

Monsieur le Président
de la communauté de communes
du Pays Bigouden Sud
17, route de Quimper
BP 82035
29122 Pont l'Abbé Cedex

Par lettre du 29 avril 2008, j'ai porté à votre connaissance le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes sur la gestion des exercices 2003 et suivants de votre établissement. Celui-ci a également été communiqué, pour ce qui le concerne, à votre prédécesseur.

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

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

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

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

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

Michel RASERA
Conseiller maître à la Cour des comptes

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

sur la gestion de la communauté de communes du Pays Bigouden Sud

au cours des exercices 2003 et suivants

EN L'ABSENCE DE REPONSE DANS LE DELAI LEGAL

SOMMAIRE

Rapport d'observations définitives

p. 2 à 8

<p>RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES (Exercices 2003 et suivants)</p>

SOMMAIRE

Observations préliminaires

- 1 Présentation de la communauté de communes du Pays Bigouden Sud
- 2 Les comptes de la communauté de communes
 - 2.1 La fiabilité budgétaire et comptable
 - 2.2 La situation financière
- 3 La fiabilité juridique et le contrôle interne
 - 3.1 La participation aux dépenses de la piscine de Pont-l'Abbé
 - 3.2 L'exécution de certains marchés
- 4 La délégation du service de production et de distribution d'eau potable
- 5 Les zones d'activités économiques

Annexe

RESUME

Le présent rapport porte sur les exercices 2003 et suivants. L'examen réalisé par la chambre révèle une situation financière saine.

La communauté de communes du Pays Bigouden Sud (CCPBS) doit toutefois améliorer la fiabilité de ses comptes, notamment ses écritures comptables, et suivre avec plus de rigueur ses titres et mandats.

Elle doit également améliorer la fiabilité juridique de ses actes, notamment en ce qui concerne la signature des contrats ou le respect des statuts.

Par ailleurs, dans le domaine des zones d'activités, la commune est engagée dans de nombreuses opérations. Elle doit pouvoir, par une meilleure préparation et un suivi plus rigoureux de ses dossiers, en améliorer la gestion.

1 PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS BIGOUDEN SUD

La communauté de communes du Pays Bigouden Sud, créée par arrêté préfectoral du 28 décembre 1993, est présidée par le maire de Loctudy depuis le 21 juin 2002. D'une superficie de 16 706 ha, bordée par la mer, elle se situe à la pointe sud-ouest de la Cornouaille et compte 34 601 habitants (INSEE 1999) répartis sur 12 communes.

En 1994, avant la dissolution du SIVOM de Pont-l'Abbé (2000), la CCPBS s'est vu transférer la partie « traitement » de la compétence « Déchets ». Cette compétence a été complétée par le transfert en 1998 de la partie « collecte », des communes vers la communauté de communes.

Lors de l'examen précédent de la chambre (exercices 1994 à 1997 – rapport du 6 décembre 2000), les observations avaient essentiellement porté sur la régularité de la passation des marchés publics.

2 LES COMPTES DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES

2.1 La fiabilité budgétaire et comptable

Les taux de réalisation des crédits d'investissement ouverts au budget principal restent régulièrement inférieurs à 40 %, tant en dépenses qu'en recettes. Afin d'améliorer la fiabilité budgétaire, la communauté de commune du Pays Bigouden Sud devrait inscrire dans son budget des prévisions annuelles plus réalistes ou mettre en place un dispositif d'autorisations de programme et crédits de paiement, permettant une programmation pluriannuelle des investissements.

En réponse, l'ordonnateur signale qu'une prospective budgétaire sur la période 2007 à 2011 a été réalisée en début d'année 2006 et présentée au conseil lors du débat d'orientation budgétaire, permettant d'améliorer la prévision budgétaire du budget 2007.

Contrairement à l'obligation énoncée dans l'instruction budgétaire et comptable M 14, la communauté de communes ne pratique pas le rattachement des charges et produits à l'exercice (comptes 408 et 486 notamment).

