unique dès 2023. Selon l'établissement, le prix de l'eau pourrait s'établir à brève échéance entre 3,40 € et 3,60 € HT du mètre cube afin de lui permettre d'équilibrer ce budget annexe.

Carte n° 4 : Augmentation du prix de l'eau sur le territoire intercommunal entre 2019 et 2024



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les délibérations de la communauté de communes

5.2.4 Une capacité d'autofinancement dégradée

L'EPCI peine à équilibrer son budget annexe « eau ». L'augmentation progressive des recettes issues de la vente de l'eau ne suffit pas à compenser la forte augmentation des charges de gestion. En effet, à la suite du transfert de la compétence « eau » en 2020, les charges de gestion courantes (hors charges d'intérêt) s'établissent entre 1,4 M€ et 1,5 M€ entre 2021 et 2023.

Parmi ces charges figurent les remboursements de frais effectués par l'EPCI à ses communes membres (environ 100 000 € par an) correspondant au temps de travail des agents municipaux pour le compte du service public de l'eau (entretien des abords des châteaux d'eau, charges administratives). Toutefois, malgré l'existence de conventions, ces remboursements ne correspondent pas à des prestations réellement assurées. En effet, les principales missions mentionnées dans ces conventions (relevé de compteur d'eau, petites réparations et fuites, ouverture et fermeture des compteurs) sont assurées directement par l'EPCI. Ces remboursements doivent donc cesser, ce qui permettra de réduire le volume des charges du budget « eau ».

Tableau n° 9 : Montants reversés aux communes membres de l'EPCI dans le cadre des mises à disposition de personnel – budget eau

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Montant reversé aux communes membres	18 413	100 710	106 530	103 620	n/c
Total charges de personnel	398 413	640 710	700 000	746 620	790 767
% des charges de personnel	4,62 %	15,72 %	15,22 %	13,88 %	n/c

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion du budget eau

En 2022 et en 2023, les produits de gestion courante s'établissent entre 1,9 et 2 M€. L'EPCI dégage ainsi un excédent brut d'exploitation conséquent (entre 400 000 € et 600 000 € les deux dernières années). Toutefois, la forte progression des intérêts de la dette, liée à la fois à la mobilisation récente de nouveaux emprunts pour financer les importants travaux sur les réseaux, ainsi que la hausse du taux du livret A, sur lequel ces emprunts sont indexés, dégrade la capacité d'autofinancement brute de ce budget annexe. En effet, les intérêts de la dette, inférieurs à 250 000 € en 2020 et 2021, s'établissent à près de 500 000 € en 2023.

De même, les annuités de la dette sont conséquentes entre 2021 et 2023 – elles s'établissent entre 400 000 € et 500 000 € – générant une CAF nette négative au titre de ces trois derniers exercices (-560 000 € en 2023). En conséquence, la capacité de désendettement propre à ce budget annexe est très dégradée. Si elle ne peut pas être calculée au titre des années 2021 et 2023 en raison d'une CAF brute elle-même négative, elle s'établit à 67 années en 2022.

Tableau n° 10 : Détail des ressources d'exploitation budget eau

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Ventes de produits, services et marchandises	701 558	1 551 995	1 421 111	1 919 311	1 786 785
Subventions d'exploitation	261 943	397 364	23 838	12 500	45 378
Autres produits de gestion courante	-	31 018	34 796	48 626	86 228
Produits de gestion	963 500	1 980 377	1 479 745	1 980 437	1 918 391
Charges à caractère général	244 854	443 089	723 087	628 061	705 660
Charges de personnel	399 178	640 710	700 000	746 620	790 767
Autres charges de gestion	429	5 379	11 283	86	4 268
Charges de gestion	644 461	1 089 178	1 434 371	1 374 767	1 500 695
Excédent brut d'exploitation	319 039	891 200	45 375	605 670	417 696
Résultat financier	- 213 094	- 236 088	- 248 061	- 350 472	- 478 000
Résultat exceptionnel	658	- 37 906	- 205 819	- 60 219	- 83 398
CAF brute	106 602	617 206	- 408 505	194 980	- 143 702
Annuité en capital de la dette	157 449	340 450	442 171	506 546	416 975
CAF nette	- 50 846	276 756	- 850 676	- 311 566	- 560 677
Capacité de désendettement	47,7	9,3	n/c	67,4	n/c

Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après les comptes de gestion 2019 à 2023 du budget eau

Une CAF nettement durablement négative pose la question de la soutenabilité de ce budget annexe. En effet, l'établissement ne dispose pas de marges de manœuvre sur les annuités et sur les intérêts de sa dette, principaux facteurs de la dégradation de la CAF brute. Ainsi, afin de rétablir l'équilibre de ce budget annexe et d'assumer la charge de la dette qui s'étale sur le très long terme, l'EPCI est contraint d'adapter progressivement le prix de l'eau.

Ainsi, la chambre recommande à l'établissement de déterminer un prix de l'eau qui lui permette de couvrir durablement ses charges courantes et la charge de sa dette. L'EPCI opère déjà, depuis le transfert de la compétence eau, un « lissage » conduisant à une augmentation progressive du prix de l'eau. Il envisage de prolonger cette tendance et, par ailleurs, de mettre en place une taxe sur le financement des réseaux de 70 € par an pour chaque abonné.

Recommandation n° 7. : Déterminer un prix de l'eau permettant à l'établissement de couvrir ses charges courantes et la charge de sa dette.

5.3 Des outils de suivi de la production et de la qualité de l'eau performants mais incomplets

5.3.1 Un schéma de distribution de l'eau potable réalisé à travers une étude patrimoniale commandée par la communauté de communes

L'article L. 2224-7-1 du CGCT prévoit l'élaboration d'un « schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution ». Ce schéma « comprend notamment un descriptif détaillé des ouvrages de transport et de distribution d'eau potable ».

