



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

BRETAGNE PORTE DE LOIRE COMMUNAUTÉ

Département d'Ille-et-Vilaine

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS.....	8
INTRODUCTION.....	9
1 PORTRAIT ET GOUVERNANCE DE L'EPCI	10
1.1 Une communauté de communes (CC) à dominante rurale.....	11
1.1.1 Un territoire marqué par un ralentissement différencié de sa croissance démographique	11
1.1.2 Un territoire au potentiel fiscal inférieur à la moyenne	15
1.1.3 Une évolution des dépenses des communes corrélée à leur croissance démographique	16
1.2 Le projet de territoire et le pacte financier et fiscal.....	17
1.3 Une organisation administrative recoupant les grandes orientations du projet de territoire	18
1.4 Les compétences de la communauté de communes	19
1.4.1 L'étendue et l'évolution des compétences et équipements communautaires	19
1.4.2 Un rôle affirmé dans l'animation du territoire et la mise en commun d'équipements	20
1.4.3 Une structure financière caractérisée par des charges externes plus importantes que la moyenne.....	21
1.4.4 La prise de compétence eau et assainissement en 2025	22
1.4.5 L'organisation des compétences	23
1.5 Une intégration moyenne	24
1.6 La gouvernance	25
1.6.1 Le pacte de gouvernance	25
1.6.2 Le conseil communautaire, le bureau, la conférence des maires et les autres instances	26
1.6.3 Les délégations accordées au président et aux vice-présidents.....	27
2 LA SITUATION FINANCIÈRE	30
2.1 Une architecture comptable inutilement complexe	30
2.2 La gouvernance budgétaire, comptable et financière.....	31
2.2.1 Une gouvernance budgétaire à consolider	31
2.2.2 Une gouvernance comptable qui gagnerait à être davantage formalisée	34
2.2.3 L'encaissement irrégulier des recettes par le titulaire des marchés transports	36
2.3 La fiabilité des comptes.....	36
2.3.1 D'importantes recettes à classer en 2022	36
2.3.2 Des documents budgétaires et comptables incomplets	37
2.3.3 Le budget « développement économique »	37
2.3.4 Des imputations erronées qui altèrent l'information comptable	38

2.3.5 Les rattachements des dépenses et des recettes.....	39
2.4 Une situation financière saine grâce à une structure de dépenses favorable et des investissements circonscrits	39
2.4.1 Les produits de gestion : des réformes fiscales à l'origine d'une réduction des marges de manœuvre	40
2.4.2 Les charges de gestion.....	42
2.4.3 La formation de l'autofinancement et l'endettement	45
2.4.4 La situation patrimoniale.....	46
2.4.5 La programmation pluriannuelle des investissements (PPI)	49
2.5 La situation financière des budgets annexes	50
2.5.1 Le budget développement économique.....	50
2.5.2 Le budget « déchets ménagers »	50
3 LES RELATIONS FINANCIÈRES AVEC LES COMMUNES	52
3.1 Dépenses des communes et caractéristiques socio-économiques	53
3.2 Le pacte financier et fiscal (PFF)	53
3.3 Une volonté de meilleure articulation des budgets communaux et communautaire	54
3.4 L'évaluation des transferts de charges	54
3.4.1 Les attributions de compensation (AC).....	54
3.4.2 Le transfert de la piscine de Bain-de-Bretagne	55
3.4.3 Le transfert des contingents du SDIS	56
3.5 Les dispositifs de péréquation communautaires.....	56
3.5.1 La dotation de solidarité communautaire (DSC).....	56
3.5.2 Les fonds de concours	58
3.6 Les fonds de concours accordés par les communes à l'EPCI	59
3.7 Une volonté de développer la mutualisation qui ne s'est pas concrétisée.....	59
4 LA GESTION DES ZONES D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE (ZAE)	61
4.1 La stratégie de développement économique	61
4.1.1 Une absence de formalisation	61
4.1.2 Une mise à jour de l'inventaire rendue nécessaire par le Zan, qui appelle une réflexion sur le périmètre des ZAE	61
4.2 La gestion opérationnelle des ZAE	62
4.2.1 Des transferts incomplets de propriété foncière	62
4.2.2 Des outils de pilotage et de suivi des opérations incomplets	62
4.3 La situation financière des ZAE	63
4.4 Une politique tarifaire différenciée en fonction de l'activité accueillie.....	65
5 LE CENTRE AQUATIQUE	66
5.1 Un projet initialement sous-dimensionné.....	66
5.2 La passation et l'exécution du marché public de construction.....	67
5.3 La délégation de service public (DSP) pour la gestion de l'équipement	67
5.3.1 La procédure d'attribution de la DSP.....	67
5.3.2 Le suivi de l'exécution de la DSP	69

ANNEXE	71
Annexe n° 1. Réponse des ordonnateurs :.....	72

SYNTHÈSE

Bretagne Porte de Loire Communauté (BPLC) est née de la fusion au 1^{er} janvier 2017 des deux communautés de communes de Moyenne Vilaine et Semnon et du Pays de Grand-Fougeray. Elle se situe au sud du département d'Ille-et-Vilaine, à la frontière de la Loire-Atlantique et regroupe 20 communes totalisant plus de 33 000 habitants en 2023, dont 7 583 pour sa ville-centre, Bain-de-Bretagne. Son territoire se caractérise par un ralentissement de sa croissance démographique depuis les années 2010, avec néanmoins des communes au nord, qui bénéficient de l'attraction rennaise et sont plus dynamiques que celles du sud, plus rurales. Le territoire est également marqué par le fait que la commune centre enregistre une croissance démographique inférieure à celles des 13 communes dont la population est comprise entre 1 000 et 3 000 habitants, lesquelles sont majoritaires dans la gouvernance de l'établissement.

BPLC se caractérise par des compétences axées sur l'animation du territoire avec, par exemple, des interventions dans des manifestations sportives et culturelles ou en appui et coordination des communes. De fait, ses missions sont éclatées et son intervention se traduit par de nombreux financements croisés qui peuvent nuire à la lisibilité de son action, même si elle a assumé la reconstruction et la gestion de l'équipement structurant que constitue la piscine intercommunale de Bain-de-Bretagne. Au total, l'intégration de BPLC est inférieure à la moyenne des intercommunalités comparables avec une moindre part de ses dépenses dans le bloc communal, à la fois en proportion et en valeur.

Le projet de territoire de la communauté de communes ambitionne ainsi d'assurer le développement de l'ensemble des communes et de développer les mutualisations, ce qui la positionne davantage encore comme un centre de ressources.

Des relations financières avec les communes marquées par la promotion de l'accompagnement au détriment de celles qui supportent des charges de centralité

Les dépenses communautaires en faveur des communes étaient en moyenne de 2,6 M€ entre 2018 et 2023. En diminution en 2020 en raison du transfert de la charge liée à la piscine de Bain-de-Bretagne et de moindres fonds de concours, ces dépenses ont augmenté depuis lors, notamment du fait de la progression des fonds de concours attribués aux communes, qui restent le mode d'intervention privilégié de BPLC avec près de 1,1 M€ de dépenses en 2023. Le dispositif mis en place confère aux communes un droit de tirage sur le budget communautaire, qui vise à augmenter la dotation globale de financement (DGF) et l'autofinancement de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) tout en contournant la réglementation en matière de versement de dotation de solidarité communautaire (DSC). Constitutif d'un éparpillement des ressources de l'EPCI, ce dispositif présente également l'inconvénient de réduire la capacité de la ville-centre à mener à bien des investissements structurants à l'échelle du territoire intercommunal.

Alors que les communes qui connaissent des croissances démographiques plus importantes doivent faire face à de nouveaux besoins en services publics, BPLC privilégie une relative stabilité de ses compétences, et se positionne dans une logique de guichet et de financements croisés. Il en ressort un risque d'éparpillement des ressources du territoire et de tensions pour les communes qui se développent le plus. A cet égard, la chambre invite BPLC à réfléchir à une conception plus ambitieuse de son rôle, reposant sur davantage de compétences exercées en propre, afin d'harmoniser l'action publique sur son territoire, de développer la mise en commun de moyens et de proposer des services publics plus largement structurés à l'échelle communautaire.

Une situation financière favorable mais un faible effort d'investissement

BPLC dispose, en raison de sa faible intégration, d'une structure financière favorable avec près de 30 % de ses dépenses de fonctionnement qui sont figées (fonds national de garantie individuelle des ressources-FNGIR, attribution de compensation, DSC) ou partiellement remboursées par la commune centre. Les dépenses de fonctionnement de l'établissement ont de ce fait diminué de 0,2 % en euros constants entre 2018 et 2023, tandis que les produits de gestion ont augmenté de 1,2 % sur la même période. L'autofinancement brut est ainsi passé de 1,4 à 2,5 M€ entre 2018 et 2023.

L'EPCI a investi sur son budget principal et son budget centre aquatique près de 17,5 M€, en ne recourant à l'emprunt qu'à hauteur de 3 M€. Ce niveau d'investissement est inférieur de 30 % à la médiane des intercommunalités comparables (655 € tous budgets confondus pour une médiane de 939 €). La capacité théorique de désendettement est donc bonne et la trésorerie représentait 11 mois de charges courantes au 31 décembre 2023. Malgré cette situation favorable et alors qu'elle ne projette pas d'investissements ou un important recours à l'emprunt, BPLC a inscrit dans son pacte financier et fiscal un recours au levier fiscal qui mériterait d'être réinterrogé à la lumière d'une actualisation de la programmation pluriannuelle des investissements (PPI) qui devient nécessaire.

De nombreuses zones d'activité économique, dont le devenir mériterait, pour certaines d'entre elles, d'être réinterrogé

La communauté de communes gère plus de 230 hectares de zones d'activités. Si les plus importantes sont avantageusement situées le long de l'axe routier Nantes-Rennes et ne présentent que peu de risques en termes de commercialisation, les zones dites de proximité présentent une situation moins favorable. Leur situation en dehors d'axes de communication structurants et l'absence de raccordement à la fibre constituent un frein à la commercialisation des terrains. Leur devenir dans un contexte de raréfaction croissante du foncier pourrait être réinterrogé, au besoin en définissant une nouvelle politique tarifaire tenant compte de l'ancienneté des stocks.

La gestion du centre aquatique

Les modalités de dévolution de la délégation de service public pour la gestion de cet équipement qui a ouvert au public en juin 2024, n'appellent pas de remarques particulières. La communauté de communes devra néanmoins s'assurer de la mise en œuvre effective du suivi de la délégation par son délégataire en termes de satisfaction des usagers, et veiller à se faire communiquer chaque année les informations financières lui permettant d'analyser d'éventuels écarts entre les prévisions du contrat et son exécution, tant en matière de fréquentation que d'équilibre économique de l'exploitation.

RECOMMANDATIONS

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

Recommandation n° 1. Préciser dans des arrêtés individuels en 2025 le périmètre des délégations de fonctions accordées aux vice-présidents. 28

Recommandation n° 2. Fusionner les budgets annexes relatifs au suivi des zones d'activité en un seul budget annexe, conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M 57. 30

Recommandation n° 3. : Etablir le dialogue de gestion budgétaire à partir du compte administratif anticipé et non du budget précédent. 32

Recommandation n° 4. Créer sans délai une régie de recettes pour l'encaissement des recettes perçues dans le cadre du transport à la demande. 36

Recommandation n° 5. Intégrer en 2025 dans le budget développement économique les seules opérations en lien direct avec son objet. 38

Recommandation n° 6. Tenir une comptabilité d'engagement conforme à l'instruction budgétaire et comptable M57, permettant de procéder de manière fiable aux rattachements de dépenses et de recettes. 39

Recommandation n° 7. Organiser un dialogue de gestion avec le Smictom dans le cadre de l'élaboration du budget de ce dernier. 51

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

Il est par ailleurs rappelé que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières pose l'obligation, dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, de présenter, dans un rapport de suites, les actions entreprises à la suite des recommandations mais aussi de l'ensemble des observations de la chambre.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail 2024, au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes Bretagne Porte de Loire Communauté à compter de l'année 2018. Ce contrôle a été ouvert par lettres du 5 juin 2024 adressées à MM. Vincent Minier, président depuis le 4 juin 2020, et Yvon Mellet, son prédécesseur de 2017 à 2020.

L'entretien de début de contrôle prévu par les normes professionnelles s'est déroulé le 24 juin 2024, en présence de M. Vincent Minier. L'entretien de fin de contrôle, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est tenu le 14 octobre 2024 avec Monsieur Mellet et le 18 octobre avec M. Minier.

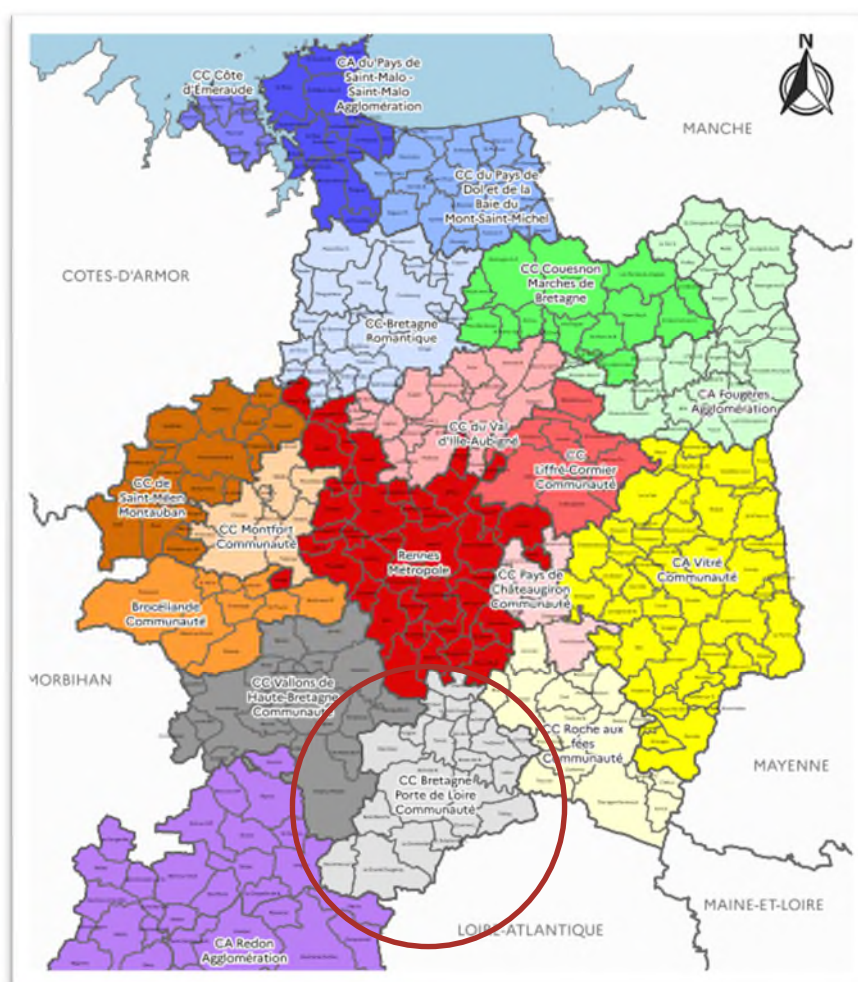
La chambre, lors de sa séance du 28 novembre 2024, a arrêté ses observations provisoires. Le rapport d'observations provisoires a été notifié le 2 mai 2025 à MM. Minier et Mellet. Des extraits de ce rapport ont par ailleurs été adressés à la SNC des Noés, à Mégalis, au Smictom des Pays de Vilaine, ainsi qu'à la société Armor transport service.

Après avoir examiné les réponses reçues et auditionné à sa demande M. Minier, la chambre, lors de sa séance du 19 juin 2025, a arrêté ses observations définitives.

1 PORTRAIT ET GOUVERNANCE DE L'EPCI

Bretagne Porte de Loire Communauté (BPLC) est une communauté de communes à fiscalité professionnelle unique, créée au 1^{er} janvier 2017 par arrêté préfectoral du 9 décembre 2016, dont le territoire se situe au sud du département d'Ille-et-Vilaine, à la frontière de la Loire-Atlantique. Elle est issue de la fusion de la communauté de communes de Moyenne Vilaine et Semnon avec la communauté de communes du Pays de Grand-Fougeray. Avec 33 000 habitants (population Insee) en 2023, elle est le 36^e établissement public de coopération intercommunale (EPCI) breton sur 60 et la 22^e communauté de communes bretonne sur 46. Sa population est légèrement inférieure à la médiane (37 606 habitants).

Carte n° 1 : Localisation de BPLC



Source : préfecture d'Ille-et-Vilaine.

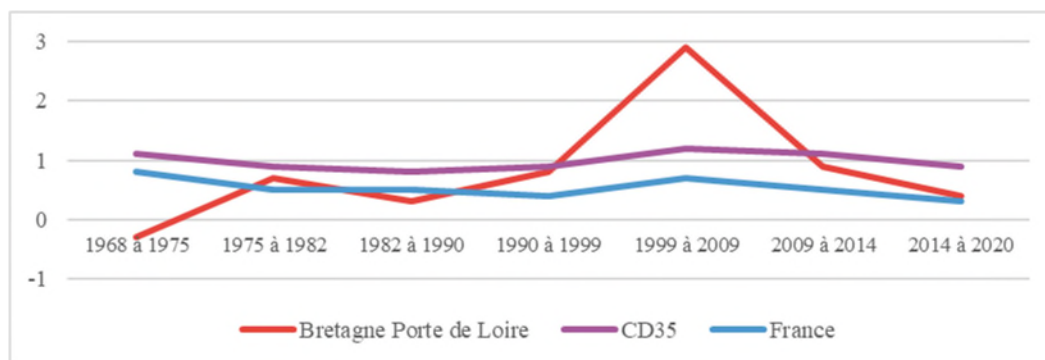
1.1 Une communauté de communes (CC) à dominante rurale

1.1.1 Un territoire marqué par un ralentissement différencié de sa croissance démographique

1.1.1.1 Le nord du territoire connaît une forte attraction de la métropole rennaise

La communauté de communes comptait 33 000 habitants en 2023 pour 20 communes avec une croissance moyenne annuelle de 0,4 % depuis 2014. Si sa croissance démographique est désormais inférieure à la moyenne départementale, elle fut particulièrement importante dans les années 2000.

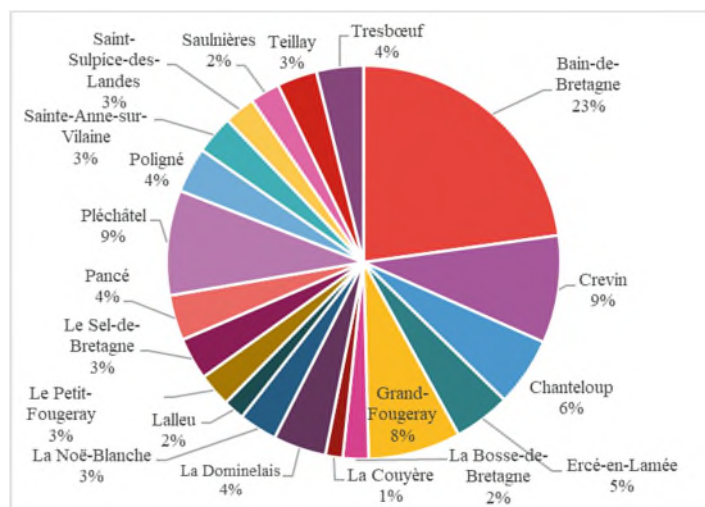
Graphique n° 1 : La croissance démographique depuis 1968 en % moyen annuel



Source : Insee.

NB : Les données sont établies à périmètre géographique identique, sur la base de celui en vigueur au 01/01/2023.

L'EPCI compte deux communes urbaines : Bain-de-Bretagne, classée par l'Insee « petite ville », qui est la commune la plus peuplée de BPLC avec moins de 7 500 habitants et 23 % de la population communautaire et Crevin, classée « bourg rural » par l'Insee, qui compte 2 900 habitants et représente 9 % du total.

Graphique n° 2 : Répartition de la population de l'EPCI par commune

Source : fichiers DGF.

La commune de Bain de Bretagne est le centre du bassin de vie de 15 des 20 communes, les autres étant dans l'aire d'attraction de Janzé¹ voire de Retiers pour l'une d'entre elles². La centralité de Bain-de-Bretagne et de Grand-Fougeray est renforcée par le fait qu'il s'agit des deux seules communes présentant un indicateur de concentration d'emploi³ supérieur à 1 ; le taux de concentration d'emploi global de BPLC est de 0,61, valeur inférieure à la moyenne départementale (102 %), ce qui se traduit par des mouvements pendulaires avec l'agglomération rennaise.

Les communes les plus densément peuplées sont au nord de la communauté de communes en direction de Rennes où travaillent de nombreux habitants. Le territoire bénéficie en effet de la présence de l'axe routier Nantes-Rennes qui le traverse du sud au nord et de la proximité immédiate de Rennes Métropole : les communes de Crevin ou Chanteloup au nord de l'EPCI sont situées à 29 et 20 km de Rennes. La commune de Bain-de-Bretagne marque à cet égard une frontière avec un temps de trajet pour Rennes de 25 à 45 minutes.

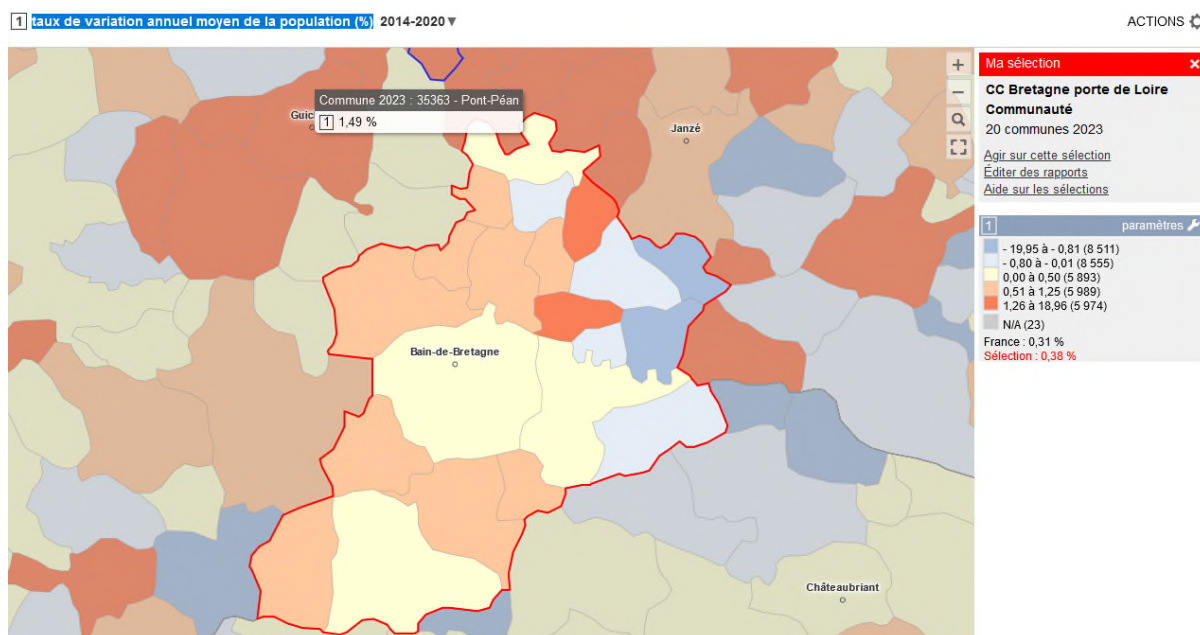
La croissance des communes est toutefois hétérogène. Globalement, les communes du nord de l'EPCI connaissent une croissance démographique soutenue et une plus forte natalité et celle de l'Est un relatif déclin. Les 13 communes dont la population est comprise entre 1 000 et 3 000 habitants ont la plus forte progression démographique (+2,4 % entre 2018 et 2023) même si la population de Grand-Fougeray est stable (2 500 habitants). Ces 13 communes disposent de la majorité des sièges au conseil communautaire (31 sur 46) tandis que le poids démographique de Bain-de-Bretagne au sein de BPLC connaît une érosion.

¹ Chanteloup, La Couyère, Saulnières, Tresbœuf.

² Lalleu.