L'ordonnateur signale, en réponse, que le rattachement sera effectué à compter de 2007.

De même, les écritures sur cession d'immobilisation ne respectent pas les obligations de la M 14. Ainsi, deux titres ont été régularisés suite au contrôle, afin d'éviter que des recettes de la section d'investissement issues de cessions d'immobilisation ne viennent financer les dépenses de fonctionnement.

Plus globalement, la chambre observe que l'émission et le suivi des titres doivent être améliorés. En effet, le nom et l'adresse de certains fournisseurs ne semblent pas correctement renseignés, ce qui rend difficile d'éventuelles actions en recouvrement (titres 175/2002, 205/2002, 646/2002, 692/2003 et 758/2003 par exemple). En outre, l'admission en non-valeur a posé quelques difficultés dans plusieurs cas (titres 1074/2000, 1126/2000, 336/2001 et 337/2001) du fait, soit de l'incompréhension entre les services de l'ordonnateur et du comptable public, soit d'erreurs de la commune (adresse erronée, émission inutile du titre).

L'ordonnateur indique que ses services vont s'attacher à améliorer la fiabilité des informations recueillies.

2.2 La situation financière

La situation financière de la communauté de communes ne présente pas de difficulté particulière. Le tableau en annexe en expose les données principales.

Le budget principal 2006 de la communauté s'établit à 8,3 M€ en section de fonctionnement. Entre 2003 et 2006, les recettes et les dépenses de fonctionnement ont augmenté respectivement de 7,6 % et 2,8 %. La CCPBS bénéficie d'une capacité d'autofinancement (CAF) confortable, qui a plus que doublé entre 2003 (1,09 M€) et 2006 (2,48 M€). Cette CAF représente 23 % des recettes réelles de fonctionnement en 2006.

En 2001, la CCPBS a opté pour une taxe professionnelle unique (TPU). Malgré un taux – de 16,8 % – inchangé depuis 2002, les produits liés à la fiscalité directe ont progressé de 10,5 % entre 2003 et 2006 du fait de l'augmentation des bases d'imposition, faibles. Ces produits atteignent, en 2006, près de 3,5 M€.

Le coefficient d'intégration fiscale est un indicateur, utilisé dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement, qui évalue le niveau d'intégration fiscale de la collectivité en mesurant le poids de son produit fiscal par rapport à la fiscalité totale du territoire. Il est de 28,04 % pour la collectivité contre 29,15 % en moyenne départementale et 32,07 % en moyenne nationale en 2005.

L'attribution de compensation versée aux communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale s'élève à 2 M€. Le taux de reversement des EPCI variant selon sa date de création, le taux applicable pour la communauté de communes du Pays Bigouden Sud est de 41,51 %. Les autres recettes proviennent essentiellement des dotations et participations et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Les charges à caractère général pèsent 3,2 M€ en 2006. Les transferts progressent de 10 % entre 2003 et 2006. Cette dernière année, il s'agit essentiellement de la participation de la communauté au déficit de la piscine de la commune de Pont-l'Abbé (256 k€) et de la subvention de fonctionnement (24 k€) au Syndicat Intercommunaire Ouest Cornouaille Aménagement (SIOCA) qui a la charge de l'élaboration du SCOT (schéma de cohérence territoriale).

L'encours de la dette est passé de 3 M€ à 8,4 M€ entre 2003 et 2006, compte tenu des investissements en cours (piscine communautaire, unité de compostage). Toutefois, le ratio de désendettement (encours de la dette / CAF brute) reste satisfaisant, à près de 3,4 années.

Le coefficient de rigidité des charges de structure $[(charges\ de\ personnel + attribution\ de\ compensation + annuité\ de\ la\ dette) / recettes\ réelles\ de\ fonctionnement]$ s'améliore en passant de 54 % en 2003 à 42 % en 2006.