La communauté de communes n'a pas élaboré un tel schéma. En revanche, elle a fait réaliser par un prestataire en 2020 une étude patrimoniale de connaissance et de gestion des réseaux d'eau potable. Cette étude présente les lieux d'implantation des ouvrages de stockage de l'eau, ainsi que les principales données du réseau : celui-ci est composé de 315 km de réseaux pour 6 825 abonnés. Il y a 520 bouches ou poteaux incendie et 900 vannes de coupure de sectorisation. L'usine de production est située à Bonneval. Toutefois, ce document ne constitue pas un « descriptif détaillé des ouvrages de transport et de distribution d'eau potable ».

Cette étude dresse l'état des différents ouvrages de l'EPCI et évalue le coût prévisionnel associé à la réparation ou au remplacement de ces ouvrages. Dans ce document, il est proposé de renouveler 53,5 km linéaires de réseaux en raison de leur état de vétusté pour un coût estimé de 8 M€. Il s'agit de réseaux en PVC datant d'avant 1980. De même, de nombreux branchements doivent être remplacés pour un coût anticipé de 3,5 M€.

Ce document a permis à l'EPCI d'identifier les ouvrages nécessitant des travaux et ainsi, d'engager son important programme d'investissement destiné à renouveler une partie de son réseau et à améliorer la qualité de l'eau distribuée aux usagers conformément aux normes européennes. Cependant, il ne peut pas être assimilé au schéma de distribution d'eau potable mentionné à l'article L. 2224-7-1 du CGCT.

L'établissement dispose également d'un service d'information géographique (SIG) pour suivre son réseau. Toutefois, les interventions réalisées sur le réseau (changements de tuyaux, de compteurs) ne sont pas systématiquement reportées dans le SIG. L'information est uniquement conservée en format papier.

La chambre invite l'EPCI à formaliser son schéma de distribution d'eau potable à partir des éléments contenus dans l'étude patrimoniale de 2020 et à actualiser très régulièrement son SIG.

5.3.2 Un outil performant de suivi en temps réel de l'état du réseau

L'établissement s'est doté d'un outil de suivi performant, lui permettant de suivre en temps réel les volumes d'eau produits par son usine, les niveaux d'eau de ses châteaux d'eau et d'être alerté immédiatement en cas de survenance de dysfonctionnements (production stoppée, pression inadaptée, niveau d'eau trop bas ou trop élevé dans un château d'eau).

Le poste informatique qui offre l'accès à cet outil n'est pas connecté au réseau internet, limitant ainsi les risques d'attaque informatique. Seuls trois agents du service ont accès à cet outil. Toutefois, ils ne disposent pas de codes individuels mais utilisent un code commun. La chambre invite l'établissement à mettre en place un système de code individuel permettant d'identifier l'agent qui s'est connecté à cet outil.

5.3.3 Un contrat territorial multi partenarial

Afin d'améliorer la qualité de l'eau, un contrat territorial multi partenarial portant sur la période 2023-2025 a également été conclu pour l'aire de captage des Prés Nolleys. Ce contrat associe la chambre d'agriculture d'Eure-et-Loir, plusieurs coopératives agricoles et l'agence de l'eau Loire-Bretagne. Le pilotage et l'animation de ce contrat sont portés par la communauté de communes du Bonnevalais.

Le contrat prévoit la création d'un comité de pilotage (COFIL), considéré comme l'instance décisionnelle de la démarche. Ce comité doit se réunir au moins une fois par an, ce qu'il a fait le 11 mai 2023 pour lancer le contrat territorial et le 11 janvier 2024 pour faire un bilan de fin de première année du contrat et de la mise en œuvre du plan d'actions.

Les objectifs associés à ce contrat concernent la qualité de l'eau de l'aire de captage des Prés Nolleys (respect du seuil en 2028 de 50mg/L pour la teneur en nitrates de la lame d'eau drainante ; respect des seuils de qualité et de vigilance pour la teneur en phytosanitaires en 2025). Pour atteindre ces objectifs, l'axe principal concerne l'évolution globale des systèmes de culture afin de développer des cultures à bas niveaux d'intrants ou à faible impact sur la ressource en eau. Ces objectifs sont ambitieux et sont décomposés en 22 actions.

Ces actions se déclinent à la fois en outils de suivi (qualité des eaux captées, évaluation des actions du contrat menées, etc.) ou à travers un accompagnement – y compris individuel¹¹ – des agriculteurs sur les dispositifs d'aides agro-environnementales (constitution d'une CUMA¹², conversion en agriculture biologique). Aucune aide directe n'est versée aux agriculteurs dans le cadre de ce contrat. Il est également prévu de recenser les ouvrages souterrains sur le territoire et de diagnostiquer leur conformité.

Tableau n° 11 : Plan de financement prévisionnel du contrat territorial

<i>Financeurs</i>	<i>Participation</i>
<i>Agence de l'eau Loire-Bretagne</i>	275 652 €
<i>Communauté de communes du Bonnevalais</i>	268 001 €
<i>Chambre d'agriculture d'Eure-et-Loir</i>	154 954 €
<i>Groupement d'agriculteurs biologiques d'Eure-et-Loir</i>	6 647 €
Total	705 254 €

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après le contrat territorial

Plusieurs réunions ont été conduites avec les maires des communes de l'EPCI et avec les différents partenaires afin de faire un bilan sur la situation de la commune par rapport à l'aire de captage, notamment concernant les exploitations agricoles situées sur le territoire communal. Un bilan de ces réunions a été réalisé. Ces entretiens sont conduits par un assistant à maîtrise d'ouvrage pour le suivi de la mise en œuvre du contrat territorial.

La chambre invite l'établissement à poursuivre le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des actions déclinées dans le contrat territorial.