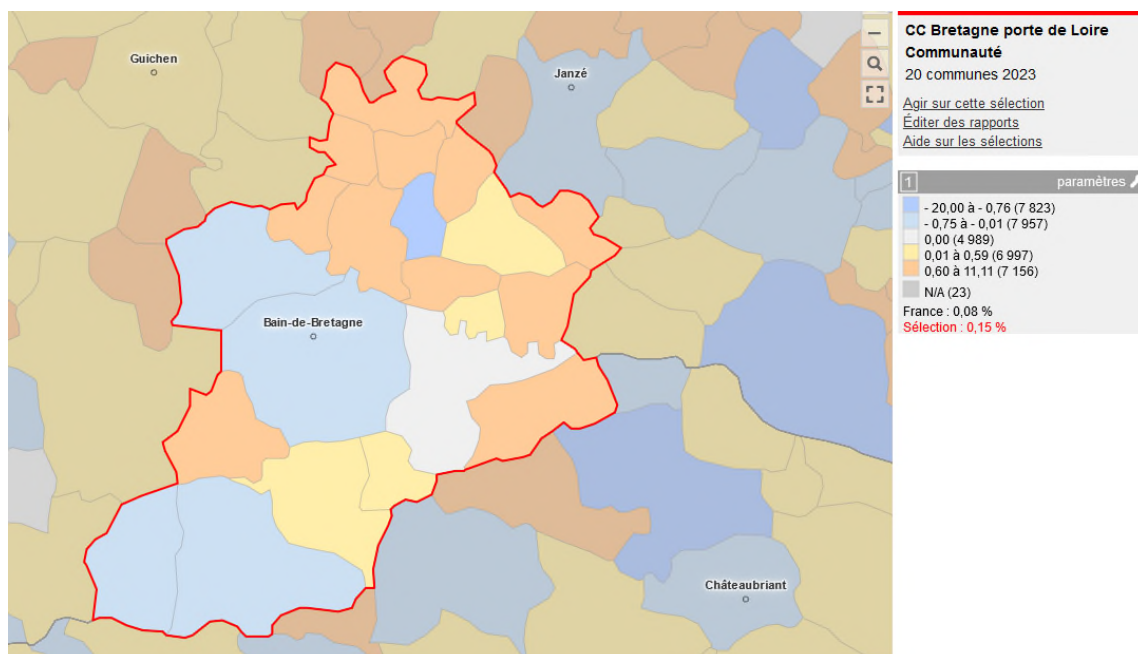
³ Nombre d'emplois / nombre d'actifs ayant un emploi résidant dans la zone.

Carte n° 2 : Taux de variation annuel moyen de la population (%) 2014-2020



Source : Géoclip.

Carte n° 3 : Taux d'accroissement naturel⁴ rapporté à la population (%) 2022



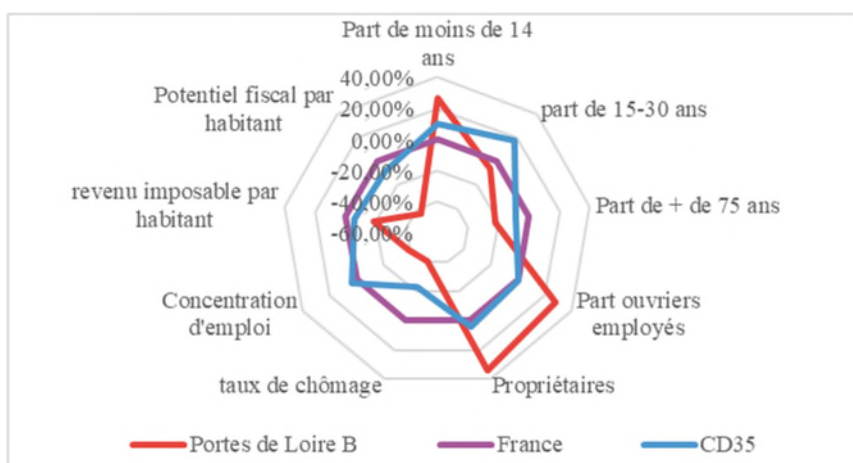
Source : Géoclip.

⁴ Le taux d'excédent naturel (ou accroissement naturel) est le taux de croissance démographique imputable au mouvement naturel de la population, c'est-à-dire, celui qui ne résulte que des naissances et des décès.

1.1.1.2 Un vieillissement différencié du territoire

La population se caractérise par une proportion d'ouvriers-employés supérieure à la moyenne départementale, des revenus imposables par habitant inférieurs (13 221 €/hab. pour une moyenne départementale de 15 212 €) mais aussi une plus forte part de propriétaires de leur logement. De même, le type d'habitat est dominé par la maison (91,5 % des logements pour une moyenne départementale de 59,2 %).

Graphique n° 3 : Principales données socio-économiques comparées de l'EPCI : écart à la moyenne nationale



Source : critères de répartition DGF 2023 et dossiers complets Insee.

La structure de la population indique une relative jeunesse du territoire avec une sur-représentation des enfants de moins de 14 ans et un creux au niveau des classes d'âge des 15-30 ans et plus de 75 ans. En tendance, il est toutefois observé une diminution de la population des moins de 14 ans puisque de 7 531 enfants en 2009, cette classe d'âge ne comptait plus que 6 909 enfants en 2020.

Cette évolution se traduit par une diminution généralisée sur le territoire du nombre d'enfants scolarisés en primaire en dehors du Petit-Fougeray et de Saulnières au nord de l'EPCI⁵. Cette diminution est particulièrement forte pour les communes à l'écart des principaux axes routiers.

Les ménages des communes situées au nord de la communauté de communes ont globalement des revenus médians supérieurs à la moyenne de l'EPCI sans que cela ne se traduise toutefois par des disparités socio-économiques plus importantes que dans le reste du département. Ainsi, le rapport interdécile des revenus est de 2,4 alors que celui au niveau départemental est de 2,9. Si la proportion de cadres est supérieure au nord où elle est comprise entre 12 et 13 %, elle reste néanmoins très peu supérieure à la moyenne départementale (10,6 %).

⁵ 3 745 élèves en 2019, 3 404 en 2023 avec sept fermetures de classes.

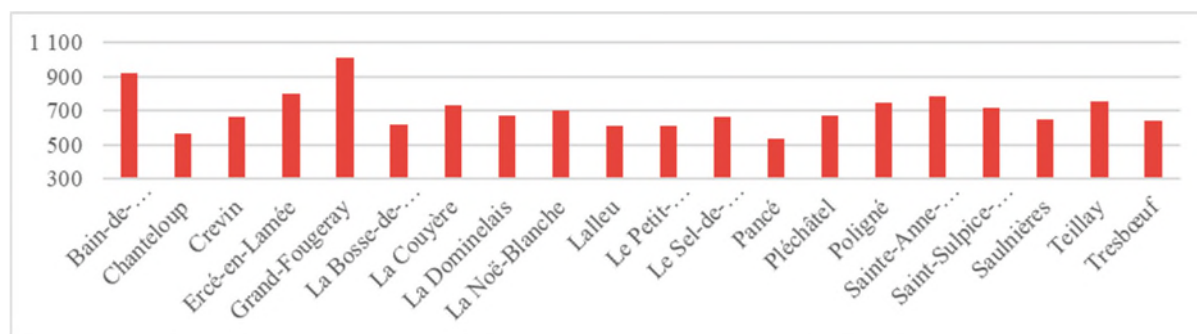
L'ensemble de ces caractéristiques démographiques, notamment avec une croissance différenciée sur le territoire et une diminution de la population des moins de 14 ans, tend à dessiner des besoins différenciés en services publics communaux selon le territoire.

1.1.2 Un territoire au potentiel fiscal inférieur à la moyenne

Avec 6,85 M€ en 2022 de dépenses de fonctionnement communales sur un total de 23,74 M€, Bain-de-Bretagne assume les dépenses les plus importantes des communes de l'EPCI, celles-ci représentant 29 % du total. Néanmoins, Bain-de-Bretagne dispose d'un potentiel financier inférieur à la moyenne de la strate (817 € par habitant pour une moyenne de la strate de 1 151 €) et mobilise plus fortement ses bases fiscales (son effort fiscal est de 142 % pour une moyenne de la strate de 121 %).

De manière globale, les communes de l'EPCI se caractérisent par un potentiel financier inférieur à la moyenne de leur strate et un effort fiscal supérieur, à l'exception de la commune de Grand-Fougeray dont le potentiel financier par habitant est le plus élevé de l'EPCI (997 €) et supérieur à la moyenne de sa strate (930 €). Cette situation lui permet d'assumer les dépenses de fonctionnement par habitant les plus importantes (1 011 € par habitant).

Graphique n° 4 : Dépenses de fonctionnement par habitant en 2022



Source : CRC d'après OFGL.

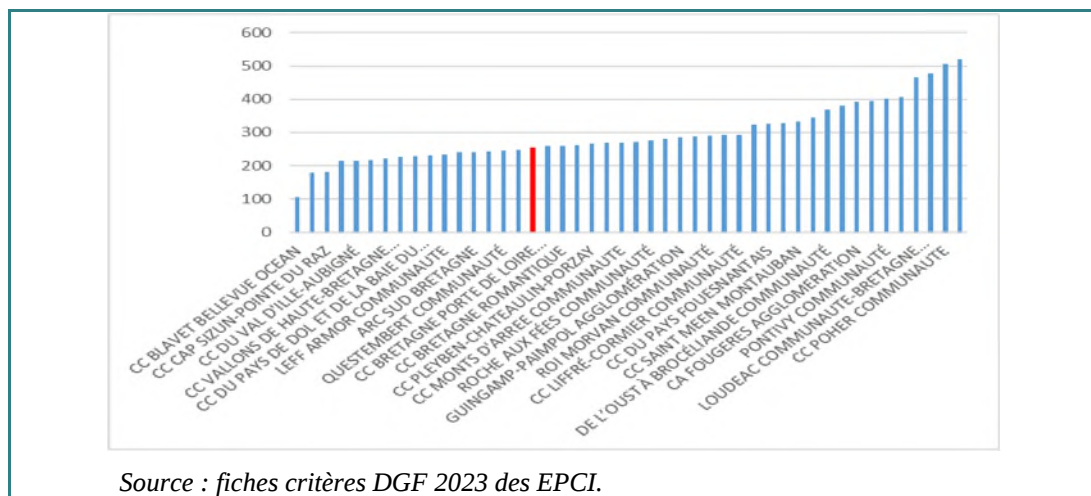
Le territoire communautaire comptait 1 976 établissements économiques, soit 1 pour 17 habitants DGF alors que la moyenne bretonne est de 1 pour 15. En particulier, le territoire compte plus d'industries (11,4 % des établissements contre une moyenne bretonne de 8,3 %) et une plus grande proportion d'entreprises de construction (14,3 % contre une moyenne bretonne de 11,4 %) ce qui, dans le cadre de la diminution des impôts de production, a pu modifier ses bases fiscales.

L'emploi salarié a progressé sur le territoire depuis 2018 malgré une diminution en 2023. Le territoire a toutefois perdu depuis 2008 plus de 250 emplois salariés dans l'industrie, lesquels ont été remplacés par des emplois dans le commerce et, dans une moindre mesure, la construction et l'hôtellerie-restauration. A cet égard, le positionnement de la communauté de communes sur l'axe routier Nantes-Rennes apparaît structurant.

Un potentiel fiscal inférieur à la médiane des communautés de communes bretonnes

Indicateur de richesse fiscale, le potentiel fiscal⁶ de l'EPCI était de 255 € par habitant en 2023 (fiche DGF 2023), tandis que la médiane des communautés de communes bretonnes s'élevait à 295 € par habitant. BPLC se situe ainsi au 30^e rang parmi les 46 communautés de communes.

Graphique n° 5 : Le potentiel fiscal des EPCI bretons en 2023



1.1.3 Une évolution des dépenses des communes corrélée à leur croissance démographique

Il est observé qu'entre 2018 et 2022 la croissance des dépenses de fonctionnement des communes membres de la CC BPLC est globalement corrélée à leur dynamique démographique. Ainsi, les communes de 500 à 2 000 habitants et de 2 000 à 3 000 habitants qui enregistrent les plus importantes progressions démographiques (2,4 % et 2,5 %) sont également celles dont les dépenses de fonctionnement ont le plus fortement augmenté au cours de cette période (29,4 % et 20,5 %).

⁶ Indicateur de richesse fiscale, le potentiel fiscal est égal à la somme que produiraient les taxes directes de cette collectivité si l'on appliquait aux bases de ces taxes le taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes.

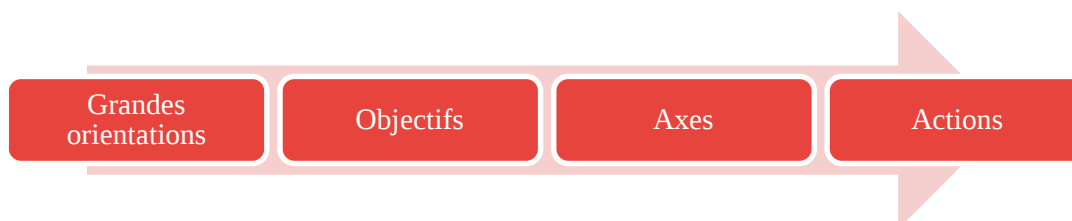
Tableau n° 1 : Dépenses de fonctionnement des communes membres de BPLC par strate démographique

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Var° en %	Var° pop
< 500 hab.	292 217	291 412	287 605	319 231	312 290	324 933	11,2%	-10%
de 500 à 2000 hab.	8 893 201	9 082 484	9 151 266	9 558 090	10 698 298	11 503 571	29,4%	2,4%
de 2000 à 3000 hab.	5 138 835	5 835 296	5 049 550	5 490 366	5 885 261	6 192 466	20,5%	2,5%
Bain-de-Bretagne	6 433 305	6 184 045	5 868 282	6 365 718	6 848 732	7 504 650	16,7%	1,1%
Total général	20 757 557	21 393 236	20 356 703	21 733 405	23 744 581	25 525 620	23,0%	1,9%

Source : OFGL.

1.2 Le projet de territoire et le pacte financier et fiscal

L'EPCI a adopté à l'unanimité par délibération du 20 avril 2021 un projet de territoire actualisé reposant sur un diagnostic pertinent et se présentant également comme une « *feuille de route* ». Ce document présente cinq grandes orientations déclinées en objectifs puis en axes. Les orientations reprennent les principaux enjeux identifiés de l'EPCI : institutionnel (« *une institution connue et reconnue* »), préservation du cadre de vie, développement des services, développement économique et mobilités. Chaque axe est décliné en actions.

Schéma n° 1 : Structuration du projet de territoire

Source : CRC.

Le projet de territoire repose sur le diagnostic suivant : « *Sur la période 2010-2015, l'attrait de Bain-de-Bretagne et des communes alentours semble se réduire [tandis que] le nord du territoire continue son expansion démographique très importante (due à sa proximité avec la métropole rennaise). Le pôle central autour de Bain-de-Bretagne concentre une grande partie des services tant au niveau de l'offre commerciale qu'au niveau des services publics, culturels et sportifs. Pour maintenir une offre équilibrée et conserver la fonction de proximité des communes, les élus ont souhaité maintenir, voire renforcer, la présence des services sur l'ensemble du territoire* ».

Sur la base de ce diagnostic, le projet de territoire retient deux axes principaux :

- le développement de l'ensemble des communes, sans conforter spécialement la place de la commune centre ;
- le développement des mutualisations.

S'agissant du développement des communes, l'objectif retenu est d'« attirer des entreprises exogènes porteuses de plus de valeur ajoutée et d'innovation, générant des emplois nouveaux » et d'« affirmer le positionnement stratégique des parcs d'activités économiques pour l'accueil d'entreprises provenant de l'extérieur ». Une des actions prévues est de « Soutenir le développement du e-commerce ». De même, l'éditorial du président affirme l'ambition du projet de territoire qui consiste à « assurer un accès équitable aux équipements, services et emploi à tous ses habitants ».

S'agissant du développement des mutualisations, le document affirme une démarche volontaire : soutien des projets touristiques communaux par de l'ingénierie communautaire, mutualisation des moyens, groupements de commandes, « conforter le rôle d'animation et de tête de réseau du pôle Services à la population pour les associations et les acteurs locaux (vers un service d'accompagnement à la vie associative) ».

Le projet de territoire trace donc des objectifs clairs avec en particulier un renforcement de la place de la communauté de communes au sein du paysage institutionnel, via le développement de la mutualisation, et un développement homogène des communes et des centres-bourgs, notamment ceux les plus éloignés de la commune centre.

Le 25 janvier 2022, la communauté de communes a adopté un pacte financier et fiscal qui vise à « Conclure un accord entre communes et EPCI portant sur le partage des ressources (financières, fiscales) en vue de réaliser le projet de territoire ». Ce document intègre en particulier une dimension de mutualisation des services EPCI-communes. Ainsi, la mesure n° 11 « Mutualisation des services » prévoit un renforcement indispensable des ressources humaines⁷ face aux prochains chantiers en investissement. Ce document prévoit également de « favoriser les mutualisations ascendantes, descendantes et horizontales » à travers un futur schéma de mutualisation et un programme pluriannuel d'investissement (PPI) de la CC BPLC sur 2020-2026 en dégagant les financements nécessaires en particulier par une hausse de la fiscalité. Enfin, les enjeux de solidarité territoriale sont abordés via deux outils de redistribution que sont la dotation de solidarité communautaire (DSC) et le versement de fonds de concours (cf. infra).

1.3 Une organisation administrative recoupant les grandes orientations du projet de territoire

En décembre 2023, le fichier de paie recensait 57 agents (hors élus), dont 30 titulaires, 26 non-titulaires et un stagiaire. Par délibération d'octobre 2021, BPLC a fait évoluer son organisation jusque-là héritée de la fusion des deux anciennes communautés de communes. Il s'agissait d'alléger les missions opérationnelles des chefs de pôle tout en réduisant le nombre de vice-présidents compétents par pôle et de réorganiser les services autour des cinq grandes orientations du projet de territoire⁸. Cela s'est traduit par la mise en place de cinq pôles :

- un pôle « ressources » regroupant un service finances-RH, des fonctions supports (commande publique et informatique) et techniques, dont l'entretien ;

⁷ Par exemple dans le domaine technique et en ingénierie : direction des services techniques, chargé d'opérations...

⁸ « Bretagne porte de Loire Communauté : une institution connue et reconnue ; Un cadre de vie préservé et un territoire économe ; Un meilleur maillage de l'offre de services au bénéfice de tous ; Une économie diversifiée et générant plus de valeur ajoutée ; La mobilité pour un meilleur accès à l'emploi et aux services ».

- un pôle « environnement et aménagement » ;
- un pôle « services à la population » ;
- un pôle « économie » ;
- un pôle « solidarités - emploi ».

A l'occasion d'une modification du tableau des effectifs le 26 mars 2024, l'assemblée délibérante a précisé que les évolutions des compétences de la communauté de communes et ses différentes missions nécessitaient de renforcer les équipes et de travailler à une réorganisation des pôles, impliquant des nouvelles répartitions de postes.

En définitive, la chambre observe que le nombre relativement important de pôles pour une structure dont les effectifs sont réduits l'expose à des difficultés de remontées d'informations et nécessite une formalisation des procédures administratives aujourd'hui insuffisamment aboutie (cf. infra, procédures comptables et d'achats) et des échanges réguliers entre chefs de pôles et direction générale. A terme, BPLC gagnerait à stabiliser son organisation après avoir réinterrogé le nombre de pôles et formaliser davantage ses procédures et outils de pilotage tels que les tableaux de bord.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président a indiqué vouloir améliorer le fonctionnement de l'EPCI par le recrutement de personnels qualifiés et le développement de nouvelles compétences techniques et statutaires.

1.4 Les compétences de la communauté de communes

1.4.1 L'étendue et l'évolution des compétences et équipements communautaires

La CC BPLC exerce de nombreuses compétences obligatoires, optionnelles et facultatives : aménagement de l'espace, Scot et schéma de secteur, plan local d'urbanisme, développement économique, zones d'activité, politique locale du commerce, promotion du tourisme, gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi), création, aménagement et entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage, collecte et traitement des déchets des ménages et assimilés, assainissement des eaux usées, eau, protection et mise en valeur de l'environnement, politique du logement, création, aménagement et entretien de la voirie, action sociale d'intérêt communautaire, participation à une convention France Services, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs, activités culturelles ou socioculturelles ou sportives.

Les statuts prévoient également que l'EPCI apporte un « *Soutien aux collectivités ayant des structures d'accueil collectif pour la petite-enfance et l'enfance* » et aux « *structures locales agréées ALSH (accueil de loisirs sans hébergement)* », parallèlement à la compétence qu'il exerce pour la gestion des relais d'assistantes maternelles parents-enfants et d'un point information jeunesse (PIJ) multisite. La communauté de communes assure en outre la construction, l'entretien et le fonctionnement de divers équipements culturels et sportifs⁹.

Le périmètre des compétences est resté globalement stable au cours de la période sous contrôle, le principal transfert ayant concerné la piscine de Bain-de-Bretagne qui nécessitait d'importants travaux de rénovation. Les autres compétences transférées sont l'organisation de la mobilité (délibération du 23 mars 2021), l'eau et l'assainissement (délibération du 20 février 2024 avec une date d'effet au 1^{er} janvier 2025) et la création et gestion d'un crématorium, actée par arrêté préfectoral du 22 octobre 2024.

1.4.2 Un rôle affirmé dans l'animation du territoire et la mise en commun d'équipements

Les statuts accordent à l'EPCI un rôle notable dans l'animation du territoire avec l'accompagnement du développement de l'activité culturelle¹⁰. Ainsi, il est compétent pour l'acquisition et la mise à disposition des communes et des associations locales d'un parc de matériels itinérants nécessaires à la maintenance, à l'entretien d'équipements, aux actions et manifestations sportives ou culturelles.

De même, BPLC est compétente pour la recherche de partenariats avec les écoles de musique extérieures au territoire pouvant être amenées à intervenir dans les établissements scolaires en application du plan « Musique en Ile-et-Vilaine », ou encore la mise en œuvre d'un schéma de développement de la lecture publique et la coordination des animations organisées par l'ensemble des bibliothèques du territoire et l'aide à la mutualisation des moyens de gestion du réseau de ces bibliothèques.

En matière d'activités sportives, l'établissement est compétent pour les actions de promotion, de recherche de partenaires et d'aides en faveur du développement des activités sportives, en lien avec les structures sportives du territoire intercommunal, notamment par le soutien financier aux offices des sports du territoire, au club nautique de Bain-de-Bretagne et aux manifestations sportives événementielles ayant un rayonnement d'ampleur extra-communautaire dont le Relais du Semnon, le moto-cross de la Bosse de Bretagne et de Grand-Fougeray.

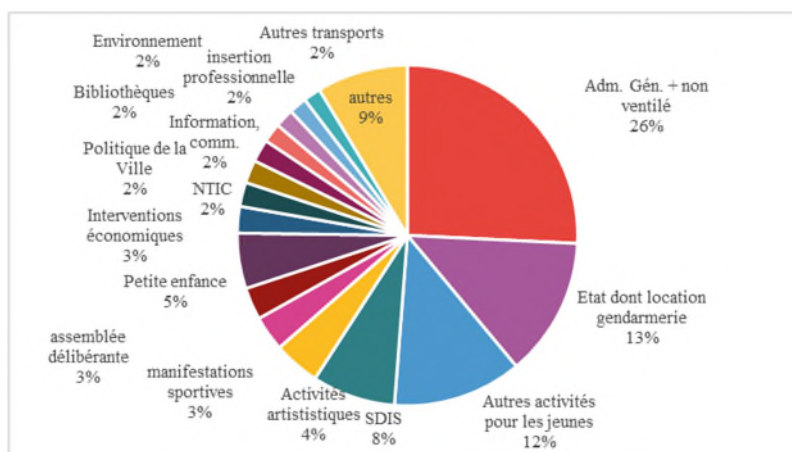
⁹ Le centre aquatique à Bain-de-Bretagne, le centre départemental sportif de vol à voile à Saint-Sulpice-des-Landes, les carrières équestres à Grand-Fougeray, le musée du Sel de Bretagne, le Planétarium de La Couyère mis à disposition de la société d'astronomie de Rennes, les mines de la Brutz à Teillac.

¹⁰ Participation au festival du monde rural - fête médiévale à Grand-Fougeray – événements valorisant le site de la tour Duguesclin à Grand-Fougeray - festival du Schmoul - Bain de Blues - événements à caractère exceptionnel d'ampleur extra communautaire, la mise en œuvre d'une politique en faveur des enseignements artistiques liés à la musique reposant sur un ensemble d'objectifs visant : - la structuration de l'offre d'enseignement musical – la recherche d'une mutualisation entre les associations reconnues sur le territoire que sont OPUS 17, Les Menhirs - le pilotage de la coordination entre les associations musicales (OPUS 17, les Menhirs) - le soutien financier des associations musicales (OPUS 17, les Menhirs) - la constitution d'un instrumentarium mutualisé.