Sur la période sous revue, les comptes de la communauté de communes font apparaître sept budgets annexes, dont cinq concernent des zones d'activités économiques (ZA) qui sont analysées ci-après. Ces budgets sont réalisés dans le cadre des compétences « *développement économique* » et « *aménagement de l'espace communautaire* ».

3 LA FIABILITE JURIDIQUE ET LE CONTROLE INTERNE

La communauté gagnerait à améliorer la fiabilité juridique de certains de ses actes. A titre d'exemples, la chambre présente ci-après des anomalies concernant la participation aux dépenses de la piscine de Pont-l'Abbé et certaines opérations liées à la commande publique (régularité de la passation des marchés publics), volet que la chambre avait analysé lors du dernier contrôle et pour lequel elle souhaitait apprécier les efforts accomplis, depuis, par la collectivité.

3.1 La participation aux dépenses de la piscine de Pont-l'Abbé

La communauté participe au financement du fonctionnement de la piscine municipale de Pont-l'Abbé (230 k€ annuels environ), conformément aux statuts communautaires du 28 décembre 2000. La chambre observe toutefois, pour ces dépenses de fonctionnement, qu'il n'a été établi aucune convention qui définisse les modalités de cette intervention (montant, dates de paiement, engagements réciproques), ce dispositif apparaissant pourtant comme un préalable à une bonne gestion.

Mais la chambre relève également que la communauté est intervenue irrégulièrement, car en dehors du périmètre de ses compétences, en prenant à sa charge la totalité du montant des travaux d'investissement réalisés sur la piscine municipale de Pont-l'Abbé en 2004 (soit 63,4 k€ HT).

En effet, les statuts, alors applicables, de la communauté limitent sa compétence au seul fonctionnement de l'équipement, comme le précise l'article n° 2 :

(...) Construction, entretien et fonctionnement d'équipements à vocation communautaire :

- Participer au fonctionnement de la piscine municipale de Pont-L'Abbé et en favoriser l'accès aux scolaires des communes adhérant à la communauté ;*
- Construction et gestion d'équipements sportifs d'intérêt communautaire : piscine communautaire et stade d'athlétisme communautaire ... »*

La chambre constate que l'évolution des statuts intervenue en août 2006 modifie légèrement cette compétence en limitant, dans le temps, l'intervention de la communauté pour le financement du fonctionnement de la piscine municipale, sans pour autant modifier la portée des paragraphes précédents.

La communauté, qui reconnaît l'absence de convention et l'intervention en dehors du périmètre des compétences, souligne que cette situation s'est achevée avec la mise en service d'un parc aquatique communautaire, début juillet 2007.

3.2 L'exécution de certains marchés

La chambre observe que la communauté n'applique pas les pénalités prévues lorsqu'un marché ne respecte pas les délais d'exécution (cas du marché de curage et de transport de vase et du lot n° 15 du marché de travaux relatif à l'extension et au réaménagement des locaux communautaires, attribués tous les deux en 2004). Si ces retards sont acceptés par la CCPBS, celle-ci doit les formaliser au travers d'un ordre de service ou d'un avenant.

Le conseil communautaire a été invité le 30 septembre 2004 à autoriser la signature d'avenants pour les lots n° 2, 5, 6, 8 et 9 du marché relatif à l'extension et au réaménagement des locaux communautaires, alors que les travaux complémentaires concernant les lots n° 5, 6 et 9 avaient déjà été notifiés aux entreprises concernées (entre le 16 août et le 1^{er} septembre précédents). Du reste, par un courrier du 8 septembre 2004, le préfet avait attiré l'attention de la collectivité sur l'irrégularité consistant à notifier des avenants avant la délibération les autorisant.

Certains de ces travaux avaient d'ailleurs déjà donné lieu à un commencement d'exécution, et des factures avaient été produites par les entreprises (avenants aux lots n° 5 et 6) avant la délibération du 30 septembre 2004 les autorisant.