5.3.4 Une absence de réalisation des rapports annuels sur le prix et la qualité du service d'eau potable

En application de l'article L. 2224-5 du CGCT, le président de l'EPCI doit établir chaque année, pour l'ensemble du territoire sur lequel le service est assuré, un rapport annuel sur le prix et la qualité du service d'eau potable (RPQS). Ce rapport doit être présenté à l'assemblée délibérante, puis mis à la disposition du public.

Le contenu du RPQS est défini à l'annexe V du CGCT. Il détaille notamment des indicateurs techniques et financiers. Il permet à l'usager de comprendre le mode de gestion du service, de connaître le nombre d'habitants desservis ou le linéaire de desserte. Ce rapport présente également les modalités de tarification de l'eau, ainsi qu'une simulation pour la consommation de référence d'un ménage définie par l'INSEE. Des informations sont également

¹¹ Développement des cultures Bas Niveaux d'Intrants (BNI), désherbage alternatif (mécanique), couverture des sols à l'automne.

¹² Une coopérative d'utilisation de matériel agricole (CUMA) est une société coopérative agricole ayant pour objet de mettre à la disposition de ses adhérents du matériel agricole et des salariés.

communiquées sur la qualité des eaux distribuées, sur le rendement du réseau de distribution et les investissements réalisés sur ce réseau, ainsi que sur la protection de la ressource en eau. Ainsi, ce rapport doit permettre aux usagers de connaître les principaux éléments relatifs à la manière dont l'eau est gérée sur le territoire.

Or, le dernier – et seul – rapport réalisé par l'établissement concerne l'année 2020, soit l'année lors de laquelle la compétence « eau » a été transférée à l'EPCI. En outre, cet unique rapport est incomplet (partie sur la tarification de l'eau et les recettes du service non remplie) et les données présentes dans ce rapport n'apparaissent pas fiables. L'indice linéaire des pertes sur le réseau d'eau potable mentionné dans le rapport au titre de l'année 2020 est discordant par rapport aux données disponibles sur le site *eaufrance* (1 m³/km/j selon le rapport contre 2,7 m³/km/j selon *eaufrance*). Enfin, ce rapport n'a fait l'objet d'aucune présentation en conseil communautaire et n'est pas référencé sur le site *eaufrance*.

La chambre recommande à l'EPCI d'établir régulièrement ces rapports sur la base d'informations fiables et de les présenter en conseil communautaire. L'ordonnateur s'engage à présenter les RPQS non établis au conseil communautaire de décembre 2024.

Recommandation n° 8. : Établir et présenter chaque année à l'assemblée délibérante un rapport sur le prix et la qualité du service d'eau potable.

5.4 Une absence de provisions et des amortissements trop limités qui nuisent à la sincérité de ce budget

5.4.1 Une facturation de l'eau directement assurée dans le cadre d'une gestion en régie de ce service public

Le service public de l'eau est géré en régie sur la quasi-totalité du territoire intercommunal. En conséquence, l'établissement est directement en charge de l'émission des factures. Elles sont éditées deux fois par an, en juin et en septembre, afin de couvrir la consommation d'eau du premier et du deuxième semestre et adressées à l'utilisateur qui peut régler auprès de la régie « eau » en espèce, chèque, carte ou par virement. Un système de prélèvement mensuel permet également aux clients qui le souhaitent d'étaler le paiement de leurs factures d'eau sur neuf mois sur la base d'une estimation de la consommation annuelle d'eau, ajustée chaque semestre. L'utilisateur reçoit alors une facture de régularisation à la fin de la période.

Après l'utilisation d'une première solution défailante, l'EPCI a acquis un nouveau logiciel de facturation qui lui permet d'assurer un suivi précis de ses factures. Celles-ci sont générées sur la base des relevés de compteurs effectués manuellement pour les plus anciens ou par un système de radio-relève.

L'établissement effectue une première relance un mois après l'émission de la facture, avant que la trésorerie ne prenne la suite du suivi du paiement de ces factures. Selon l'ordonnateur, le nombre important d'impayés constaté depuis le transfert de la compétence « eau » s'explique en partie par des difficultés rencontrées par la trésorerie à la suite d'une réorganisation interne des services de la DDFIP.

L'établissement déclare avoir fait le choix de ne pas facturer l'eau consommée par ses propres équipements (piscine, service enfance) qui représente en 2023, 1,87 % du total distribué. Les délibérations des 8 décembre 2022 et 14 décembre 2023 fixant respectivement les tarifs de l'eau pour 2023 et 2024 confirment cette exemption. Toutefois, il serait techniquement possible de procéder à une facturation de ces bâtiments communaux qui possèdent tous des compteurs individuels et pour lesquels l'assainissement de l'eau est déjà facturé.

Tableau n° 12 : Volume d'eau distribué aux bâtiments intercommunaux

<i>En m³</i>	2020	2021	2022	2023
<i>Piscine L'Océanide</i>	8 178	-	10 334	9 478
<i>ZAC « la Louveterie »</i>	54	-	-	71
<i>Centre Enfance</i>	939	-	-	1 182
<i>M³ distribués aux bâtiments intercommunaux</i>	9 171	-	10 334	10 731
<i>Total M³ distribués</i>	418 359	440 977	539 045	573 591
<i>% du total distribué</i>	2,19 %	0,00 %	1,92 %	1,87 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les tableaux de suivi de la facturation fournis par l'EPCI

L'exemption de facturation pratiquée par l'EPCI, telle qu'elle ressort des délibérations précitées, nuit à la sincérité des comptes. Elle constitue une perte de recettes pour le budget annexe « eau » qui doit s'autoéquilibrer. En outre, elle fait porter par les autres usagers le coût de l'eau utilisée par les services intercommunaux. La chambre recommande à l'établissement de facturer l'eau consommée par ses services, ce que l'ordonnateur s'engage à faire dès 2025.