1.4.3 Une structure financière caractérisée par des charges externes plus importantes que la moyenne

Dans les faits, la répartition par fonction budgétaire des 6,1 M€ de charges de gestion en 2022 témoigne d'un éclatement des missions exercées par la communauté de communes. Le principal poste, hors administration générale, concerne la location de la gendarmerie refacturée à l'Etat, et de nombreuses dépenses sont en lien avec des missions gérées par des organismes extérieurs (collecte et traitement des ordures ménagères, service départemental d'incendie et de secours (Sdis), contribution au syndicat mixte Mégalis pour le déploiement de la fibre au titre de la compétence très haut débit...).

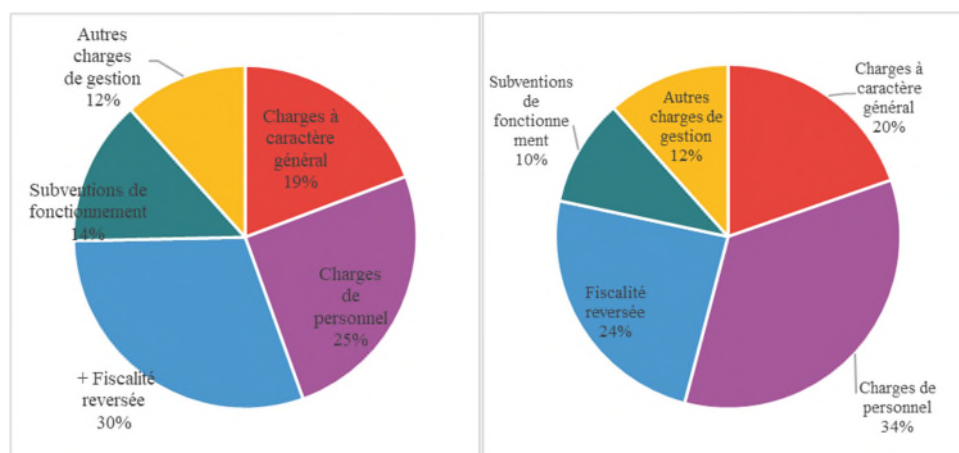
Graphique n° 6 : Répartition fonctionnelle des dépenses communautaires en 2022 (hors budgets annexes)



Source : CRC d'après balances budgétaires 2022.

La compétence affirmée de BPLC en matière d'animation du territoire, de coordination d'équipements municipaux (écoles de musique, bibliothèques...) ou de subventions d'animations portées par des associations se traduit par une moindre proportion de dépenses de personnel dans les dépenses communautaires que la moyenne des communautés de communes bretonnes et une plus forte proportion de versements de subventions (14 % contre une moyenne de 10 %).

Graphique n° 7 : Répartition des charges de gestion par nature en 2023 (BPLC à gauche – moyenne des communautés de communes bretonnes à droite) avec reversements de fiscalité – (budgets principaux)



Source : ANAFI d'après comptes de gestion.

Si la mise en régie de l'animation jeunesse, confiée par marché à l'association Léo Lagrange jusqu'en 2023, ne modifie pas ce constat, la mise en service du nouveau centre aquatique sera de nature à réduire la part des subventions dans le budget.

Si le choix de BPLC de venir en soutien des communes est cohérent avec son projet de territoire, il peut néanmoins présenter le risque d'un manque de visibilité de l'action communautaire et du rôle des différents acteurs institutionnels pour le citoyen.

1.4.4 La prise de compétence eau et assainissement en 2025

L'EPCI a procédé à une étude préalable à la prise de compétence eau et assainissement en 2023. Cette étude a mis en avant le fait que les 20 communes concernées étaient membres de trois syndicats d'eau potable distincts et que les modes de gestion de l'assainissement revêtaient la forme de délégations de service public (trois communes), de régies avec prestations de service (huit communes) et de régies sans prestations de services (10 autres communes). Selon cette étude, le prix moyen communal était de 2,89 € du m³, avec des écarts de prix par rapport à cette moyenne inférieurs à 1 € dans 15 communes.

A la suite de la délibération du 20 février 2024 approuvant la modification des statuts pour y intégrer la prise de compétence à compter du 1^{er} janvier 2025, la communauté de communes a lancé une consultation en juin 2024 pour la réalisation d'une étude de patrimoine et d'un schéma directeur assainissement. Néanmoins, dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que la réalisation de cette étude, bien que prioritaire, sera conditionnée à l'obtention d'une subvention de l'Agence de l'eau Loire Bretagne compte tenu de son coût significatif estimé à 0,95 M€.

Sur le plan financier, la chambre relève que les résultats cumulés des budgets annexes assainissement collectif des 20 communes de l'intercommunalité font apparaître pour l'exercice 2023 un fonds de roulement très conséquent de 5,4 M€ pour moins de 3,6 M€ d'encours de dettes.

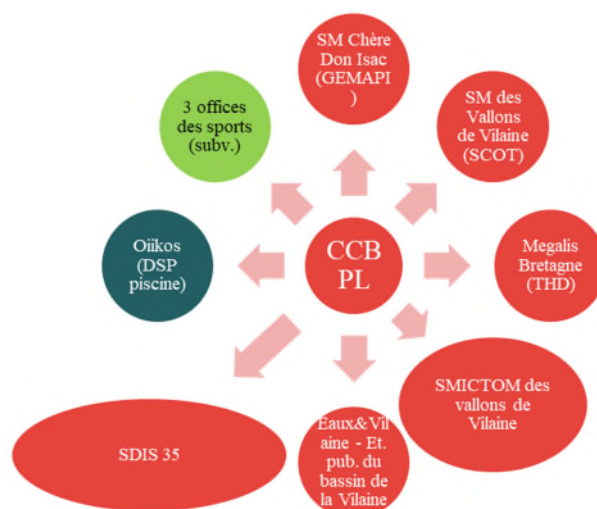
Au regard de cette situation, la chambre invite la communauté de communes à adopter dès 2025 son schéma directeur de l'assainissement. Cet outil de programmation permet d'améliorer la connaissance, la gestion et le fonctionnement du système d'assainissement et de définir un programme pluriannuel et hiérarchisé d'actions à mettre en œuvre. Il apparaît donc indispensable à une gestion de qualité du réseau. Une réflexion devra également être menée avec les communes membres sur le transfert à l'intercommunalité des soldes excédentaires des budgets annexes communaux. Les termes de l'accord qui en résultera conditionneront les marges de manœuvre financière dont disposera la communauté de communes pour l'exercice de cette compétence. Dans une perspective de bonne gestion des deniers publics locaux, il s'agit d'éviter que des communes ne décident de transférer à leur budget principal les excédents de leurs budgets annexes, ou refusent de les reverser à la communauté, ce qui mettrait ainsi à la charge de cette dernière le financement des futurs investissements, sans qu'elle puisse disposer des produits accumulés à cet effet dans les budgets communaux.

En réponse, l'ordonnateur a précisé que l'EPCI et l'ensemble de ses communes membres s'étaient accordés fin 2024 sur un transfert de la totalité des résultats budgétaires. Les premiers versements ont déjà été réalisés par les communes et le solde interviendra avant la fin de l'année 2025.

1.4.5 L'organisation des compétences

Compte tenu de sa taille et de l'échelle du territoire, l'établissement a confié à divers organismes l'exercice de certaines de ses compétences. Il est ainsi membre de syndicats pour la Gemapi, avec des périmètres en termes de milieux aquatiques qui diffèrent, l'urbanisme (Scot), la collecte et le traitement des ordures ménagères, le déploiement de la fibre (Mégalis), la compétence incendie (Sdis) et a délégué la gestion de sa piscine à la société Oiikos.

Schéma n° 2 : L'environnement institutionnel de l'EPCI en 2024



Sources : CRC d'après fiche BANATIC et fichiers de mandats.

La communauté de communes intervient également en subventionnant trois offices des sports intervenant sur son territoire (office cantonal d'animation sportive (OCAS) de Bain-de-Bretagne : 93 000 € en 2023, OCAS de Sel-de-Bretagne : 45 000 € en 2023 et office de Grand-Fougeray : 32 000 € en 2023), dont elle est, pour l'un d'entre eux (OCAS de Bain-de-Bretagne), le seul financeur public.

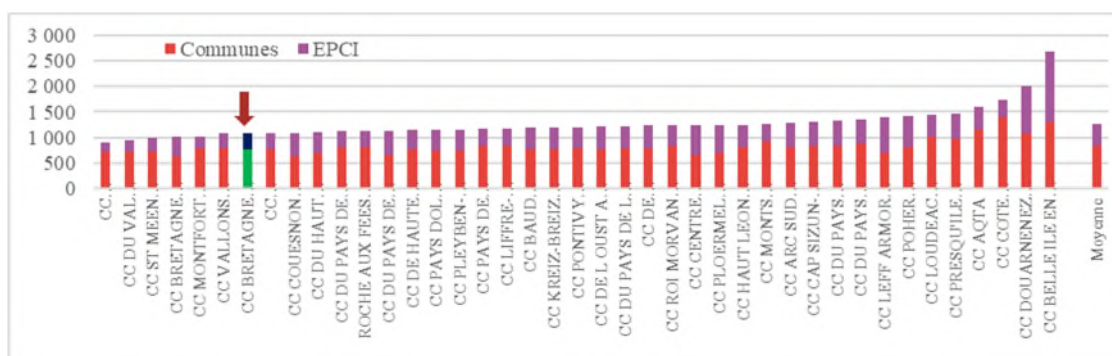
Ces structures, historiquement rattachées aux trois anciens cantons du territoire, ont été sollicitées lors de la fusion des deux anciennes communautés de communes de Moyenne Vilaine et Semnon et du Pays de Grand-Fougeray en 2017, afin d'envisager leur fusion et d'assurer une cohérence d'action sur le nouveau territoire communautaire. Ces démarches n'ont pas abouti, chacun des offices ayant souhaité conserver son mode de fonctionnement, sa gouvernance et ses prérogatives.

La chambre invite BPLC, qui est le principal financeur de ces structures, à réinterroger la cohérence de leur coexistence sur son territoire.

1.5 Une intégration moyenne

Les dépenses moyennes agrégées des communautés de communes bretonnes à fiscalité professionnelle unique (FPU) et de leurs communes membres en 2022 étaient de 1 254 € par habitant (829 € pour les communes et 425 € pour les communautés de communes, soit une part moyenne des dépenses des communautés de communes dans le bloc communal¹¹ de 33,9 %). Avec 1 075 €/habitant, BPLC se situe au 35^e rang sur les 41 communautés de communes (755 € pour les communes et 320 € pour l'EPCI) et sa part dans les dépenses de fonctionnement du bloc communal se limite à 30 %.

Graphique n° 8 : Les dépenses de fonctionnement du bloc communal en 2022 des communautés de communes bretonnes

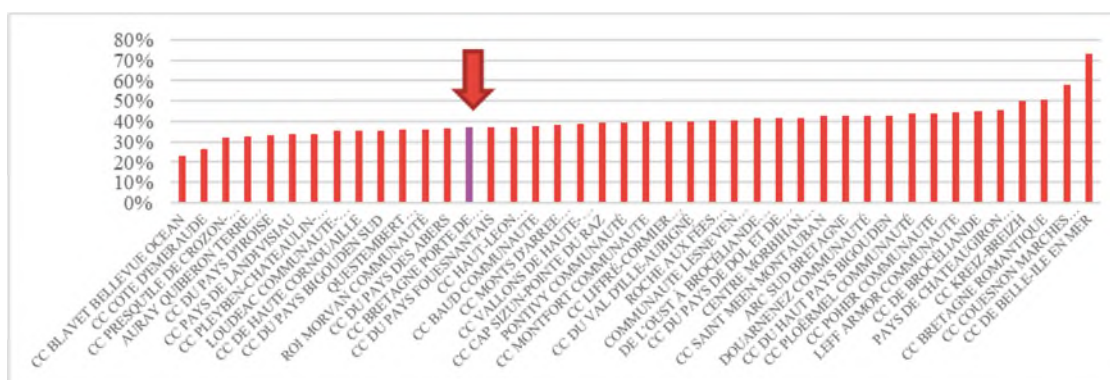


Sources : CRC d'après données OFGL.

¹¹ Le bloc communal définit l'ensemble formé par les communes et les diverses intercommunalités. Il est constitué d'un groupement et de ses communes membres. A défaut de groupement, le bloc communal correspond à la commune isolée.

Cette situation traduit la moindre intégration de BPLC en termes de compétences exercées. Elle est corroborée par un coefficient d'intégration fiscale (Cif) de 37 %, qui est inférieur à la médiane de 40,6 % constatée pour les communautés de communes à FPU bretonnes.

Graphique n° 9 : Les coefficients d'intégration fiscale des communautés de communes bretonnes en 2023



Source : fiches de recensement DGF 2023.

1.6 La gouvernance

1.6.1 Le pacte de gouvernance

1.6.1.1 Une adoption régulière, soutenue par une large majorité de communes membres

BPLC a élaboré son pacte de gouvernance à la suite du renouvellement du conseil communautaire qui a suivi les élections de mars 2020. Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-11-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le président a d'abord inscrit à l'ordre du jour de l'organe délibérant un débat et une délibération sur l'élaboration du projet de pacte entre les communes et l'établissement public, avant qu'il ne soit approuvé à l'unanimité lors de la séance du 16 février 2021. Les conseils municipaux des communes membres en ont ensuite été saisis pour émettre un avis dans un délai de deux mois.

Le 25 mai 2021, le conseil communautaire a ensuite acté le retour des communes membres qui s'est soldé par 17 avis positifs et 3 absences d'avis dans le délai de deux mois. Bien que la délibération du conseil communautaire ait précisé qu'il s'agissait d'avis « *réputés favorables* », la chambre rappelle que les dispositions de l'article précité du CGCT ne prévoient pas que l'absence d'avis dans le délai de deux mois vaille avis favorable. C'est néanmoins sur la base d'une très large majorité de conseils municipaux ayant rendu un avis favorable (17 sur 20) que le conseil communautaire a approuvé définitivement le pacte de gouvernance de l'EPCI.

1.6.1.2 Un pacte qui accorde une place centrale à l'autonomie et l'identité des communes membres

Le pacte de gouvernance repose sur quelques principes forts de fonctionnement, avec en particulier une place centrale des communes et une recherche de transparence de l'action de la communauté de communes en la rapprochant le plus possible de l'ensemble des élus communaux et des habitants. Il est également marqué par la volonté d'assurer un développement équilibré et durable de la communauté de communes, respectant les identités communales et la spécificité des territoires. Il instaure avec les statuts des équilibres de pouvoir et un fonctionnement des instances décisionnelles reposant sur « *la transparence, la représentativité de chaque Commune et la recherche du consensus dans le processus décisionnel* ». La commune est ainsi identifiée comme un acteur central en termes d'action quotidienne de proximité, de fédération des acteurs locaux et de médiation avec les citoyens. Des rencontres des directeurs généraux et secrétaires de mairie sont également prévues quatre fois par an, pour organiser des « *moments d'information, d'échanges et de partage d'expériences (et) faciliter la mise en œuvre des politiques intercommunales et leur articulation avec les politiques communales* ». Enfin, la mutualisation figure parmi les moyens identifiés pour mettre à disposition des communes des matériels, des agents et des compétences utiles à l'ensemble du territoire.

1.6.2 **Le conseil communautaire, le bureau, la conférence des maires et les autres instances**

1.6.2.1 Le conseil communautaire

Le conseil communautaire est composé de 46 sièges, dont 10 pour la commune centre, Bain-de-Bretagne, trois autres communes disposant de trois sièges, 11 autres de deux sièges et cinq d'un seul siège. Cette dispersion des sièges nécessite un consensus très large des communes pour dégager des majorités.

1.6.2.2 Un bureau communautaire comprenant les représentants de l'ensemble des communes

Composé du président, de neuf vice-présidents dont six maires et de dix maires non vice-présidents et sans délégation, le bureau communautaire compte 20 membres. Ce nombre important est destiné à permettre une représentation de l'ensemble des communes sans distinction de leur poids démographique. Il est central dans la gouvernance puisqu'il « *traite les affaires courantes déléguées par le conseil communautaire, recueille les avis des commissions et examine les questions à l'ordre du jour du conseil communautaire* ». Compte tenu de l'importance du nombre de ses membres (20 membres sur 46 conseillers communautaires), le bureau a dû être complété par un comité exécutif resserré, composé des membres détenant une délégation, qui se réunit un après-midi tous les 3 mois après la conférence des maires.

1.6.2.3 La conférence des maires et les autres instances

Tous les maires n'étant pas membres du bureau, la conférence des maires les réunit pour échanger et se concerter dans une instance assurant une égalité entre les communes, indépendamment de leur poids démographique. Elle est également conçue comme un lieu de dialogue sur des sujets intéressant les municipalités et ne relevant pas des compétences intercommunales.

Des commissions thématiques intercommunales sont en outre prévues comme lieux d'information, d'échanges, de réflexions et de propositions. Elles préparent et examinent les dossiers en lien avec leur thématique sans pouvoir décisionnel et sont ouvertes aux conseillers municipaux non communautaires. 10 commissions thématiques ont ainsi été créées en juin 2020, avant que leur nombre ne soit porté à 11 en février 2022. Ce dispositif a par la suite été complété par divers groupes de travail missionnés par le conseil communautaire.

Enfin, un conseil de développement, non obligatoire, est cité pour être consulté sur le projet de territoire, les documents de prospective et de planification, ainsi que sur l'évaluation des politiques locales de développement durable.

En définitive, l'établissement s'est doté d'une gouvernance ouvrant le plus possible la participation aux communes avec un bureau communautaire central dans la prise de décision et accueillant un représentant de chacune des communes. Si cette organisation permet de s'assurer de l'assentiment des communes, la multiplicité des instances et acteurs peut conduire à des avancées plus limitées et moins rapides dans la construction intercommunale.

1.6.3 **Les délégations accordées au président et aux vice-présidents**

Par délibération du 4 juin 2020, le conseil communautaire a délégué un certain nombre de ses compétences au président. Si cette délibération est conforme aux dispositions de l'article L. 5211-10 du CGCT, il est relevé que le champ de la délégation qu'elle instaure apparaît restreint dans le domaine de la commande publique, les attributions du président se limitant à la passation des marchés d'un montant inférieur à 40 000 € HT.

L'arrêté du président du 8 juin 2020 portant délégation de fonction et de signature aux vice-présidents, actuellement en vigueur, soulève plusieurs difficultés. En premier lieu, le périmètre des délégations accordées est imprécis, l'arrêté se bornant à énoncer des domaines d'intervention très généraux : délégation « *au développement économique* » pour la première vice-présidente, « *à la gestion du patrimoine communautaire et aux travaux* » pour le deuxième vice-président, « *à l'action sociale, et à l'emploi* » pour la troisième vice-présidente, « *à la jeunesse et aux sports* » pour le quatrième vice-président, ou encore « *aux finances et aux ressources humaines* » pour la cinquième vice-présidente, etc. Or, la jurisprudence est constante pour rappeler que les délégations de fonction doivent définir avec une précision suffisante leurs limites¹², que la fonction déléguée doit être effective et doit pouvoir être identifiée de façon suffisamment précise pour permettre d'en apprécier la consistance¹³. La délégation s'apprécie en effet de façon restrictive et ne peut comprendre que les actes expressément énoncés¹⁴. Tel n'est pas le cas en l'espèce.

¹² CE, 27 mars 2015, *centre hospitalier Pierre Oudot*, n° 367896 ; CE, 26 février 2014, *société Gestion Camping Caravaning*, n° 351202.

¹³ CE 21 juillet 2006, *commune de Boulogne-sur-Mer*, n° 279504.

¹⁴ CAA Paris, 11 avril 2006, *ville de Paris*.

En second lieu l'arrêté précité dispose qu'« en cas d'absence ou d'empêchement du président, (celui-ci donne) délégation permanente de signature (aux vice-présidents) à l'effet de signer tous actes administratifs, toutes pièces et documents comptables, et correspondances concernant les activités de la communauté de communes ».

La doctrine et la jurisprudence assimilent la délégation de fonction à la délégation de signature¹⁵. Si une délégation de signature est accordée, il convient de mentionner la nature des actes qui pourront être signés. Ainsi, une délégation de fonction avec délégation de signature doit faire mention d'un secteur d'activité et en définir le champ d'intervention. Elle doit indiquer la nature des décisions que l'intéressé est en droit de signer.

Le dispositif mis en place par le président de la communauté de communes distingue les délégations de fonctions et de signatures, ce qui introduit une incertitude sur le périmètre exact des délégations de fonctions accordées et devrait donc être revu. Enfin, la délégation de signature attribuée en cas d'absence ou d'empêchement du président porte sur l'ensemble des activités de l'établissement sans fixer d'ordre de priorité entre ses titulaires. Il en découle une asymétrie entre les périmètres des différentes délégations de fonctions et celui des délégations de signature.

Afin de sécuriser les décisions et actes de gestions pris en exécution de cet arrêté, la chambre recommande de préciser la consistance des délégations de fonctions accordées à chaque vice-président et de fixer un ordre de priorité entre les titulaires des délégations de signature en cas d'absence ou d'empêchement du président. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le président de l'EPCI a indiqué que ces arrêtés seront retravaillés lors de la prochaine mandature. Le contour des délégations ainsi que la liste des actes dont la signature est déléguée seront précisés, de même que l'ordre de priorité entre les titulaires en cas d'absence ou d'empêchement. Dans l'attente de la refonte des délégations, la chambre appelle l'attention de l'établissement sur les risques juridiques auxquels cette situation l'expose.

Recommandation n° 1. Préciser dans des arrêtés individuels en 2025 le périmètre des délégations de fonctions accordées aux vice-présidents.

CONCLUSION DE LA PARTIE

Le territoire de BPLC est situé dans l'aire d'attraction rennaise avec une forte représentation de la classe moyenne et, désormais, une moindre croissance démographique qui s'accompagne d'un relatif vieillissement et donc de besoins en services publics qui évoluent. Ce territoire dispose d'un potentiel fiscal relativement faible, tandis que les dépenses de fonctionnement par habitant de la communauté de communes sont inférieures à la médiane des communautés de communes bretonnes.

¹⁵ CE, 2 février 1951, *préfet de la Marne*.

La commune centre ne représente que 23 % de la population de l'EPCI, tandis que les communes de taille plus réduite ont connu une croissance plus soutenue mettant à leur charge de nouvelles dépenses. Parallèlement, la gouvernance laisse une place prépondérante aux communes, ce qui impose un large consensus pour dégager une majorité. Dans les faits, BPLC se positionne essentiellement en centre de ressources pour les communes, avec à la clé un risque de faible lisibilité de l'action communautaire pour les citoyens.

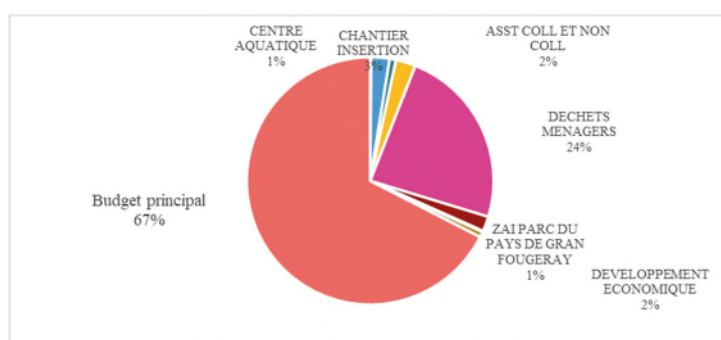
Ce choix se traduit par une intégration moyenne, une multiplicité d'instances et acteurs pouvant conduire à des avancées plus limitées et moins rapides dans la construction intercommunale. En termes d'organisation administrative, la chambre recommande au président de préciser le périmètre des délégations qu'il accorde aux vice-présidents, afin de sécuriser les décisions courantes prises sur ce fondement.

2 LA SITUATION FINANCIÈRE

2.1 Une architecture comptable inutilement complexe

Deux budgets représentent l'essentiel des dépenses de l'établissement : le budget principal (67 % des dépenses de fonctionnement consolidées en 2023, y compris les reversements de fiscalité) et le budget déchets (24 % des dépenses de fonctionnement consolidées).

Graphique n° 10 : Les dépenses de fonctionnement par budgets en 2023



Source : Balances comptables.

Au cours de la période de contrôle, l'EPCI a géré 11 à 14 budgets annexes suivant les exercices (13 en 2024), dont neuf sont relatifs à des opérations d'aménagement. D'autres budgets annexes retracent la gestion des chantiers d'insertion, de l'action touristique, du centre aquatique et du développement économique, bien qu'il s'agisse a priori de services publics administratifs relevant de l'instruction budgétaire et comptable M57 et devant être intégrés au budget principal.

La multiplicité des budgets ne facilite pas l'appréhension globale de la situation financière. Leur nombre pourrait être réduit par le regroupement des budgets relatifs aux zones d'activités et la réintégration des budgets des services administratifs dans le budget principal, conformément au principe d'unité budgétaire. La chambre recommande donc à la communauté de communes de fusionner les budgets annexes relatifs au suivi des zones d'activité en un seul budget annexe. Le président de la communauté de communes a indiqué que cette recommandation serait mise en œuvre pour l'exercice 2026.