La chambre s'étonne de ce manque de respect des prérogatives de l'assemblée délibérante et rappelle que le Conseil d'Etat a, dans des cas similaires, déclaré la nullité d'actes signés dans de telles conditions.

Enfin, sur ce même marché, la communauté a procédé à la totalité du paiement de l'architecte, maître d'oeuvre du projet, alors que des réserves restent toujours à lever (lot n° 15), deux ans après la fin des travaux.

En réponse, l'ordonnateur signale que sur ces sujets, la communauté de communes a pris acte des observations de la chambre.

4 LA DELEGATION DU SERVICE DE PRODUCTION ET DE DISTRIBUTION D'EAU POTABLE

La chambre a analysé la délégation par affermage du service public de production et de distribution d'eau potable.

La gestion de cette compétence, prévue par les statuts, avait été confiée à la SAUR par un contrat venant à échéance le 31 décembre 2005. Après une remise en concurrence, l'offre de la SAUR a été considérée comme la plus avantageuse et a été retenue lors du conseil communautaire, le 5 décembre 2005, pour une durée de 15 ans.

Lors de cette réunion, le conseil a voté une hausse de 2 % de la part de facturation revenant à la collectivité et considéré que, pour une consommation annuelle moyenne de 120 mètres cubes (m³), la facture globale diminuait pour le consommateur, passant de 2,42 € TTC le m³ (contrat précédent) à 2,37 € le m³ (avec le nouveau contrat), soit une baisse de 2,06%. Cette baisse prend en compte la hausse de 2 % sur la part (abonnement et consommation) revenant à la collectivité, laquelle, sur un volume de 120 m³, représente un peu plus du tiers de la facture.

Pour un consommateur, le montant facturé se décompose, en effet, en deux parts, l'une revenant au fermier et la seconde à la collectivité, chacune constituée d'une part fixe correspondant à l'abonnement et d'une part variable en fonction du volume d'eau consommé.

La juridiction constate également que, dans le cadre du nouveau contrat, l'abonnement du fermier progresse de 14,85 %. Sur ce point, la commune signale qu'il s'agit de faire participer au coût du service, les résidences secondaires qui représentent plus de 30 % du nombre de logements de la communauté.

5 LES ZONES D'ACTIVITES ECONOMIQUES

La chambre constate, à l'analyse des dossiers relatifs aux cinq zones d'activité de la communauté, que, d'une part, leur préparation ne s'est pas entourée de toutes les précautions nécessaires et, d'autre part, que leur exécution soulève de nombreuses interrogations, tant pour l'équilibre financier que pour la qualité de la gestion.

S'agissant de la préparation de ces opérations, la chambre relève que pour la zone d'activités du *Sequer Nevez*, démarrée en 2001, la moitié de la surface (soit près de 6 hectares) n'est pas aménageable et le prix de vente officiel sur la partie aménagée (9 € et 10,67 € HT le m² selon la taille du terrain) a été fixé tardivement (conseil communautaire du 3 mars 2005), alors que les premières commercialisations avaient déjà eu lieu (fin 2001 et début 2004), à un prix très différent (respectivement 4,60 € et 11,43 € HT le m²).

Le prix de revente au mètre carré retenu par le conseil communautaire est souvent inférieur au coût de revient (ZA de Hent Croas, de Poriguenor et du Sequer Nevez). Si un tel choix financier est possible, la chambre ne retrouve pas comment, en partant de ces prix de vente unitaires et des superficies concernées, les services de la communauté ont abouti aux montants de recettes de revente attendues, telles que figurant aux bilans prévisionnels produits (ZA du Sequer Nevez, de Kermaria 2 et de Hent Croas).