Recommandation n° 9. : Procéder à la facturation de l'eau consommée par les services intercommunaux.

5.4.2 Des risques et charges à provisionner au sein du budget annexe « eau »

En application de l'article L. 2321-2 du CGCT, les provisions constituent une dépense obligatoire et permettent de constater une dépréciation, un risque, ou d'étaler une charge en application du principe de prudence.

L'article R. 2321-2 du CGCT impose que des provisionnements soient effectués pour les risques suivants : pour litige, dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre l'organisme ; pour dépréciation d'une créance ou d'un actif financier, dès l'ouverture d'une procédure collective ; pour dépréciation des restes à recouvrer lorsque le recouvrement est compromis.

Aucun compte de provisions pour risques et charges n'a été mouvementé sur la période sous contrôle. Pourtant, un contentieux avec la société SADE, né en 2020, a donné lieu à une décision du tribunal administratif en date du 13 juillet 2022. L'EPCI a d'ailleurs été condamné à verser 54 112,92 € au titre des intérêts moratoires à cette société. Toutefois, aucune provision n'a été constituée en prévision des risques associés à ce contentieux.

De même, le volume des impayés est conséquent au sein de l'EPCI. Il représente plus de 243 000 € à la fin de l'exercice 2023, soit près de 13,5 % des produits liés à la vente de l'eau perçus par la communauté de communes au titre de cette même année. Toutefois, la communauté de communes n'a pas constitué de provisions pour faire face à ces impayés, malgré leur volume.

Tableau n° 13 : État des créances non recouvrées au 31 décembre 2023

<i>En €</i>	Montant
2021	62 224
2022	57 715
2023	123 128
Total	243 069

Source : État des restes à recouvrer du budget eau au 31 décembre 2023

Pour faire face à cette difficulté, l'ordonnateur a évoqué une réflexion, non aboutie à ce jour, concernant la création d'une société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) chargée de gérer la production et la distribution d'eau potable sur le territoire. En effet, en application des articles L. 1541-1 et suivants du CGCT, un EPCI peut créer avec au moins un actionnaire opérateur économique, sélectionné après mise en concurrence, une telle société. L'objectif ainsi poursuivi par l'ordonnateur est l'amélioration du processus de facturation et, ainsi, la réduction du volume d'impayés sur ce budget.

La chambre invite l'établissement à mettre en place, en lien avec le comptable, une procédure de recouvrement plus efficace et à constituer des provisions tant pour ses contentieux que pour son stock d'impayés.

5.4.3 Une absence de suivi des amortissements

L'EPCI a adopté une délibération fixant les durées d'amortissement en décembre 2016. Elle prévoit une durée de 15 ans pour le matériel technique de l'usine de l'eau et de 50 ans pour les réseaux d'eau.

Néanmoins, de nombreuses immobilisations demeurent sur les comptes 23 du budget « eau » alors que les travaux sont terminés. Elles auraient dû être intégrées aux comptes 21 correspondants dès la fin des travaux. À défaut d'intégration des travaux réalisés dans les comptes 21, les amortissements ne sont pas effectués.

Tableau n° 14 : Les immobilisations du budget eau

<i>En €</i>	2020	2021	2022	2023
<i>Solde chapitre 23 au 31 décembre</i>	8 935 892	11 193 540	11 678 528	12 057 917
<i>Solde chapitre 21 au 31 décembre</i>	1 699 776	2 092 581	484 987	379 388

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

De plus, l'état d'actif du comptable au 31 décembre 2022 présente plusieurs anomalies. Certains biens classés par l'EPCI dans des catégories non amortissables auraient dû faire l'objet d'amortissements (logiciel eau). D'autres biens n'ont pas de libellé, ce qui ne permet pas de vérifier la durée d'amortissement applicable. Enfin, les annexes A8.1 des comptes administratifs et B2 du compte financier unique 2023 du budget « eau » relatives aux amortissements ne sont pas complétées.

Le défaut d'amortissement des investissements réalisés et entrés en fonction altère la sincérité des comptes. En effet, l'absence de dotations aux amortissements limite les mouvements de la section de fonctionnement vers la section d'investissement et ne permet d'équilibrer qu'en apparence la section de fonctionnement.

Certains élus ont d'ailleurs, à l'occasion de la commission « eau » du 4 décembre 2023, exprimé leur souhait que « commence l'amortissement des travaux d'interconnexion déjà finalisés ». En effet, l'amortissement des travaux doit débuter dès la livraison de l'ouvrage. Ainsi, l'amortissement de l'usine de traitement de l'eau potable ou des réseaux livrés aurait déjà dû débuter. L'ordonnateur a souhaité décaler le début de l'amortissement des ouvrages une fois l'intégralité des travaux réalisés, considérant qu'il s'agissait d'une opération unique.

Toutefois, un tel décalage génère un report de charges sur les exercices ultérieurs. Les dotations aux amortissements, non constituées, auraient dû l'être. L'établissement devra donc trouver de nouvelles recettes complémentaires pour compenser ces charges reportées et équilibrer son budget. En pratique, il sera contraint d'augmenter à nouveau le prix de l'eau lorsqu'il commencera à amortir ses investissements.

En application du 27° l'article L. 2321-2 du CGCT, la chambre recommande à l'établissement d'intégrer les biens du budget « eau » aux comptes 21 dès la fin des travaux et de commencer à amortir dès maintenant les investissements réalisés sur le budget « eau » afin de garantir la sincérité de ce budget. L'ordonnateur s'engage à mettre en œuvre immédiatement cette recommandation.