Recommandation n° 2. Fusionner les budgets annexes relatifs au suivi des zones d'activité en un seul budget annexe, conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M 57.

Symétriquement, il est observé que le budget principal enregistre les dépenses du service de transport à la demande, alors que s'agissant d'un service public qualifié d'industriel et commercial par l'article L. 1221-3 du code des transports, celui-ci devrait être individualisé dans un budget annexe.

2.2 La gouvernance budgétaire, comptable et financière

2.2.1 Une gouvernance budgétaire à consolider

2.2.1.1 Le rapport d'orientations budgétaires (ROB)

Le ROB 2024 est structuré autour de cinq points : le contexte économique et financier et les tendances des finances publiques locales, l'analyse de gestion des résultats, les mesures de gestion, les prospectives, la mise en œuvre des politiques intercommunales (les grands projets et les politiques intercommunales).

La présentation du contexte économique expose des éléments insuffisamment éclairants ou sans lien avec le budget communautaire (par exemple, les raisons de l'augmentation des dépenses de l'Etat) et ne fait pas état d'hypothèses macroéconomiques utiles à la compréhension des enjeux des budgets à venir (par exemple des hypothèses d'inflation et de taux d'intérêt).

Si le ROB présente les éléments budgétaires concernant l'exécution du budget N-1 et les opérations nouvelles de l'exercice ainsi que la PPI, il n'aborde pas les hypothèses d'évolution de l'épargne brute sur la période de la PPI, ni son financement. De même, le profil d'amortissement de la dette n'est pas présenté alors que l'article L. 2312-1 du CGCT prévoit que le ROB porte notamment sur « *la structure et la gestion de la dette* ». Cette lacune trouve son origine dans le fait que la direction des finances ne dispose pas de logiciel de gestion de la dette et travaille à partir des extractions de son logiciel comptable. L'EPCI gagnerait à se doter d'outils de gestion de sa dette afin d'une part de répondre à ses obligations d'information dans le ROB et, d'autre part, de disposer d'études prospectives qui apparaissent nécessaires à sa croissance.

Enfin, plusieurs informations prévues par les articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT ne figurent pas dans ce document en matière, d'une part, d'évolutions des budgets annexes, notamment ceux relatifs aux zones d'activités et, d'autre part, de ressources humaines (structure des effectifs, éléments de rémunération tels que le traitement indiciaire, la nouvelle bonification indiciaire (NBI), le régime indemnitaire, les heures supplémentaires rémunérées, les avantages en nature et la durée effective du travail).

La chambre invite BPLC à compléter ses rapports d'orientations budgétaires afin d'y inclure les informations obligatoires relatives aux évolutions des ressources humaines et des budgets annexes, ainsi qu'une prospective sur les financements prévus pour la programmation des investissements sous forme de tableaux reprenant les évolutions des principaux agrégats et le mode de financement des projets d'investissement.

2.2.1.2 La programmation pluriannuelle des investissements (PPI)

La PPI liste des projets et globalise des subventions sans les mettre en regard des projets concernés, ce qui nuit à sa lisibilité. Par ailleurs, les taux d'évolution des dépenses et recettes ne sont pas renseignés ce qui ne permet pas d'évaluer la pertinence des projections envisagées.

Enfin, le document ne permet pas de rapporter l'encours de la dette des exercices futurs à un autofinancement projeté. Par conséquent, il n'est pas possible d'apprécier la soutenabilité financière de la PPI, voire l'existence de marges de manœuvre.

Ce document de travail gagnerait à inclure un fléchage des subventions par projet, un calcul de l'encours de dette et des ratios de désendettement.

2.2.1.3 La procédure de préparation budgétaire

Si elle n'est pas formalisée dans le règlement budgétaire et financier que l'EPCI a adopté en janvier 2022¹⁶, la procédure de préparation budgétaire est détaillée dans des lettres de cadrage complètes. Ces documents qui présentent en 2024 les enjeux et actions nouvelles de l'EPCI et le calendrier de la procédure, constituent un outil d'élaboration interne pertinent. La procédure prévoit pour la préparation du budget primitif des rendez-vous permettant aux vice-présidents et aux différents services de présenter les grandes orientations de leur budget. A ce titre, les services sont invités à transmettre les informations dans « *une matrice commune pour présenter (les) dépenses nouvelles et (les) pistes d'économies* ».

Les lettres de cadrage proposent également des consommations de crédits qui, faute d'être arrêtées à une date de début ou de fin de mois, ne facilitent pas leur compréhension. De même, en prenant pour référence les ouvertures de crédits du budget précédent et non un compte administratif anticipé, elles ne tirent pas les conséquences de la sous-consommation manifeste des crédits (cf. infra) qui exigerait de réinterroger les ouvertures de manière approfondie, au-delà des seules « *pistes d'économies* ». **Par conséquent, la chambre recommande à la communauté de communes d'étendre son dialogue budgétaire à l'ensemble des crédits ouverts, sur la base d'un compte administratif anticipé et de compléter à cette fin le règlement budgétaire et financier.** Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le président a indiqué qu'une telle démarche serait engagée.

Recommandation n° 3. : Etablir le dialogue de gestion budgétaire à partir du compte administratif anticipé et non du budget précédent.

2.2.1.4 Une qualité des prévisions budgétaires insuffisante

Alors que les dépenses de fonctionnement du budget principal sont très largement prévisibles avec d'importants versements aux communes (3,6 M€ sur 11,4 M€ de dépenses de gestion des services en 2022), le niveau de consommation des crédits témoigne d'une insuffisante qualité des prévisions budgétaires. Au cours de la période sous revue, la section de fonctionnement a ainsi enregistré des taux de consommation des crédits ouverts de 88,6 % en moyenne en dépenses réelles et de 94,4 % en recettes réelles. A titre d'illustration, alors que le montant du fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR) est figé depuis plus de dix ans à 1,37 M€, l'EPCI l'a inscrit à son budget primitif 2022 pour 1,65 M€.

¹⁶ Le règlement budgétaire et financier présente l'organisation comptable et financière de l'organisme : cycle budgétaire, chaîne comptable, modalités de gestion de la comptabilité d'engagement, règles relatives aux délégations, opérations de fin d'exercice, rappel des règles en matière d'imputations comptables.

Tableau n° 2 : Taux de réalisation des prévisions budgétaires hors opérations d'ordre*

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne
Taux de réalisation des dépenses réelles de fonctionnement	87,36%	96,45%	94,28%	86,10%	83,87%	83,26%	88,55%
Taux de réalisation des recettes réelles de fonctionnement	88,62%	72,73%	100,81%	97,75%	98,76%	107,41%	94,35%
Taux de réalisation des dépenses réelles d'investissement	10,26%	22,92%	21,52%	19,38%	34,04%	65,39%	28,92%
<i>Dont taux de réalisation du total des opérations d'équipement</i>	8,81%	28,46%	15,79%	9,31%	6,68%	63,25%	22,05%
Taux de réalisation des recettes réelles d'investissement	23,93%	13,83%	21,16%	19,03%	65,20%	89,22%	38,73%

Source : CRC d'après les comptes administratifs.

* Formule de calcul : $\text{Prévisions budgétaires (BP + DM + RAR N-1)} / (\text{Mandats ou titres émis} + \text{Rattachements ou RAR})$.

La section d'investissement est également affectée par des prévisions irréalistes, avec 22,1 % de réalisations en dépenses et 38,7 % en recettes. Le taux moyen d'exécution des opérations d'équipement est également très faible. En particulier, les opérations libellées « maison de la jeunesse », « piscine » et « bâtiment social mutualisé » ont fait l'objet d'inscriptions dès 2018 sans donner lieu à consommation de crédits ou pour des montants très faibles¹⁷, ce qui témoigne d'une maîtrise insuffisante de la construction budgétaire.

Il est également observé que les 2,2 M€ de crédits ouverts au budget primitif 2022 du budget principal pour la construction de la piscine, n'ont donné lieu à aucune exécution, alors même que des marchés ont été attribués en mars 2022. En réalité, le budget annexe « centre aquatique » disposait de 5,1 M€ d'ouvertures de crédits¹⁸, consommés à hauteur de 1,9 M€ auxquels s'ajoutent 0,4 M€ de restes à réaliser. Les crédits du budget principal sont donc devenus sans objet et auraient dû être annulés.

En définitive, les taux d'exécution apparaissent médiocres. **La chambre invite BPLC à améliorer ses prévisions budgétaires en définissant mieux ses besoins en fonctionnement et en recourant à une programmation plus efficiente en investissement.**

¹⁷ 1 M€ d'inscriptions en 2018 pour l'opération maison de la jeunesse pour 21 000 € consommés y compris les restes à réaliser, 7,44 M€ pour la piscine pour 32 000 € consommés en 2018, 0,925 M€ pour le bâtiment social mutualisé, pour 15 000 € consommés en 2018.

¹⁸ La communauté de communes a opté pour la technique des autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP) pour l'ensemble des crédits concernant la piscine, soit plus de 8,3 M€. Les AP constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Les CP constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AP correspondantes. L'équilibre budgétaire de la section d'investissement s'apprécie en tenant compte des seuls CP.

2.2.2 Une gouvernance comptable qui gagnerait à être davantage formalisée

2.2.2.1 Le règlement interne de commande publique

Des documents pédagogiques à destination des acheteurs sont produits par l'établissement. Leur objet est principalement lié aux processus applicables aux procédures formalisées et aux marchés à procédure adaptée (MAPA) de plus de 40 000 € HT. Ils ne traitent donc pas de l'ensemble des achats, ni des seuils propres à l'établissement pour lesquels une mise en concurrence allégée pourrait être exigée. Ils n'abordent pas non plus les supports de publicité et délais pouvant être accordés aux entreprises pour répondre.

La chambre invite BPLC à définir un règlement interne de la commande publique spécifiant :

- **les conditions de mise en concurrence, les modalités de publicité et les délais applicables selon des seuils à définir et à adapter aux besoins ;**
- **les modalités de contrôle des achats ;**
- **les documents sur lesquels reposent ces contrôles.**

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président a indiqué qu'un tel règlement serait mis en œuvre en 2026.

2.2.2.2 Le circuit comptable

Une note de 2020 décrit le circuit comptable propre à l'établissement, depuis la réception des factures jusqu'à leur mandatement. Elle apparaît incomplète dans la mesure où elle ne traite pas la partie amont du circuit, qui débute par l'engagement de la dépense et l'émission des bons de commande adressés aux fournisseurs. S'il est prévu que ces bons de commande soient transférés au service des finances pour validation, il n'est pas demandé que les éléments constitutifs de la mise en concurrence soient transmis par le service gestionnaire à cette occasion. En outre, le circuit mis en place par cette note repose sur une transmission physique des documents entre les différents acteurs, sans qu'il soit tenu compte du fait qu'une partie de la chaîne comptable est dématérialisée (cf. point 2.2.2.3 du présent rapport), ce qui occasionne des doublons entre des étapes matérialisées et dématérialisées, et occasionne des tâches inutiles.

La chambre invite BPLC à réinterroger son circuit de la dépense puis à définir un règlement comptable le formalisant et détaillant les contrôles attendus des services fonctionnels¹⁹.

En réponse aux observations provisoires, le président a indiqué qu'un tel règlement sera mis en œuvre en 2026.

¹⁹ Les services dits fonctionnels ou supports sont les services qui aident les services opérationnels dans leurs missions de service public. Il s'agit des services ressources humaines, informatique, achats, finances, juridique, etc.

2.2.2.3 Une comptabilité d'engagement non exhaustive

La liste des engagements non soldés à la date du 18 juin 2024 s'élevait à quelque 896 000 € en section de fonctionnement, dont 230 000 € remontant au 17 janvier 2024, qui correspondent en réalité à des engagements de 2023 réintégrés dans l'exercice 2024 à cette date.

Plus globalement, les 113 engagements non soldés présentaient une ancienneté moyenne de 95 jours, ce qui tend à démontrer la présence d'engagements devenus sans objets qui devraient en être retirés afin de fiabiliser la situation réelle de la consommation des crédits et, ce faisant, le montant des crédits disponibles.

Cette situation s'explique en partie par une dématérialisation incomplète du circuit des bons de commande, qui impose que les bons de commande papiers soient dématérialisés pour être transmis au service finances pour validation et engagement comptable, avant d'être rematérialisés pour envoi aux fournisseurs. Ce faisant, les services transmettent fréquemment leurs bons de commande directement aux fournisseurs, sans en passer par l'étape de dématérialisation et validation par le service finances, bien que cela soit contraire à la note sur le circuit comptable et aux délégations dont disposent les agents.

En l'absence d'une comptabilité des engagements exhaustive et fiable, BPLC n'est pas en mesure de connaître avec exactitude le montant de ses crédits disponibles, ce qui l'expose à un risque important en matière de maîtrise de la dépense. Elle doit donc impérativement réinterroger ses procédures et ses outils. Ce travail constitue également un préalable indispensable à toute démarche visant à positionner l'EPCI comme centre de ressources pour les communes.

La chambre rappelle que la tenue d'une comptabilité des engagements exhaustive et fiable est un préalable indispensable à la préparation budgétaire, au pilotage de son exécution et à l'arrêté des comptes qui doit tenir compte des rattachements et des restes à réaliser.

La chambre invite BPLC à dématérialiser complètement la chaîne comptable et à veiller à l'exhaustivité et la fiabilité de ses engagements.

2.2.2.4 Les achats

En 2023, le chapitre 011 « charges à caractère général » du budget principal recensait 383 fournisseurs. Ce nombre témoigne d'un éparpillement des tiers, puisqu'un seul de ces fournisseurs - le propriétaire des locaux de la gendarmerie - centralise 29 % de ces achats, tandis que cinq autres dépassent le seuil de 40 000 € et représentent 47 du total des achats.

Cet éparpillement des fournisseurs se reflète dans le nombre de mandats (1 694 mandats ventilés en 2 398 lignes en 2023). Certains, en particulier les grandes surfaces, les commerces de bricolage et le fournisseur d'énergie, génèrent de nombreux mandats de faibles montants, si bien que leurs factures gagneraient à être regroupées dans des factures mémoires, afin que les montants des mandats correspondants ne soient pas inférieurs à leur coût de traitement administratif pour BPLC.

Cette activité comptable reflète une organisation insuffisamment centralisée, dans laquelle les agents effectuent les achats au fil de l'eau. L'organisation des achats pourrait donc être améliorée par un travail de regroupement des factures, la création de régies de dépenses, voire la création d'un magasin assurant une gestion des stocks, ce qui permettrait de limiter les temps de déplacement liés aux achats et une réduction du nombre de mandats.

En réponse aux observations provisoires, le président a indiqué que le règlement comptable qui sera mis en œuvre en 2026 portera également sur la rationalisation des achats.

2.2.3 L'encaissement irrégulier des recettes par le titulaire des marchés transports

Le transport à la demande (TAD), tarifé 2 € par trajet, a été confié par BPLC à un prestataire, dans le cadre d'un marché public de prestations de services. Celui-ci prévoit la mise en place d'une régie de recettes et une réfaction des sommes facturées à BPLC à hauteur des recettes perçues par le prestataire.

Dans les faits, le prestataire n'a pas été nommé régisseur par BPLC et les factures consultées par la chambre se limitent à une simple déclaration d'encaissement, ce qui ne permet pas de vérifier que l'intégralité des recettes perçues sont effectivement défalquées des sommes facturées.

En outre, dans la mesure où les recettes du TAD ne transitent pas dans le budget de BPLC, le dispositif mis en place ne respecte pas le principe d'universalité budgétaire qui proscriit toute compensation entre dépenses et recettes. Par ailleurs, faute de nomination par l'ordonnateur de BPLC d'un régisseur chez le prestataire, ce dernier manipule des deniers publics sans y être habilité, ce qui contrevient au principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable. Le prestataire s'expose ainsi à l'infraction financière de gestion de fait réprimée par l'article L. 131-15 du code des juridictions financières.

La chambre recommande à BPLC de mettre fin à ce dispositif sans délai. En réponse au rapport d'observations provisoires, le président a précisé que les marchés de transports qui seront renouvelés en 2025 comporteront des conventions de mandat permettant l'encaissement, par les titulaires, de la participation des usagers.

Recommandation n° 4. Créer sans délai une régie de recettes pour l'encaissement des recettes perçues dans le cadre du transport à la demande.

2.3 La fiabilité des comptes

2.3.1 D'importantes recettes à classer en 2022

Si le solde des comptes d'attente 471 était modeste jusqu'en 2021, il s'élevait 255 867 € à fin 2022, ce qui représentait 3,1 % des produits de gestion de l'exercice. Cette somme correspondait pour l'essentiel à des recettes de ventes de terrains (155 000 €) encaissées en septembre et octobre 2022 et à une subvention de la région Bretagne (96 000 €) perçue le 20 décembre de la même année. Bien que la situation ait été apurée en 2023, le fait que ces recettes n'aient pas été comptabilisées dans les opérations de 2022 a conduit à réduire indûment le résultat de cet exercice et à augmenter d'autant celui de 2023.

2.3.2 Des documents budgétaires et comptables incomplets

Plusieurs états du compte financier unique (CFU) 2023, nécessaires à la compréhension des comptes, ne sont pas renseignés : état du personnel, flux réciproques avec les communes (état D10), liste des budgets annexes et des organismes de regroupement auxquels adhère la communauté, liste des établissements publics créés (état IB3.1 à 3), variations du patrimoine (état B12), liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subvention (annexe B1.7 et article L. 2313-1 du CGCT). L'EPCI a également attribué à la société en nom collectif (SNC) des Noes une concession d'aménagement qui n'est pas non plus renseignée dans les annexes budgétaires. Par ailleurs, l'état IV B3.1 (provisions constituées) enregistre une provision négative qui devrait normalement figurer dans la colonne des reprises de provision.

Enfin, bien que BPLC ait mis en place en janvier 2022 des autorisations de programme et crédits de paiement (AP-CP) pour la construction de sa piscine, l'état IIB1 (présentation des AP votées) du budget primitif (BP) 2024 ne les recense pas. De même, le DOB ne renseigne pas le recours à cette technique.

La chambre invite BPLC à porter une plus grande attention à la confection de ses documents budgétaires et comptables. En réponse aux observations provisoires, le président a indiqué que les états listés par la chambre seront renseignés dans le compte financier unique 2025.

2.3.3 Le budget « développement économique »

BPLC s'est dotée d'un budget « développement économique » au sein duquel sont imputées des dépenses et recettes éparses, dont la nature ne permet pas de les rattacher à ce budget : travaux de signalétique, viabilisation d'une ancienne déchetterie, participations à une ombrière, animation de « co-working », dépenses relatives à l'entretien d'une partie du siège de l'établissement et recettes de cessions immobilières relatives à des zones d'activités, loyers pour des éoliennes au titre d'un bail emphytéotique (11 000 € par an).

Résultat de la reprise de budgets préexistants dans les précédentes communautés de communes, le bilan de ce budget totalise 10,6 M€ d'actifs nets qui sont sans rapport avec le développement économique et ne devraient donc pas y figurer : travaux de voirie générale, requalification de la ZA de Bain-de-Bretagne, travaux sur la ZAI de Crevin, terrain sur la ZA de Pancé... Ces actifs incorporés historiquement dans ce budget auraient dû être ventilés sur les budgets annexes dédiés ou sur le budget principal s'il s'agissait d'équipements non cessibles.

De même, l'imputation de la maison de services sur ce budget n'est pas justifiée dans la mesure où, d'une part, la vocation économique du bâtiment n'est pas établie et, d'autre part, les dépenses de fonctionnement correspondantes sont imputées sur le budget principal.

En définitive, ce budget « développement économique » supportant d'importantes charges de fonctionnement étrangères à son objet, que les loyers ne peuvent pas couvrir (cf. infra), il est donc structurellement déficitaire. La chambre recommande à l'EPCI de l'expurger des opérations qui lui sont étrangères, pour n'y intégrer que les opérations en lien direct avec son objet, ce qui nécessitera de reventiler une partie des actifs et du passif dans les budgets adéquats.

Recommandation n° 5. Intégrer en 2025 dans le budget développement économique les seules opérations en lien direct avec son objet.

2.3.4 Des imputations erronées qui altèrent l'information comptable

- L'imputation comptable du Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

Les imputations du FPIC varient sur la période, avec pour certains exercices un enregistrement sur les comptes relatifs au FNGIR. Cela nuit à la fiabilité des comptes et à leur comparabilité d'un exercice sur l'autre, faute de permanence des méthodes.

- Les comptes 1678 « Autres emprunts et dettes ».

Dans le cadre de la fusion des communautés de communes, l'EPCI a restitué la compétence petite-enfance/enfance/santé à quatre communes de l'ancienne communauté de communes du Pays de Grand-Fougeray à compter du 1^{er} mars 2018. La rétrocession des équipements²⁰ aux communes concernées donne lieu au remboursement par ces dernières des emprunts que l'EPCI continue de rembourser (126 685 € par an à compter de 2018). Les recettes correspondant aux sommes versées par les communes à l'EPCI sont comptabilisées au compte 1678 « Autres emprunts et dettes ». Cette imputation est erronée puisque s'agissant en réalité d'une subvention en annuité, les sommes concernées devraient être enregistrées au compte 13²¹. Le bilan s'en trouve faussé, avec à la clé un encours de dette surévalué de 760 107 € au 31 décembre 2023. **Ce montant devra être corrigé par BPLC tandis que l'engagement correspondant devra figurer dans les annexes budgétaires.**

En 2023, le budget principal a versé une subvention d'équipement de 1 626 432,91 € au budget annexe piscine, imputée au compte 168751 « Emprunts et dettes assimilées GFP de rattachement » de ce dernier. Cette imputation erronée (la recette aurait dû être comptabilisée au compte 13251 « Subventions d'investissement rattachées aux actifs non amortissables GFP de rattachement ») fausse le passif du budget annexe par l'inscription d'une dette qui est en réalité une subvention d'équipement. La chambre invite BPLC à corriger le bilan de son budget annexe piscine en conséquence.

En réponse aux observations provisoires, le président a indiqué que les corrections requises seront intégrées dans le compte financier unique 2025.

²⁰ L'ALSH, le multi-accueil et la maison de santé du Grand-Fougeray, la salle de sports/Dojo de Ste-Anne-sur-Vilaine et le bâtiment à vocation sportive de la Dominelais.

²¹ La partie relative aux intérêts de la dette remboursée devrait être comptabilisée au compte 747 « subventions reçues » et celle partie relative au capital au compte 138 « subventions d'investissement reçues ».

2.3.5 Les rattachements des dépenses et des recettes

La communauté de communes n'a procédé au rattachement de ses dépenses aux exercices les concernant qu'à compter de 2020. Cette procédure a été tardivement mise en œuvre et devra être fiabilisée par la mise en place d'une comptabilité d'engagement fiable : les mandats rattachables à l'exercice 2018 s'élevaient par exemple à la somme de 0,533 M€, tandis qu'en 2020, seulement 29 000 € ont été rattachés alors que 0,182 M€ de mandats payés en 2021 concernaient l'exercice précédent. De même, l'exercice 2023 enregistre 0,331 M€ de recettes qui auraient dû être rattachées à l'exercice 2022.

La mise en place tardive puis partielle de l'obligation comptable de rattachements de dépenses et de recettes nuit à la fiabilité des comptes présentés par BPLC, en raison du caractère significatif des insuffisances relevées. Pour y remédier, la chambre lui recommande de tenir une comptabilité d'engagement conforme à l'instruction budgétaire et comptable M57, permettant de procéder de manière fiable aux rattachements de dépenses et de recettes.

Recommandation n° 6. Tenir une comptabilité d'engagement conforme à l'instruction budgétaire et comptable M57, permettant de procéder de manière fiable aux rattachements de dépenses et de recettes.

En conclusion, les erreurs affectant la comptabilisation de l'encours de dette et les rattachements de dépenses et de recettes, de même que l'imputation au budget annexe « développement économique » de nombreuses opérations étrangères à son objet, nuisent à la fiabilité des comptes de BPLC.