D'autre part, la commune reconnaît que certains travaux d'assainissement ou d'aménagement n'avaient pas été prévus dans certains budgets initiaux (ZA du Sequer Nevez et de Poriguenor), ce qui a affecté les bilans financiers. D'ailleurs, l'ordonnateur rajoute : « *D'une façon générale, le coût global des travaux s'est avéré substantiellement plus important que l'estimatif prévisionnel alors que l'Europe et la Région ont diminué - en cours d'exécution - leurs concours financiers* ».

S'agissant de l'exécution des opérations, l'analyse des documents produits (bilans prévisionnels et de réalisations) montre que la communauté dispose rarement des bilans prévisionnels initiaux (ZA du Sequer Nevez, de Kermaria 2 et de Hent Croas par exemple), ce qui rend impossible toute comparaison entre les réalisations effectives et les objectifs financiers poursuivis au début des programmes.

Par ailleurs, alors que certains bilans mettent en évidence un accroissement, parfois conséquent, de la participation communautaire afin d'équilibrer le financement de l'opération (+ 272 k€ pour la ZA du Sequer Nevez et + 5 k€ pour la ZA de Kermaria 2), d'autres (ZA Hent Croas) agrègent cette participation du budget communautaire avec les recettes provenant de la revente des terrains aménagés, ce qui en brouille la lecture. Quant aux ZA plus récentes, aucune donnée comparative n'était disponible.

Délibéré le 28 février 2008

Michel RASERA

Conseiller maître à la Cour des comptes

Annexe

Synthèse des éléments financiers

Budget principal (en k€)	2003	2004	2005	2006	2006/2003	Moyenne pondérée annuelle.
<u>Dépenses de fonctionnement</u>						
<i>Sous total</i>	8 074	8 086	8 691	8 303	2,84 %	0,94 %
Charges propres hors personnel	2 963	3 053	3 373	3 211	8,37 %	2,72 %
Personnel	2 124	2 077	2 178	2 093	-1,46 %	-0,49 %
Transferts versés	375	404	612	411	9,60 %	3,10 %
Intérêts emprunts	161	120	84	65	-59,63 %	-26,09 %
Autres charges de gestion	407	388	400	477	17,20 %	5,43 %
Reversements fiscaux	2 044	2 044	2 044	2 044	0,00 %	0,00 %
<u>Recettes de fonctionnement</u>						
<i>Sous total</i>	9 927	10 576	10 558	10 683	7,62 %	2,48 %
Fiscalité directe	3 132	3 364	3 393	3 460	10,47 %	3,38 %
Compensations fiscales	1 556	78	166	153	-90,17 %	-53,84 %
Autres impôts et taxes	2 375	2 509	2 687	2 905	22,32 %	6,95 %
D.G.F.	1 425	2 962	2 979	3 052	114,18 %	28,90 %
Autres transferts reçus	668	612	709	248	-62,87 %	-28,13 %
Produit du domaine et des services	690	746	562	680	-1,45 %	-0,49 %
Autres recettes	81	305	62	183	125,93 %	31,22 %
Epargne brute	2 184	2 801	2 236	2 786	27,56 %	8,45 %
Amortissement dette en capital	1 094	663	610	307	-71,94 %	-34,53 %
Epargne nette (C.A.F.)	1 090	2 138	1 626	2 480	127,52 %	31,53 %
Autres recettes définitives d'inv.	998	765	430	3 193	219,94 %	47,35 %
Financement propre disponible	2 088	2 903	2 056	5 673	171,70 %	39,54 %
Dépenses d'inv. hors emprunt	1 593	2 235	2 448	11 400	615,63 %	92,71 %
Besoins de financement avant emprunt	- 495	- 668	392	5 727	-1256,97 %	
Emprunts mobilisés	45	66	56	6 730	14855,56 %	
Variation du fonds de roulement	540	734	- 336	-12 457	-2406,85 %	
Variation FDR sur saisie	495	703	- 355		-100,00 %	
Contrôle	45	31	19			

(Source : comptes de gestion 2003 à 2005 et données de la commune pour 2006).