<p>Recommandation n° 10. : Débuter dès maintenant l'amortissement des investissements réalisés et constituer les dotations aux amortissements afin d'assurer la sincérité du budget.</p>

ANNEXES

Annexe n° 1. Procédure.....	58
Annexe n° 2. Les compétences de la communauté de communes du Bonnevalais	59
Annexe n° 3. Carte nationale sur la situation des nappes au 1 ^{er} juin 2024	60
Annexe n° 4. Situation des nappes en Eure-et-Loir à la fin du mois d'août	61
Annexe n° 5. Carte des zones vulnérables et zones d'actions renforcées	63
Annexe n° 6. Réponse	64

Annexe n° 1. Procédure

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières (articles L. 243-1 à L. 243-6) :

<i>Objet</i>	<i>Dates</i>	<i>Destinataire</i>	<i>Dates de réception des réponses éventuelles</i>
<i>Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle</i>	27 mars 2024 reçue le 29 mars 2024	M. Joël Billard, ordonnateur en fonction	
<i>Entretien de fin de contrôle</i>	6 septembre 2024	M. Joël Billard	
<i>Délibéré de la chambre</i>	25 septembre 2024		
<i>Envoi du rapport d'observations provisoires (ROP)</i>	17 octobre 2024	M. Joël Billard	15 novembre 2024
<i>Délibéré de la chambre</i>	12 décembre 2024		
<i>Envoi du rapport d'observations définitives (RODI)</i>	27 décembre 2024 reçu le même jour	M. Joël Billard	22 janvier 2025

Annexe n° 2. Les compétences de la communauté de communes du Bonnevalais

LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU BONNEVALAIS À VOTRE SERVICE :



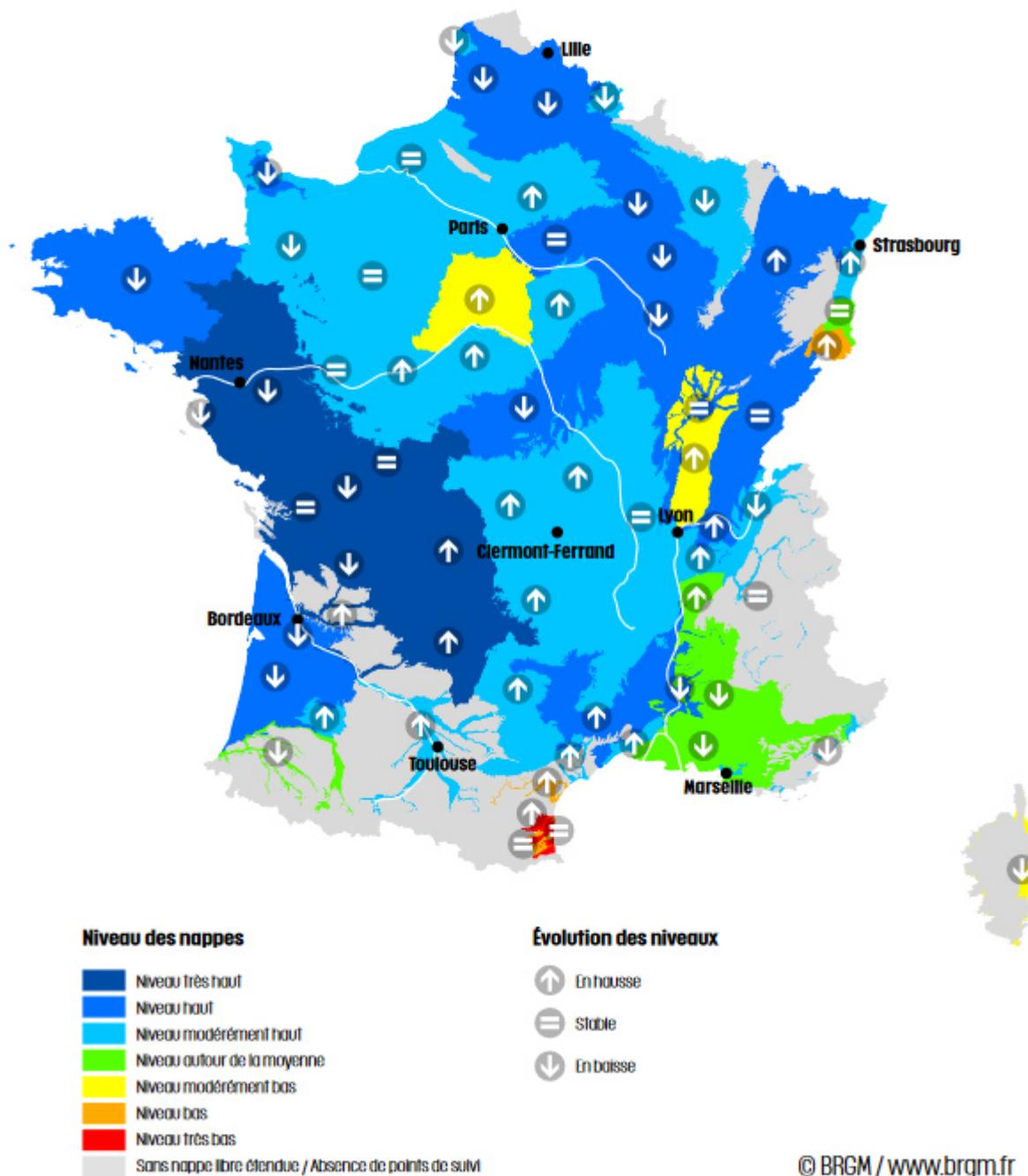
Source : Bulletin communautaire de la communauté de communes du Bonnevalais

Annexe n° 3. Carte nationale sur la situation des nappes au 1^{er} juin 2024



SERVICE GÉOLOGIQUE NATIONAL

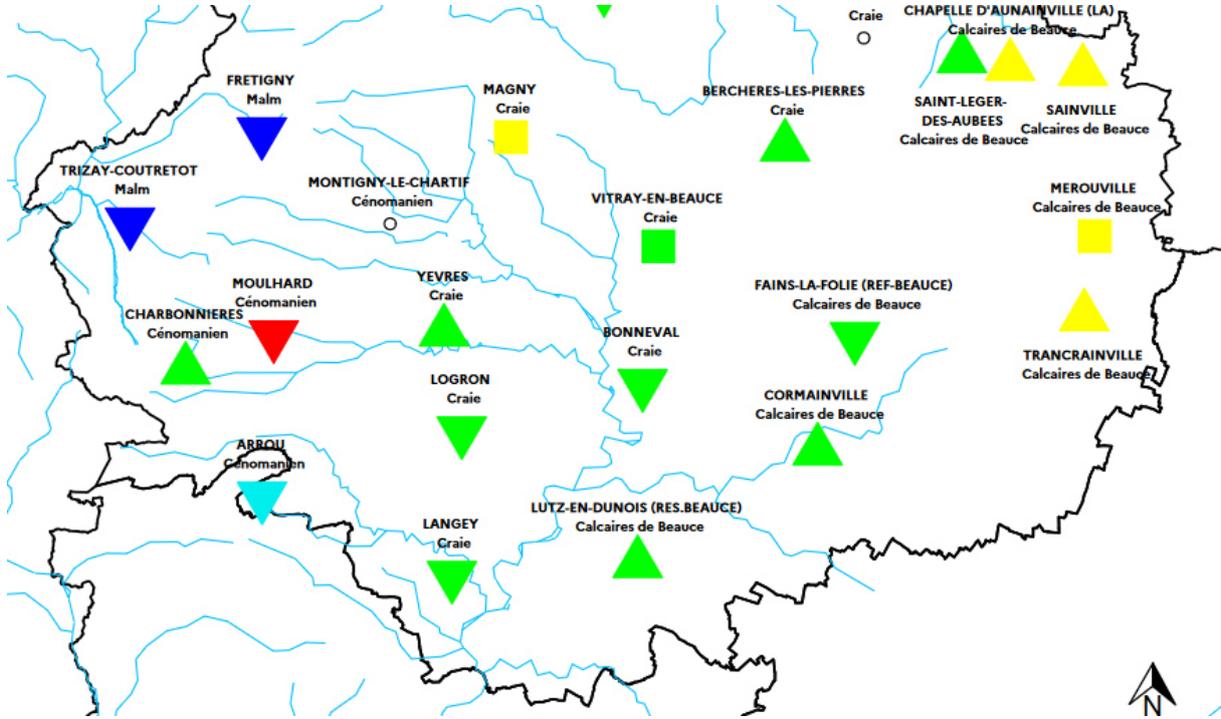
Situation des nappes au 1^{er} juin 2024



Source : Bureau de recherches géologiques et minières

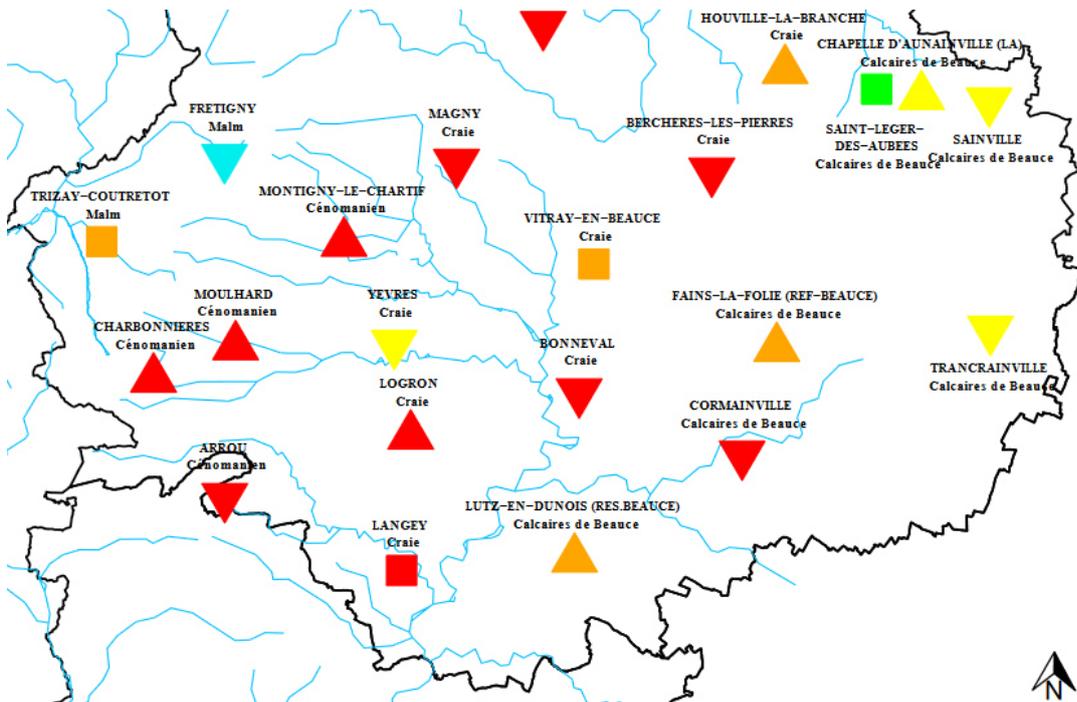
Annexe n° 4. Situation des nappes en Eure-et-Loir à la fin du mois d'août