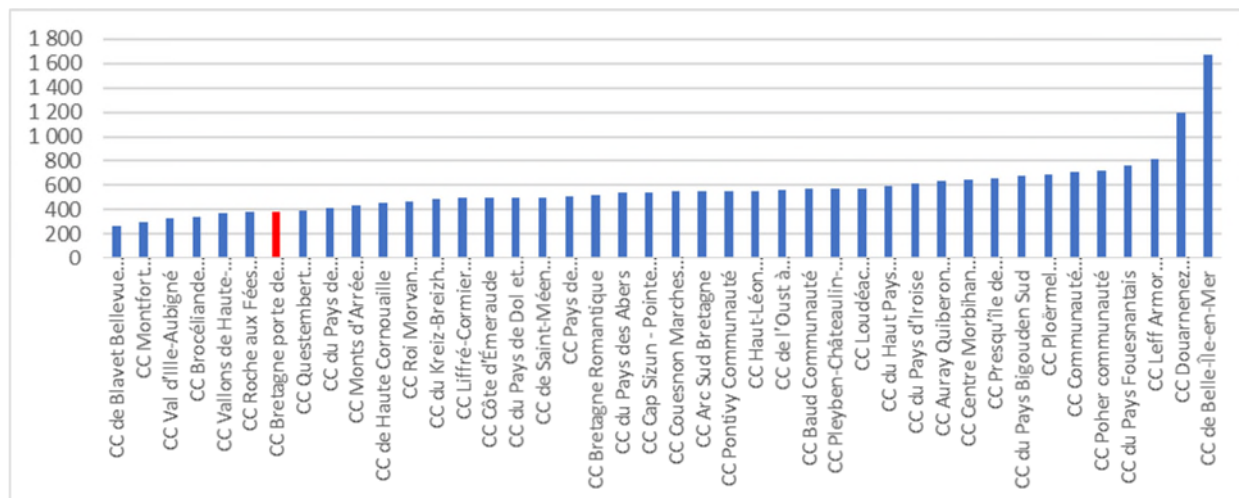
2.4 Une situation financière saine grâce à une structure de dépenses favorable et des investissements circonscrits

Les désordres comptables relevés au point précédent ont conduit la chambre à retraiter les opérations imputées aux comptes 1678 « Autres emprunts et dettes », pour réaliser l'analyse financière.

Avec 386 € par habitant en 2022, BPLC se situe en 7^e position des communautés de communes bretonnes disposant des plus faibles recettes. Cette situation s'explique par un potentiel fiscal²² et un coefficient d'intégration fiscale inférieurs à la moyenne, mais aussi par des budgets annexes moins importants (142 € par habitant pour une médiane de 187 € et une moyenne de 214 €, ce qui place BPLC en 12^e des EPCI disposant des plus faibles recettes de budgets annexes en 2022).

²² Le potentiel fiscal de l'EPCI était de 255 € en 2023 (fiche DGF 2023) pour une médiane des communautés de communes bretonnes de 295 € (30^e rang sur 46 communautés de communes).

Graphique n° 11 : Recettes de fonctionnement en € par habitant des communautés de communes bretonnes en 2022



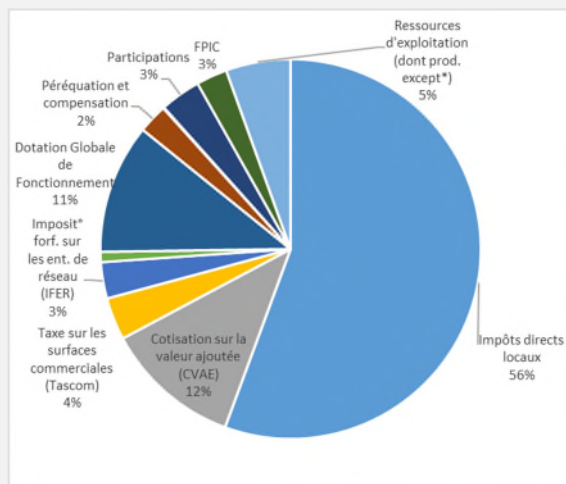
Source : Data OFGL.

2.4.1 Les produits de gestion : des réformes fiscales à l'origine d'une réduction des marges de manœuvre

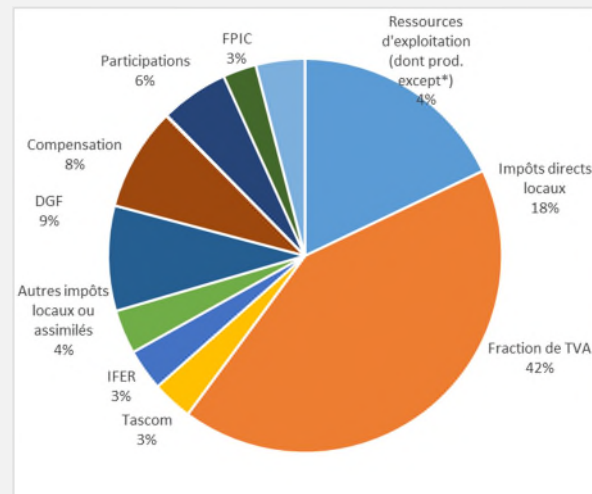
Les recettes de gestion ont enregistré une croissance moyenne annuelle de 3,9 % entre 2018 et 2023 (soit 1,2 % en euros constants, c'est-à-dire hors inflation) et s'élevaient à 12,6 M€ cette dernière année.

La période sous revue est caractérisée par de fortes ruptures avec la crise sanitaire puis la reprise de l'inflation, mais aussi des réformes de la fiscalité locale (suppression de la taxe d'habitation et transfert d'une partie de la TVA, suppression progressive de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), exonération des bases industrielles de la taxe foncière notamment). Ces différentes réformes ont réduit la part des impôts directs locaux, qui sont passés de 56 % à 18 % des produits de l'EPCI, le produit de la fraction de TVA représentant désormais 42 % du total. Bien que BPLC ne dispose pas d'un pouvoir de taux sur cette recette, celle-ci lui permet de conserver un produit intégrant l'inflation et la croissance de la richesse nationale. Les dotations diverses et les subventions perçues, structurellement moins dynamiques que la TVA, sont pour leur part passées de 20 % à 26 % des recettes totales, en particulier avec des compensations fiscales qui ont augmenté (0,3 M€ en 2018, 1,1 M€ en 2023). L'exonération de la moitié des bases fiscales industrielles de cotisation foncière des entreprises (CFE), compensée par l'Etat, a représenté 2,9 M€ en 2022.

Graphique n° 12 : Répartition des produits 2018



Graphique n° 13 : Répartition des produits 2023



CRC d'après ANAFI et des comptes de gestion.

Sur 2,2 M€ de recettes supplémentaires, 1,8 M€ sont liés à des recettes fiscales en croissance (dont 0,140 M€ d'augmentation de la fiscalité directe). La communauté de communes a également pu bénéficier de participations supplémentaires pour ses activités, notamment de la caisse d'allocations familiales (Caf) (152 000 € en 2018 et 323 000 € en 2023), de l'Etat pour la maison France Service (35 000 €), de la commune centre de Bain-de-Bretagne pour la gendarmerie (53 000 € en 2023) et, plus globalement, de l'ensemble des communes membres (0 € en 2018, 73 000 € en 2023). Par ailleurs, BPLC a fait évoluer certains de ses financements spécifiques à l'exercice de compétences nouvelles, comme la taxe additionnelle pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi), dont le montant est passé de 75 000 € en 2018 à 198 533 € en 2023 (taux additionnel sur le foncier bâti passé de 0,0927 % en 2018 à 0,456 % en 2023).

Tableau n° 3 : Les produits de gestion du budget principal 2018-2023

en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne	Var. en Moy. constants
Impôts directs locaux	5 778 436	6 017 482	6 004 572	1 927 667	1 929 719	2 252 455	-17,2%	-19,3%
Fraction de TVA	0	0	0	3 546 410	3 886 169	5 310 033		
Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)	1 204 446	1 344 636	1 164 819	1 318 947	1 292 187	0	-100,0%	-100,0%
Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)	374 816	344 817	338 992	386 414	361 678	416 818	2,1%	-0,5%
Imposit* forf. sur les ent. de réseau (IFER)	321 458	314 401	347 135	335 971	371 388	429 285	6,0%	3,2%
Autres impôts locaux ou assimilés	90 905	160 675	-9 150	160 747	107 153	453 204	37,9%	34,3%
Dotation Globale de Fonctionnement	1 148 116	1 115 302	1 104 801	1 109 245	1 089 310	1 085 283	-1,1%	-3,7%
Péréquation et compensation	260 389	311 284	338 633	1 054 033	1 041 492	1 062 749	32,5%	29,0%
Dotation générale de décentralisation	5 300	18 260	12 840	15 768	12 597	8 313	9,4%	6,6%
FCTVA	2 900	1 060	364	643	756	798	-22,8%	-24,8%
Participations	360 052	485 531	488 181	469 983	522 588	702 928	14,3%	11,3%
FPIC	273 701	327 342	328 477	347 751	357 396	345 496	4,8%	2,0%
Ressources d'exploitation (dont prod. except*)	571 435	441 348	655 552	385 431	464 283	506 250	-2,4%	-4,9%
Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0	0		
= Produits de gestion (A)	10 391 954	10 882 138	10 775 216	11 059 009	11 436 716	12 573 611	3,9%	1,2%
Dont fiscalité directe et TVA	5 778 436	6 017 482	6 004 572	5 474 077	5 815 888	7 562 488	5,5%	2,8%

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

La communauté de communes avait voté un taux de 10,99 % de taxe d'habitation (TH), applicable aujourd'hui aux résidences secondaires. Les taux de CFE et de foncier non bâti sont également demeurés inchangés (respectivement 26,36 % et 2,22 %) sur l'ensemble de la période. En revanche, la communauté de communes a voté un taux de 0,5 % pour le foncier bâti en 2023 (pour un produit de 140 000 €), jusque-là non concerné par la fiscalité communautaire, et de 1 % pour 2024.

En définitive, la structure de recettes repose sur une part significative de fiscalité (75 % en 2018, 70 % en 2023). Si cela s'accompagne d'une perte de pouvoir de taux dans la mesure où 42 % des recettes du budget principal sont constituées de la fraction de TVA, cette structure a permis une croissance favorable des produits de gestion. Désormais, les marges de manœuvre fiscales se limitent à la CFE et à la taxe foncière.

2.4.2 Les charges de gestion

Les charges de gestion qui s'élèvent à 9,9 M€ en 2023, ont enregistré une croissance moyenne annuelle de 2,4 % depuis 2018, soit un niveau inférieur à l'inflation. En euros constants, elles ont diminué de 0,2 % en moyenne annuelle grâce notamment à la diminution des versements aux communes (-0,4 M€, y compris versements de fiscalité aux communes) et du FNGIR²³ payé par la communauté de communes.

²³ Le FNGIR permet d'assurer à chaque collectivité territoriale, par l'intermédiaire d'un prélèvement ou d'un versement, que les ressources perçues après la suppression de la taxe professionnelle sont identiques à celles perçues avant cette suppression. Les montants prélevés ou reversés au titre du FNGIR sont fixes et reconduits chaque année.

En regard, ses dépenses propres (charges à caractère général, personnel, subventions) ont augmenté de 1,5 M€, soit une hausse de 5,3 % en moyenne annuelle entre 2018 et 2023 (+2,6 % en euros constants).

Tableau n° 4 : Les charges de gestion – budget principal

en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne	Var ^{an} . Moy. € constants
Charges à caractère général	2 066 761	2 134 533	1 905 687	2 030 062	2 138 617	1 847 947	-2,2%	-4,8%
Charges de personnel	1 502 688	1 349 569	1 566 276	1 599 197	1 869 109	2 425 021	10,0%	7,2%
Subv° de fonct. (dt except*)	720 712	1 465 538	1 040 062	1 304 948	1 210 573	1 314 665	12,8%	9,8%
Autres charges de gestion (dont excep*)	881 460	923 057	973 360	947 729	926 070	1 117 076	4,9%	2,1%
Attribution de compensation	1 611 724	1 611 723	1 440 630	1 440 630	1 440 630	1 440 630	-2,2%	-4,8%
Dotation de solidarité communautaire	671 562	331 154	331 543	331 980	329 324	314 023	-14,1%	-16,3%
Reversements conventionnels de fiscalité	0	0	0	0	101 401	116 584		
FNGIR	1 367 686	1 367 686	1 367 686	1 367 686	1 368 800	1 367 686	0,0%	-2,6%
= Charges de gestion (B)	8 822 593	9 183 261	8 625 244	9 022 232	9 384 524	9 943 631	2,4%	-0,2%

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

NB : L'augmentation des charges à caractère général en 2019 est liée à des dépenses non rattachées (principalement électricité – 66 K€ et transports).

Les subventions de fonctionnement s'élèvent à 1,3 M€ en 2023 et constituent le principal poste de croissance (+12,8 % d'évolution moyenne annuelle) des charges de gestion depuis 2018 (0,72 M€). Elles regroupent les fonds de concours versés à l'ensemble des communes et à la SAPL du Sud Vilaine²⁴ (84 000 € en 2018, 507 000 € en 2023), des participations obligatoires nouvelles (participation à l'établissement public territorial de bassin (EPTB) Vilaine au titre de la Gemapi, passée de 12 000 € en 2018 à 159 000 € en 2023 et 214 008 € en 2024, participations à l'association Soliha au titre de la rénovation de l'habitat, 91 000 € en 2023). A ces dépenses, s'ajoutent des subventions supplémentaires au budget annexe piscine (+146 000 € en 2023). Cette croissance est toutefois à nuancer en raison d'un changement de périmètre avec la transformation d'une partie de la dotation de solidarité communautaire (DSC) en fonds de concours en fonctionnement (0,331 M€).

Les dépenses de personnel constituent également un important poste de croissance, le premier en valeur, le second en proportion, puisqu'elles sont passées de 1,5 à 2,4 M€ entre 2018 et 2023. Cette croissance s'explique en partie par des changements de périmètre. Ainsi le service d'animation jeunesse, payé en charges à caractère général jusqu'en 2022 a été internalisé en 2023 (entre 400 000 et 636 000 € de dépenses jusqu'en 2022, puis 505 000 € en 2023 dont 379 000 € de dépenses de personnel internalisé). La part du régime indemnitaire dans le total des rémunérations est restée stable sur la période en moyenne (27,2 % du traitement brut en 2018, 26 % en 2023).

²⁴ Gestion d'un accueil de loisir sans hébergement et d'un multi accueil par délégation de service public.

Le renforcement des effectifs et de la structure administrative

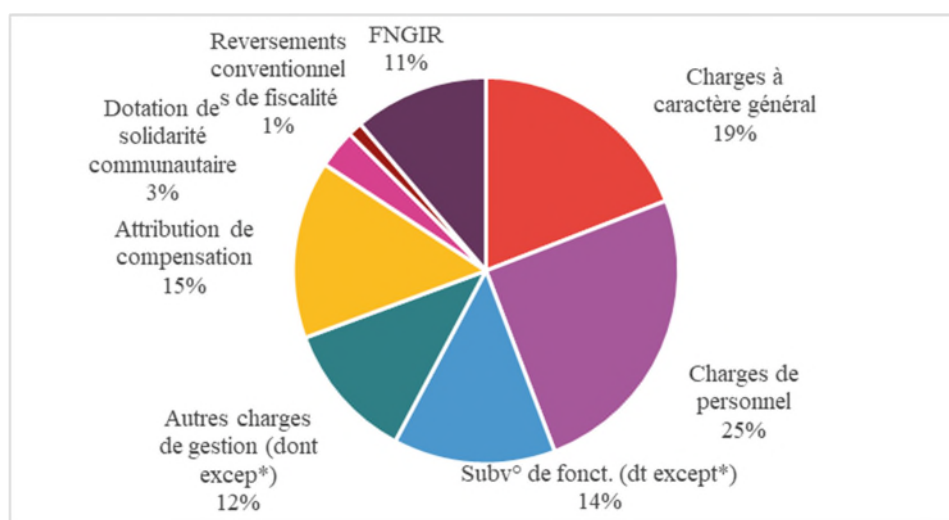
Les effectifs de BPLC sont passés de 39 à 57 agents entre janvier 2018 et décembre 2023. Les créations de postes permanents sont intervenues dans les domaines du tourisme, de la mobilité, de l'animation culturelle (une animatrice), des solidarités et de l'emploi (un responsable de pôle), de la jeunesse (un coordonnateur et une équipe d'animation jeunesse), du numérique (une animatrice) et pour la Maison France services (deux postes d'accueil).

La structure administrative a été renforcée au cours de la période, avec le recrutement d'agents de catégories A et B (chargés de mission, un ingénieur, une secrétaire générale, deux techniciens territoriaux). En 2024, l'EPCI a poursuivi ce mouvement avec le recrutement d'un agent chargé du système d'information géographique (SIG), d'un agent comptable et d'une assistante administrative. Il envisage également de recruter un conducteur de travaux en 2025 à l'occasion de la prise de compétence assainissement.

Enfin, certains postes de dépenses ont connu des changements de périmètre : la commission locale des charges transférées (Clect) s'est prononcée sur une valorisation du transfert de charges de la piscine de Bain-de-Bretagne de 0,171 M€, ce qui s'est traduit par une diminution à cette hauteur de l'attribution de compensation versée à partir de 2020 par la communauté de communes et une subvention de 0,146 M€ au budget annexe en 2023, laquelle augmentera avec la mise en service de la piscine lors de son ouverture en juillet 2024.

La structure des dépenses apparaît favorable, puisque plus d'un quart d'entre elles sont fixes (attributions de compensation et FNGIR), tandis qu'un autre quart correspondant à des subventions sont peu évolutives (fonds de concours en fonctionnement (0,5 M€), loyer de la gendarmerie (0,5 M€), participations obligatoires (SDIS pour 0,5 M€), stabilité des subventions à certaines associations (Les Menhirs et Opus 17, 60 000 € par an sur l'ensemble de la période). Au total, ce sont près de 45 % des dépenses qui sont peu évolutives.

Graphique n° 14 : Répartition des charges de gestion



Source : CRC d'après les comptes de gestion.

2.4.3 La formation de l'autofinancement et l'endettement

La structure de financement favorable de l'EPCI (dépenses en grande partie fixes et recettes portées par l'inflation pour la TVA et augmentation de la pression fiscale), a entraîné une augmentation de son épargne de gestion de plus de 1,1 M€ (+10,9 % en moyenne annuelle). De fait, les dépenses de gestion ont diminué en euros constants, conduisant à un excédent brut de fonctionnement qui représente désormais près de 21 % des produits de gestion contre 15 % en 2018.

Tableau n° 5 : La formation de l'autofinancement

en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne	Var ^{an} . Moy. € constants
Produits de gestion (A)	10 391 954	10 882 138	10 775 216	11 059 009	11 436 716	12 573 611	3,9%	1,2%
Charges de gestion (B)	8 822 593	9 183 261	8 625 244	9 022 232	9 384 524	9 943 631	2,4%	-0,2%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 569 361	1 698 877	2 149 972	2 036 777	2 053 306	2 629 980	10,9%	8,0%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>15,1%</i>	<i>15,6%</i>	<i>20,0%</i>	<i>18,4%</i>	<i>18,0%</i>	<i>20,9%</i>		
+/- Résultat financier	-121 499	-113 067	-102 008	-96 273	-82 699	-102 115	-3,4%	-5,9%
+/- Titres et mandats annulés sur exercices an	-14 915	1 310	0	53 637	2 230	-15 830	1,2%	-1,4%
= CAF brute	1 432 946	1 587 120	2 047 963	1 994 141	1 972 838	2 512 035	11,9%	9,0%
- Annuité en capital de la dette	285 075	293 180	294 229	278 481	271 476	294 512	1,2%	-2,0%
= CAF nette ou disponible (C)	1 147 871	1 293 940	1 753 735	1 715 660	1 701 362	2 217 523	11,9%	11,1%

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

En parallèle de l'amélioration de sa situation financière, l'endettement du budget principal s'est réduit, passant de 5,2 à 4,9 M€. La communauté de communes a ainsi pu améliorer ses marges de manœuvre avec une capacité théorique de désendettement (encours de dette sur capacité d'autofinancement) qui est passée de 3,6 à 2,7 années.

La dette communautaire du budget principal s'éteint en moyenne en 17 années en raison d'emprunts mobilisés sur des périodes longues (en moyenne 23 années de durée de mobilisation initiale). Cette dette a été mobilisée à taux fixes pour 78 % de l'encours restant dû au 1^{er} janvier 2024, ce qui s'est traduit par une relative stabilité des taux d'intérêt sur la période, l'EPCI n'ayant en contrepartie pas bénéficié de la forte baisse des taux intervenue avant 2021. Le désendettement de l'EPCI ne s'est donc pas traduit par une diminution de l'annuité qui est stable sur la période et le demeurera sur les prochains exercices. Les Caf brute et nette ont évolué favorablement, en parallèle de l'épargne de gestion (+1,1 M€).

Cette situation favorable du budget principal n'est remise en cause ni par l'important déficit structurel du budget annexe développement économique, qui nécessiterait une réévaluation de 0,2 M€ de la subvention du budget principal pour assurer la couverture des annuités d'emprunts (encours de dette de 1,9 M€), ni par la mobilisation d'emprunts de 3 M€ en 2023 notamment pour financer le centre aquatique. La capacité de désendettement du budget principal après consolidation de l'endettement du centre aquatique et du budget développement économique s'élevait à 3,8 années en 2023, soit une valeur qui demeure favorable.

2.4.4 La situation patrimoniale

2.4.4.1 Des investissements limités financés par des ressources pérennes

L'EPCI a investi sur son budget principal et son budget centre aquatique près de 17,5 M€ (12,7 M€ sur le budget principal dont 8,3 M€ sous forme de fonds de concours et subventions d'équipement entre 2018 et 2023 incluant 1,6 M€ au budget annexe centre aquatique ici retraité). Les subventions versées concernent en particulier Mégalis pour le déploiement de la fibre (3,7 M€), les fonds de concours aux communes (1,6 M€), les aides économiques (0,8 M€) ou encore 0,3 M€ pour la construction de logements sociaux.

Le déploiement du très haut débit sur le territoire de BPLC

BPLC a signé une convention le 31 octobre 2023 actant sa participation totale au syndicat mixte Mégalis Bretagne pour un montant total de 6,1 M€ (trois phases de raccordement de 19 733 locaux). Il y est rappelé que l'EPCI avait déjà versé 4 M€ pour les deux premières phases de déploiement qui concernaient 9 140 locaux (10 764 locaux actualisés par la convention) à couvrir avant fin 2023. Selon les données du déploiement de l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), seuls 7 201 locaux sur les 9 140 prévus étaient raccordables au 31 décembre 2023.

L'établissement avait donc versé 67 % de sa participation à Mégalis Bretagne, alors que seulement 36,5 % des locaux étaient raccordables fin 2023 et qu'un retard de déploiement affectait plus de 3 500 adresses. Ces avances ont représenté un coût pour BPLC qui aurait pu décaler dans le temps la mobilisation à due concurrence de ses emprunts. Dans sa réponse aux observations provisoires, Mégalis a indiqué qu'au 31 décembre 2024, 12 974 prises étaient désormais raccordables, soit un taux de couverture de 66 %. La chambre relève que ce résultat a été atteint avec un an de retard.

La chambre invite BPLC à améliorer le pilotage de ce dossier en contrôlant davantage son exécution et en renforçant le dialogue de gestion avec Mégalis Bretagne.

Parmi les principaux investissements réalisés, 2,1 M€ ont concerné la construction de bâtiments, 6,5 M€ la construction du centre aquatique, 0,8 M€ la construction de la maison de jeunesse, 0,7 M€ un centre technique communautaire et 0,3 M€ le siège de la communauté de communes.

Tableau n° 6 : Le financement des investissements des budgets principal et annexe centre aquatique

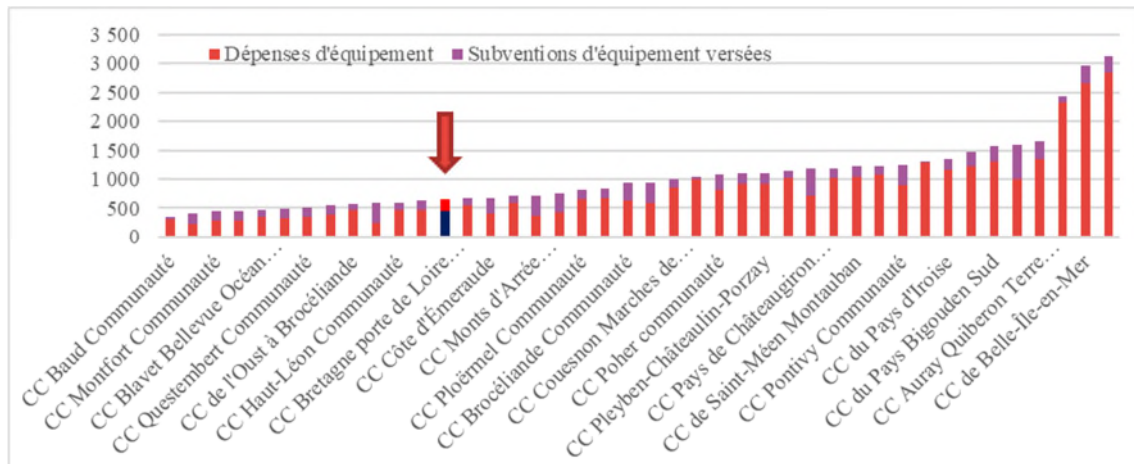
en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul sur les années
CAF brute	1 432 946	1 587 120	2 047 963	1 994 141	1 972 838	2 512 035	11 547 044
- Annuité en capital de la dette	285 075	293 180	294 229	278 481	271 476	294 512	1 716 953
CAF nette ou disponible (C)	1 147 871	1 293 940	1 753 735	1 715 660	1 701 362	2 217 523	9 830 091
Taxe d'aménagement	0	0	3 090	0	0	35 547	38 638
+ Fonds de compensation de la TVA (F)	105 911	165 018	170 977	131 187	-79 805	74 002	567 290
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	215 356	163 501	711 940	544 017	-825 624	373 612	1 182 802
Subvention centre nautique					1 428 471	1 313 944	2 742 416
+ Participation des communes	126 685	126 685	126 685	126 685	126 685	126 685	760 107
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	98 870	0	0	63 000	0	161 870
+ Produits de cession	55 000	206 447	9 500	0	7 700	450 000	728 647
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	502 951	760 521	1 022 192	801 889	720 427	2 373 791	6 181 770
= Financement propre disponible (C+D)	1 650 822	2 054 461	2 775 927	2 517 549	2 421 788	4 591 314	16 011 861
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	629 385	1 549 192	663 046	845 927	-338 835	1 012 942	4 361 657
- Centre nautique					1 907 346	4 584 772	6 492 118
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	528 846	927 073	787 434	1 211 241	1 139 493	2 058 051	6 652 138
+/- Variation autres dettes et cautionner	0	0	1 848	10	0	10 760	12 618
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	492 591	-421 805	1 323 599	460 371	-286 216	-3 075 211	-1 506 671
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)					100 000	3 000 000	3 100 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	492 591	-421 805	1 323 599	460 371	-186 216	-75 211	1 593 329

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

NB : en 2022, les chiffres négatifs intègrent les transferts d'actifs et de subventions au budget annexe « Centre aquatique » - La subvention de 1,6 M€ du budget principal au BA « centre aquatique » en 2023 a été retraitée en dépenses et recettes. la Caf nette du budget centre aquatique était de 1 € en 2022 et -1 € en 2023 – non pris en compte dans le tableau ci-dessus.

L'effort d'investissement constaté entre 2018 et 2023 s'élève à 655 € par habitant, dont 203 € versés sous forme de subventions d'équipements. Ce niveau est inférieur à la médiane des communautés de communes bretonnes (939 €) et l'un des plus faible de la région (30^e sur 42). La proportion de subventions versées est également inférieure à la moyenne (69 % pour l'EPCI pour une moyenne de 79 %).

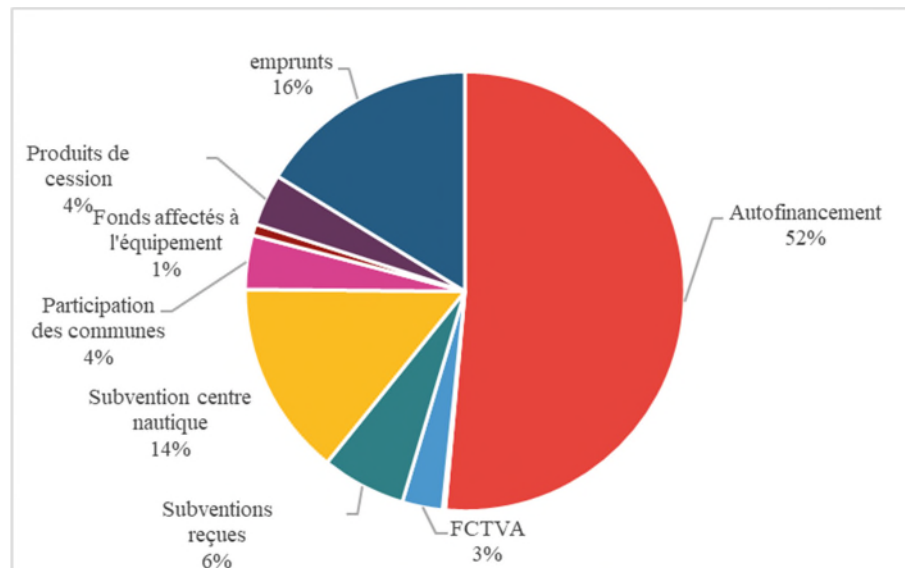
Graphique n° 15 : Les investissements 2018-2023 des communautés de communes bretonnes (tous budgets) – en € par habitant



Source : CRC d'après données OFGL – tous budgets afin de permettre des comparaisons entre les EPCI.

En termes de structure, l'EPCI a autofinancé ses investissements à 52 %, ce qui lui a permis de limiter le recours à l'emprunt à 16 % (3,1 M€). Cette répartition des ressources de financement est équilibrée et pérenne.

Graphique n° 16 : Le financement des investissements 2018-2023 (budget principal et centre aquatique)



Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

2.4.4.2 L'équilibre du bilan

Le fonds de roulement (FDR) de l'EPCI est passé de 6,9 M€ au 1^{er} janvier 2018 à 8,6 M€ au 31 décembre 2023. Le besoin en fonds de roulement (BFR) était en moyenne de 2,2 M€ sur la période, en particulier en raison des budgets zones d'activité déficitaires, dont la trésorerie est portée par le budget principal (2,1 M€ au 31 décembre 2023, dont 1,1 M€ pour la seule ZAI du pays de Grand-Fougeray). Le BFR a augmenté en raison de la disparition de l'excédent du budget « développement économique » qui était de 1,6 M€ au 31 décembre 2018. Seuls quatre budgets annexes ont des dettes²⁵ et ils ne représentent pas un risque particulier pour le budget principal.

Tableau n° 7 : Le bilan fonctionnel de BPLC

au 31 décembre en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Fonds de roulement net global	7 405 440	6 983 635	8 307 235	8 769 612	9 062 271	8 631 445
- Besoin en fonds de roulement global	605 627	1 725 888	2 972 629	3 499 734	2 031 367	2 333 392
<i>Dont compte de rattachement avec les budgets annexes**</i>	-504 128	-1 830 934	-3 166 373	-3 992 025	-2 703 993	-2 328 923
=Trésorerie nette	6 799 813	5 257 748	5 334 606	5 269 879	7 030 904	6 298 053
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	468,9	320,6	348,5	321,8	412,1	337,7

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

La constitution du budget annexe pour le centre aquatique s'est traduite par un emprunt mobilisé inutilement, qui s'est ajouté à ceux mobilisés sur le budget principal. De même, l'encours de dette de ce dernier (5,6 M€ au 31 décembre 2023), générateur de frais financiers, a contribué à l'important FDR, qui s'est accru de 1,2 M€ au cours de la période. Cela se traduit par une trésorerie inutilement abondante, avec près de 11 mois de charges courantes. Cette situation devrait inciter BPLC à réinterroger sa politique de financement et, plus largement, son périmètre d'intervention.

En 2024, l'EPCI a approuvé le placement de 1,95 M€ de fonds provenant de ventes immobilières.

2.4.5 La programmation pluriannuelle des investissements (PPI)

Bâtie sur une bonne situation financière en 2023, la PPI 2024-2027 produite à l'appui du ROB ne présentait pas de risque particulier. Néanmoins, plusieurs projets n'y étaient pas intégrés (crématorium communautaire, implantation d'un pôle de loisirs de pleine nature), tandis que le contexte budgétaire national devenu plus contraint pèse sur ses partenaires (Etat, Région, Département).

La chambre invite la communauté de communes à revoir ses prévisions budgétaires 2025-2030 et sa PPI, en tenant compte des résultats de l'exercice 2024 et de l'évolution des dotations et participations de l'Etat.

²⁵ Centre aquatique (2 M€ au 31 décembre 2023), développement économique (1,8 M€), ZAI du pays de Grand-Fougeray (0,4 M€) et assainissement (0,2 M€).

2.5 La situation financière des budgets annexes

2.5.1 Le budget développement économique

Les recettes de ce budget sont constituées de loyers (éoliennes, bureaux de la pépinière, maison de services), d'indemnités relatives à de la TVA due lors de ventes immobilières, de cessions immobilières et de subventions. Le budget a porté la construction d'un bâtiment (Steriad 2) destiné à abriter une pépinière d'entreprises et d'une maison de services, valorisés à 2,6 M€ à l'actif et subventionnés à hauteur de 0,7 M€.

Les loyers perçus diminuent sur la période, passant de 100 000 € en 2018 à 90 000 € en 2023. En regard de ces faibles loyers, le budget supporte d'importantes charges à caractère général (0,128 M€ par an en moyenne entre 2018 et 2023 et 0,164 M€ en 2023), dont des frais d'entretien de terrains. Par ailleurs, ce budget annexe est porteur de dettes bancaires (1,6 M€ en 2018 et 1,841 M€ en 2023 en raison de la mobilisation d'un emprunt de 1,5 M€ en 2021 pour financer la maison des services et l'extension du bâtiment Stériad, siège de la communauté de communes accueillant notamment divers services aux entreprises).

La section de fonctionnement de ce budget est donc structurellement déficitaire avec un autofinancement net négatif de 0,2 M€ en moyenne sur l'ensemble de la période 2018-2023. Une subvention d'équilibre de 89 000 € a ainsi été versée par le budget principal à ce budget en 2023. La chambre invite BPLC à revoir le périmètre de ce budget pour en optimiser la gestion (cf. point 2.3.3 du présent rapport).

2.5.2 Le budget « déchets ménagers »

Ce budget enregistre les participations au syndicat mixte de collecte et traitement des ordures ménagères (Smictom) des Pays de Vilaine et la perception de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (Reom) pour le compte de ce dernier, comme l'autorise l'article L. 2333-76 du CGCT.

Une convention de 2003, renouvelable tous les trois ans par tacite reconduction encadre les relations entre le Smictom et BPLC. Le Smictom vote chaque année le taux de Reom et transmet les éléments de facturation à ses membres afin qu'ils émettent les titres de recettes correspondants. Dans les faits, les impayés sont à la charge des membres du Smictom, ce qui n'est pas prévu par la convention précitée, qui mentionne simplement que l'EPCI « *a demandé à recouvrer, en lieu et place du SMICTOM, le produit de la REOM* ».

Les participations et facturations du Smictom ont augmenté de 7,9 % en moyenne annuelle entre 2018 et 2023, et ont donné lieu à une augmentation moyenne annuelle de la Reom de 8,6 %. Cette hausse s'explique en partie par la forte croissance des dépenses du syndicat mais aussi par la reconstitution massive de ses réserves, avec un fonds de roulement de 4,7 M€ au 31 décembre 2023 et une trésorerie de 5,9 M€ représentant 6 mois de charges courantes. La chambre observe que ces évolutions sont intervenues sans que BPLC sollicite de réunions budgétaires avec le Smictom. La chambre recommande à BPLC d'établir un dialogue de gestion avec le Smictom dans le cadre de l'élaboration de son budget.

Recommandation n° 7. Organiser un dialogue de gestion avec le Smictom dans le cadre de l'élaboration du budget de ce dernier.

CONCLUSION SUR LA SITUATION FINANCIÈRE

La communauté de communes, grâce à une intégration moyenne et une stratégie visant moins à intervenir en gestion directe d'équipements qu'à constituer un appui aux communes en privilégiant des financements croisés, dispose d'une structure financière favorable. Celle-ci lui a permis d'augmenter son autofinancement, de disposer d'une bonne capacité de désendettement et d'un niveau de fonds de roulement permettant de financer ses futurs investissements.

A cet égard, si les réserves financières de l'établissement ont pu progresser à la faveur notamment d'une augmentation de la fiscalité, le niveau de cette dernière devra être réinterrogé lorsque la PPI aura été actualisée.

3 LES RELATIONS FINANCIÈRES AVEC LES COMMUNES

Les dépenses versées aux communes s'élèvent en moyenne à 2,6 M€ par an entre 2018 et 2023. En diminution en 2020 en raison du transfert de la charge liée à la piscine de Bain-de-Bretagne et de moindres fonds de concours, ces dépenses ont augmenté depuis lors, à la faveur notamment de la progression des fonds de concours attribués aux communes. Si l'attribution de compensation représente la moitié de ces dépenses, les fonds de concours constituent un mode d'intervention privilégié de la communauté de communes avec près de 1,1 M€ de dépenses en 2023 (en fonctionnement et en investissement), soit 36 % du total des dépenses en faveur des communes.

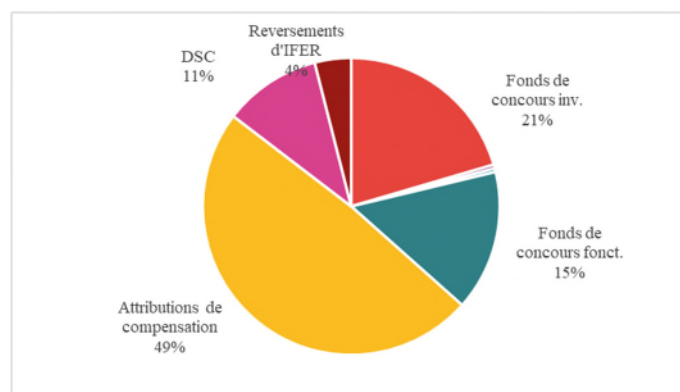
Tableau n° 8 : Les dépenses de l'EPCI en faveur des communes

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Fonds de concours inv.	116 816	252 586	93 010	151 628	262 084	604 217
Charges générales	12 950	19 420	10 600	23 047	13 161	12 256
Personnel remboursé	0	11 630	8 290	17 295	6 082	11 641
Fonds de concours fonctionnement.	61 430	468 086	422 777	470 732	457 906	452 294
Attributions de compensation	1 613 529	1 613 529	1 442 435	1 442 435	1 442 435	1 442 435
Dotation de solidarité com. (DSC)	671 562	331 154	331 543	331 980	329 324	314 023
Reversements d'IFER	74 649	72 809	80 897	78 118	102 027	117 248
Total	2 550 936	2 769 214	2 389 551	2 515 236	2 613 019	2 954 114

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Avec en moyenne 57 € par habitant de reversements de fiscalité au profit des communes en 2023, l'EPCI se situe à un niveau proche de la médiane des EPCI bretons (62 € par habitant) et en 28^e position sur 60 pour les seules communautés de communes.

Graphique n° 17 : Répartition par nature des flux financiers au bénéfice des communes en 2023



Source : CRC d'après les fichiers des mandats et les balances.

3.1 Dépenses des communes et caractéristiques socio-économiques

Les déterminants de la dépense publique mesurés par les dépenses de fonctionnement par habitant résident principalement dans le potentiel financier²⁶, l'effort fiscal²⁷ lui-même lié en partie à la longueur de la voirie par habitant²⁸. De fait, la longueur de la voirie par habitant expliquerait 20 % des dépenses de fonctionnement par habitant²⁹.

Globalement, la croissance démographique explique en partie la croissance des dépenses des communes concernées³⁰. La jeunesse de la population n'est pas corrélée au niveau des dépenses de fonctionnement, les charges étant portées par les communes disposant d'un potentiel financier plus important (Grand-Fougeray et Bain-de-Bretagne). Enfin, l'observation des évolutions des dépenses ne fait pas apparaître que la DSC mesurée en € par habitant a une influence sur le niveau des dépenses de fonctionnement, ni même sur leur évolution³¹.

3.2 Le pacte financier et fiscal (PFF)

Un PFF a été adopté en janvier 2022 pour la période 2022-2027, qui correspond également à celle de la PPI. Ce document rappelle les contraintes juridiques pesant sur les relations avec les communes et repose sur un diagnostic financier de l'EPCI et de ses communes membres. Il vise à optimiser les ressources du territoire par l'amélioration du coefficient d'intégration fiscale (Cif) et l'augmentation de la fiscalité, et à procéder à un partage des ressources pour permettre la réalisation du projet de territoire.

Ainsi, le document adopté propose :

- une augmentation de la taxe foncière, qui passe de 0 à 1,5 % pour financer la mise en service du nouveau centre aquatique (déficit attendu de 0,4 à 0,5 M€) et augmenter le Cif à l'origine du calcul des dotations de l'Etat ; le reversement à l'EPCI d'une partie des taxes de foncier bâti perçues par les communes sur les entreprises situées dans les ZA communautaires (30 % en 2026), ainsi que de la taxe d'aménagement collectée sur les zones communautaires ;

²⁶ Coefficient de détermination de 20,4 %. Le coefficient de détermination permet de comprendre combien de variables d'un facteur peuvent être expliquées par sa relation avec un autre facteur. Le coefficient de détermination est égal au coefficient de corrélation (R) au carré.

²⁷ Coefficient de détermination de 60 % - coefficient de corrélation de 77 %.

²⁸ Coefficient de détermination de 27 % et de 37 % en excluant Bain-de-Bretagne.

²⁹ Coefficient de détermination de 20,28 %.

³⁰ Coefficient de détermination de 15 % entre évolution de la population et évolution des dépenses de fonctionnement. Une analyse plus simple rapprochant l'évolution de la population entre 2016 et 2023 et celle des dépenses de fonctionnement sur la même période fait apparaître une forte augmentation des charges des deux communes supportant le plus de charges par habitant (Bain-de-Bretagne, +15 % et Grand-Fougeray, +34 %) indépendamment de leur croissance démographique. Pour les 18 autres communes, le croisement de l'évolution des charges et de la population fait apparaître un coefficient de détermination de 26 % avec une relation de 710 € par nouvel habitant. Le coefficient de détermination entre les charges 2016 et leur évolution 2016-2023 en valeur absolue est de 37,7 %.

³¹ Coefficient de détermination entre l'évolution des dépenses de fonctionnement par habitant et la DSC par habitant pour les communes hors Grand-Fougeray et Bain-de-Bretagne = 2 % avec une corrélation négative.

- la diminution de l'attribution de compensation (AC) à hauteur des cotisations dues au SDIS et l'augmentation de la DSC avec une nouvelle répartition des critères ;
- une évolution du dispositif de fonds de concours avec la transformation des fonds de fonctionnement en fonds d'investissement ;
- une mutualisation des moyens et des financements externes par une PPI de territoire.

3.3 Une volonté de meilleure articulation des budgets communaux et communautaire

Le pacte fiscal et financier propose deux mesures relatives à une meilleure coordination des budgets du bloc communal. Ainsi, il propose que « Les communes membres et la CC BPL s'engagent à se coordonner dans la maîtrise d'ouvrage et la réalisation opérationnelle de leurs opérations sur le territoire de l'ensemble intercommunal. Un PPI consolidé des projets communaux et les projets de la CC BPLC sur le territoire sera réalisé d'ici fin 2021 sur la période 2020-2026 en lien avec le CRTE et la contractualisation des crédits du plan France-Relance. »

Dans ce contexte, le pacte financier rappelle que « Le Contrat de Relance et de Transition Ecologique (CRTE) initié par l'agence des territoires au titre de la mise en œuvre du plan France-Relance nécessite une parfaite coordination entre l'EPCI et ses communes membres » et que « Pour obtenir et mobiliser les financements du CRTE une approche coordonnée des projets d'investissement de la CC BPL et ceux des communes membres est indispensable prenant la forme d'un PPI échéancé de territoire communautaire ».

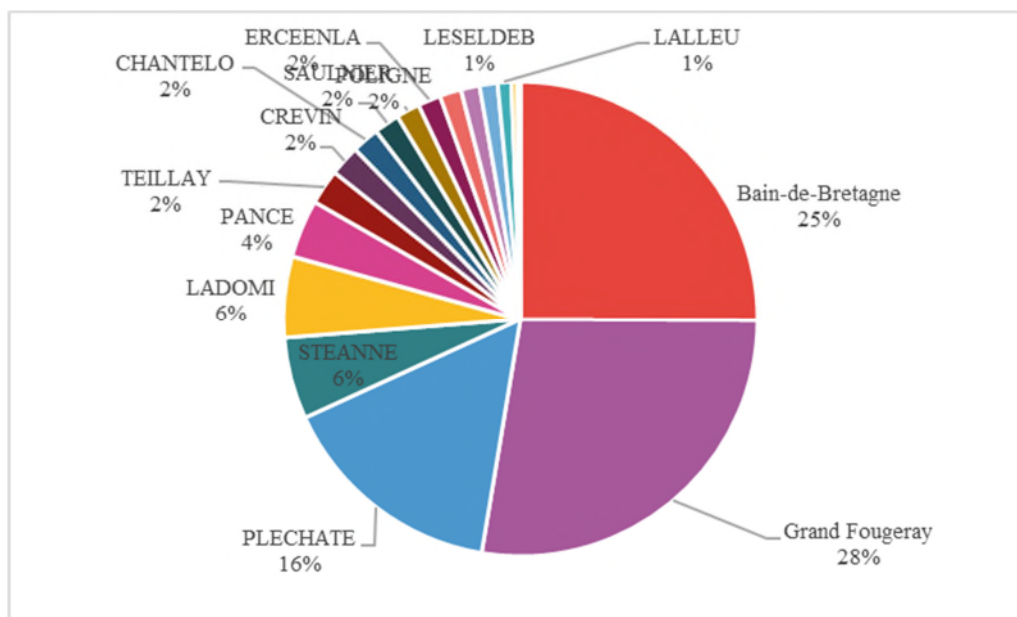
BPLC et ses communes membres s'engagent donc, à travers le PFF, « à se coordonner étroitement afin de présenter un plan pluriannuel d'investissement sur le mandat 2021-2026 listant les opérations sous maîtrise d'ouvrage communale et intercommunale auprès des financeurs potentiels (Europe ; Etat ; Région ; Département notamment) » ajoutant que « Le cas échéant les services de la CC BPL pourront apporter leur expertise et conseils dans le montage des dossiers de demande de financements des communes membres ».

En dépit des ambitions affichées, la PPI consolidée à l'échelle du bloc communal ne s'est pas concrétisée à ce jour.

3.4 L'évaluation des transferts de charges

3.4.1 Les attributions de compensation (AC)

Les AC versées étaient de plus de 1,4 M€ en 2023. Les communes de Bain-de-Bretagne et de Grand-Fougeray en perçoivent 53 %, ce qui reflète l'importance de leur fiscalité transférée à l'EPCI.

Graphique n° 18 : Répartition des attributions par commune

Source : CRC d'après fichiers des mandats.

3.4.2 Le transfert de la piscine de Bain-de-Bretagne

Par délibération du 13 décembre 2018, le conseil communautaire a modifié les statuts de l'EPCI pour intégrer dans les compétences facultatives, l'aménagement, l'entretien et la gestion du centre aquatique situé à Bain-de-Bretagne, qui datait des années 1983-1984. L'arrêté préfectoral du 3 juin 2019 a validé la modification des statuts.

Dans son rapport, la commission locale d'évaluation des charges transférées (Clect) s'appuie sur une méthode singulière pour arrêter le montant de ces dernières. Après avoir reconstitué un emprunt théorique et estimé des charges indirectes, elle propose de prendre en compte un déficit annuel moyen de 171 000 €, afin de neutraliser les difficultés de fonctionnement de l'équipement sur la période 2014-2017, puis d'en déduire la moitié afin de tenir compte des charges de centralité³².

Ce faisant, la Clect a retenu un mode de calcul s'écartant des dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI) qui reposent sur un principe de neutralité budgétaire des transferts de charges. En l'espèce, l'évaluation par la Clect de la charge transférée à BPLC est inférieure à celle que supportait le budget communal. Les modalités de détermination de la charge transférée ont donc été irrégulières et se révéleront coûteuses à terme pour BPLC, indépendamment des fonds de concours en investissement que lui a ensuite versés la commune pour la piscine et la maison de la jeunesse (1,2 M€ au total).

³² Le rapport met en avant le déficit de cet équipement de 2008 à 2017, ainsi que les difficultés de fonctionnement depuis 2014, avec une chute des recettes tarifaires qui sont passées de 0,242 M€ en 2014 à 0,142 M€ en 2017. Le déficit d'exploitation n'a cessé de se creuser, passant de 167 000 € en 2008 à 202 000 € en 2014 et 371 000 € en 2017. Il rappelle également que 52 % des recettes, soit 106 074 €, provenaient d'utilisateurs qui ne résidaient pas sur la commune de Bain-de-Bretagne.

3.4.3 Le transfert des contingents du SDIS

Lors de sa réunion du 27 juin 2023 la Clect a réévalué les charges des communes membres transférées à BPLC afin d'imputer sur l'attribution de compensation le contingent annuel du service départemental d'incendie et de secours (Sdis) qui était auparavant déduit de la dotation de solidarité communautaire (DSC). 0,535 M€ ont ainsi été déduits des attributions de compensation 2024.