Situation des nappes en Eure-et-Loir au 25 août 2024



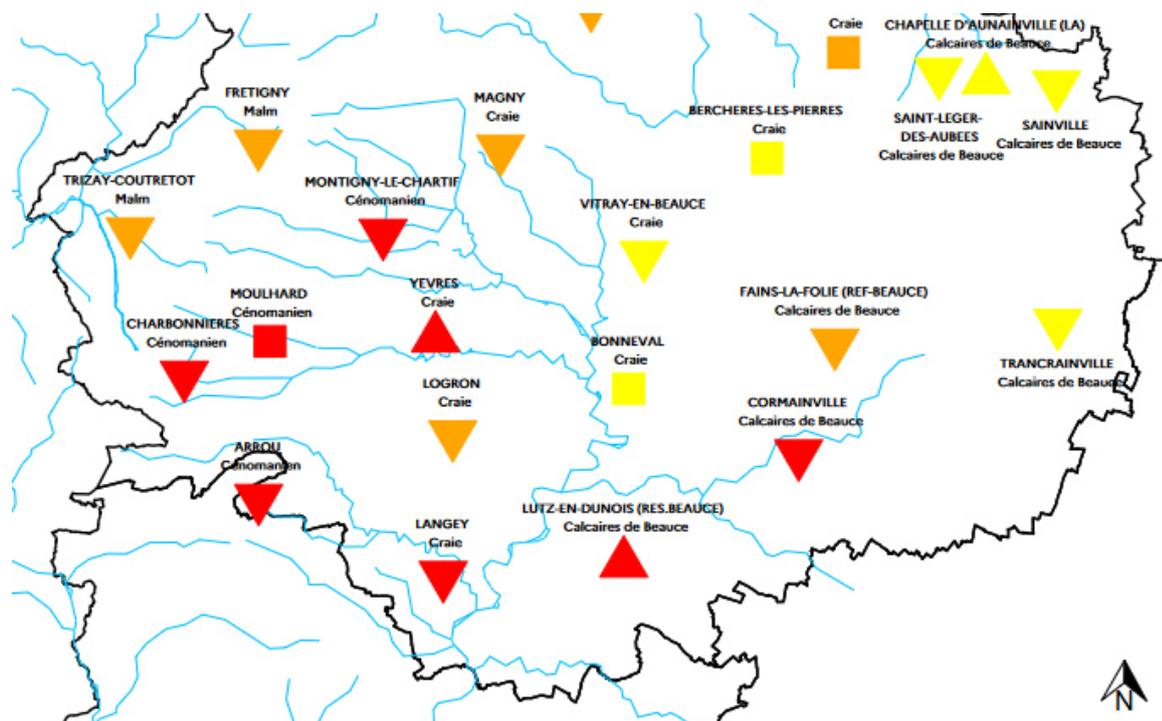
Source : Préfecture de la région Centre-Val de Loire

Situation des nappes en Eure-et-Loir au 27 août 2023



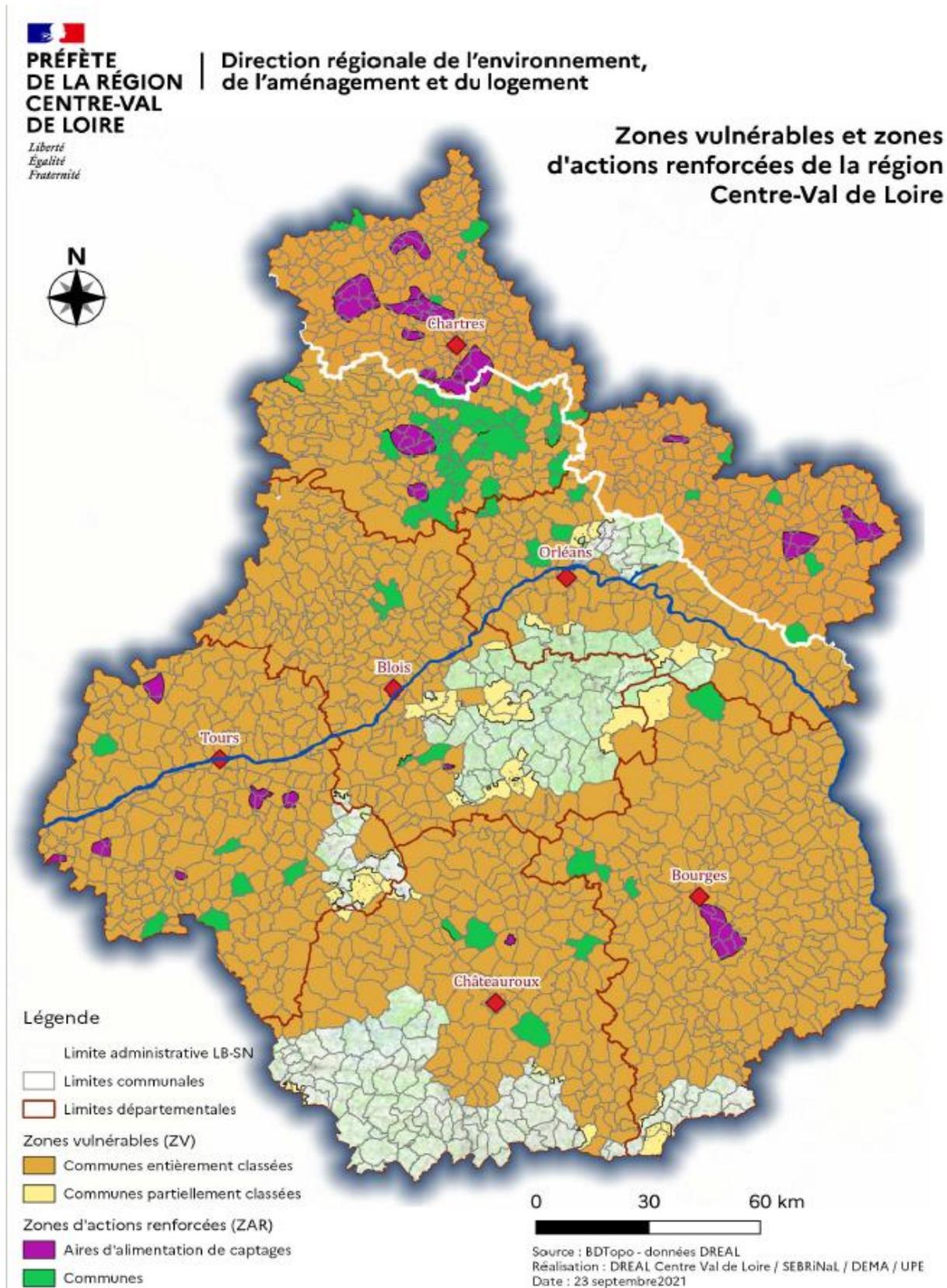
Source : Préfecture de la région Centre-Val de Loire

Situation des nappes en Eure-et-Loir au 28 août 2022



Source : Préfecture de la région Centre-Val de Loire

Annexe n° 5. Carte des zones vulnérables et zones d'actions renforcées



Source : DREAL Centre-Val de Loire

Annexe n° 6. Réponse

Bonneval, le 22/01/2025

Monsieur Joël BILLARD
Président
de la Communauté de Communes

à

Chambre Régionale des Comptes
Madame Armelle DAAM
15 rue d'Escures
BP 2425
45032 ORLEANS CEDEX 1



Réf. : STC/JB

Objet : Réponse au rapport d'observations définitif de la Chambre régionale des Comptes – CDC du Bonnevalais

Madame la Présidente,

Nous avons bien reçu le rapport d'observations définitif de la Chambre régionale des Comptes concernant la Communauté de Communes du Bonnevalais, en date du 27 décembre 2024.

Je tiens à vous remercier pour la précision de vos analyses ainsi que pour les recommandations formulées, qui témoignent de votre souci d'accompagner notre structure dans l'amélioration de ses pratiques et de sa gestion.

Nous avons étudié attentivement chaque observation et recommandation du rapport. Nous tenons cependant à apporter quelques précisions sur certains points :

1. La gouvernance

Depuis l'ouverture de la procédure de contrôle, nous respectons scrupuleusement la directive de ne pas ajouter de points à l'ordre du jour déjà transmis, et nous entendons bien poursuivre en ce sens. De plus, une révision des délégations de fonctions et de signatures sera effectuée, conformément à la Recommandation n°1.

2. Gestion des ressources humaines

Le rapport a mis en évidence des manquements déjà identifiés en interne et pour lesquels des actions correctives sont en cours :

O Recommandation n°2 : Un nouveau logiciel SIRH plus performant et adapté au contexte de la collectivité est opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2025, renforçant ainsi la fiabilité de notre système de gestion des ressources humaines. Il permet également une ventilation précise de la masse salariale par service, facilitant la mutualisation.

Communauté de Communes du Bonnevalais, 19 rue Saint Roch, 28800 BONNEVAL
Tel : 02. 37. 47. 32 56

O Recommandation n°3 : Le service RH effectue un contrôle de gestion mensuel des heures supplémentaires. Ce suivi sera renforcé en 2026 par un système automatisé, optimisant la planification des horaires, le suivi des temps de travail, et la gestion des congés. Par ailleurs, un projet de réforme du temps de travail est en cours avec le concours d'un cabinet conseil, visant un passage à 37h50 ou 39h hebdomadaires avec RTT, à effet au 1^{er} juillet 2025.

O Recommandation n°4 : Une révision du Complément Individuel Annuel (CIA) est prévue pour le second semestre 2025, en collaboration avec les représentants du personnel, afin de garantir une équité basée sur les missions et le niveau d'expertise.

3. Information financière et comptable

Nous prenons acte de la Recommandation n°5 concernant l'importance d'un suivi rigoureux des RAR en dépenses et recettes, ainsi que de la complétude des annexes budgétaires. Ces carences étaient liées à un manque de personnel et sont en cours de correction.

4. La situation financière

O Recommandation n°6 : Le déficit global du budget « La Louveterie » s'élève à 4 036 923€ au 31 décembre 2023. Un abondement de 200 000€ a été effectué en 2023, et notre PPI prévoit un minimum annuel de cette somme. La vente des terrains restants (2 700 000€) et la taxe d'aménagement (2 500 000€) devraient contribuer à la réduction du déficit. Enfin, nous signalons la signature, le 20 décembre 2024, de la partie logistique pour un montant de 947 840€.

5. La gestion de l'eau potable

O Recommandation n°7 : La Commission Eau, réunie le 5 novembre 2024, a proposé une taxe annuelle de 74€ par abonné pour financer les réseaux, générant 490 000€ de recettes. Une augmentation progressive du prix du m³ est également envisagée.

O Recommandation n°8 : Pour régulariser les RPQS, ceux des années 2020 à 2023 ont été présentés et délibérés lors du conseil communautaire du 17 décembre 2024.

O Recommandation n°9 : La facturation de l'eau consommée par les services intercommunaux a également été délibérée lors du conseil communautaire du 17 décembre 2024 et sera effective dès 2025.

O Recommandation n°10 : L'amortissement des investissements et des subventions sera mis en place immédiatement pour garantir la sincérité budgétaire.

Nous vous remercions encore pour votre travail et les recommandations constructives, qui contribueront à améliorer nos pratiques de gestion.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de notre considération distinguée.


Le Président,
COMMUNAUTÉ DE COMMUNES
19 Rue Saint Roch 28800 BONNEVAL
DU BONNEVALAIS
Joël BILLARD

Communauté de Communes du Bonnevalais, 19 rue Saint Roch, 28800 BONNEVAL
Tel : 02. 37. 47. 32 56



Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire

15 rue d'Escures

45000 Orléans

Tél. : 02 38 78 96 00

centrevaleloire@crtc.ccomptes.fr

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-centre-val-de-loire>