3.5 Les dispositifs de péréquation communautaires

3.5.1 La dotation de solidarité communautaire (DSC)

3.5.1.1 Une enveloppe qui a diminué et a été complétée par des fonds de concours irréguliers jusqu'en 2024

La dotation de solidarité communautaire (DSC) est un dispositif de péréquation prévu par la législation. Celle arrêtée par BPLC s'est réduite au cours de la période sous contrôle, passant de 0,672 M€ en 2018 à 0,314 M€ en 2023. Néanmoins, cette diminution n'est qu'apparente puisqu'elle s'est accompagnée d'une augmentation équivalente des fonds de concours versés aux communes en fonctionnement.

Le pacte financier et fiscal précise que *« Ce montant de DSC a été réduit de moitié à 332 k€/an à compter de 2019 afin d'optimiser le CIF de la CC BPL (et la part de DSC supprimée de 332 k€ a été remplacée en 2019 par des fonds de concours en fonctionnement de 332 K€/an en faveur des communes) »*.

Les délibérations correspondantes listent les fonds attribués pour plus de 0,3 M€ par an sans citer d'équipements particuliers, comme l'impose pourtant l'article L. 5214-16 V du CGCT³³. Dès lors, le versement de ces fonds de concours était irrégulier et motivé par la volonté de bénéficier d'une hausse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'Etat³⁴. Le pacte financier et fiscal a mis fin à ces fonds de concours en fonctionnement à compter du 1^{er} janvier 2024.

³³ « *Afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté de communes et les communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours* ».

³⁴ La DGF prend en compte le coefficient d'intégration fiscale (CIF). Le CIF est le rapport entre la fiscalité perçue par l'EPCI et l'ensemble de la fiscalité perçue par l'EPCI et les communes. La fiscalité perçue par l'EPCI est corrigée de l'attribution de compensation et de la moitié de la DSC versée aux communes. En transformant une partie de la DSC en fonds de concours, l'EPCI augmente donc son CIF et la DGF qu'il perçoit de l'Etat.

3.5.1.2 Un mode de calcul irrégulier jusqu'en 2024

A partir de 2018, la DSC se décomposait en plusieurs parts :

- une première part reprenant les montants distribués « *au titre de la péréquation de taxe professionnelle de zone* » par les anciennes communautés de communes en 2001 et 2002 et dont les modalités ne sont pas explicitées par la délibération (0,331 M€) ;
- une part forfaitaire de 10 930 € pour chaque commune (0,219 M€) ;
- une part de 0,3 M€ proportionnelle à la population municipale ;
- une autre part de 0,3 M€ proportionnelle au potentiel fiscal ;
- une réfaction correspondant au contingent incendie (-0,5 M€).

Jusqu'en 2020, en vertu de l'article 1609 nonies C VI du CGI, la DSC devait tenir « *compte prioritairement de l'importance de la population et du potentiel fiscal ou financier par habitant* ». En l'espèce, la dilution de ces deux critères dans la DSC définie par BPLC a conduit à la fragiliser au plan juridique. De même, la réfaction de la DSC au titre du contingent incendie était irrégulière s'agissant d'une compétence transférée et d'une somme qui aurait dû faire l'objet d'un transfert de charges figé, imputé sur l'attribution de compensation reversée aux communes.

Afin de tenir compte des dispositions de l'article L. 5211-28-4 du CGCT applicables à compter de 2021, le pacte financier et fiscal a modifié les composantes de la DSC, avec une enveloppe de 0,8 M€ répartie pour moitié forfaitairement à égalité entre les communes, pour un quart selon le revenu fiscal par habitant et un autre quart selon le potentiel fiscal des communes. Ces mesures ont été mises en œuvre à compter de 2024. La suppression de l'imputation du contingent incendie sur la DSC et la réduction de l'attribution de compensation prévue par le pacte financier et fiscal ont mis fin à l'irrégularité précitée.

Ces nouvelles modalités de calcul et la part forfaitaire substantielle se traduisent par une enveloppe de DSC par habitant allouée aux communes qui est inversement proportionnelle à l'importance de leur population. La DSC par habitant de la commune la moins peuplée est ainsi 4,2 fois plus élevée que celle de la commune la plus peuplée (13 €/habitant pour Bain-de-Bretagne et 56 € par habitant pour la commune de La Couyère). Par ailleurs, les délibérations d'attribution des DSC ne permettent pas aux communes d'en contrôler le mode de calcul.

L'adoption du pacte financier et fiscal a permis de régulariser les anomalies constatées en matière de fonds de concours en fonctionnement et de réfaction au titre du contingent incendie. Il demeure cependant que les ressources fiscales de l'EPCI sont majoritairement issues de deux communes (Bain-de-Bretagne et Grand-Fougeray) qui conservent des dépenses par habitant supérieures à la moyenne des communes, ce dont la DSC ne tient pas compte et qui peut les fragiliser. Elle ne tient pas non plus compte de certains déterminants des dépenses communales que constituent le linéaire de voirie par habitant et la croissance démographique des communes.

3.5.2 Les fonds de concours

3.5.2.1 Les fonds de concours en fonctionnement

L'EPCI octroyait jusqu'en 2024 des fonds de concours destinés au fonctionnement d'équipements communaux dédiés à la petite enfance. Si les financements alloués apparaissent modestes au regard du budget de BPLC (en 2023, 75 166 € au bénéfice de Bain-de-Bretagne et 55 357 € au bénéfice de la SAPL du Sud Vilaine qui gère une crèche à Grand-Fougeray), leur octroi ne favorise pas l'identification des acteurs du service public de la petite enfance par le citoyen et l'utilisateur.

3.5.2.2 Les fonds de concours en investissement

Le conseil communautaire a arrêté par délibération du 23 mars 2021 le principe de la création d'une enveloppe de fonds de concours en investissement de 0,4 M€ par an pendant trois ans, répartie à égalité entre les communes, soit 20 000 € pour chacune d'elles³⁵. L'enveloppe attribuée à chaque commune est reportable sur l'exercice suivant en cas d'absence de projet.

Il est observé que les opérations subventionnables incluent des dépenses d'équipement mais également des actions comme le « *dynamisme des commerces* » ou des études d'urbanisme. Cela contrevient aux dispositions de l'article L. 5214-16, V du CGCT qui réserve le versement de fonds de concours au financement de la réalisation des équipements appartenant aux communes. **La chambre invite par conséquent BPLC à modifier le périmètre des opérations subventionnables.**

Le pacte financier et fiscal a acté la transformation en 2024 des fonds de concours qui étaient auparavant octroyés en fonctionnement, en fonds de concours en investissement. Par délibération du 18 juin 2024, le conseil communautaire a décidé de fixer à 0,166 M€ le montant de ces fonds de concours pour 2024 et délégué au bureau le soin de fixer annuellement leur montant pour les années 2025 et 2026. Cette délégation de l'assemblée délibérante au bureau apparaît irrégulière, le juge administratif ayant eu l'occasion de rappeler la compétence exclusive du conseil communautaire en matière de fonds de concours³⁶. **La chambre invite la communauté de communes à revenir sur cette délégation.** Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à régulariser la situation dans les meilleurs délais en inscrivant ce point à l'ordre du jour du conseil communautaire.

En définitive, la chambre observe que le dispositif des fonds de concours de BPLC confère aux communes un droit de tirage sur le budget communautaire, qui vise à augmenter la DGF et l'autofinancement de l'EPCI tout en contournant la réglementation en matière de versement de DSC. Constitutif d'un éparpillement des ressources de l'EPCI, ce dispositif présente également l'inconvénient de réduire la capacité de la ville-centre à mener à bien des investissements structurants à l'échelle du territoire intercommunal.

³⁵ Revu à partir de 2024 à 16 650 €.

³⁶ CAA Nantes, Préfet de la Sarthe, 27 mai 2011, n° 10NT01822 : « *il résulte des dispositions susrappelées du V de l'article L. 5214-16 du même code, dans leur rédaction issue de la loi n° 2004-809 du 18 août 2004, éclairées par les travaux parlementaires, que le législateur a entendu conférer aux fonds de concours un caractère exceptionnel justifiant que leur soient appliquées les règles spécifiques de cet article qui ne prévoient aucune délégation possible de sa compétence en la matière par le conseil de communauté* ».

Enfin, BPLC n'ayant pas arrêté de règlement financier permettant d'encadrer l'attribution de ces fonds de concours, la chambre l'invite à en adopter un et à l'intégrer dans son pacte financier et fiscal.

3.6 Les fonds de concours accordés par les communes à l'EPCI

Outre les fonds de concours provenant de sept communes (2 520 €) pour le financement du coût d'une application « *intramuros* » de mise en relation des citoyens avec leur commune, et des 20 communes pour le financement du délégué à la protection des données (9 000 € en 2023), l'EPCI reçoit un fonds de concours de Bain-de-Bretagne dont l'objet est de compenser une partie du coût résiduel de location des locaux de gendarmerie.

Le montant des loyers payés à ce titre par l'Etat à l'EPCI ne couvrant pas la totalité de leur coût de location (le coût résiduel était de 46 000 € en 2021 et de 53 000 € en 2023), ce fonds versé par Bain-de-Bretagne en compense la moitié. Fruit d'un arbitrage remontant à 2012, qui a conditionné l'accord sur le transfert de compétence à cette participation de la commune, **ce dispositif rend inutilement complexe la gestion de ce dossier et gagnerait à être simplifié par la suppression du fonds de concours et l'intégration de son coût dans le calcul de l'attribution de compensation.**

3.7 Une volonté de développer la mutualisation qui ne s'est pas concrétisée

Le pacte financier et fiscal prévoit le « *renforcement indispensable des RH (par exemple techniques et ingénierie de la CC BPL ; chargé d'opérations notamment, mais d'autres pistes restent à explorer) face aux prochains chantiers en investissement* », ainsi que le développement des mutualisations inscrites au projet de territoire : mises à disposition de matériels (banque de matériels partagés), contrats d'entretien des matériels, politique de prévention et de sécurité et restaurants scolaires. Le pacte prévoit également l'élaboration d'un schéma de mutualisation sur le mandat 2020-2026, avec pour principe le financement des charges fixes des services communs ou mutualisés portés par la CCBPL par une réfaction sur les AC des communes, « *afin de maximiser le CIF et d'augmenter la DGF intercommunale* ».

La chambre relève que bien qu'il s'agisse d'un axe prioritaire du projet de territoire et du pacte financier et fiscal, la communauté de communes ne s'est toujours pas dotée d'un schéma de mutualisation. Dans les faits, si elle a mis en place quelques actions de mutualisations, celles-ci demeurent limitées : emploi de chef de projet « *Petites villes de demain* » partagé avec les deux communes labellisées (Bain-de-Bretagne et Grand-Fougeray), groupements de commandes, matériels mutualisés et missions de conseil auprès des communes.

CONCLUSION SUR LES RELATIONS FINANCIÈRES AVEC LES COMMUNES

Alors que le projet de territoire est construit autour de deux axes forts que sont le développement de l'ensemble des communes et le développement des mutualisations, le soutien aux communes prend la forme d'un éparpillement des ressources avec le risque de ne pas accompagner efficacement leur développement et de fragiliser celles qui connaissent une croissance ou portent des équipements de centralité. En raison de ce choix politique assumé depuis de nombreuses années, la communauté s'apparente plus à un syndicat intercommunal à vocation multiple, du point de vue des compétences exercées, qu'à une association de communes visant à mettre en œuvre un projet commun structurant le territoire.

Le second axe portant sur la mutualisation n'a quant à lui que peu évolué et se concrétise principalement dans la mise à disposition gratuite d'équipements au profit des communes.

Au regard de cet état des lieux, la chambre invite BPLC à réfléchir à une conception plus ambitieuse de son rôle d'intercommunalité, ce qui passe par davantage de compétences menées en propre afin d'harmoniser l'action publique sur son territoire et une mise en commun plus poussée des moyens nécessaires à une organisation des services publics structurée au niveau communautaire.

4 LA GESTION DES ZONES D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE (ZAE)

4.1 La stratégie de développement économique

4.1.1 Une absence de formalisation

BPLC ne s'est pas dotée d'un schéma de développement économique ou d'un projet de service fixant des axes stratégiques au pôle économie, en lien avec son projet de territoire.

Dans un contexte de mise en œuvre de l'objectif « zéro artificialisation nette » (Zan³⁷) et de révision des documents d'urbanisme et du Scot, la chambre invite BPLC à formaliser dans un schéma de développement économique sa stratégie pour le territoire, en prévoyant un plan d'actions pour ses différentes zones d'activités économiques.

4.1.2 Une mise à jour de l'inventaire rendue nécessaire par le Zan, qui appelle une réflexion sur le périmètre des ZAE

Afin de se conformer aux prescriptions de la loi Climat et résilience du 22 août 2021 qui a introduit l'objectif Zan, BPLC était tenue de dresser avant fin août 2023 l'inventaire de ses 15 zones et parcs d'activité économique, en détaillant notamment l'état parcellaire des unités foncières les composant, leurs taux de vacances et l'identification de leurs occupants. Le conseil communautaire a délibéré sur ce point en juillet 2023.

Si le taux d'occupation global s'établit au niveau relativement élevé de 70,6 %, 5 zones situées sur les communes des Saulnières, de Tresbœuf, d'Ercée-en-Lamée / Teillay, de Pancé et de Sainte-Anne-sur-Vilaine, affichent de forts taux de vacances, compris entre 55 % et 89 %. Souvent anciennes³⁸, elles sont éloignées de la route nationale 137 qui relie Rennes à Nantes. En outre, certaines d'entre elles ne sont pas raccordées à la fibre optique, ce qui peut constituer un frein à leur commercialisation (Saulnières, les Pins à Tresboeuf, Ercée-en-Lamée). En revanche, celles situées le long de l'axe Rennes-Nantes (Bain-de-Bretagne, Grand-Fougeray, Crevin ou encore Poligné) connaissent des taux d'occupation plus importants.

³⁷ La loi climat et résilience du 22 août 2021 a posé un objectif de zéro artificialisation nette (Zan) à l'horizon 2050 et un objectif intermédiaire de réduction par deux de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2030 par rapport à la consommation mesurée entre 2011 et 2020.

³⁸ ZAE des Salines Saulnières : novembre 2007, ZAE des Pins : août 2014, ZAE des Ajoncs d'Or – Ercée en Lamée / Teillay : reprise en gestion par l'EPCI en 1993 (date de création non connue) ; ZAE de Pancé : pas de date connue ; ZAE de Sainte-Anne-sur-Vilaine : juin 2010.

Depuis la délibération du 5 décembre 2023 par laquelle le conseil communautaire a précisé les critères de définition des ZAE communautaires³⁹, BPLC gère 13 zones⁴⁰ qui s'étendent sur 230 hectares. Les trois principales sont positionnées sur l'axe Rennes-Nantes : Parc de Bel Air – Ferchaud à Crevin, Parc de Château Gaillard à Bain-de-Bretagne et Parc du Pays de Grand-Fougeray, les 10 autres demeurant des zones d'activité de proximité.

Dans un contexte de raréfaction croissante du foncier et au regard de l'ancienneté des ZAE dont les taux de vacances sont les plus élevés, la chambre invite l'EPCI à élargir sa réflexion à la question du devenir des terrains libres et à la possibilité de les transformer en zones d'habitat pour les restituer aux communes.

4.2 La gestion opérationnelle des ZAE

4.2.1 Des transferts incomplets de propriété foncière

Sur certaines zones d'activités, l'EPCI n'est pas propriétaire de la totalité des terrains, en particulier ceux des Sentes à Bain-de-Bretagne qui sont pour certains détenus par la commune et dont le transfert n'est pas prévu. La chambre invite BPLC à se rapprocher des communes concernées afin d'engager le processus d'intégration dans son patrimoine de ces terrains et d'exercer pleinement sa compétence statutaire exclusive en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion des zones d'activités.

4.2.2 Des outils de pilotage et de suivi des opérations incomplets

La direction générale dispose de tableaux de bord principalement budgétaires pour chaque zone d'activité. Si ceux-ci sont de bonne qualité et permettent un suivi des opérations et des volumes de stocks disponibles, ils présentent des écarts avec les tableaux tenus par le pôle économie. Il est par ailleurs relevé qu'en dehors de données provenant de la région, ce pôle ne dispose pas d'informations locales utiles à l'analyse de l'activité économique sur le territoire et de son évolution, telles qu'un inventaire des ouvertures et fermetures des commerces de proximité dans les centres-bourgs, un recensement des locaux commerciaux non utilisés et leur évolution. Faute de disposer de telles données, le pôle n'est pas en mesure de développer des outils de pilotage de son activité. A cet égard, la formalisation d'échanges d'informations avec les chambres consulaires pourrait renforcer l'efficacité de l'action des services communautaires dans ce domaine.

³⁹ « Une volonté publique d'aménagement présente ou future en vue d'y accueillir des activités économiques ; Un zonage économique (Ue) au PLUIH (Hors Uem) ; Une viabilisation existante ou à venir des parcelles destinées à de l'activité économique ; Plusieurs parcelles ou une grande parcelle divisible - Une cohérence d'ensemble ; La présence de plusieurs entreprises ».

⁴⁰ - Parc d'activités de Château Gaillard à Bain de Bretagne et: Pléchâtel ; - ZA de la Fresnais à Bain de Bretagne - Parc d'activités Bel-Air/Ferchaud à Crevin - Parc d'activités du Pays de Grand-Fougeray à Grand-Fougeray - Parc des Lizardais à Grand-Fougeray - ZA des Salines à Saulnières - ZA du Choisel à Poligné - ZA des Ajoncs d'Or et Ercé en Lamée/Teillay - ZA de Pancé - ZA des Pins à Tresboeuf - ZA des Palis à Sainte Anne sur Vilaine – ZA Mingé au Sel de Bretagne - ZA des Sentes à Bain de Bretagne.

En outre, le pôle économie ne dispose pas de tableaux de bord synthétiques comprenant des indicateurs d'alerte (rotation des stocks, résultats projetés, etc.) qui lui permettraient d'appréhender les évolutions de tendance éventuelles et d'assurer une meilleure remontée d'informations à la direction générale. **La chambre invite BPLC à se doter de tels tableaux de bord.**

4.3 La situation financière des ZAE

Au 31 décembre 2023, les stocks de terrains aménagés étaient valorisés à 3,7 M€ et l'encours de dette s'élevait à 0,4 M€, porté en totalité par le budget du parc du pays de Grand-Fougeray. Les risques de trésorerie relatifs à l'activité des ZAE sont d'ores et déjà intégrés dans le budget principal, dans la mesure où la trésorerie de ce dernier supporte celle de ces budgets.

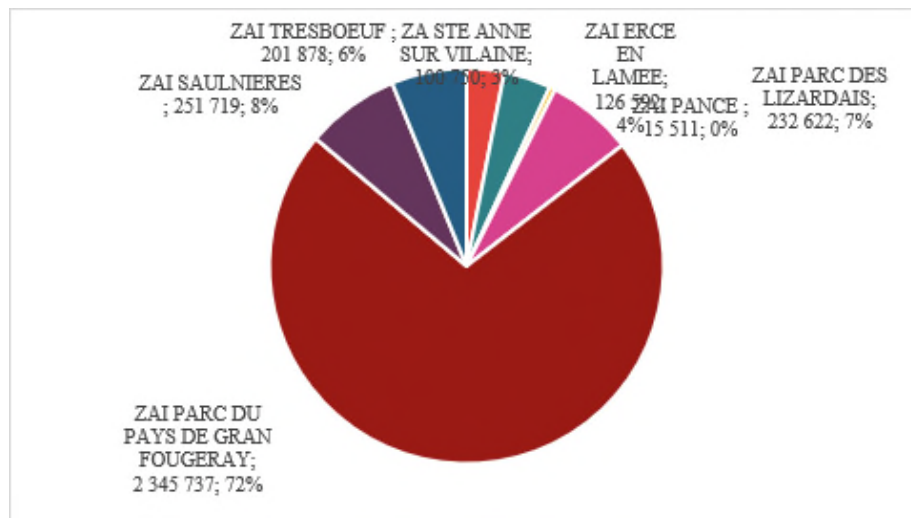
Au cours de la période 2018-2023, l'EPCI a vendu pour 1,2 M€ de terrains et réalisé 1,1 M€ de travaux. La rotation de stocks, faible sur l'ensemble de la période, s'est sensiblement améliorée en 2023, en particulier grâce à une importante cession (0,569 M€) réalisée sur le parc du pays de Grand-Fougeray. Avec une valorisation de 2,346 M€, celui-ci représentait 72 % du total des stocks au 31 décembre 2023. Raccordé à la fibre optique et situé sur l'axe routier Rennes-Nantes, il ne porte pas de risques particuliers.

Tableau n° 9 : La rotation des stocks

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Valorisation comptable des stocks au 31/12 en €</i>	2 942 316	3 772 208	3 180 935	3 826 077	3 640 353	3 665 294
<i>Ventes réalisées en €</i>	76 858	142 560	55 435	241 002	0	664 744
<i>Rotation des stocks</i>	38,28	26,46	57,38	15,88		5,51
<i>Travaux et frais accessoires</i>	68 116	199 075	368 931	274 791	59 042	133 881

Source : CRC d'après comptes de gestion.

En revanche, les zones situées sur des axes routiers secondaires (ZAI de Saulnières, de Tresboeuf, et de Sainte-Anne-sur-Vilaine) se caractérisent par de faibles ventes (13 000 € sur Sainte-Anne-sur-Vilaine), voire une absence de ventes sur la période.

Graphique n° 19 : Répartition des stocks par zones au 31 décembre 2023 (en € et en %)

Source : CRC à partir des balances comptables des budgets annexes ZAI.

La chambre relève qu'en 2023, la valorisation des stocks de la ZA du parc des Lizardais à Grand-Fougeray (0,2 M€) était inférieure à son encours de dette (0,3 M€), tandis que le résultat était déficitaire de 0,3 M€. L'équilibre de l'opération repose sur l'augmentation des tarifs de cession adoptée par délibération du 4 juillet 2023.

Il en va de même pour la zone de Saulnières (stock de terrains de 0,251 M€), dont l'équilibre ne pourra être atteint que sur la base de l'augmentation des tarifs qui sont passés de 10 € et 14 € à 20 € et 25 € du m².

Enfin, la ZAE de Sainte-Anne-sur-Vilaine affiche un déficit de 0,196 M€, pour un encours de stocks de 0,119 M€, dont la valeur commerciale potentielle est inférieure à 0,15 M€.

La concession de la ZAC de château Gaillard

La communauté de communes de Moyenne Vilaine et Semnon a attribué la concession de la ZAC de château Gaillard par délibération du 26 novembre 2015 à la SNC des Noés. Le bilan de la ZAC s'élevait à 7,493 M€ et a été revu à 7,218 M€ en juin 2023. La participation de l'EPCI consistait en un apport en nature de 0,903 M€, revu à 0,855 M€.

La réalisation de la ZAC en juin 2023 s'élevait à 5,762 M€ en recettes et 4,469 M€ en dépenses. La clause de retour prévisionnel à meilleure fortune au profit de la communauté de communes sur la totalité des terrains est estimée à 0,532 M€, dont 0,294 M€ lui ont d'ores et déjà été versés.

La chambre observe que le compte-rendu annuel à la collectivité (CRAC) ne contient que les informations de l'exercice écoulé et une note de conjoncture réduite. Ce niveau d'information est insuffisant, faute de rappel de l'historique de la concession et des avenants passés, ou encore de prévision des situations de trésorerie futures. **La chambre invite par conséquent la communauté de communes à exiger un document plus complet.**

4.4 Une politique tarifaire différenciée en fonction de l'activité accueillie

La communauté de communes a prévu des prix de vente des terrains de ses ZAE différenciés selon l'activité qu'ils vont accueillir. Ainsi, pour l'extension du parc d'activités de Château Gaillard à Bain-de-Bretagne, dont la commercialisation et l'aménagement ont été délégués au groupe Jeulin, trois fourchettes de prix différentes ont été fixées : terrains à vocation industrielle 20 à 25 € HT le m² ; terrains à vocation artisanale 30 à 35 € HT le m² ; terrains à vocation commerciale 30 à 40 € HT le m². Le prix définitif est ensuite fixé par un comité de pilotage de la ZAE, constitué d'élus communautaires et de membres du groupe Jeulin, en tenant compte de la localisation du terrain (plus ou moins visible et bien placé) et de la surface achetée (la viabilisation est plus importante pour un petit terrain). Une marge de négociation existe donc pour la vente des terrains dans ce parc.

Pour les autres zones, afin de remédier, d'une part, à des prix de vente marqués par une grande disparité - dont certains sont inférieurs aux coûts d'aménagement - et, d'autre part, à une absence d'incitation à l'optimisation de la consommation foncière, BPLC a revu sa grille tarifaire par délibération du 4 juillet 2023. La nouvelle grille tient compte de la localisation des terrains, de leur accessibilité ainsi que de leur positionnement le long d'un axe structurant ou non. L'objectif poursuivi est de tendre vers une harmonisation des prix en augmentant ceux dont le niveau était le plus bas, de dissuader l'implantation d'entreprises qui ne correspondent pas aux orientations de l'intercommunalité et de permettre l'optimisation de la consommation foncière en ne vendant que ce qui est nécessaire à l'implantation d'un nouvel acteur économique tout en assurant une cohérence globale à l'échelle du territoire intercommunal.

La chambre relève que cette politique tarifaire est porteuse de risques dans la mesure où elle aboutit à une hausse des prix de cession de terrains qui ne trouvent pas preneurs depuis plusieurs années. Elle prive par ailleurs l'EPCI de recettes supplémentaires pour les terrains qui se vendent actuellement sans difficulté et qui auraient pu supporter une hausse de prix plus importante dans les zones les plus attractives. A l'inverse, une baisse des prix dans les zones les moins attractives permettrait à la communauté de communes de vendre ses stocks de terrains anciens plus rapidement.

___ CONCLUSION SUR LA GESTION DES ZONES D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ___

La communauté de communes gère plus de 230 hectares de zones d'activités. Si les plus importantes sont avantageusement situées sur l'axe Nantes-Rennes et ne présentent que peu de risques en termes de commercialisation, celles des zones dites de proximité présentent une situation moins favorable. Leur localisation en dehors d'axes de communication structurants ou l'absence de raccordement à la fibre, constituent un frein à leur vente. Le devenir de ces terrains dans un contexte de raréfaction croissante du foncier pourrait être réinterrogé, au besoin en définissant une nouvelle politique tarifaire tenant compte de l'ancienneté des stocks.

5 LE CENTRE AQUATIQUE

5.1 Un projet initialement sous-dimensionné

En janvier 2015, la communauté de communes de Moyenne Vilaine et Semnon a diligenté une étude de programmation en vue de la rénovation, l'extension ou la construction d'un nouveau centre aquatique, avec le recours d'une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO). L'étude produite lors de la phase de lancement préconisait la construction d'un bassin de 50 m ouvert à l'année et une surface de plan d'eau de 795 m² (fourchette basse), pour un montant de 16,45 M€ HT.

La définition du programme a abouti en février 2018 à un projet comprenant un bassin sportif de 313 m², une pataugeoire de 69 m² et 11 m² de spas, d'un montant de 7 M€ TTC. Les dimensions de ce projet apparaissaient très en deçà des normes admises pour ce type d'équipement au regard de la population concernée⁴¹. A cet égard, l'AMO rappelait dans son étude qu'il s'agissait de « *surfaces minimalistes voire absentes au regard des surfaces développées sur les nouveaux projets aquatiques* ». L'étude prévoyait un début des travaux en janvier 2020 pour une livraison en juillet 2021.

Le projet a ensuite été amendé puisque la nouvelle piscine, située sur le site de l'ancienne, comprend un nouveau bâtiment, un bassin d'apprentissage de 250 m², un bassin nordique de 312,5 m², une pataugeoire de 56 m², un espace bien-être de 119 m² avec Hammam, sauna, douche écossaise, une terrasse de 72m² avec jacuzzi et un espace « splashpad » extérieur de 160 m² composé de huit à 10 jeux.

BPLC a notifié le marché de maîtrise d'œuvre (MOE) le 26 novembre 2018 avec une enveloppe prévisionnelle de travaux de 5 M€ HT et 727 500 € HT d'honoraires. Si le marché de MOE précisait qu'il s'agissait d'une réhabilitation, les marchés de travaux qui ont suivi faisaient état de la construction d'un centre aquatique.

Une première délibération de novembre 2019 a approuvé l'avenant n° 1 afin de tenir compte de l'évolution du programme en intégrant la réalisation d'un bassin nordique et diverses options techniques, ce qui a porté l'enveloppe des travaux à 6,635 M€ HT et les honoraires à 1,027 M€ HT.

Le 25 mai 2021, le conseil communautaire a approuvé un deuxième avenant afin d'intégrer au projet la réalisation d'un « pentaglist », initialement prévu en option dans l'avant-projet sommaire (APS) avant d'être retiré en raison de son coût estimé à quelque 0,25 M€. L'avant-projet définitif (APD) présenté en conseil communautaire le 12 mars 2020 s'élevait à 7 033 700 € HT⁴² et le montant des honoraires de MOE à 1,039 M€ HT. Par ailleurs, la chaufferie bois initialement envisagée pour l'équipement, a été écartée au profit d'une chaufferie gaz, ce qui a nécessité une modification des plans.

⁴¹ Piscines – aide à la conception pour les maîtres d'ouvrage – 8^{ème} édition, FFN – page 32, « la politique d'aménagement de la FFN ». Inspection générale de la jeunesse et des sports 2014 « Rapport relatif à la FFN – cahier n°1 les installations ».

⁴² L'APS qui portait sur une réhabilitation s'élevait à 7 362 000 € HT, tandis que l'APD a ensuite porté sur une construction.

Ajoutées à un contexte de crise sanitaire, ces différentes modifications du projet initial ont entraîné des décalages de calendrier qui se sont traduits par l'abandon en janvier 2022 de la procédure de délégation de service public (DSP) pour l'exploitation de l'équipement, lancée en fin d'année 2020, faute de pouvoir disposer d'un cahier des charges techniques définitif (cf. point 5.3 du présent rapport). L'équipement a finalement été mis en service fin juin 2024.

Au terme d'un troisième avenant conclu en juin 2024, le montant du marché de MOE a été porté à 1,060 M€ HT, en raison d'un dépassement de la durée du chantier n'incombant pas à la MOE. Au total, ce marché a augmenté de 45,77 % par rapport à son montant initial.

Bien que restant inférieure au seuil de 50 % prévu à l'article R. 2194-3⁴³ du code de la commande publique dispensant la communauté de communes d'une nouvelle mise en concurrence⁴⁴, l'ampleur de cette augmentation témoigne d'une définition préalable du besoin insuffisante.

La chambre constate que les modifications apportées au projet ont permis à BPLC de se doter d'un équipement correctement dimensionné par rapport aux besoins du territoire, comme le confirment les premiers chiffres de fréquentation (+16 % par rapport aux objectifs contractuels). Par ailleurs, en réponse aux observations provisoires, le président a indiqué que le « pentagloss » serait ajouté à l'équipement dans quelques années, afin de compléter l'offre.

5.2 La passation et l'exécution du marché public de construction

Le 5 janvier 2022, BPLC a lancé l'appel d'offres pour le marché public de travaux de construction du centre aquatique. Le marché comprenait 23 lots techniques et plusieurs entreprises dédiées à la supervision du projet.

Des outils internes ont permis un suivi de qualité de chacun des lots, avec notamment un suivi des avenants permettant de s'assurer qu'ils ne remettaient pas en cause l'économie générale du marché. De fait, l'exécution de ces marchés s'est traduite par un écart non significatif de 0,59 % par rapport aux montants initiaux et le respect des budgets alloués. L'équipement a ouvert au public en juin 2024.

5.3 La délégation de service public (DSP) pour la gestion de l'équipement

5.3.1 La procédure d'attribution de la DSP

A la suite de l'abandon d'une première mise en concurrence pour la gestion de la piscine intercommunale (cf. supra), une nouvelle procédure a été lancée en septembre 2022.

⁴³ « Lorsque le marché est conclu par un pouvoir adjudicateur, le montant de la modification prévue à l'article R. 2194-2 ne peut être supérieur à 50 % du montant du marché initial ».

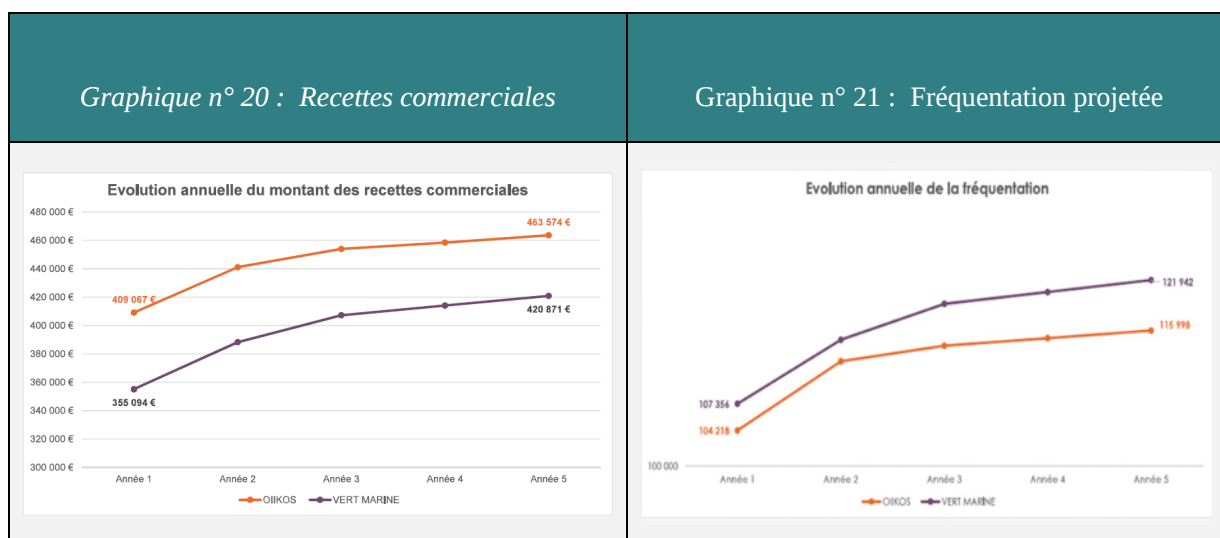
⁴⁴ Article R. 2194-7 du code de la commande publique.

Un procès-verbal de la commission d'appel d'offres (CAO) du 18 novembre 2022, a autorisé les cinq entreprises ayant fait acte de candidature à participer à la consultation. Deux d'entre elles, Oiikos et Vert Marine, ont ensuite remis une offre. Trois critères de jugement des offres ont été retenus : la qualité et performance du service rendu aux usagers, l'intérêt de l'offre sur le plan financier et les moyens mis en œuvre.

A l'issue de la négociation, l'entreprise Oiikos a été sélectionnée pour la gestion du centre aquatique. Le contrat, autorisé par délibération du conseil communautaire du 24 octobre 2023, a été signé le 13 novembre suivant.

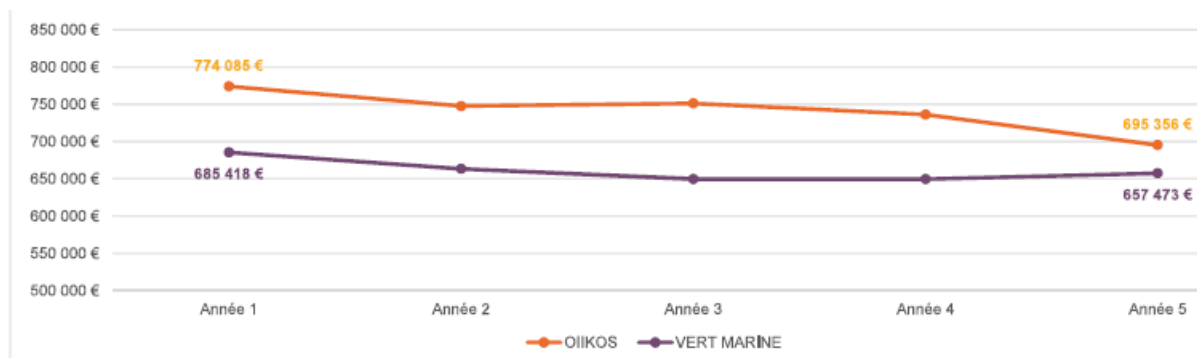
L'offre de la société Oiikos, sur le critère du service rendu aux usagers, repose sur une amplitude annuelle d'ouverture de 4 098 heures, contre 3 762 heures pour son concurrent, dont 3 078 heures consacrées aux baignades de loisirs (2 668 heures pour son concurrent), comprenant deux matinales (à partir de 7h30) et deux nocturnes (jusqu'à 22h) hebdomadaires. Si son offre repose sur une hypothèse de fréquentation moins importante que celle de son concurrent, ses tarifs sont moins élevés et plus intéressants pour l'utilisateur que ceux de Vert Marine. En outre, à fréquentation moins élevée que son concurrent, Oiikos affiche un ticket moyen plus élevé (3,96 € contre 3,40 €), traduisant selon les termes du rapport d'analyse des offres, « *sa capacité à maximiser la commercialisation de tous les espaces* ».

Recettes commerciales et fréquentation projetée des deux offres concurrentes



Source : rapport d'analyse des offres – Espelia.

S'agissant des aspects financiers de l'offre, celle d'Oiikos repose sur une compensation à la charge de la communauté de communes (775 000 € la première année, puis quelque 750 000 € les trois années suivantes et 695 000 € la dernière année) et donc un coût pour cette dernière, qui est supérieur à celui proposé par son concurrent, comme l'illustre le graphique suivant. Cette offre n'était donc pas la moins-disante.

Graphique n° 22 : Evolution annuelle des compensations à la charge de BPLC

Source : rapport d'analyse des offres – Espelia.

S'agissant des moyens mis en œuvre, la société Oiikos propose un encadrement plus important (13,30 ETP contre 12,76 ETP pour son concurrent), dont 1,2 ETP de plus pour l'encadrement des bassins, ainsi qu'une enveloppe financière permettant de recourir à des saisonniers pour faire face à des pics d'activité.

En définitive, l'offre de la société Oiikos a été jugée mieux-disante que celle de son concurrent, sur la base de l'ensemble des critères de jugement des offres, dont les aspects financiers ne constituaient que l'une des composantes.

5.3.2 Le suivi de l'exécution de la DSP

Le contrat de concession prévoit la transmission à BPLC, chaque 1^{er} juin suivant la clôture de l'exercice⁴⁵, des rapports annuels d'activités rédigés par le délégataire. Ces rapports doivent contenir des comptes rendus technique, financier et sur la qualité du service. Ils doivent notamment détailler les dépenses d'investissement du délégataire, les tarifs appliqués et leur évolution potentielle, les modifications apportées au contrat de délégation de service public, ainsi que les comparaisons avec l'exercice précédent.

La chambre invite BPLC à exploiter ces comptes-rendus dès le 1^{er} juin 2025, à analyser les éventuels écarts par rapport aux prévisions et à évaluer la qualité de la gestion de son délégataire.

Le contrat de concession prévoit également un suivi de la délégation par le délégataire. Celui-ci doit notamment réaliser un contrôle qualité au moyen d'enquêtes de satisfaction sur site auprès des usagers, mais aussi d'enquêtes en ligne. Un audit interne du service et du système de management de la qualité, la mise à disposition d'un cahier de doléances auprès des usagers dont les retours doivent être examinés par un comité de gestion, sont également prévus. Ce comité de gestion est institué pour traiter toutes les questions issues du cahier de doléances ou concernant globalement le centre aquatique. Il joue également un rôle dans l'organisation générale du service et doit se réunir deux fois par an.

La chambre invite BPLC à assurer le suivi de la délégation.

⁴⁵ Soit le 1^{er} juin 2025 pour la première année.

CONCLUSION SUR LE CENTRE AQUATIQUE

Le projet de construction du centre aquatique a connu de nombreuses évolutions en amont du lancement des travaux, qui se sont traduites par une augmentation du montant du marché de maîtrise d'œuvre de plus de 45 %, témoignant d'une définition préalable du besoin insuffisante.

Les modalités de dévolution de la DSP pour la gestion de l'équipement n'appellent pas de remarques particulières. La communauté de communes devra néanmoins s'assurer de la mise en œuvre effective du suivi de la délégation par son délégataire en termes de satisfaction des usagers. Elle devra également veiller à se faire communiquer chaque année les informations financières permettant d'analyser d'éventuels écarts entre les prévisions du contrat et son exécution, tant sur le plan de la fréquentation que sur celui de l'équilibre économique de l'exploitation.

ANNEXE

Annexe n°1	72
------------------	----

Annexe n° 1. Réponse des ordonnateurs :



À l'attention de Monsieur le Président
Chambre régionale des comptes de
Bretagne
3, rue Robert d'Arbrissel
C.S. 64231
35042 RENNES CEDEX

Bain-de-Bretagne	Dossier suivi par :
Chanteloup	Madame Emilie BINOIS, DGS
Crevin	Téléphone : 02 99 43 70 80
Ercé-en-Lamée	Courriel :
Grand-Fougeray	Bain-de-Bretagne, le 12 septembre 2025
La Bosse-de-Bretagne	Objet : Réponse au rapport définitif de la chambre régionale des comptes concernant le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes Bretagne Porte de Loire communauté – Exercices 2018 et suivants
La Couyère	
La Dominelais	Monsieur le Président,
La Noë-Blanche	J'ai l'honneur de vous adresser la présente en réponse au rapport définitif que vous nous avez transmis le 30 août dernier.
Lalleu	
Le Petit-Fougeray	1. Appréciation générale
Le Sel-de-Bretagne	Nous avons lu ce rapport approfondi avec grand intérêt. Nous tenons à vous remercier pour la qualité des échanges que nous avons eus, ainsi que pour la considération accordée à notre collectivité. Cet audit constitue un outil précieux : il nous rassure sur la solidité de notre administration tout en ouvrant des pistes d'améliorations que nous avons d'ores et déjà commencé à mettre en œuvre.
Pancé	
Pléchâtel	
Poligné	2. Mise en œuvre des recommandations
Saint-Sulpice-des-Landes	Votre rapport comporte sept recommandations. Nous souhaitons vous préciser l'état de leur mise en œuvre :
Sainte-Anne-sur-Vilaine	
Saulnières	• Recommandation n° 1 : Préciser dans des arrêtés individuels en 2025 le périmètre des délégations de fonctions accordées aux vice-présidents : La rédaction des délégations sera revue lors du prochain mandat et intégrée au projet de gouvernance. • Recommandation n° 2 : Fusionner les budgets annexes relatifs aux ZAI : La fusion des budgets annexes des zones d'activités, qui améliorera significativement la lisibilité, sera soumise au conseil communautaire d'octobre 2025 pour une mise en œuvre au 1er janvier 2026. A noter que cette différenciation avait été menées sur les conseils de la DGFIP
Teillac	
Tresbœuf	

BRETAGNE PORTE DE LOIRE COMMUNAUTÉ

Le Steriad · 2 allée de l'Îlle 35 470 Bain-de-Bretagne (siège administratif) · 02 99 43 70 80 · accueil@bretagneportedeloire.fr
bretagneportedeloire.fr · f Bretagne porte de Loire Cté · @bplcommunaute

- **Recommandation n°3 : Etablir le dialogue de gestion budgétaire à partir d'un compte administratif anticipé et non du budget précédent** : Nous faisons déjà référence au compte administratif plutôt qu'au budget. Cet effort de lisibilité sera renforcé dans nos documents, en particulier le ROB, avec la présentation des crédits consommés sur N-1 et N-2.
- **Recommandation n°4 : Créer sans délai une régie de recettes pour l'encaissement des recettes perçues dans le cadre du transport à la demande** : Après concertation avec le SGC de la DGFIP, une solution via convention de mandat tripartite (BPLC – SGC – titulaire du marché) a été retenue.
- **Recommandation n° 5 : Intégrer en 2025 dans le budget développement économique les seules opérations en lien direct avec son objet** : Bien que cette recommandation puisse parfois induire des rattachements discutables, nous serons désormais plus vigilants dès l'exercice 2026.
- **Recommandation n°6 : Tenir une comptabilité d'engagement conforme à la M57** : Cette recommandation, sera intégrée à un travail de fond par nos services à compter de 2026.
- **Recommandation n°7 : Organiser un dialogue de gestion avec le Smictom dans le cadre de l'élaboration du budget** : Un accord a déjà été conclu avec le SMICTOM concernant la reprise des impayés. Une nouvelle convention de facturation sera soumise au vote en septembre 2025.

3. Observations stratégiques et politiques

Nous avons également pris note de vos remarques concernant :

- La solidité structurelle de notre situation financière ;
- La nécessité d'améliorer notre CIF ;
- Le soutien accru à la ville-centre, au-delà du seul maillage territorial ;
- Une meilleure visibilité des investissements intercommunaux ;
- Le renforcement de la mutualisation et la prise de nouvelles compétences.

Nous partageons certaines de ces pistes, notamment en matière de mutualisation (gestion des ressources humaines, assistance à maîtrise d'ouvrage) et de vigilance sur notre CIF. Toutefois, les choix stratégiques relèvent de la décision politique.

Notre intercommunalité a fait le choix d'un développement équilibré, soutenant à la fois la ville-centre et l'ensemble des communes du territoire. Nous défendons une approche qui évite une vision centralisatrice et pyramidale, défendue par des organismes étatiques, au profit d'une organisation collaborative et matricielle, permettant à chaque commune de conserver sa vitalité tout en renforçant l'action collective de l'EPCI.

4. Réponses à certaines conclusions spécifiques

- **Centre aquatique** : Le délai de réalisation était justifié par la prise en compte de projets voisins (Janzé, Guichen, Châteaubriant), du contexte COVID, d'un changement de municipalité et du chantier du réseau de chaleur de Bain-de-Bretagne. Aujourd'hui, le centre fonctionne normalement, sans surcharge ni sous-exploitation.

BRETAGNE PORTE DE LOIRE COMMUNAUTÉ

Le Steriad · 2 allée de l'Ille 35 470 Bain-de-Bretagne (siège administratif) · 02 99 43 70 80 · accueil@bretagneportede Loire.fr
bretagneportede Loire.fr · [f Bretagne porte de Loire Cté](https://www.facebook.com/Bretagne-porte-de-Loire-Cté) · [@bplcommunaute](https://www.instagram.com/bplcommunaute)

- **Soutien à la ville-centre** : Les investissements directs de BPLC à Bain-de-Bretagne sont nombreux (zone de Château Gaillard, Centre aquatique, Le Phare, Centre technique, Maison France Services, ancien siège et trésorerie, agrandissement du Stériad), avec encore des projets structurants à venir (BIM'S, gendarmerie).
- **Fusion des OCAS** : Nous ne la jugeons pas opportune au regard de la proximité nécessaire sur un territoire de 20 communes. Le maillage territorial est une réponse efficace aux fragilités sociales et politiques.
- **Stratégie budgétaire** : Nos inscriptions budgétaires prudentes sont un choix de bonne gestion, permettant d'éviter l'emprunt et de disposer d'excédents d'investissement mobilisables le moment venu. BPLC reste faiblement endettée. Nous avons par ailleurs su profiter des taux proches de zéro pour sécuriser notre financement à long terme, ce qui constitue une gestion opportuniste et responsable.

Nous souhaitons apporter des précisions sur la vision budgétaire qui a été retenue par notre collectivité.

Vous soulignez que BPLC n'engage pas toujours certaines dépenses inscrites en fonctionnement annuel et que le budget ne serait pas totalement « sincère ». Nous assumons ce choix comme une mesure de bonne gestion : il permet de constituer des excédents d'investissement mobilisables en trésorerie, évitant ainsi de recourir systématiquement à l'emprunt. Cette stratégie a contribué à maintenir un faible niveau d'endettement, ce qui constitue un atout dans le contexte financier actuel.

Par ailleurs, notre Plan pluriannuel d'investissement (PPI) interne, a pu être mal interprété. Il repose bien sur un recours mesuré à l'emprunt, mais conserve une marge de manœuvre volontaire afin de permettre aux élus actuels et futurs d'intégrer des projets nouveaux et imprévus, selon les besoins de leur époque et les circonstances.

5. Conclusion

En conclusion, nous vous remercions pour votre rapport, qui met en évidence la bonne santé démocratique, financière et administrative de notre intercommunalité.

Les échanges qu'il a suscités, entre élus et avec nos services, contribueront à clarifier encore nos outils et notre stratégie. Nos désaccords sont également, à nos yeux, des opportunités pour progresser.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Vincent MINIER,
Président de la Communauté de communes

BRETAGNE PORTE DE LOIRE COMMUNAUTE
LE STERIAD - PA CHATEAU GAILLARD
2, Allée de L'Ille
35470 BAIN DE BRETAGNE

BRETAGNE PORTE DE LOIRE COMMUNAUTÉ

Le Steriad - 2 allée de l'Ille 35470 Bain-de-Bretagne (siège administratif) - 02 99 43 70 80 - accueil@bretagneportedeloire.fr
bretagneportedeloire.fr · f Bretagne porte de Loire Cté · @bplcommunaute

Réponse aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières :

Aucune réponse écrite destinée à être jointe au présent rapport n'a été adressée par l'ancien ordonnateur à la chambre régionale des comptes.



Chambre régionale des comptes Bretagne
3, rue d'Arbrissel
C.S. 64231
35042 Rennes Cedex

www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne