

Chambre régionale
des comptes

Basse-Normandie,
Haute-Normandie



Rapport d'observations définitives

COMMUNAUTE DE COMMUNES CŒUR CÔTE FLEURIE

(Calvados)

Exercices 2009 et suivants

Observations délibérées le 21 mai 2015

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	1
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	2
I - RAPPEL DE LA PROCÉDURE	3
II - PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES CŒUR CÔTE FLEURIE	3
III - UNE GOUVERNANCE CONFORME AUX TEXTES, DES GROUPES DE COMPÉTENCES COHÉRENTS	5
A - La gouvernance est exercée selon les obligations prévues	5
1 - Le règlement intérieur encadre correctement le fonctionnement interne de l'EPCI	5
2 - L'EPCI a mis en place les organes nécessaires à son fonctionnement.....	5
B - Le périmètre des compétences permet une réelle intervention de l'établissement	6
1 - Un intérêt communautaire bien défini	6
2 - Une intervention concrète en matière d'aménagement de l'espace	6
3 - Les technologies numériques en appui au développement économique.....	7
4 - Les compétences liées à l'environnement et au cadre de vie.....	8
5 - Conclusion sur l'étendue du périmètre des compétences statutaires	9
C - L'exercice effectif des compétences obligatoires	9
1 - Les réalisations dans le domaine de l'aménagement de l'espace communautaire	9
2 - ... et en matière de développement économique	11
3 - Conclusion sur la mise en œuvre des compétences obligatoires	11
D - Le projet de schéma de mutualisation des services de l'EPCI est en cours d'élaboration.....	12
IV - LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE FINANCIÈRE ET COMPTABLE	12
A - L'information budgétaire et financière	12
1 - Le débat d'orientation budgétaire	12
2 - La présentation des annexes obligatoires peut être rendue exhaustive	13
3 - Les prévisions budgétaires pluriannuelles devraient être actualisées	14
B - L'information sur le patrimoine de l'EPCI et son suivi comptable	14
1 - Les participations de l'EPCI, une régularisation à prévoir.....	14
2 - Les immobilisations en cours.....	15
C - L'information des élus et du public s'est améliorée au cours de la période sous revue...	15
1 - Les rapports annuels d'activité apportent l'information nécessaire	15
2 - Les rapports spéciaux sont régulièrement présentés	16
3 - Les rapports annuels des délégataires sont présentés et tenus à la disposition du public	16
D - Conclusion sur la qualité de l'information budgétaire, financière et comptable	16
V - LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'EPCI AU BUDGET PRINCIPAL	17
A - Des dépenses de fonctionnement maîtrisées qui repartent à la hausse depuis 2012	17
1 - Une évolution jusqu'alors maîtrisée des charges à caractère général.....	17
2 - L'analyse de la masse salariale et de son évolution	18
3 - L'évolution des autres charges de gestion.....	18
B - Une évolution des recettes de fonctionnement plus contrainte	19
1 - Des ressources fiscales substantielles, marquées par un nouveau contexte	19
2 - Une dotation d'intercommunalité dont le montant stagne	20
3 - Conclusion sur l'évolution des recettes de fonctionnement	21
C - La formation de l'autofinancement, les déterminants des dépenses d'investissement et la situation au regard de l'endettement.....	21
1 - Les équilibres financiers sont respectés	21
2 - Un programme d'équipement soutenu, un financement équilibré	22

VI - LES SERVICES PUBLICS DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT	23
A - Des investissements importants et réguliers depuis 2009.....	24
1 - Un effort d'équipement important pour le service public de l'assainissement.....	24
2 - Un entretien régulier du réseau de distribution de l'eau potable	25
B - Des tarifs mesurés et une évolution maîtrisée des prix facturés à l'utilisateur	26
VII - LA COMPÉTENCE VISANT À L'ÉTABLISSEMENT, L'EXPLOITATION ET LA MISE À DISPOSITION D'INFRASTRUCTURES ET DE RÉSEAUX DE COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES	28
A - Un réseau d'initiative publique pionnier mais bien intégré aux stratégies territoriales	28
1 - Un réseau intégré aux stratégies départementale et régionale.....	28
2 - Un réseau ouvert à la concurrence.....	29
B - Les principales caractéristiques de la délégation de service public	29
1 - Les prestations déléguées	29
2 - L'offre de services proposée aux usagers du réseau	30
3 - L'organisation financière du contrat	31
4 - Le contrôle et le suivi du projet par l'EPCI	32
C - La phase de réalisation des investissements de premier établissement	33
1 - Le réseau a été entièrement déployé dans les délais impartis	33
2 - Le plan de financement initial a été respecté.....	34
D - Une entrée en phase de commercialisation difficile	35
1 - Les difficultés soulevées par le comité technique intercommunal de suivi de la DSP	35
2 - Les résultats de la commercialisation à fin novembre 2014.....	36
3 - La situation financière de la société ad' hoc au regard des prévisions initiales	39
E - Conclusion sur la situation du RIP « Cœur fibre »	42
ANNEXES.....	44

SYNTHÈSE

Depuis 2002, la communauté de communes Cœur Côte Fleurie regroupe onze communes du Calvados dont sept sises sur le littoral. Sa population totale s'élève à 21 094 habitants, sa population dite « DGF » est portée à 46 718 habitants en raison du nombre de résidences secondaires. Le caractère touristique de la plupart des communes-membres marque l'activité économique de l'établissement de coopération intercommunale (EPCI). Début 2014, ce dernier employait 36 agents sur emplois permanents. Son budget consolidé s'élevait à 26 M€ en dépenses. L'établissement a opté pour le régime de la fiscalité additionnelle avec fiscalité professionnelle de zone.

Outre un intérêt communautaire clairement défini, les statuts de l'EPCI lui confèrent des compétences optionnelles qui s'articulent de manière cohérente et complémentaire avec les compétences obligatoires. L'établissement peut ainsi intervenir de manière concrète pour l'aménagement de l'espace communautaire, le développement économique et la protection de l'environnement.

Cependant, les compétences de la communauté n'ont pas été étendues depuis 2008 et les activités culturelles, sportives ainsi que le tourisme ne font pas partie de son champ d'intervention en dépit de leur importance dans la vie locale.

L'information budgétaire financière et comptable fournie par l'établissement aux élus et au public est satisfaisante. Il incombe néanmoins à l'ordonnateur de la compléter sur certains points afin de garantir la transparence de l'ensemble de l'activité communautaire. Ainsi, lors de la préparation du débat d'orientation budgétaire, il conviendra d'actualiser les données contenues dans le programme pluriannuel d'investissement au vu de la situation financière de l'exercice écoulé et des perspectives budgétaires proposées par l'établissement.

L'information comptable fournie par l'EPCI est fiable. Au cours de la période contrôlée, l'établissement a régulièrement produit aux élus et au public l'information prévue en matière de délégation de service public et a amélioré celle relative à l'environnement par la production, au cours des derniers exercices, des rapports spéciaux pertinents.

Il ressort de l'examen du budget principal que, conformément à l'objectif qu'il s'était fixé en 2008 lors de l'adoption de sa stratégie financière, l'établissement est parvenu à maîtriser ses dépenses de fonctionnement en début de période sous contrôle, notamment par une augmentation mesurée de ses charges à caractère général.

Néanmoins depuis 2012, ces dépenses connaissent une évolution plus soutenue. La réflexion d'ores et déjà engagée sur une maîtrise accrue des charges de fonctionnement doit se poursuivre et devra déboucher sur des actions concrètes.

Les recettes de fonctionnement proviennent d'un produit fiscal élevé. Il n'en reste pas moins que la stagnation de la dotation d'intercommunalité reçue de l'État, et l'augmentation de la contribution au FPIC versée par l'établissement influencent leur évolution depuis 2013.

L'EPCI a financé son programme d'équipement essentiellement par ses ressources internes et avait intégré au budget 2014 la baisse prévisible de sa capacité d'autofinancement.

L'établissement assure la gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement par contrats d'affermage. Une gestion de qualité sur le long terme a permis la réalisation d'investissements importants, notamment la construction d'une nouvelle station d'épuration, sans augmentation de la surtaxe supportée par les usagers au profit de l'établissement entre 2008 et 2013. Cette gestion a permis aux communes balnéaires de disposer d'eaux de baignade de qualité et aux usagers de ne pas supporter une majoration de certaines taxes et redevances.

En 2010, l'établissement a signé une convention de délégation de service public avec la société Tutor en vue de la construction et de l'exploitation d'un réseau de communications électroniques en fibre optique desservant l'ensemble de son territoire. Ledit réseau a été réceptionné en mai 2012, avec un an d'avance sur le calendrier initial et plus de trois ans d'avance sur les prévisions de déploiement d'un même réseau dans le département du Calvados.

Cependant, si la phase d'investissement a été correctement menée d'un point de vue légal comme d'un point de vue technique, la phase de commercialisation, initiée dès octobre 2012, a soulevé des difficultés conséquentes qui, bien que partiellement résolues depuis lors, ont creusé un écart entre les prévisions annexées à la convention et les réalisations effectives.

En outre, malgré les dispositions contractuelles en ce sens, le délégataire ne produit pas l'ensemble des informations permettant le suivi de son activité et de sa situation financière.

Dans ces circonstances, l'économie générale de la délégation présente, à ce jour, une fragilité financière avérée. Les négociations en cours entre les parties devront rapidement se conclure par une information du conseil communautaire. Ce dernier sera à même de statuer sur les modifications éventuelles à apporter à la convention de délégation de service public.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

La chambre engage l'EPCI à :

Recommandation n° 1 : actualiser les informations contenues dans son programme pluriannuel d'investissement au vu de sa situation financière de l'année écoulée et des perspectives de gestion proposées.

Recommandation n° 2 : renforcer le suivi pluriannuel des opérations d'investissement prévues dans la « stratégie financière » afin d'améliorer le pilotage pluriannuel de sa solvabilité et l'information des élus et du public.

Recommandation n° 3 : régulariser la situation des comptes d'immobilisations en cours figurant au bilan des budgets de l'établissement.

Recommandation n° 4 : obtenir de la société Tutor Cœur Côte Fleurie, délégataire, des rapports annuels d'activité conformes aux dispositions légales et conventionnelles et pratiquer une analyse plus approfondie des données transmises.

Recommandation n° 5 : renforcer son contrôle sur l'activité et sur la situation financière de la délégation en raison de la dégradation sensible de ses comptes depuis l'entrée en phase de commercialisation en 2012.

I - RAPPEL DE LA PROCÉDURE

L'examen de la gestion de la communauté de communes Cœur Côte Fleurie (CCCCF) pour les années 2009 et suivantes a été notifié à l'ordonnateur en fonctions au cours de la période sous revue par le président de la chambre en date du 8 octobre 2014.

L'entretien préalable a eu lieu le 15 janvier 2015 avec M. Philippe Augier, président du conseil communautaire.

La chambre a délibéré sur le rapport d'observations provisoires le 30 janvier 2015 et l'a adressé dans son intégralité au président du conseil communautaire le 19 février 2015. Il en a accusé réception le 20 février 2015.

Un extrait a également été adressé le 19 février 2015 à un tiers susceptible d'être mis en cause. Celui-ci a apporté une réponse à la chambre enregistrée au greffe le 10 avril 2015.

M. Philippe Augier a apporté une réponse enregistrée au greffe de la juridiction le 21 avril 2015.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 21 mai 2015, le présent rapport d'observations définitives qui a été communiqué à l'ordonnateur en fonctions le 29 mai 2015.

Ce rapport, auquel est jointe la réponse du président de la communauté de communes Cœur Côte Fleurie, qui engage sa seule responsabilité, devra être communiqué à l'assemblée délibérante de la communauté de communes lors de sa plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

II - PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES CŒUR CÔTE FLEURIE

L'établissement, situé dans l'arrondissement de Lisieux, est composé de onze communes¹ dont sept sises sur le littoral, pour une population totale recensée par l'INSEE de 21 094 habitants². Trois des communes qui le composent, Deauville, Trouville-sur-Mer et Villers-sur-Mer, bénéficient d'un sur classement démographique dans la strate des communes de 20 000 à 40 000 habitants.

En haute saison touristique, la population peut atteindre 120 000 habitants. Cette fréquentation a des incidences sur le dimensionnement des équipements publics dont l'EPCI assure la gestion. La population dite « DGF³ » s'établissait à 46 718 habitants en 2014.

L'arrêté préfectoral du 23 décembre 2011 portant publication du schéma départemental de coopération intercommunale du Calvados n'a pas modifié le périmètre géographique de l'établissement.

¹ Bénerville-sur-Mer, Blonville-sur-Mer, Deauville, Saint-Arnoult, Saint-Pierre-Azif, Touques, Tourgéville, Trouville-sur-Mer, Vauville, Villers-sur-Mer et Villerville.

² Source : INSEE, population légale entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014 (population totale).

³ Il s'agit d'une base servant au calcul de la dotation générale de fonctionnement (DGF) qui intègre notamment le nombre de résidences secondaires (et non d'une population effectivement recensée).

En 2013, le potentiel financier du Calvados par habitant s'élevait à 487,93 euros (€)⁴ pour une moyenne de 1 259,62 € dans l'EPCI. La part des foyers fiscaux imposables (57,6 %) était sensiblement supérieure à celle observée en région Basse-Normandie (53,7 %). Le revenu net moyen déclaré par foyer fiscal en 2011 s'élevait à 27 323 € pour une moyenne régionale de 22 826 €.

La population de l'établissement stagne depuis la fin des années 1990, contrairement à celle des territoires voisins. L'évolution démographique des communes-membres fait apparaître un mouvement de « *desserrement urbain de Deauville et Trouville-sur-Mer vers leur arrière-pays*⁵. »

En 2011, plus du quart de la population vivant sur le territoire de l'établissement (28,8 %) était âgé de 65 ans ou plus. Les résidences secondaires et les logements occasionnels composaient 68,6 % du parc total des logements⁶, tandis que l'habitat principal ne représentait que 28,1 %.

Le caractère touristique de la plupart des communes-membres marque l'activité économique du territoire. Ainsi, les principaux secteurs d'activité sont les services et l'administration avec respectivement 61,8 % et 24,9 % de l'emploi salarié total.

Fin 2014, les services de l'établissement employaient 36 agents sur emplois permanents. Son budget consolidé (budget principal et budgets annexes) s'élevait, fin 2013, à 26 millions d'euros (M€) en dépenses (opérations réelles et d'ordre), dont 13,5 M€ en fonctionnement et 12,5 M€ en investissement, pour un résultat global cumulé de 3,8 M€. Il se compose du budget principal (51 % des dépenses) et de quatre budgets annexes parmi lesquels les budgets annexes des services publics de l'eau et de l'assainissement collectif. Ces derniers individualisent des opérations à caractère industriel et commercial et totalisaient 48 % des dépenses consolidées.

Au budget principal, trois compétences concentraient 93 % des dépenses⁷, à savoir l'aménagement urbain et l'environnement 71 % (dépenses principalement liées au traitement des ordures ménagères), la sécurité publique 15 % (service d'incendie) et le sport et la jeunesse 7 %.

La CCCCCF a opté pour le régime de la fiscalité additionnelle avec fiscalité professionnelle de zone. Les flux financiers avec les communes-membres se limitent au versement de fonds de concours pour moins de 30 000 € par an en moyenne.

En 2010, l'EPCI a entamé le déploiement d'un réseau ouvrant l'accès à internet à très haut débit par la fibre optique sur l'ensemble de son territoire.

Le présent rapport porte sur la gouvernance de l'établissement, ses compétences statutaires et leur mise en œuvre. La qualité de l'information budgétaire et comptable y est présentée ainsi que l'estimation de sa situation financière. La gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement collectif y est examinée de même que les réalisations en matière d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques.

⁴ Le potentiel financier par habitant pour le département est apprécié selon la population dite « DGF ». Source : DGCL.

⁵ Source : Etude préparatoire au PLUi de la communauté de communes Cœur Côte Fleurie.

⁶ La part des résidences secondaires dans le département du Calvados est de 17,8 % (15,3 % en Région Basse-Normandie).

⁷ Il s'agit des dépenses de fonctionnement et d'investissement ventilées, hors dépenses des services généraux. Source : compte administratif 2013, présentation croisée par fonction.

III - UNE GOUVERNANCE CONFORME AUX TEXTES, DES GROUPES DE COMPÉTENCES COHÉRENTS

A - La gouvernance est exercée selon les obligations prévues

1 - Le règlement intérieur encadre correctement le fonctionnement interne de l'EPCI

En application des articles L. 2121-8 et L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), il incombe aux EPCI de se doter d'un règlement intérieur organisant librement leur fonctionnement dans les limites du droit. Au cours de la période sous revue, deux règlements intérieurs ont été mis en œuvre. La réglementation applicable y est rappelée.

2 - L'EPCI a mis en place les organes nécessaires à son fonctionnement

a - Le conseil communautaire

Jusqu'aux élections locales organisées en 2014, le nombre de délégués au conseil communautaire (45) et leur répartition entre les communes-membres était fixé par l'arrêté préfectoral du 17 juin 2002.

L'article L. 5211-6-1 du CGCT introduit par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 a modifié les règles de répartition des sièges à partir du scrutin de 2014. Le nombre de sièges au conseil communautaire (41) et leur répartition ont été fixés conformément à l'arrêté préfectoral du 28 octobre 2013.

b - Le bureau - composition et délégations

L'article L. 5211-10 du CGCT prévoit que l'EPCI instaure un bureau « *composé du président, d'un ou de plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou de plusieurs autres membres. Le nombre de vice-présidents est librement déterminé par l'organe délibérant, sans que ce nombre puisse excéder 30 % de l'effectif de celui-ci.* »

Le 5 avril 2008, le conseil communautaire a élu son président, fixé le nombre de vice-présidents (13) et désigné ces derniers. De même, par délibération du 12 avril 2014, la nouvelle assemblée délibérante a fixé le nombre des membres du bureau à onze, soit le président et les vice-présidents.

En 2008, comme en 2014, le conseil communautaire nouvellement installé a délégué une partie de ses attributions au président de l'EPCI, comme le lui permettent les articles L. 5211-10, L. 2122-22 et L. 2122-23 du CGCT. En retour, le président a régulièrement rendu compte des attributions exercées par le biais de rapports thématiques⁸.

c - Les commissions permanentes et réglementaires

Au cours de la période, le règlement intérieur a précisé le rôle des commissions, leur composition et leur fonctionnement.

Le 12 avril 2014, le conseil communautaire a élu les membres des commissions « *appel d'offres et attribution des marchés publics* » et « *délégation de service public* », suivant les dispositions de l'article 22 du code des marchés publics. Au cours de la même séance, il a procédé à la constitution de la commission intercommunale pour l'accessibilité aux personnes handicapées prévue à l'article L. 2143-3 du CGCT.

⁸ Des rapports sont notamment produits sur les marchés publics, les délégations de service public, les déclarations d'intention d'aliéner (en application de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové).

En outre, dix commissions thématiques communautaires⁹, en cohérence avec les compétences exercées, ont été mises en place et leurs membres désignés. Leurs travaux ne font pas l'objet de développements spécifiques dans les rapports d'activité de l'établissement mais des comptes rendus sont réalisés.

Dans sa réponse à la chambre, l'ordonnateur a précisé que ces documents étaient adressés au maire de chaque commune-membre.

B - Le périmètre des compétences permet une réelle intervention de l'établissement

Le périmètre d'intervention de la CCCCCF comprend, outre les deux compétences obligatoires d'aménagement de l'espace et de développement économique, quatre compétences optionnelles portant sur l'environnement, le logement et le cadre de vie, la voirie et les équipements à caractère scolaire, sportif, social et culturel. A cet ensemble s'ajoute, depuis 2008, la compétence relative à l'établissement et à l'exploitation d'un réseau de communications électroniques.

1 - Un intérêt communautaire bien défini

En application de l'article L. 5214-16 III du CGCT, il incombe aux communes-membres de définir les compétences qu'elles transfèrent à l'EPCI. Elles doivent également déterminer l'intérêt communautaire¹⁰ qui délimite, au sein des compétences partagées, les domaines d'action transférés et ceux demeurant au niveau communal.

La CCCCCF a, dans un premier temps, reconnu d'intérêt communautaire des équipements relevant de sa compétence parmi lesquels l'école de musique intercommunale, le pôle omnisports de Trouville-Deauville (POM'S), la Maison du Méridien à Villers-sur-Mer devenue depuis le Paléospace l'Odyssée.

S'agissant des compétences partagées, sont déclarés d'intérêt communautaire les zones d'activité déléguées par les communes, certaines actions en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle, des services de logement, des actions culturelles et certains travaux de voirie. Ces éléments sont clairement précisés dans les statuts.

2 - Une intervention concrète en matière d'aménagement de l'espace

Jusqu'au 27 mars 2014, l'article L. 5214-16 du CGCT prévoyait que l'établissement devait exercer des actions d'intérêt communautaire relevant de la compétence « aménagement de l'espace » sans toutefois en préciser le contenu. Il appartenait alors aux conseils municipaux de définir les actions qui relèveraient de l'EPCI à ce titre.

Depuis lors, la loi ALUR¹¹ a modifié cet article en transférant la compétence du plan local d'urbanisme (PLU) aux communautés de communes dans un délai de trois ans après publication de la loi, soit au plus tard le 27 mars 2017¹².

Après l'annulation totale du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi¹³) en 2009, le conseil communautaire a conduit l'élaboration d'un nouveau plan approuvé en conseil communautaire le 22 décembre 2012.

⁹ Aménagement du territoire (urbanisme, habitat, foncier, dont PLUi, SDF, gens du voyage, OPAH) ; travaux et lutte contre les inondations ; environnement et qualité de vie ; finances ; assainissement et qualité des eaux de baignade ; développement économique ; eau potable ; prospective, nouveaux projets, communication (dont TIC, dématérialisation) ; emploi et formation ; prévention et sécurité.

¹⁰ En pratique, l'intérêt communautaire peut être défini au moyen de listes d'équipements, de territoires ou d'actions.

¹¹ Article 136 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR.

¹² Cette disposition s'appliquera sauf opposition d'au moins un quart des communes-membres représentant au moins 20 % de la population.

¹³ Le plan local d'urbanisme intercommunal établit le projet global d'urbanisme et d'aménagement à l'échelle de la communauté de communes et fixe les règles générales d'utilisation du sol sur le territoire.

Depuis sa création, l'EPCI exerce les responsabilités afférentes au schéma de cohérence territoriale (SCOT) en sa qualité de membre du syndicat mixte pour le SCOT du Nord du pays d'Auge.

Les communes lui ont également délégué leur droit de préemption urbain, ainsi que l'instruction des demandes d'autorisation et la gestion des actes relatifs à l'occupation des sols, à l'exception de trois d'entre elles¹⁴.

En conséquence, par ces transferts étendus de la part des communes en matière d'aménagement de l'espace, l'EPCI remplit d'ores et déjà la majeure partie des obligations qui s'imposeront aux établissements à compter de 2017.

L'EPCI est en outre compétent pour la création, la réalisation et la commercialisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire (ZAC) et pour la constitution des réserves foncières.

Le premier volet de la compétence optionnelle « politique du logement et du cadre de vie » comprend également une diversité de services dans le domaine du logement d'intérêt communautaire¹⁵. L'EPCI est aussi compétent en matière d'équipement scolaire, sportif, social et culturel¹⁶ et pour les travaux de voirie d'intérêt communautaire¹⁷.

En 2013, un arrêté préfectoral a autorisé l'EPCI à adhérer à des syndicats mixtes de type pôle métropolitain¹⁸. Par délibération du 20 septembre 2014, l'établissement a adopté le principe d'une adhésion au syndicat mixte du Pôle métropolitain de l'Estuaire de la Seine.

3 - Les technologies numériques en appui au développement économique

Aux termes de l'article L. 5214-16 du CGCT, la communauté de communes doit exercer des actions d'intérêt communautaire relevant de la compétence « développement économique ». Pour autant, la disposition n'en précise le contenu que pour les EPCI à fiscalité professionnelle unique, ce qui n'est pas le cas de la CCCCCF.

Par sa compétence en matière de développement des ZAC, il incombe statutairement à l'établissement d'en assurer l'équipement permettant l'accès à internet à haut et très haut débit.

En outre, l'établissement dispose, depuis 2002, de la capacité d'actions en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle en direction de publics spécifiques. Les statuts prévoient également que l'établissement est compétent « *pour les actions tendant à valoriser l'image globale de la communauté de communes en matière d'accueil* », sans toutefois décliner cette compétence.

Dès 2007, l'implication des communes dans le déploiement d'un réseau en fibre optique à très haut débit s'expliquait à la fois par le besoin exprimé par les acteurs du développement économique du territoire mais également par la volonté des élus de contribuer à la diversification des activités locales.

¹⁴ Les communes de Deauville, Trouville-sur-Mer et Touques ont conservé la compétence.

¹⁵ A ce titre, l'EPCI assure l'élaboration et le suivi du programme local de l'habitat (PLH) ainsi que la participation aux opérations d'amélioration de l'habitat. Outre des actions concernant le logement social, l'établissement prend en charge le logement des personnes sans domicile fixe, l'accueil des gens du voyage et la participation à la réalisation de structures d'hébergement des saisonniers occupant un emploi dans l'une des communes-membres.

¹⁶ Les équipements les plus significatifs sont le pôle omnisports de Deauville-Trouville (POM'S) et le Paléospace à Villers-sur-Mer.

¹⁷ La compétence consiste en la participation à la réalisation d'équipements et de travaux liés à la sécurité routière ainsi que les travaux sur les voiries desservant les zones d'activité et les équipements communautaires et les voiries ainsi classées par le conseil communautaire.

¹⁸ La structure « Pôle métropolitain » a été conçue par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 et précisée par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014. Elle vise la réunion d'EPCI à fiscalité propre autour d'un modèle d'aménagement, sans transfert de compétences des EPCI membres, puisque les interventions du pôle se limitent aux actions reconnues d'intérêt métropolitain.

Concrètement, il s'agissait pour l'établissement d'assurer la maîtrise d'ouvrage de la construction d'un réseau de communications électroniques à très haut débit pour l'ensemble des communes-membres. Le choix de la fibre optique permettait à la fois de résorber les zones blanches et de dynamiser l'économie locale.

4 - Les compétences liées à l'environnement et au cadre de vie

a - Une compétence « environnement » élargie

La compétence « protection et mise en valeur de l'environnement » se traduit par la gestion des services publics de l'eau potable, des réseaux d'assainissement collectif, le traitement des eaux pluviales et le suivi de la qualité des eaux de baignade. L'établissement est également compétent pour la gestion du service public d'assainissement non collectif (SPANC).

Comme le leur permet l'article L. 2224-13 du CGCT, les communes ont choisi de conserver la collecte des déchets ménagers sur leur territoire tout en transférant leur traitement à l'établissement. Selon l'ordonnateur, cette organisation permet une adaptation de la collecte aux besoins saisonniers de chaque commune. L'EPCI gère trois déchetteries et l'ensemble des points recyclage en apport volontaire. Une réflexion devra néanmoins être engagée sur ce point dans le cadre d'une meilleure mutualisation attendue des services publics.

Dans sa réponse à la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'un groupe de travail chargé de préparer des actions de mutualisation de la collecte et de la gestion des déchets ménagers a été créé au sein de l'EPCI début 2015. Il a ajouté qu'un projet de règlement intercommunal de la collecte était à l'ordre du jour.

La chambre encourage l'établissement à poursuivre ses initiatives de mutualisation des services publics dont les montants sont importants pour les communes.

b - Le secours contre l'incendie pourrait être rendu plus efficace par un nouveau transfert de compétence

S'agissant du cadre de vie, en application de l'article L. 1424-35 du CGCT, l'EPCI est compétent « *en matière de secours contre l'incendie où il se substitue de plein droit au district.* »

L'article 77 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, codifié aux articles L. 2225-1 à L. 2225-3 du CGCT, a créé au niveau communal un service public consistant en la défense extérieure contre l'incendie (DECI) et ayant pour objet l'alimentation en eau des services d'incendie et de secours.

Le DECI est juridiquement distinct du SDIS et du service public d'eau potable. Le transfert de la compétence eau potable à un groupement intercommunal n'a pas de conséquence sur l'exercice de la compétence DECI. Ainsi, la réalisation, l'entretien, le renouvellement des ouvrages permettant de fournir l'eau nécessaire à la lutte contre l'incendie (poteaux, bouches à incendie) demeurent sous la responsabilité de la seule commune compétente en matière de DECI¹⁹ et ces ouvrages ne peuvent être mis à disposition du groupement auquel a été transférée la compétence eau potable.

La chambre observe que les communes n'ont pas transféré la compétence DECI à l'établissement. Ce dernier, compétent en matière de financement du SDIS et de gestion du service public de l'eau potable, aurait vocation à bénéficier d'un tel transfert, dans un souci de cohérence et d'efficacité du service public.

¹⁹ Toutes les dépenses relatives à l'exercice de la compétence DECI (fourniture, pose, entretien, renouvellement des équipements et des ouvrages destinés à fournir l'eau nécessaire à la lutte contre l'incendie) relèvent dès lors des dépenses obligatoires de la commune.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué à la chambre que la prise de compétence du service public DECI n'était pas envisagée par le conseil communautaire. Il a ajouté qu'un premier groupement de commandes pour le contrôle et l'entretien des bornes à incendie venait d'être initié par convention entre l'EPCI et deux communes-membres.

5 - Conclusion sur l'étendue du périmètre des compétences statutaires

Par ses statuts, l'EPCI dispose de champs d'intervention concrets s'agissant de l'aménagement de l'espace communautaire et du développement économique. En complémentarité, les compétences optionnelles et facultatives renforcent son action et apportent une cohérence à l'ensemble.

Le périmètre des compétences exercées par l'EPCI est conséquent en ce qui concerne la gestion des réseaux techniques (eau, assainissement, déchets, voirie, communications électroniques).

Pour autant, si certains équipements ont été intégrés, cette démarche n'a pas débouché sur un élargissement des responsabilités de l'établissement dans les domaines sportifs et culturels.

Le tourisme, comme vecteur de développement de l'économie locale, demeure également relever de la compétence des communes. Ainsi, six offices de tourisme représentent huit des onze communes²⁰ sur le territoire.

L'ordonnateur explique cette situation par le souhait des communes de conserver les compétences et les équipements du tourisme, de la culture et du sport pour le caractère « *identitaire* » qu'ils représentent.

Nonobstant les choix exercés par les communes en matière de transferts dans les domaines économiques, culturels et sportifs, la chambre observe que l'éventail de compétences qui figurent aux statuts de l'établissement en fait un réel acteur de la gestion publique locale même si la mise en commun de nouveaux services permettrait une meilleure efficience au bénéfice de l'intérêt commun.

C - L'exercice effectif des compétences obligatoires

1 - Les réalisations dans le domaine de l'aménagement de l'espace communautaire ...

Le PLUi, adopté à l'unanimité en 2012, a fait l'objet de plusieurs recours en annulation totale. Seuls cinq points du document ont été annulés par la juridiction administrative.

Depuis 2012, les communes disposent d'un projet d'aménagement et de développement durables²¹ (PADD) à l'échelle communautaire. Le document exprime les objectifs et les projets de l'EPCI en matière de développement économique et social, d'environnement et d'urbanisme à long terme. Il intègre le développement des communications électroniques en termes d'infrastructures et d'usages.

Les actions de développement de l'espace trouvent un prolongement par l'adhésion de l'EPCI à l'association de préfiguration du pôle métropolitain de l'Estuaire de la Seine.

²⁰ Les communes de Blonville, Bénéville et Tourgéville disposent d'un même office de tourisme.

²¹ Dans le respect des objectifs énoncés aux articles L.110 et L.121-1 du code de l'urbanisme, le PADD définit les orientations générales d'urbanisme et d'aménagement retenues pour le développement futur de l'ensemble du territoire de l'EPCI. Le règlement et les orientations d'aménagement et de programmation sont opposables aux permis de construire ou aux opérations d'aménagement.

Les travaux préparatoires à l'émergence du pôle sont orientés vers l'attractivité territoriale (tourisme, promotion de l'identité estuarienne), le développement économique (bilan des flux, étude des « données ouvertes²² », économie circulaire²³), la mobilité et l'environnement (diagnostic socio-sanitaire et préconisations).

Pour la gestion de l'espace communautaire, l'établissement a adopté un système d'information géographique (SIG²⁴) lui permettant le traitement et l'analyse des informations géo référencées. Le service est rendu disponible aux communes.

S'agissant de la « *constitution des réserves foncières* » en vue de la réalisation de la ZAC du secteur de la Croix-Sonnet, la CCCCCF vient de débiter les acquisitions de terrains qui figuraient au bilan au 31 décembre 2013 du budget annexe « Zone d'aménagement économique » pour moins de 600 000 €.

Le niveau actuel des réalisations s'explique à la fois par la faiblesse du foncier à disposition de l'EPCI, par l'annulation complète du PLUi en 2009 qui a eu pour conséquence de repousser l'adoption du nouveau plan à la fin de l'année 2012 et par la présence de zones à risques dans plusieurs communes²⁵.

En 2013, l'établissement s'est engagé dans l'élaboration d'une stratégie foncière à l'échelle communautaire dans le but d'anticiper les opportunités permettant la réalisation d'opérations dans des conditions abordables.

Dans le domaine du logement d'intérêt communautaire, l'EPCI assure l'élaboration et le suivi du programme local de l'habitat (PLH) ainsi que la participation aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH).

Le PLUi contient une orientation d'aménagement et de programmation (OAP), valant PLH, qui constitue le plan d'action et de programmation pour la politique de l'habitat de l'EPCI.

Dans le respect de l'article L. 302-3 du code de la construction et de l'habitation modifié par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 (loi ALUR), le conseil communautaire a délibéré le 21 juin 2014 sur le bilan de la mise en œuvre de l'OAP pour l'année 2013.

Le bilan présenté à l'assemblée délibérante permet de mesurer l'atteinte de chacun des objectifs et d'identifier les actions correctives à mettre en œuvre. Le document est accessible au public sur le site de l'EPCI.

S'agissant des réalisations en matière d'OPAH, une étude pré-opérationnelle a permis de fixer un objectif de 188 logements aidés par l'ANAH²⁶ dont 146 aidés en complément par l'EPCI. Une convention entre ces deux acteurs et PACT ARIM des pays normands²⁷ a été signée en octobre 2014.

Les personnes sans domicile fixe sont accueillies au foyer d'hébergement, propriété de l'EPCI, « Le trait d'union » qui dispose d'une capacité d'accueil de 12 personnes. Les veilleurs réorientent les personnes vers le CCAS pour traiter les difficultés d'ordre social.

²² Les données ouvertes (« open data » en anglais) sont des « données qu'un organisme met à la disposition de tous sous forme de fichiers numériques afin de permettre leur réutilisation. » Définition produite par la commission générale de terminologie et de néologie.

²³ Selon l'ADEME, l'économie circulaire peut se définir comme un système d'échange et de production qui, à tous les stades du cycle de vie des produits, vise à augmenter l'efficacité de l'utilisation des ressources et à diminuer l'impact sur l'environnement.

²⁴ Un SIG est un outil informatique permettant de représenter et d'analyser des informations localisées géographiquement afin de contribuer à la gestion de l'espace.

²⁵ Les risques auxquels est exposée la commune sont consultables à l'adresse : http://cartorisque.prim.net/dpt/14/14_ip.html. S'y ajoute le risque de marnières.

²⁶ Agence nationale de l'habitat.

²⁷ La fédération des PACT est reconnue service social d'intérêt général. Ses associations membres participent à la réalisation de projets liés à l'habitat.

Dans le cadre du schéma départemental d'accueil des gens du voyage, l'EPCI met à disposition un terrain situé à Villerville, d'une surface de six hectares. Cette aire de grand passage dispose de 250 emplacements de stationnement.

S'agissant de l'hébergement des travailleurs saisonniers, la commune de Deauville, sur laquelle se trouve un terrain propriété de Réseaux ferrés de France, avait fait valoir son droit de priorité pour bénéficier de studios sur un ensemble à construire, initialement destinés à l'accueil d'étudiants.

Ce projet, qui reposait sur la participation des professionnels de l'hôtellerie et de la chambre de commerce et d'industrie du pays d'Auge, n'a pas abouti. Selon l'ordonnateur, les besoins des professionnels se sont par la suite avérés inférieurs aux prévisions, ce qui a entraîné l'ajournement du projet.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que le logement des travailleurs saisonniers restait une priorité.

La chambre constate que l'établissement investit l'ensemble des aspects de la compétence aménagement de l'espace, notamment en matière d'urbanisme et d'habitat.

2 - ... et en matière de développement économique

Comme évoqué plus haut, les opérations d'acquisitions foncières sont en cours pour la ZAC du secteur de la Croix-Sonnet. Fin 2013, le conseil communautaire a autorisé la dissolution du budget annexe portant sur la ZAC de Villers-sur-Mer au motif que les terrains avaient été rendus inconstructibles et classés dans le nouveau PLUi.

En ce qui concerne les actions en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle en direction de publics spécifiques, les principales réalisations sont la convention signée avec l'AGEFOS PME²⁸ en 2012 et le programme de formations des PME au numérique intitulé « Thémanet ». L'établissement mène également des actions avec la CCI sur le thème des emplois saisonniers.

En juillet 2010, un contrat de concession a été signé avec la société Tutor Côte Fleurie (filiale du groupe Tutor SA) pour la construction du réseau de communications électroniques en fibre optique jusqu'à l'abonné. La phase de commercialisation des services afférents au réseau a débuté en avril 2012. Fin 2014, le réseau comptait 33 500 prises raccordables pour un total de 37 688 logements recensés par l'INSEE.

La chambre observe que l'initiative de l'EPCI en a fait l'un des premiers acteurs territoriaux à proposer l'accès internet à très haut débit, au moyen de son réseau communautaire public « Cœur Fibre » à l'ensemble des habitants, qu'ils résident en espace rural ou urbain.

3 - Conclusion sur la mise en œuvre des compétences obligatoires

La communauté de communes Cœur Côte Fleurie met en œuvre ses compétences sauf contraintes extérieures, comme pour la réalisation de ZAC. Le déploiement d'un réseau de fibre optique permettant l'accès internet à très haut débit est une réalisation d'envergure qui contribue à l'attractivité de son territoire. L'établissement est ouvert sur les espaces voisins et participe notamment aux travaux du syndicat mixte Pôle métropolitain de l'Estuaire de la Seine.

La chambre relève cependant que les compétences de l'EPCI n'ont pas été étendues depuis 2008. Les activités culturelles, sportives ainsi que le tourisme ne font pas partie de son champ d'intervention malgré leur importance dans la vie locale.

²⁸ La convention signée en 2012 comporte deux axes « Ambassadeurs Cœur Côte Fleurie » et « Dynamiser l'emploi sur Cœur Côte Fleurie ». Les objectifs portent notamment sur l'identification des mutations à l'œuvre sur le territoire en termes d'emploi, la formulation d'hypothèses d'évolution à 3-5 ans et le repérage des compétences et qualifications nécessaires.

D - Le projet de schéma de mutualisation des services de l'EPCI est en cours d'élaboration

Dans le contexte de maîtrise de la dépense publique locale, la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a permis la création de services communs aux EPCI et à leurs communes-membres, et a systématisé la réflexion au sein des intercommunalités sur les possibilités de mutualisation.

Ainsi, l'article L. 5211-39-1 prévoit que, dans l'année suivant chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement établit un rapport relatif aux mutualisations de services qui comporte un « *projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat*²⁹. » En application de ces dispositions, la communauté de communes devrait adopter son projet avant fin 2015.

Interrogé sur l'état d'avancement de ce document, l'ordonnateur a déclaré que des groupes de travail regroupant des représentants de l'EPCI et des communes-membres, avaient été mis en place à l'été 2014. Selon le calendrier prévisionnel, un projet de schéma devrait être soumis début 2015 au bureau, au conseil puis aux communes-membres, pour un document finalisé au printemps 2015.

A ce jour, les travaux s'orientent vers un projet de mutualisation portant sur :

- la collecte et le traitement des ordures ménagères ;
- la fonction technologies de l'information et de la communication (TIC)³⁰ ;
- des groupements de commandes pour les marchés publics ;
- la transformation de l'EPIC Paléospace Odyssée en société publique locale ;
- la mutualisation avec les intercommunalités limitrophes ;
- la mutualisation des services à faible identité locale tels que le nettoyage des plages ou les services communs.

La chambre encourage l'établissement à poursuivre la démarche entamée dans le domaine de la commande publique et à l'étendre à la mutualisation de services.

IV - LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE FINANCIÈRE ET COMPTABLE

A - L'information budgétaire et financière

1 - Le débat d'orientation budgétaire

Pour les communes de 3 500 habitants et plus, l'article L. 2312-1 du CGCT prévoit la tenue du débat d'orientation budgétaire (DOB) dans un délai de deux mois maximum précédant l'examen du budget. La convocation des membres de l'assemblée délibérante doit être accompagnée d'une « *note de synthèse* » relative aux orientations générales du budget en vue de la tenue du débat, lequel ne donne pas lieu à des décisions formelles mais a cependant une portée réelle.

En l'espèce, le DOB a été organisé à l'intérieur du délai légal dans le respect de l'article L. 2312-1 du CGCT et des dispositions jurisprudentielles.

²⁹ Ce projet doit notamment préciser les conséquences des mutualisations pour l'EPCI et les communes-membres, en termes d'effectifs et de dépenses de fonctionnement.

³⁰ L'EPCI prévoit la mutualisation des logiciels d'urbanisme avec les communes.

Durant la période sous revue, les éléments suivants sont constatés :

- la note de synthèse remise aux membres de l'assemblée délibérante, portant sur le budget principal et les budgets annexes, fait référence aux orientations prises lors des deux séminaires sur les finances³¹ qui se sont tenus en juin 2008 pour la période 2008/2013, puis en février 2014 pour la mandature suivante ;
- le document contient une programmation pluriannuelle d'investissement et des alternatives de financement principalement par l'augmentation des taux d'imposition, le recours à l'emprunt et la révision du programme d'investissement ;
- les évolutions, tant nationales que locales, susceptibles d'affecter le budget principal et les budgets annexes sont recensées. En outre, il est fait mention de l'augmentation prévue des taux d'imposition ainsi que de celle de la surtaxe affectant les tarifs de l'eau et de l'assainissement collectif.

Cependant, la note de synthèse ne renseigne pas sur les principales informations financières de l'exercice écoulé. Elle énumère les projets d'équipement en cours sans en actualiser les montants. Les projets ne sont pas explicitement rapprochés des objectifs du cadrage budgétaire, ni en termes d'autofinancement, ni en termes d'endettement, même pour les projets d'envergure³².

Afin de produire à l'assemblée délibérante une information complète et suffisamment détaillée pour débattre des orientations générales du budget, la chambre recommande d'actualiser, chaque année, les projets d'équipement et de rapprocher les montants à financer de l'autofinancement disponible et du niveau d'endettement de l'établissement.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a reconnu l'intérêt de l'observation de la chambre.

2 - La présentation des annexes obligatoires peut être rendue exhaustive

En application des articles L. 2313-1, R. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT, les instructions budgétaire et comptable applicables à l'EPCI disposent que les annexes obligatoires doivent être répertoriées dans le sommaire du document budgétaire et être jointes au budget primitif, au budget supplémentaire et au compte administratif.

Durant la période sous revue, l'EPCI a régulièrement produit les annexes importantes qui permettent de se fonder une opinion sur la situation de son bilan, notamment par l'état de la dette et par la présentation de l'équilibre des opérations financières, par la présentation des engagements hors bilan et par l'état de variation des immobilisations prévu à l'article R. 2313-3 du CGCT et du tableau des acquisitions et des cessions mentionné à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme.

En revanche, la liste des bénéficiaires d'une délégation de service public et celle des organismes dans lesquels l'EPCI a pris un engagement financier n'étaient pas renseignées.

Afin de remplir pleinement ses obligations en matière d'information des élus et du public lors de la présentation des documents budgétaires et financiers, la chambre engage l'EPCI à produire l'ensemble des annexes prévues au CGCT.

Dans sa réponse, l'ordonnateur s'est engagé à produire l'ensemble des annexes obligatoires.

³¹ Ces orientations constituent la « stratégie financière » de l'établissement, dont les axes principaux sont le maintien de la capacité d'autofinancement et la maîtrise des dépenses d'investissement.

³² A titre d'exemple, la note de synthèse préparatoire au DOB 2014 prévoyait le « renouvellement des canalisations [des réseaux d'eau et d'assainissement collectif] pour l'ensemble des communes ».

3 - Les prévisions budgétaires pluriannuelles devraient être actualisées

Au cours de la période, les prévisions budgétaires totales (budget primitif et décisions modificatives successives) ont connu un taux d'exécution satisfaisant :

Taux d'exécution budgétaire (RAR inclus)	2009	2010	2011	2012	2013
Taux d'exécution dépenses d'équipement	95%	82%	78%	81%	83%
<i>dont équipements communaux</i>	95%	83%	75%	74%	85%
<i>dont subventions versées</i>	97%	45%	92%	94%	39%
Taux d'exécution recettes d'équipement	95%	73%	76%	104%	100%
Taux d'exécution dépenses de gestion	93%	90%	91%	96%	95%

Source : comptes administratifs

Le document intitulé « stratégie financière 2008/2014 » contient des actions dont le besoin de financement prévisionnel (25 M€) a été évalué par différence entre le montant de l'investissement prévisionnel (35 M€) et les subventions à recevoir (10 M€).

Durant la période, le montant cumulé des réalisations en dépenses d'équipement réelles (22 M€) et des subventions d'équipement versées (3 M€) s'établit à 25 M€, soit un montant moyen annuel de 5 M€.

Depuis 2012, le compte administratif de l'établissement présente, pour sa part, les chapitres budgétaires de la section d'investissement en une vingtaine d'opérations qui, bien que présentant des libellés explicites, ne permettent pas leur rattachement aux actions déclinées dans la « stratégie financière 2008/2014 ».

Ce constat s'explique par le fait que seules quatre actions³³ mentionnées à la « stratégie financière » sur un total de douze figurent parmi les opérations individualisées au compte administratif. En outre, le cumul des réalisations par opération n'est pas renseigné au compte administratif.

Ainsi, la consultation des documents ne permet pas de déterminer l'état d'avancement des projets, ni pour ceux identifiés dans la « stratégie financière », ni pour ceux mentionnés au compte administratif.

La chambre rappelle que l'article L. 2311-2 du CGCT dispose que la délibération sur la section d'investissement du budget doit comporter une répartition par exercice si la durée des projets doit excéder une année.

B - L'information sur le patrimoine de l'EPCI et son suivi comptable

1 - Les participations de l'EPCI, une régularisation à prévoir

Le bilan au 31 décembre 2013 du budget principal présente un compte « Autres formes de participation » de 1,07 M€. Selon l'ordonnateur, ce montant correspond à la contribution financière apportée par le district en 1995 au syndicat mixte de l'hippodrome de Deauville engagé dans le rachat de l'hippodrome à la société France Galop.

Cependant, le syndicat mixte de l'hippodrome de Deauville n'appartient pas à l'une des catégories de sociétés ou d'établissements visés par l'instruction budgétaire et comptable dans lesquels l'EPCI pourrait détenir une participation.

Il découle de ce qui précède que la contribution apportée au syndicat mixte relevait des subventions d'équipement versées qui s'inscrivent en section d'investissement.

³³ Les travaux au siège de l'établissement, les études et travaux dans le cadre des TIC, le POM'S et les actions de lutte contre les inondations.

Toutefois, ces dernières ne constituent pas un actif durable et ne peuvent subsister indéfiniment au bilan. En conséquence, la condition de leur inscription en section d'investissement est l'obligation de les amortir, conformément aux dispositions des articles L. 2321-2 27° et 28° et R. 2321-1 du CGCT.

La chambre observe que le bilan de l'EPCI fait apparaître à tort un montant de plus d'un million d'euros au titre des participations. Elle recommande à l'ordonnateur, comme il s'y est engagé dans sa réponse, à se rapprocher du comptable public afin de procéder aux régularisations qui s'imposent.

2 - Les immobilisations en cours

L'instruction budgétaire et comptable applicable précise que les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées sont enregistrées au compte « immobilisations en cours » à la fin de chaque exercice. Le montant des travaux achevés le réduit par virement au compte d'immobilisation définitif. Au bilan, ce compte doit donc seulement faire apparaître la valeur des immobilisations qui ne sont pas achevées.

Au 31 décembre 2013, la part des immobilisations corporelles en cours par rapport au total des immobilisations corporelles nettes qui figurait au bilan s'élevait à 54 % pour le budget du service public de l'assainissement, 41 % pour le budget principal et 30 % pour le budget du service public de l'eau.

Budget (en euros)	Total des immobilisations corporelles en cours au bilan au 31/12/2013	Total immobilisations corporelles nettes au 31/12/2013	En %
B Principal	20 165 256,19	48 833 436,66	41%
Eau	5 789 853,88	19 304 938,09	30%
Assainissement	36 542 578,97	67 627 347,22	54%

S'agissant du budget principal, le solde du compte des immobilisations corporelles en cours a été augmenté durant la période de 20 M€.

Afin de fiabiliser le calcul de la dotation aux amortissements des biens amortissables, la chambre engage l'ordonnateur à régulariser la situation des comptes d'immobilisations en cours figurant au bilan des budgets de l'établissement.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a informé la chambre que des immobilisations ont été intégrées aux comptes définitifs pour des montants significatifs en 2014.

La chambre engage l'EPCI à maintenir l'attention portée à l'exactitude des informations figurant au bilan de chacun des budgets.

C - L'information des élus et du public s'est améliorée au cours de la période sous revue

1 - Les rapports annuels d'activité apportent l'information nécessaire

Afin de garantir l'information des élus des conseils communautaire et municipaux et du public, le CGCT impose à l'organe exécutif de l'EPCI de produire régulièrement des rapports d'activité selon des modalités détaillées.

Ainsi, en vertu de l'article L. 5211-39 du CGCT, il incombe au président de l'EPCI d'adresser chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune-membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement. Ce rapport doit être accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant de la communauté de communes.

Les rapports d'activité de l'établissement sont produits régulièrement à l'assemblée délibérante et rendus accessibles au public. Ils présentent l'organisation et l'activité de l'établissement sous une forme constante et claire.

2 - Les rapports spéciaux sont régulièrement présentés

Outre les informations sur l'activité globale de l'établissement, l'exercice des compétences eau potable, assainissement et traitement des déchets de la CCCCCF doit donner lieu à la présentation, par le président, à l'assemblée délibérante de rapports annuels spécifiques, au plus tard dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné (articles L. 2224-5 et D. 2224-1 à D. 2224-5 du CGCT). Ces documents doivent contenir la liste des indicateurs techniques et financiers prévus par décrets.

L'établissement a produit les rapports annuels conformément à la réglementation. Ils sont accessibles en ligne sur le site « services.eaufrance.fr » pour les services publics de l'eau et de l'assainissement.

S'agissant du traitement des déchets, le président a présenté en conseil communautaire le 30 juin 2012 le « *rapport annuel 2011 sur les services délégués traitement des ordures ménagères, déchèteries, collecte sélective et DASRI*³⁴ ». Les rapports 2012 et 2013 ont également été produits.

3 - Les rapports annuels des délégataires sont présentés et tenus à la disposition du public

L'EPCI a délégué la gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement à la Société des eaux de Trouville, Deauville et Normandie (SETDN, filiale du groupe Véolia) par contrats d'affermage³⁵. Depuis 2010, l'établissement et l'exploitation du réseau de communications numériques a été concédé à la Société Tutor Côte Fleurie. La fourrière automobile est gérée par un contrat de délégation de service public par procédure simplifiée.

Durant la période sous revue, les rapports annuels des délégataires ont été régulièrement présentés au conseil communautaire comme prévu à l'article L. 1411-3 du CGCT.

D - Conclusion sur la qualité de l'information budgétaire, financière et comptable

Afin de produire à l'assemblée délibérante une information complète et suffisamment détaillée lors du débat d'orientation budgétaire, il est nécessaire d'actualiser chaque année, dans la note de synthèse, le montant des projets d'équipement restant à financer. Ce montant doit être rapproché de l'autofinancement disponible et du niveau d'endettement de l'établissement.

Afin d'améliorer l'image fidèle de son bilan, l'EPCI doit procéder aux régularisations qui pourraient s'avérer nécessaires concernant les subventions d'équipement transférables qui y sont inscrites.

Il doit également poursuivre l'intégration des immobilisations terminées aux comptes définitifs du bilan afin de fiabiliser le calcul de la dotation aux amortissements des biens amortissables.

En conclusion, la qualité de l'information budgétaire et comptable produite par l'EPCI est satisfaisante même si elle peut être complétée sur certains points.

³⁴ Déchets d'activités de soins à risques infectieux.

³⁵ Selon l'article L. 1411-1 du CGCT est une délégation de service public « un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquies des biens nécessaires au service. »

La chambre constate qu'un certain nombre de mesures ont d'ores et déjà été engagées pour l'amélioration de la qualité de l'information budgétaire, financière et comptable.

*

V - LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'EPCI AU BUDGET PRINCIPAL

L'analyse financière porte sur les exercices 2009 et suivants, et intègre les éléments de prévision du budget primitif 2014. Les tableaux de l'évolution des dépenses et des recettes réelles de fonctionnement sont présentés en annexe 1.

Pour établir des comparaisons, les données financières de l'EPCI sont rapprochées de celles des communautés de communes à fiscalité additionnelle, selon les informations fournies par la DGCL³⁶. L'indicateur de population retenu est celui servant au calcul de la DGF.

Le budget principal rassemble notamment les opérations rattachées au service public du traitement des ordures ménagères, à l'accueil et au logement³⁷, à la lutte contre les inondations et à la collecte des eaux pluviales.

A - Des dépenses de fonctionnement maîtrisées qui repartent à la hausse depuis 2012

Les dépenses de fonctionnement mandatées représentent régulièrement la moitié des dépenses totales de l'établissement.

Durant la période sous revue, les charges courantes, composées des charges à caractère général (55 % du total des charges de gestion courante), des dépenses de personnel (18 %), des autres charges de gestion (23 %) et des charges financières (4 %), ont évolué en moyenne annuelle de 2,7 %.

Pour autant, leur progression moyenne annuelle s'établit à 5 % depuis 2011, ce qui a représenté près de 370 000 € de dépenses supplémentaires au cours des derniers exercices.

1 - Une évolution jusqu'alors maîtrisée des charges à caractère général

Les charges à caractère général (4,3 M€ en 2013) sont composées à 80 % des dépenses afférentes aux contrats de prestations de services avec des entreprises, dont la croissance moyenne annuelle s'est limitée à 1,2 %. Ce poste de dépense est centré sur le traitement des ordures ménagères, la collecte du tri sélectif et la gestion des déchèteries (2,8 M€ en 2013). Durant la période sous revue, l'évolution annuelle moyenne de ces prestations s'est limitée à 1 %.

Les dépenses de l'EPCI ramenées à l'habitant s'élevaient à 212 € en 2013, pour une moyenne nationale de 218 €.

Si certaines dépenses ont évolué à la hausse (entretien et réparations, locations, transports), la stabilité des autres postes (achats) a contribué à une évolution annuelle moyenne mesurée des charges à caractère général (+ 1,9 %).

³⁶ DGCL, « Les collectivités locales en chiffres 2014 ».

³⁷ Les opérations concernent l'habitat et le logement, l'accueil des personnes sans domicile fixe et des gens du voyage.

2 - L'analyse de la masse salariale et de son évolution

La communauté de communes dispose de ses propres services, distincts de ceux des communes-membres. Les transferts de compétences ne se sont pas accompagnés de transferts de personnels entre les collectivités et l'EPCI. Aucun service n'a été mutualisé entre ces personnes publiques.

Les effectifs sont passés de 33 à 35 agents entre 2011 et 2013. Le nombre d'agents non titulaires (9 agents) est resté stable. Conformément aux dispositions de l'article L. 2224-1 du CGCT, la rémunération des agents dont les missions sont rattachées aux SPIC fait l'objet d'un reversement au budget principal par les budgets annexes concernés, qui affichent en conséquence l'exhaustivité de leurs dépenses.

L'EPCI exerce un recours limité aux heures supplémentaires, moins de 700 heures en 2013, tous services confondus. L'absentéisme de ses agents pour maladie ordinaire a diminué au cours de la période.

L'évolution des dépenses de personnel se présente comme suit :

Evolution des dépenses de personnel (en euros)	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	847 290	834 364	838 991	875 806	983 993	3,8%
+ Charges sociales	355 724	355 318	369 425	383 291	413 651	3,8%
+ Impôts, taxes, autres charges de personnel	42 648	45 266	66 585	77 962	108 619	
= Total des dépenses de personnel	1 245 662	1 234 948	1 275 001	1 337 059	1 506 263	4,9%
dont rémunérations agents affectés aux SPIC	142 807	149 758	160 030	170 472	223 870	

L'évolution de la dépense est marquée par deux périodes. La première, de 2009 à 2012, connaît un accroissement annuel moyen de 2,4 % qui repose principalement sur l'augmentation des charges sociales³⁸.

Entre 2012 et 2013 plusieurs événements ont contribué à une évolution plus soutenue de la dépense totale. Il s'agit principalement du recrutement de deux nouveaux agents, de régularisations concernant les chèques-déjeuner, de l'augmentation des cotisations aux caisses de retraite et de la souscription de contrats d'assurance et de mutuelles santé-prévoyance.

L'évolution récente de ce poste de dépense a contribué à une hausse plus sensible des dépenses de fonctionnement en 2013. Toutefois, la chambre observe que le montant des dépenses de personnel reste proche de la moyenne nationale observée pour les EPCI comparables.

3 - L'évolution des autres charges de gestion

Les autres charges de gestion sont composées à 60 % par la contribution au service d'incendie (1 M€), laquelle a connu une évolution annuelle moyenne de 1,2 %, et à 30 % par les subventions versées aux tiers (530 000 €).

³⁸ Entre 2009 et 2012, les rémunérations n'augmentent en moyenne annuelle que de 1,1 %.

Ces dernières sont versées aux organismes publics³⁹ pour la moitié du montant total (247 000 €). La seconde moitié est composée de la contribution versée à l'EPIC Odyssée de Villers-sur-Mer (160 000 €) et de subventions versées à des organismes de droit privé pour environ 120 000 € par an. La plus importante d'entre elles est attribuée à l'association « Mission locale de la baie de Seine » qui reçoit 58 000 € chaque année. L'évolution annuelle moyenne des subventions versées aux personnes morales de droit privé a été de 1,7 % durant la période.

*

Durant la période, la maîtrise des dépenses de fonctionnement a contribué au maintien de la capacité d'autofinancement de l'établissement. Cette situation s'explique par la contrainte exercée sur les achats qui a permis de limiter l'évolution des charges à caractère général, principal poste de dépenses de l'EPCI.

Pour autant, la chambre observe que l'évolution des deux derniers exercices est moins favorable à l'établissement. Si ce dernier s'est récemment engagé dans une première démarche de mutualisation, les initiatives concernant les services n'ont pas encore abouti. Ce point doit retenir l'attention de l'établissement public pour l'avenir.

B - Une évolution des recettes de fonctionnement plus contrainte

Depuis la réforme de la fiscalité locale de 2010, les recettes réelles de l'établissement sont constituées à 78 % des produits de la fiscalité⁴⁰ et à 17 % des dotations. Entre 2011 et 2013, les recettes réelles de fonctionnement ont évolué en moyenne annuelle de 1,76 %.

1 - Des ressources fiscales substantielles, marquées par un nouveau contexte

Durant la période sous revue, la CCCCCF a procédé à une augmentation des taux en 2010 (+ 3 %). Ceux-ci se différencient légèrement de la moyenne nationale en lui étant supérieurs en ce qui concerne le foncier bâti et inférieurs pour la taxe d'habitation⁴¹.

La part du produit fiscal issu de la contribution économique territoriale⁴² intervient pour 12 % du total des ressources fiscales. L'établissement est donc fortement dépendant des produits issus de la fiscalité des ménages.

L'évolution des produits fiscaux trouve son origine dans l'augmentation forfaitaire des bases d'imposition et, dans une plus faible mesure, dans l'augmentation physique des bases, en raison de l'achèvement de programmes de construction dans les communes.

Pour des montants plus modestes, les produits en provenance des entreprises ont également connu une évolution positive entre 2012 et 2013.

Dans le cadre de la réforme de 2010, le bilan établi entre les recettes fiscales perdues et les recettes fiscales nouvelles a été favorable à l'établissement. En 2011, le gain a été neutralisé par la contribution de l'EPCI au fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR) pour 1,74 M€.

³⁹ Les bénéficiaires sont le SIVU de l'école de musique, le PLIE, le syndicat mixte du bassin versant de la Touques et des communes ponctuellement.

⁴⁰ Les produits de la fiscalité sont considérés nets des reversements au FNGIR et au FPIC.

⁴¹ En 2013, le taux de la taxe additionnelle sur le foncier bâti s'établissait à 5,46 % pour une moyenne de 4,45 %, celui de la taxe additionnelle sur la taxe d'habitation ressortait à 4,42 % pour une moyenne de 4,93 %.

⁴² La contribution économique territoriale, principal impôt économique local, est composée de deux impositions : la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

La définition des principes de péréquation des recettes fiscales intercommunales a été donnée par la loi de finances pour 2011, pour une mise en place du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)⁴³ en 2012. Par la prise en compte des indicateurs qui lui sont propres, la contribution de l'ensemble intercommunal⁴⁴ s'élevait, pour 2013, à 722 968 €.

L'article L. 2336-3 du CGCT prévoit que la répartition du prélèvement entre l'EPCI et ses communes-membres peut être modifiée par délibération prise avant le 30 juin de l'année de répartition. La CCCCCF a opté pour la répartition de droit commun⁴⁵. Ainsi, l'établissement a contribué au prélèvement du FPIC en 2013 pour 176 607 € contre 48 282 € en 2012.

Au final, après versement au FPIC, la progression des produits nets de la fiscalité de l'EPCI s'est située à 2 % en 2013.

Compte tenu de la progressivité prévue pour le FPIC, la contribution de la CCCCCF s'est établie en 2014 à 300 984 €, pour une contribution de l'ensemble intercommunal de 1,23 M€.

2 - Une dotation d'intercommunalité dont le montant stagne

Dans l'ensemble, les dotations ont évolué en moyenne annuelle de 3,4 % entre 2009 et 2013, principalement par l'augmentation des compensations reçues au titre des exonérations fiscales.

La dotation d'intercommunalité⁴⁶ est stabilisée depuis 2009. Dans le même temps, le coefficient d'intégration fiscale (CIF)⁴⁷ de la CCCCCF reste à un niveau inférieur à la moyenne nationale et connaît même une diminution, à l'inverse de la tendance générale. Le CIF entrant dans le calcul de la dotation d'intercommunalité, cette situation explique la stagnation constatée.

Evolution du CIF et de la dotation d'intercommunalité	2009	2010	2011	2012	2013	2009/2013
CIF CCCCCF*	24,86%	25,12 %	25,17 %	24,16 %	24,43%	
CIF moyen des CC à fiscalité additionnelle	30,60%	31,80%	32,40%	31,90%	32,30%	
Dotation d'intercommunalité	476 436	516 463	505 503	492 950	491 907	+3,25 %

* Source : comptes administratifs et états de notification de la dotation d'intercommunalité

La CCCCCF n'a pas élargi son périmètre de compétences depuis plusieurs années. Ce faisant, les communes et l'établissement se privent d'un potentiel d'optimisation de la gestion locale, dans un contexte national de renforcement de l'intercommunalité.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a rappelé que l'établissement s'était engagé dans plusieurs programmes d'investissements conséquents durant la période sous revue.

⁴³ Le principe d'un mécanisme de solidarité horizontale à l'échelle nationale du bloc communal est fixé dans la loi de finances de 2010. Une fraction des ressources de certaines collectivités est prélevée pour la reverser à des collectivités moins favorisées. Le dispositif du FPIC repose sur la notion « d'ensemble communal », formé de l'EPCI et des communes-membres. Le prélèvement est déterminé par un indice synthétique qui repose d'une part sur l'écart entre le potentiel financier agrégé (PFIA) par habitant de l'ensemble communal et 90 % du PFIA moyen national et d'autre part sur l'écart entre le revenu par habitant et le revenu national moyen. L'article 144 de la loi de finances pour 2012 prévoit la progressivité du système sur cinq ans pour atteindre un niveau de redistribution de 2 % des recettes du secteur communal en 2016. Le montant du prélèvement est plafonné.

⁴⁴ L'ensemble intercommunal, composé d'un EPCI et de ses communes-membres, est l'unité de mesure retenue pour le calcul du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

⁴⁵ Selon le droit commun, la contribution au FPIC se répartit entre l'EPCI et les communes-membres au prorata des contributions au potentiel fiscal agrégé. Il existe deux régimes dérogatoires ; le premier repose sur le coefficient d'intégration fiscale, le second dit « libre » permet la prise en compte de situations locales particulières.

⁴⁶ La dotation d'intercommunalité est calculée en fonction de la population, du potentiel fiscal et du coefficient d'intégration fiscale.

⁴⁷ Le CIF montre l'intégration fiscale de l'EPCI en rapprochant les compétences transférées et les impôts perçus. Cet indicateur entre dans le calcul de la dotation de base des EPCI (par pondération) en favorisant les établissements exerçant les compétences les plus larges.

3 - Conclusion sur l'évolution des recettes de fonctionnement

Les recettes de l'établissement sont caractérisées par un produit fiscal conséquent qui s'explique par le profil socio-économique du territoire bénéficiant de bases locatives élevées.

« L'autonomie fiscale », c'est-à-dire la part de la fiscalité sur laquelle il existe un pouvoir de modulation de taux, est d'autant plus forte que les produits issus de la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ne représentent que 5 % du produit total des impôts locaux en 2013.

La prépondérance des recettes issues de la fiscalité a rendu l'établissement faiblement dépendant de l'évolution des dotations de l'Etat jusqu'alors.

Pour autant, l'absence d'évolution de l'intégration depuis 2008 conjuguée à la contribution de l'établissement au redressement des finances publiques a conduit à la réduction de la dotation d'intercommunalité de près de 90 000 € en 2014. S'y ajoute la montée en puissance du FPIC dont la contribution a augmenté sensiblement. Par l'application conjuguée de ces dispositifs, les recettes de fonctionnement ont connu une diminution en 2014. Cette tendance devrait s'accroître au cours des prochaines années.

C - La formation de l'autofinancement, les déterminants des dépenses d'investissement et la situation au regard de l'endettement

1 - Les équilibres financiers sont respectés

Le tableau suivant présente l'ensemble de l'exécution budgétaire entre 2009 et 2013 :

Evolution du fonds de roulement	2009	2010	2011	2012	2013
Capacité d'autofinancement brute	1 519 859	2 159 875	2 302 796	2 139 151	2 155 805
Ressources internes d'investissement et subventions	4 188 319	2 774 707	1 929 828	2 705 062	1 339 756
Dépenses d'équipement	6 799 761	4 214 002	7 230 635	5 067 533	1 687 983
Remboursement des emprunts	566 494	607 922	472 096	526 137	629 312
Besoin (-) ou capacité (+) de financement après remboursement des emprunts	-1 658 077	112 657	-3 470 107	-749 457	1 178 266
Emprunts nouveaux	2 900 000	-	2 892 283	2 250 000	-
Fonds de roulement initial (résultat antérieur)	356 752	1 598 675	1 711 332	1 133 507	2 634 051
Fonds de roulement final (résultat cumulé)	1 598 675	1 711 332	1 133 507	2 634 051	3 812 317
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du Fonds de roulement	1 241 923	112 657	-577 825	1 500 543	1 178 266
Résultat corrigé des restes à réaliser	610 475	658 332	850 807	2 227 851	1 789 917
Pour information : Flux net de la dette	2 333 506	- 607 922	2 420 187	1 723 863	- 629 312

Par l'effet conjugué de l'évolution de ses recettes et de la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement, la capacité d'autofinancement brute⁴⁸ (CAF) au budget principal de la CCCC s'est stabilisée à 2 M€ et représentait 20 % des recettes réelles de fonctionnement fin 2013, pour une moyenne nationale observée de 16,3 %⁴⁹.

⁴⁸ La CAF brute correspond à l'excédent des produits réels sur les charges réelles de fonctionnement. Le montant de la CAF peut être affecté au remboursement des emprunts, à l'investissement ou au renforcement des fonds propres en vue des investissements futurs.

⁴⁹ La moyenne est établie pour les groupements de communes à fiscalité propre. Source : DGCL, « Les collectivités locales en chiffres 2014 ».

Au 1^{er} janvier 2014, l'encours de la dette, composé d'emprunts à taux fixe ou variable simple, s'élevait à 10,41 M€. Le stock de dette est équivalent au montant annuel des recettes réelles de fonctionnement⁵⁰. La marge d'autofinancement courant⁵¹, qui mesure la capacité de l'établissement à financer ses équipements une fois les charges obligatoires payées, y compris le remboursement de la dette, a légèrement progressé pour se situer à 87 % fin 2013, ce qui correspond à la valeur moyenne observée pour les EPCI comparables (87,7 %).

Malgré le doublement de l'encours de la dette au cours de la période, la capacité de désendettement⁵² a été maintenue à cinq ans au cours de la période.

Variation de l'encours de la dette	2009	2010	2011	2012	2013
Encours de dette au 1er janvier	5 170 061	7 503 566	6 895 644	9 315 831	11 039 695
Encours de dette au 31 décembre	7 503 566	6 895 644	9 315 831	11 039 695	10 410 383
Variation de l'encours	2 333 506	- 607 922	2 420 187	1 723 863	- 629 312
Capacité de désendettement (estimée en années de CAF brute)	4,9	3,2	4,0	5,2	4,8

Les intérêts des emprunts ont accompagné l'augmentation de l'encours. En 2013, ils ont consommé 15 % de l'excédent brut de fonctionnement. L'annuité de la dette représentait 10 % des recettes réelles de fonctionnement pour une moyenne nationale de 7,1 %.

2 - Un programme d'équipement soutenu, un financement équilibré

Durant la période sous revue, les dépenses d'équipement se sont élevées à 25 M€. Dans le cadre du contrat de concession pour l'établissement du réseau de communications électroniques par fibre optique, la société Tutor Côte Fleurie a reçu 3 M€ de subventions publiques de l'EPCI, dont 600 000 € ont été pris en charge par l'établissement. Les dépenses d'équipements affectées aux autres compétences se sont élevées en moyenne annuelle à 4,4 M€. Les opérations les plus importantes ont consisté :

- dans le domaine de la culture, à la construction et l'équipement du musée Paléospace-l'Odyssée de Villers-sur-Mer entre 2009 et 2012 (5 M€) ;
- dans le domaine des sports, à la construction du POM's et à l'aménagement du Parc de loisirs situé à Touques (7,2 M€) ;
- aux travaux de lutte contre les inondations et de renouvellement des eaux pluviales (5 M€) ;
- à l'extension du siège de l'EPCI par l'acquisition d'un immeuble voisin dont les aménagements permettent notamment de répondre aux exigences d'accessibilité.

Le taux d'équipement⁵³, qui indique l'effort de l'établissement au regard de ses recettes de fonctionnement, était supérieur à la moyenne au cours de la période (52 % pour une moyenne des établissements comparables de 30,20 %⁵⁴).

Entre 2009 et 2013, l'écart entre les ressources cumulées (CAF brute et ressources internes d'investissement, soit 23,2 M€) et les emplois cumulés (dépenses d'équipement et remboursement du capital de la dette, soit 27,8 M€) a généré un besoin de financement de 4,6 M€.

⁵⁰ Le taux d'endettement de la CCCCC (encours de la dette/recettes réelles de fonctionnement) s'établit à 103 % contre un taux moyen national à 57,40 %.

⁵¹ Marge d'autofinancement courant (MAC) = (dépenses réelles de fonctionnement + remboursement de la dette) / recettes réelles de fonctionnement. Un ratio supérieur à 100 % indique un recours nécessaire à l'emprunt pour financer l'investissement. A contrario, plus le ratio est faible plus la capacité à financer l'investissement est élevée.

⁵² La capacité de désendettement correspond à l'encours de la dette rapporté à la CAF brute. Le ratio est exprimé par un nombre d'années. Il signifie que la commune devrait consacrer cinq années de CAF constante pour rembourser l'intégralité de sa dette.

⁵³ Taux d'équipement = dépenses d'équipement brut / recettes réelles de fonctionnement.

⁵⁴ Source : « Les collectivités locales en chiffres en 2014 », DGCL.

L'EPCI a eu recours à des emprunts nouveaux pour un montant total de 8 M€ durant la période. Le solde, soit 3,4 M€, a abondé le fonds de roulement qui se situait, fin 2013, à 3,8 M€⁵⁵, hors restes à réaliser en dépenses réinscrits au budget 2014 pour 2,7 M€.

Durant la période, moins de 30 % de l'autofinancement brut a été consacré au remboursement du capital de la dette, ce qui a permis de dégager des marges de manœuvre pour autofinancer la réalisation des projets.

Afin de compléter le financement du programme d'investissement, le stock de la dette a été accru de 5,2 M€⁵⁶. Les dépenses d'équipement ont été majoritairement financées par les ressources internes de l'établissement, par les subventions et, dans une moindre mesure, par l'emprunt.

Les états financiers provisoires pour 2014 montrent que les recettes réelles de fonctionnement ont été supérieures aux prévisions budgétaires et que les dépenses ont été contenues. La CAF brute s'est élevée à 1,7 M€ et la CAF nette à 1,1 M€. Le résultat global s'est établi à 4,07 M€.

La chambre constate que la maîtrise de certains postes de dépenses de fonctionnement conjuguée à un produit fiscal supérieur aux prévisions ont permis de maintenir les ratios de gestion au niveau de la moyenne nationale.

*

En conclusion, la situation financière de l'établissement reste confortable. La structure des recettes reposant essentiellement sur la fiscalité appliquée aux ménages a réduit la sensibilité de l'EPCI aux évolutions des dotations.

Ainsi, la dotation d'intercommunalité a stagné au cours de la période en raison de l'absence d'évolution du périmètre de compétences de l'établissement depuis plus de cinq ans.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a rappelé qu'il poursuivait une démarche de réduction des dépenses conduite dans le cadre de l'élaboration du schéma de mutualisation.

VI - LES SERVICES PUBLICS DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT

La gestion de service public (DSP) est confiée par contrats d'affermage pour une durée de douze ans, depuis 2006 pour l'eau et depuis 2008 pour l'assainissement collectif et non collectif, à la société des eaux de Trouville-Deauville Normandie (SEDN), filiale du groupe Véolia.

S'agissant du service public de l'eau, la DSP couvre les communes-membres, excepté trois zones, rattachées à des syndicats, situées à Saint-Pierre-Azif, à Vauville et à Villers-sur-Mer. Les dispositifs d'assainissement de la commune de Saint-Pierre-Azif ne sont pas reliés au réseau collectif.

Les observations présentées dans la suite du rapport sont limitées à la gestion déléguée à la SEDN.

En 2013, les dépenses totales des deux budgets annexes ont représenté 48 % de l'ensemble des réalisations, selon une répartition de 40 % pour le budget annexe du service public de l'assainissement et 8 % pour celui de l'eau.

⁵⁵ Le fonds de roulement fin 2008 s'établissait à 0,4 M€, auquel s'est ajouté l'abondement de 3,4 M€ au cours de la période.

⁵⁶ Il s'agit de l'endettement net de l'EPCI au cours de la période, qui correspond à la différence entre le montant des emprunts nouveaux (8 M€) diminué du remboursement du capital de la dette au cours de la période (2,8 M€).

Selon les dispositions du CGCT, les services publics de l'eau et de l'assainissement sont des SPIC. Leur équilibre budgétaire repose sur les recettes propres encaissées auprès des usagers des services. Au cours de la période, la CCCCFC a respecté le principe d'autonomie financière qui régit les SPIC.

Le niveau de performance pour les indicateurs de conformité a été atteint grâce au renouvellement récent de certaines infrastructures et par l'entretien régulier des réseaux.

Le rendement du réseau d'eau potable géré par l'EPCI montre que le taux de fuite est inférieur au seuil de 15 % fixé par le décret n° 2012-97 du 27 janvier 2012⁵⁷. Les usagers n'ont donc pas à s'acquitter de la majoration de la redevance pour alimentation en eau potable prévue par le texte en cas de dépassement du seuil.

La consommation moyenne annuelle d'eau potable (en litres (L) / habitant / jour) sur le territoire de l'EPCI, 293 L/hab./j, est le double de celle estimée en France⁵⁸. Cette situation s'explique par la fréquentation touristique que connaissent les communes.

S'agissant du service de l'assainissement, l'indice de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux de collecte des eaux usées prend la valeur de 15 points en 2013 pour l'EPCI, pour une valeur maximale de l'indice de 120 points.

La valeur de l'indice correspondant à une progression dans la qualité de la connaissance et de la gestion patrimoniale des réseaux, la chambre encourage l'établissement à approfondir sa démarche en ce sens.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a déclaré que la valeur de l'indice devrait évoluer favorablement. Cette amélioration devrait apparaître dans le prochain rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'assainissement.

A - Des investissements importants et réguliers depuis 2009

1 - Un effort d'équipement important pour le service public de l'assainissement

Le service délégué concerne la collecte, le transfert et le traitement des eaux usées. Des missions sont également prévues en ce qui concerne les eaux pluviales et la gestion du service public d'assainissement non collectif (SPANC).

Compte tenu de la fréquentation touristique importante du territoire, le dimensionnement de la station d'épuration est de 115 000 équivalents habitants⁵⁹.

Au cours de la période, le budget annexe du service public de l'assainissement a été marqué par l'importance des dépenses d'équipement (34,2 M€) parmi lesquelles la construction de la nouvelle station d'épuration (STEP) située à Touques (21,6 M€ HT, soit 25,8 M€ TTC) mise en service fin 2009. Les autres dépenses ont principalement concerné l'extension et l'entretien du réseau de collecte des eaux usées et des aménagements visant à la régulation des eaux de pluie et à la prévention des inondations.

Durant la période, la CAF brute a été importante. Elle a largement couvert l'annuité de remboursement de l'emprunt. En moyenne, la CAF nette du remboursement de l'emprunt représentait le tiers des produits de gestion et a constitué l'excédent généré par le cycle d'exploitation disponible pour financer les dépenses d'équipement.

⁵⁷ Il s'agit du rapport entre le volume d'eau consommé par les usagers et le service public (pour la gestion du dispositif) et le volume d'eau potable introduit dans le réseau de distribution. Plus le rendement est élevé (à consommation constante), moins les pertes par fuites sont importantes. Le décret n° 2012-97 du 27 janvier 2012 pénalise les collectivités qui ne respectent pas un seuil minimum de rendement. Le taux de rendement seuil est fixé à 85 %.

⁵⁸ La consommation d'eau moyenne annuelle en France par habitant est de 150 litres par jour. Source : Eaufrance.fr

⁵⁹ L'équivalent habitant est une unité de mesure permettant d'évaluer la capacité d'une station d'épuration qui se base sur la quantité de pollution émise par personne et par jour.

Le plan de financement de la nouvelle STEP reposait sur le subventionnement, par des organismes publics, à hauteur de 57 % du coût total, soit 12,3 M€ HT⁶⁰. Le solde a été financé par l'EPCI par mobilisation des fonds propres du budget annexe (5,5 M€) et par des emprunts.

Des dépenses d'équipement ont également été consacrées à la prévention des conséquences des eaux pluviales par l'installation de bassins tampons, afin notamment de protéger la qualité des eaux de baignade.

Par ces efforts dans ce domaine, l'EPCI a obtenu, en 2010, un label de certification de la qualité des eaux de baignade pour l'ensemble de ses plages. Le label a été renouvelé en mars 2013 pour trois ans. A l'issue de la saison balnéaire 2014, l'agence régionale de santé (ARS) de Basse-Normandie classait les neuf plages des communes-membres selon les critères de qualité les plus élevés⁶¹.

Au total, entre 2009 et 2013, les dépenses d'équipement et le remboursement de la dette ont généré un besoin de financement de 11 M€, couvert par de nouveaux emprunts pour 5,5 M€ et par les réserves du budget pour le solde (5,5 M€).

A la clôture de l'exercice 2013, le fonds de roulement du budget du service de l'assainissement s'établissait à 76 265 €, restes à réaliser inclus. L'encours de la dette se situait à 5,2 M€. La solvabilité du budget, appréciée par la capacité de désendettement, est passée de deux ans et demi en 2009 à quatre ans en 2013.

L'effort annuel d'amortissement⁶² se situait à 3,6 % en 2013. Le montant des dotations correspond aux taux d'amortissement pratiqués par type de bien et est cohérent avec l'ancienneté des équipements.

Dans son rapport annuel 2013, le délégataire a informé l'EPCI des dépenses à prévoir pour assurer le bon fonctionnement des installations électromécaniques des équipements pour un montant de l'ordre de 260 000 €.

En 2013, le rapport annuel présenté par le président du conseil communautaire sur le prix et la qualité du service mentionnait un montant prévisionnel de travaux de 2,15 M€ HT⁶³ pour la période 2014/2015.

2 - Un entretien régulier du réseau de distribution de l'eau potable

Le service délégué concerne la production d'eau potable, sa distribution et la gestion des services à la clientèle. Le délégataire assure également les échanges d'eau (par achats/ventes) avec les collectivités et groupements voisins.

Au cours de la période, le budget annexe du service public de l'eau a connu un rythme annuel régulier de dépenses d'équipement, entre 1 M€ et 1,5 M€, soit un total durant la période de 6,5 M€. La gestion patrimoniale a principalement concerné l'entretien du réseau.

Entre 2009 et 2013, les dépenses d'équipement et le remboursement de la dette ont généré un besoin de financement de 0,9 M€ couvert par le fonds de roulement du budget.

⁶⁰ Agence de l'eau Basse-Normandie 9,5 M€ ; Département du Calvados 2 M€ et Région Basse-Normandie 0,8 M€.

⁶¹ Cinq plages étaient évaluées selon le critère « *eaux de baignade de bonne qualité* » et quatre plages étaient évaluées « *eaux de baignade d'excellente qualité* ».

⁶² L'effort annuel d'amortissement est mesuré en rapprochant la dotation annuelle aux amortissements du montant total des immobilisations corporelles amortissables.

⁶³ Le rapport mentionnait la nécessité de procéder au renforcement du réseau de l'avenue de la République à Deauville pour 1,3 M€ HT et un programme pluriannuel de renouvellement des réseaux d'assainissement de 3,4 M€ HT sur 4 ans, soit 0,85 M€ par an.

L'effort annuel d'amortissement se situait à 2,1 % en 2013. Le montant des dotations correspond aux taux d'amortissement pratiqués par type de bien et est cohérent avec l'ancienneté des équipements.

L'encours résiduel de la dette au 1^{er} janvier 2014 s'élevait à 1,57 M€, soit une capacité de désendettement qui se situe à deux ans.

Dans son dernier rapport annuel, le délégataire a informé l'EPCI des dépenses à prévoir concernant certains forages et la poursuite du plan de renouvellement des canalisations.

Le rapport annuel présenté par le président du conseil communautaire sur le prix et la qualité du service mentionnait un montant prévisionnel de travaux de 1,95 M€ HT⁶⁴ pour la période 2014/2015.

B - Des tarifs mesurés et une évolution maîtrisée des prix facturés à l'usager

D'une manière générale, les tarifs des services publics doivent être considérés en tenant compte de l'abondance et de la qualité de la ressource utilisée, de la mise en œuvre d'une politique de sécurisation de l'approvisionnement, des dépenses consacrées aux nouveaux équipements, du renouvellement des ouvrages et des réseaux rendu nécessaire par leur vétusté et du caractère saisonnier qui influence le dimensionnement des ouvrages.

Globalement, le prix payé par l'utilisateur des services publics est formé :

- d'une part fixe : l'abonnement destiné à couvrir les charges fixes des services et d'une part proportionnelle à la consommation. Les montants encaissés se répartissent ensuite entre :
 - o la SETDN, gestionnaire du service, qui conserve la « *part distributeur* » ;
 - o l'EPCI dont la « *part collectivité* » est destinée à payer les annuités d'emprunts contractés pour construire les ouvrages, ce montant correspond à la surtaxe ;
- d'une part destinée au financement des organismes publics apportant leur concours aux services d'eau et d'assainissement, l'État et l'Agence de l'eau⁶⁵.

L'augmentation moyenne annuelle de 2,30 % pour un double abonnement s'explique par l'équilibre obtenu entre l'augmentation marquée du prix de l'assainissement collectif et la diminution du prix de l'eau. Cette évolution est constatée au plan national⁶⁶.

Des taxes et redevances liées aux solidarités régionales et nationales s'appliquent pour maintenir ou améliorer la qualité de la ressource en eau. Sur le territoire de l'EPCI, cette part représente 14 % de la facture totale, pour une moyenne nationale à 17 %.

⁶⁴ Le rapport mentionnait la nécessité de procéder au renforcement du réseau d'eau potable de Tourgéville pour 0,38 M€ HT et d'assurer la réhabilitation de deux réservoirs pour 0,77 M€. Le programme pluriannuel de renouvellement des réseaux et branchements de 3,2 M€ HT sur 4 ans, soit 0,80 M€ par an.

⁶⁵ Les taux de la TVA et des redevances sont respectivement fixés par les lois de finances et par les organismes publics.

⁶⁶ Dans le cadre de la Directive cadre de l'eau adoptée en 2000 par l'Europe, dont l'objectif est d'atteindre un bon état des eaux d'ici 2015, de nombreux travaux de mise aux normes des réseaux d'assainissement ou de renouvellement de canalisations ont dû être accomplis dans les collectivités et leurs groupements.

En incluant les taxes et les redevances, les prix des services sont plus élevés à Trouville-sur-Mer et à Villerville⁶⁷. Ces communes demeurent en zone de taux dits « renforcés » pour la redevance sur la pollution domestique de l'eau perçue par l'Agence de l'eau Seine-Normandie⁶⁸. Les autres communes de l'EPCI sont situées en zone où le taux le moins élevé s'applique. Ainsi, pour la commune de Deauville, la redevance est passée de 0,40 €/m³ en 2012 à 0,24 €/m³ en 2013, soit une différence en faveur de l'abonné d'environ 20 € sur une facture d'eau et d'assainissement au 1^{er} janvier 2014.

S'agissant de l'assainissement des eaux usées, le taux de la TVA appliqué est passé de 5,5 % à 7 % le 1^{er} janvier 2012, puis a évolué le 1^{er} janvier 2014 pour passer à 10 %.

La diminution du prix de l'eau constatée en 2013/2014 s'explique par l'arrivée à terme de la durée d'amortissement des compteurs de télé-relevé.

Au 1^{er} janvier 2014, le prix de l'eau et de l'assainissement collectif sur le territoire de l'EPCI s'établit à 4,26 €/m³ TTC, ce qui est proche du prix moyen constaté en France⁶⁹ qui se situe à 4,15 €/m³ pour une population comparable.

Compte tenu des fluctuations des taxes et redevances au cours de la période, l'évolution annuelle moyenne des prix est mesurée dans le cas d'un double abonnement au service public de l'eau et de l'assainissement. L'évolution favorable du taux sur la pollution domestique appliqué à l'usager au profit de l'agence de l'eau Seine-Normandie a été ramené de 0,40 €/m³ à 0,24 €/m³.

*

La chambre observe qu'au cours de la période, la section d'exploitation des budgets annexes a dégagé un autofinancement qui a contribué à la couverture du besoin de financement. L'endettement est resté modéré alors que des équipements importants ont été réalisés.

Malgré des dépenses d'équipement importantes, l'EPCI n'a fait évoluer la surtaxe à la hausse qu'au 1^{er} janvier 2014 (+ 0,05 €/m³). Il s'agissait de la première augmentation depuis 2008. Cette décision contribuera à la reconstitution du fonds de roulement des budgets annexes, ce qui est de bonne gestion compte tenu des dépenses à prévoir et de celles relatives à la poursuite de l'entretien régulier des équipements et des réseaux.

La gestion des services publics a évité de faire peser sur les usagers une majoration de certaines taxes et redevances et a permis d'obtenir des eaux de baignade de qualité sur l'ensemble des plages des communes-membres.

⁶⁷ Pour ces communes, la facture type établie pour une consommation de 120 m³ se trouve majorée au 1^{er} janvier 2014 de 20,26 € TTC.

⁶⁸ Les services de l'ordonnateur expliquent la situation par le fait que les communes de Villerville et de Trouville-sur-Mer sont situées sur le bassin versant de la Seine et de son estuaire. L'état écologique du fleuve induit un taux renforcé. Les autres communes appartiennent au bassin versant de la Touques qui connaît un bon état écologique. Le zonage par commune et les taux pratiqués figurent sur le site de l'agence de l'eau Seine-Normandie à l'adresse : <http://www.eau-seine-normandie.fr/index.php?id=7861>

⁶⁹ Le prix moyen constitue une information relative. Dans les communes pourvues d'un assainissement collectif, le tarif moyen du m³ d'eau basé par convention sur une consommation annuelle de 120 m³ est de 4,15 €/m³ pour la strate de population de 20 000 à 50 000 habitants et de 4,30 €/m³ pour la strate de 10 000 à 20 000 habitants en 2013 (France entière). Source : Observatoire national des services d'eau et d'assainissement, site « Eau France ».

VII - LA COMPÉTENCE VISANT À L'ÉTABLISSEMENT, L'EXPLOITATION ET LA MISE À DISPOSITION D'INFRASTRUCTURES ET DE RÉSEAUX DE COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES

Le cadre d'intervention des collectivités territoriales dans le domaine des communications électroniques est présenté en annexe 2. Les termes soulignés sont répertoriés dans un glossaire en annexe 3.

Les développements suivants se limitent au réseau filaire qui permet un accès à internet en situation fixe, les réseaux de téléphonie mobile ne relevant pas de la compétence de l'établissement.

A - Un réseau d'initiative publique pionnier mais bien intégré aux stratégies territoriales

1 - Un réseau intégré aux stratégies départementale et régionale

Dans le prolongement de ses premières actions entamées dans les années 2000, le département du Calvados a évalué, en 2008, l'accès au haut débit sur son territoire. Il a constaté que des problèmes résiduels de couverture persistaient et que l'ouverture à la concurrence était insuffisante. Les études montraient aussi que le déploiement du très haut débit (THD) sur le territoire, notamment par le biais des nouveaux réseaux fibrés, ne pourrait être réalisé qu'avec l'intervention de la collectivité dans le cadre de la construction d'un réseau d'initiative publique (RIP).

Dans les communes de l'EPCI, l'accès à internet reposait uniquement sur l'infrastructure cuivre de l'opérateur historique et 9 % de la population des communes prises individuellement bénéficiaient d'une couverture à un service inférieur ou égal à 2 mégabits par seconde (Mbps), soit le seuil déterminant la zone blanche⁷⁰. Ce constat a engagé les élus des communes à transférer la compétence de l'aménagement numérique du territoire à l'EPCI.

A la suite de cet état des lieux, le département a d'abord entrepris des actions pour l'amélioration de la couverture en haut débit⁷¹. En janvier 2012, il a confié la construction du RIP départemental en fibre optique jusqu'à l'abonné à la société Tutor. Les prévisions établies par le département annoncent que 76 % des logements seraient raccordables d'ici fin 2015.

De son côté, l'EPCI réceptionnait son réseau de desserte intégrale par fibre jusqu'à l'abonné, baptisé « Cœur Fibre », en mai 2012. Il a ainsi bénéficié de plus de trois ans d'avance sur les prévisions de déploiement du réseau dans le département.

Dans son document de planification numérique du territoire, présenté en octobre 2010, la région Basse-Normandie indiquait : « *L'accès au très haut débit doit permettre une amélioration des services proposés sur le territoire bas-normand ... C'est une solution déjà mise en œuvre dans la Manche sur Saint-Lô et Cherbourg, qui va l'être dans l'intercommunalité Cœur Côte Fleurie.... Dans le cadre des SDTAN, la programmation des déploiements dans chaque département sera définie.* »

⁷⁰ Selon l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), il s'agit du seuil en deçà duquel la qualité de l'accès est insuffisante pour certains services. La valeur de ce seuil est évolutive.

⁷¹ Les actions du département du Calvados ont concerné la montée en débit par le passage à l'ADSL, le recours à la technologie par voie hertzienne (WiMAX) et aux technologies radio satellitaires.

Ainsi, le schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN) du département du Calvados, dans sa version du 11 mai 2011 mentionnait⁷² : « *Le réseau très haut débit de la communauté de communes Cœur Côte Fleurie peut être considéré comme la pointe avancée du réseau que le département souhaite mettre en place l'interconnexion des deux RIP sera assurée, mais sans avoir besoin d'intervention du RIP départemental sur le territoire de la CCCCCF.* »

Plus concrètement, le document préparatoire au PLUi de l'EPCI relevait les effets attendus du déploiement du réseau sur le territoire communautaire :

- pour les ménages, un accroissement du taux d'utilisation des résidences secondaires ;
- pour les actifs, un encouragement à localiser sur le territoire leur activité jusque-là exercée principalement hors des frontières intercommunales ;
- pour les entreprises, notamment de haute technologie, les moyens de communications jusqu'ici réservés aux centres urbains ;
- des services nouveaux proposés par les opérateurs permettant de renforcer l'aide à la personne, la sécurité et d'autres services en devenir.

Chaque année, l'établissement accueille un évènement de dimension nationale, « les états généraux des RIP ».

2 - Un réseau ouvert à la concurrence

L'article L. 34-8-3 du code des postes et des communications électroniques (CPCE) prévoit que l'accès aux lignes à très haut débit en fibre optique, permettant de desservir un utilisateur final, doit être fourni par la personne les établissant ou les ayant établies, en un point, dit « *point de mutualisation* », situé hors des limites de la propriété privée et permettant le raccordement effectif d'opérateurs tiers, à des conditions économiques, techniques et d'accessibilité raisonnables. En 2010, l'ARCEP a précisé les modalités de cet accès dans les zones dites moins denses.

Plusieurs technologies permettent d'établir le lien entre le nœud de raccordement optique (NRO) et le point de mutualisation (PM). Le RIP « Cœur fibre » est un réseau intégralement en point-à-point (P2P).

La chambre observe que la communauté de communes a réalisé l'aménagement numérique de son territoire permettant l'accès internet à très haut débit intégralement par fibre optique, avec trois ans d'avance sur les réalisations prévues par le département du Calvados. En dépit de ce décalage, les interventions communautaires et départementales sont complémentaires et ne posent pas de difficulté d'articulation technique et/ou juridique.

B - Les principales caractéristiques de la délégation de service public

1 - Les prestations déléguées

L'article L. 1425-1 du CGCT prévoit que les collectivités doivent transmettre au régulateur sectoriel une description de leur projet présenté selon des éléments déterminés. Elles doivent également faire publier leur intention de déployer un réseau de communications électroniques dans un journal d'annonces légales⁷³. La CCCCCF a satisfait à ces obligations dans les délais impartis.

⁷² SDTAN du Calvados - Version 1 du 11 mai 2011, page 16.

⁷³ Ces dispositions ont pour objectif à la fois de contrôler la neutralité technologique du réseau et de s'assurer de la défaillance du marché sur le territoire. Les informations transmises comprennent la fiche synthétique de la description du projet, le plan du réseau construit et des réseaux existants interconnectés, le catalogue des prestations et, le cas échéant, la convention signée entre la collectivité et le co-contractant.

L'EPCI a confié à un délégataire, la société Tutor Côte Fleurie, la conception, la réalisation et l'exploitation d'un réseau communautaire de communications électroniques ouvert au public à très haut débit en fibre optique avec une capillarité jusqu'à l'utilisateur final (déploiement dit FTTH). Le choix de la concession de travaux et de service public⁷⁴ peut s'expliquer par les critères techniques et financiers de ce mode de gestion qui sont adaptés à une structure de la taille de la CCCCCF.

L'architecture du réseau repose sur une infrastructure de collecte en fibre optique déployée sur l'ensemble du territoire et permettant le raccordement des différents sites. L'ensemble du réseau se situe dans le périmètre de la DSP, depuis les nœuds de raccordement jusqu'aux prises terminales, en passant par les points de mutualisation des boucles locales optiques et les points de branchements optiques.

En vertu de la convention, il incombe au délégataire d'obtenir les autorisations nécessaires pour l'implantation du réseau sur les domaines publics et privés concernés et de s'acquitter des redevances afférentes. A ce jour, l'EPCI ne met pas à disposition du délégataire des biens directement financés pour les besoins de la délégation.

D'une durée de 25 ans, l'échéance du contrat s'explique par la durée moyenne nécessaire à l'amortissement des investissements dans le secteur des télécommunications.

Le délégataire s'est engagé à rendre raccordable un ensemble de sites⁷⁵, soit une desserte de 33 500 prises en raccordement forfaitaire pour 90 % d'entre elles⁷⁶, selon une chronologie contractuellement définie.

La convention prévoit dans la « *définition du besoin* » le raccordement de sites d'intérêt public expressément mentionnés (article 2.2.2 de la convention et annexe 4 « Liste des sites connectés au réseau »), parmi lesquels les 39 principaux bâtiments publics (dont les mairies et leurs différents sites), 23 bâtiments d'enseignement, 6 bâtiments de santé, les 7 principales zones d'activités économiques⁷⁷ et 46 bâtiments des organismes HLM, tous situés dans le périmètre de la délégation.

Dans leur réponse, l'ordonnateur et le délégataire ont informé la chambre de l'avancement de ces raccordements. Ils ont précisé que la connexion des bâtiments reste à l'initiative de l'utilisateur final via la souscription d'un abonnement auprès de l'un des opérateurs présents sur le réseau.

L'ordonnateur a ajouté qu'il soumettra prochainement au conseil communautaire l'état des raccordements des sites d'intérêt public.

2 - L'offre de services proposée aux usagers du réseau

L'offre commerciale du délégataire repose sur la proposition aux usagers du réseau de services à des tarifs encadrés par la convention⁷⁸.

⁷⁴ La collectivité confie à un tiers la gestion opérationnelle d'un service public. Le concessionnaire prend en charge l'ensemble des investissements. Il exploite ce service à ses « *frais et risques* » dans le respect d'un cahier des charges et se rémunère directement ou indirectement auprès des usagers.

⁷⁵ En vertu des clauses du contrat de concession, la desserte s'effectue de la manière suivante pour un total de 33 500 prises :

- 30 000 prises en raccordement forfaitaire (moins de 50 m du point de branchement optique) ;
- 3 000 prises en raccordement sur devis (entre 50 et 200 m) ;
- 500 prises isolées en raccordement sur devis (distance supérieure à 200 m).

⁷⁶ La convention de DSP ne prévoit pas de rendre raccordables, en premier établissement du réseau, les sites « *utilisateurs finaux résidentiels isolés* ». Cette disposition a pour but d'encadrer le cas de sites éloignés du réseau de collecte et générant des coûts importants pour la délégation.

⁷⁷ Auxquelles s'ajoutent sept autres zones d'activités économiques (ZAE) situées sur le parcours du réseau (hors périmètre de l'EPCI).

⁷⁸ Après engagement, ces derniers utilisent les équipements déployés à destination des utilisateurs finaux (particulier ou entreprise). Ceux-ci sont liés à l'opérateur de leur choix par un contrat de droit privé dans lequel l'EPCI ou son délégataire n'interviennent pas.

a - Le catalogue de services

L'offre de services initialement proposée par le délégataire comprenait⁷⁹ :

- une offre de bande passante, « Cross Lan », qui correspond à la fourniture d'accès au réseau par classe de débit. Cette offre est déclinée en plusieurs niveaux de services par segments de clientèle professionnelle et grand public ;
- une offre de connectivité optique terminale, « Cross Connect ». Il s'agit de la location d'infrastructure passive (fibre noire) permettant de raccorder les logements par une connectivité complète en fibre optique, du central (NRO) vers chaque foyer raccordé ;
- une offre d'hébergement qui permet aux opérateurs de disposer de centres de traitement de données répartis sur le réseau.

Le délégataire perçoit également des frais de raccordement des sites au réseau.

Par deux avenants, signés en mars et en septembre 2013, les co-contractants ont fait évoluer les services en les adaptant aux utilisateurs finaux (PME/TPE). Le catalogue a également été enrichi d'une offre de collecte destinée à des fournisseurs d'accès internet non présents sur la zone de la délégation, « Cross Lan Collecte ».

La chambre observe que le catalogue de services proposé par le délégataire présente une offre commerciale diversifiée et adaptée aux évolutions du marché.

b - La qualité des prestations et la mesure de la performance

Dans l'exercice de ses missions de déploiement des infrastructures et de gestion du service public, le délégataire s'est engagé à garantir un niveau de qualité des prestations fournies aux usagers du réseau et un niveau de performance pour les utilisateurs finaux. Deux annexes au contrat prévoient les indicateurs afférents. En cas de manquement, la convention prévoit, à la fois, les pénalités dues au délégant et aux usagers du réseau.

La chambre observe que les sanctions relatives aux manquements éventuels du délégataire eu égard à la qualité de service et à la performance du réseau sont prévues au contrat. Ces dispositions n'ont pas trouvé à s'appliquer au cours de la période.

3 - L'organisation financière du contrat

La rémunération du délégataire est constituée des recettes liées à la fourniture de l'ensemble des services, objet de la convention, aux usagers du réseau. Selon les termes du contrat, les recettes prévisionnelles doivent permettre au délégataire d'assurer son équilibre économique.

Il était prévu au contrat que l'EPCI participe à hauteur de 20 % du coût prévisionnel de l'investissement de premier établissement, ce qui représentait un montant maximal de 3 M€ sur un total de 15,8 M€.

Une clause dite de retour à meilleure fortune a été insérée au contrat afin de permettre le remboursement d'une partie de la subvention d'investissement octroyée par l'établissement dès lors que les résultats d'exploitation seraient plus importants que prévu initialement.

⁷⁹ Outre les services directement liés au réseau, le délégataire propose aux opérateurs une offre d'hébergement qui leur permet de disposer de centres de traitement de données répartis sur le réseau.

4 - Le contrôle et le suivi du projet par l'EPCI

a - L'EPCI s'est doté d'organes de suivi du service délégué

A la signature de la convention de DSP, l'EPCI a fait le choix d'être assisté dans sa maîtrise d'ouvrage pour le suivi juridique, technico-économique et financier du contrat. Un premier marché⁸⁰ a été passé en avril 2010 pour un montant de 385 351,20 € TTC pour trois ans. Le marché a été renouvelé en 2013 avec le même prestataire pour un montant de 150 696 € TTC pour une durée de cinq ans.

En couverture partielle de ces frais, la convention prévoit le versement, par le délégataire, d'une redevance annuelle pour frais de gestion et de contrôle⁸¹ au bénéfice de l'EPCI.

L'établissement s'est doté de deux organes de suivi de la DSP :

- la commission de coordination, instituée par le contrat, est composée à parité de deux représentants de l'EPCI et de deux représentants du délégataire ;
- le comité technique intercommunal qui rassemble les membres de la commission de coordination et les représentants élus des communes.

Ces instances sont compétentes pour rendre des avis sur différents volets de la délégation : suivi du plan d'affaires prévisionnel, compte annuel, évolution de la tarification, rapport annuel d'activité et statistiques produites par le délégataire, application des sanctions le cas échéant. Par ailleurs, il leur incombe de contrôler chaque semestre la prestation du délégataire selon une batterie d'indicateurs.

L'EPCI préside les deux comités. Sans disposer d'une voix prépondérante, il peut en revanche recourir à un droit de veto. Il en assure le secrétariat et dresse les comptes rendus des réunions.

Les comités se sont réunis en 2012, année de l'achèvement des travaux, puis en 2013 et 2014, premières années de la phase de commercialisation. Des comptes rendus ont été diffusés aux participants.

En avril 2012, l'établissement a recruté un technicien supérieur en maintenance des systèmes informatiques et lui a confié la direction du service dédié aux technologies de l'information et de la communication (TIC).

b - Les rapports annuels d'activité présentés par le délégataire

L'article R. 1411-7 du CGCT dispose que le rapport annuel du délégataire doit comprendre un ensemble d'informations précises relatives aux données comptables de la délégation et à l'analyse de la qualité du service. Il doit, en outre, contenir un compte rendu technique et financier comportant les informations utiles relatives à l'exécution du service.

En l'espèce, le rapport annuel 2013 du délégataire comprend les états financiers de la délégation, assortis de la présentation des méthodes comptables et des méthodes d'évaluation des immobilisations. L'état de variation du patrimoine immobilier est également présenté ainsi que le montant des amortissements selon la distinction prévue pour les contrats de concession. En outre, le rapport contenait un état détaillé des biens de retour.

⁸⁰ Le titulaire du marché était le groupement d'entreprises Pascal Buleon/comptoirs des signaux/Sphère publique/partenaires finances locales (mandataire Pascal Buleon, expert conseil à Caen).

⁸¹ Entre 30 000 € et 50 000 € selon l'année d'application de la convention.

En revanche, le rapport ne faisait pas état des dépenses de renouvellement réalisées durant l'année. Il ne contenait pas non plus d'éléments permettant d'apprécier la qualité du service vis-à-vis du délégant alors même que cette obligation, prévue par le CGCT, fait l'objet de développements spécifiques dans la convention. En outre, le délégataire ne tient pas le délégant informé d'un bilan de la performance du réseau à l'égard des usagers, même si les indicateurs requis existent.

Dans sa réponse, le délégataire a pris acte de l'observation de la chambre s'agissant du caractère exhaustif des informations devant figurer à son rapport annuel.

c - La présentation des rapports du délégataire devant le conseil communautaire

Comme le prévoit l'article L. 1411-3 du CGCT, le président a présenté chaque année au conseil communautaire le rapport sur le service délégué.

Les informations sont présentées de façon permanente selon trois thématiques : l'état de la construction du réseau puis de son extension, la commercialisation et les finances de la délégation.

La présentation des rapports des années 2012 et 2013, faite en conseil communautaire respectivement les 29 juin 2013 et 21 juin 2014, indique que les comptes de la société Tutor Cœur Côte Fleurie « *affichent une perte mais sont conformes à ce stade de l'exploitation de la DSP.* »

Pour autant, les résultats d'exploitation de ces deux derniers exercices montrent des écarts significatifs avec le plan d'affaires prévisionnel transmis au cours de l'instruction, à savoir l'annexe 24 « *Grilles financières* » jointe à la convention signée en 2010.

La présentation en conseil communautaire n'aborde pas la question des raccordements des sites prioritaires au réseau.

La chambre observe que l'établissement s'est doté d'organes de suivi appropriés qui se réunissent régulièrement, et que les rapports prévus sont produits tant par le délégataire que par le président du conseil communautaire.

Cependant, il ressort de l'examen de ces documents qu'ils sont incomplets s'agissant du patrimoine de la délégation et de l'analyse de la qualité du service rendu, comme souligné à plusieurs reprises par l'assistant à maîtrise d'ouvrage. De même, la liste des sites prioritaires effectivement raccordés n'est pas produite.

C - La phase de réalisation des investissements de premier établissement

1 - Le réseau a été entièrement déployé dans les délais impartis

Entre 2011 et 2012, le délégataire a déployé l'artère fédératrice du réseau fibre optique et les locaux techniques de réseau, puis a construit en aval les liaisons de distribution vers les habitations et les entreprises. La desserte finale des abonnés et leur raccordement terminal ont été dès lors engagés.

Seule l'artère fédératrice a été entièrement enfouie par des travaux de génie civil. Dans un objectif de maîtrise des coûts, les travaux de desserte ont été réalisés par tirage de câbles sur les supports des lignes aériennes du syndicat intercommunal d'énergies et d'équipement du Calvados et en passage de câbles souterrains par utilisation des fourreaux de France-Télécom/Orange⁸².

⁸² Par la décision n°2008-0835 du 24 juillet 2008, l'ARCEP a contraint l'opérateur historique France-Télécom à donner accès à ses fourreaux de génie civil afin de permettre à l'ensemble des opérateurs d'y déployer de la fibre optique. La société France-Télécom a changé de raison sociale par vote en assemblée générale en 2013, sa nouvelle raison sociale est « Orange ».

La construction du réseau s'est accompagnée d'une information destinée au grand public accessible sur le site « Cœur Fibre » ouvert en décembre 2011. L'avancée du projet, par la diffusion de la carte du réseau, des avantages de la fibre et de l'arrivée des opérateurs, y est régulièrement présentée. Le site permet au public de tester l'éligibilité de son logement aux offres THD proposées par les opérateurs commerciaux.

Depuis juillet 2013, par convention avec un centre de formation spécialisé, l'EPCI propose l'accompagnement des entreprises aux mutations du numérique.

Fin 2013, l'infrastructure déployée comptait 275 km⁸³ avec 30 raccordements professionnels publics et privés, 339 raccordements grand public et 33 500 prises raccordables pour un total de 37 686 logements recensés par l'INSEE.

Le réseau de l'EPCI, intégralement réalisé dans sa phase collecte, comporte un point fixe dans chaque commune et intègre sept nœuds de raccordement optique (NRO) regroupant les points de mutualisation opérationnels (PM). Les zones arrières de chaque PM sont déployées, les liaisons fibre sont établies jusqu'aux points de branchement optique (PBO) situés à proximité des sites à raccorder par les opérateurs commerciaux.

Le comité de coordination du 28 septembre 2012 indique que l'infrastructure et le réseau optique ont été réceptionnés sans réserve sur avis favorable du cabinet chargé de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, après visite et expertise des installations. A cette occasion, ce dernier a souligné que certaines fonctionnalités du système d'information mis en place par le délégataire allaient au-delà des critères de l'art alors en vigueur.

Les sites isolés (plus de 50 m) n'ont pas fait l'objet d'un déploiement systématique compte tenu du coût du raccordement final⁸⁴. Selon l'ordonnateur, ces derniers devraient être raccordés dans un second temps⁸⁵. Le nombre de prises concernées, 500 prises, représente 1,5 % du total des prises à construire.

2 - Le plan de financement initial a été respecté

L'étude technico-économique menée en amont du projet, d'un montant de 176 000 €, a été financée à 70 % par l'association Pays d'Auge Expansion et à 15 % par la Caisse des Dépôts. L'EPCI a financé le solde, soit 27 000 €.

Le montant du projet s'élevait initialement à 15,8 M€, dont 12,8 M€ au titre des investissements de premier établissement assurés par Tutor Côte Fleurie. Selon les dispositions contractuelles, les travaux devaient être réalisés avant juillet 2013.

Le montant des subventions publiques s'est élevé à 3 M€ dont 1 M€ au titre des fonds européens, 750 000 € versés par la région Basse-Normandie, 650 000 € par le département et 600 000 € par l'EPCI.

Entre 2012 et 2013, les différentes participations ont été encaissées par l'EPCI qui a procédé au reversement au délégataire pour 3 M€, comme le prévoyait le contrat. Les contributions publiques ont représenté moins de 20 % du programme global. La participation de l'établissement s'est elle-même élevée à 20 % des contributions publiques et a représenté 4 % du programme global.

Ainsi, avec une technologie point-à-point, une prise du RIP « Cœur Fibre » représente un investissement global de l'ordre de 472 € dont 90 € de fonds publics.

⁸³ Dont 31 km de collecte, 170 km de distribution, 53 km de transport et 21 km de raccordement.

⁸⁴ En accord avec l'EPCI, le délégataire s'est engagé à maintenir le principe d'un raccordement final dans un délai maximal de 16 semaines à partir de la commande d'un opérateur commercial.

⁸⁵ Au final, les travaux pour complétude du réseau sur les zones les plus isolées sont estimés entre 1,6 M€ et 2 M€, et feront l'objet de sollicitations d'aides extérieures.

Au bilan de la société Tutor Cœur Côte Fleurie, arrêté au 31 décembre 2013, la valeur brute des immobilisations corporelles s'élevait à 15,5 M€, dont 9,4 M€ au titre des installations techniques et 6 M€ au titre des installations générales.

La chambre observe que le RIP déployé par l'EPCI, via le contrat de délégation, est ouvert à l'ensemble des opérateurs de communications électroniques. Ceux-ci sont en mesure de commercialiser leurs offres de services à destination des utilisateurs finaux.

Le nombre de prises en raccordement forfaitaire représente 90 % des prises totales, ce qui est un facteur d'attractivité pour les utilisateurs finaux potentiels.

Le plan de financement prévisionnel du réseau a été respecté dans sa durée et dans son montant global.

D - Une entrée en phase de commercialisation difficile

1 - Les difficultés soulevées par le comité technique intercommunal de suivi de la DSP

La première commission de coordination, réunie après la réception des installations (28 septembre 2012), formulait un certain nombre de points favorables et d'autres à améliorer sur le travail du délégataire :

- points favorables :
 - o la validation technique du réseau réceptionné ;
 - o le taux d'échec sur les raccordements effectués inférieur à la moyenne nationale ;
 - o le délégataire était alors « *l'opérateur de RIP ... qui dispose des offres les moins chères pour les opérateurs clients, et ce, même dans le contexte de baisse des prix de l'opérateur France-Télécom* » ;
- points à améliorer :
 - o le délai de réponse commerciale à la suite de la demande d'un contrat de service par un nouvel usager, fixé contractuellement à 15 jours (annexe 23 du contrat, point 2.3) n'a pas toujours été respecté ;
 - o sur la forme comme sur le fond, le délégataire ne produisait pas les données financières et juridiques permettant le contrôle de son activité.

Par ailleurs, des élus faisaient état des difficultés d'articulation entre la fibre optique et les technologies concurrentes, notamment par le déploiement du VDSL2 sur le territoire. En outre, ils s'interrogeaient sur l'absence des opérateurs commerciaux d'envergure nationale sur le marché fibre optique de l'EPCI.

L'année suivante, face aux mécontentements soulevés par les conditions d'entrée en exploitation du réseau, l'établissement a fait dresser un état des lieux des difficultés techniques et organisationnelles rencontrées dans le cadre de la DSP. Le rapport a été rendu en avril 2013. Il recensait les dysfonctionnements constatés, puis établissait un diagnostic et en tirait des préconisations. Celles-ci portaient notamment sur la nécessité :

- pour le délégataire :
 - o de développer et d'améliorer sa communication externe, aussi bien avec les opérateurs, les clients finaux qu'avec les communes ;
 - o adapter sa grille tarifaire en fonction des évolutions du marché et des contraintes techniques rencontrées ;

- pour l'EPCI :
 - o de renforcer la gestion opérationnelle du projet, notamment par un suivi renforcé des indicateurs d'exploitation de la DSP.

En outre, le rapport soulignait la non-conformité des délais de mise en service qui atteignaient une moyenne de 81,58 jours contre un maximum contractuel de 80 jours, ce qui implique des dépassements importants pour un nombre significatif de raccordements. Le rapport pointait également des échecs de raccordement en nombre important durant la période de lancement de la phase d'exploitation.

Lors de sa dernière réunion, en juin 2014, le comité technique intercommunal soulignait les difficultés persistantes s'agissant de la commercialisation des offres et les conséquences sur la situation financière du délégataire. En outre, l'assistant à maîtrise d'ouvrage préconisait la révision du processus qualité.

La chambre constate que l'ordonnateur et le délégataire ont entamé une réflexion pour améliorer le niveau de satisfaction des usagers du réseau.

2 - Les résultats de la commercialisation à fin novembre 2014

Selon l'observatoire de la Mission France Très haut débit, en mai 2015 la part des logements et locaux professionnels du département du Calvados éligibles à la fibre optique⁸⁶, soit à un service en débit le plus élevé, était de 7,9 %. Par son avance sur le déploiement du réseau départemental, les logements se concentraient essentiellement dans les communes de l'EPCI.

D'après la même source, la situation des communes selon l'éligibilité des logements à un service identique est la suivante :

Communes membres	Part des logements et locaux professionnels éligibles à un service de 100 Mbps et plus en FTTH	Communes membres	Part des logements et locaux professionnels éligibles à un service de 100 Mbps et plus en FTTH
Bénerville-sur-Mer	63,5 %	Tourgéville	62,8 %
Blonville-sur-Mer	68,8 %	Trouville-sur-Mer	64 %
Deauville	59,7 %	Vauville	27,5 %
Saint Arnoult	55,8 %	Villers-sur-Mer	53,5 %
Saint Pierre-Azif	35,7 %	Villerville	57,7 %
Touques	82,4 %		

Source : Observatoire de la Mission France Très haut débit

Ainsi, neuf communes sur onze présentaient un taux de logements éligibles au service le plus élevé supérieur à 50 %, ce qui doit être souligné.

En comparaison, la part des logements et locaux à usage professionnel éligibles à un service comparable par un réseau en fibre optique dans des zones très denses était de 57 % à Paris intra-muros, 27 % à Marseille, 57 % à Lyon, selon la même source.

Fin 2013, le réseau de l'EPCI comptait 24 278 logements résidentiels « raccordables »⁸⁷ au forfait (moins de 50 m) et 4 964 dont le point de branchement se situe à moins de 100 m sur un total identifié par le délégataire de 34 295 logements, soit un taux de 85 % de logements raccordables.

⁸⁶ Pour une éligibilité à un service supérieur à 100 Mbps.

⁸⁷ Selon l'ARCEP, un logement raccordable est un « logement pour lequel il existe une continuité optique ente le point de mutualisation et le point de branchement optique », terme défini en janvier 2013.

L'écart constaté entre l'évaluation du déploiement du réseau dans les communes de l'EPCI fournie par l'observatoire de la Mission France Très haut débit et le taux de 85 % annoncé par le délégataire s'explique par l'utilisation d'une notion de référence différente⁸⁸ : l'observatoire se place du point de vue des possibilités de l'utilisateur final (logements éligibles), tandis que le délégataire se base sur les équipements qu'il doit fournir aux opérateurs commerciaux en vertu de la convention (logements raccordables).

Fin 2014, les résultats commerciaux pour les particuliers étaient les suivants :

Situation globale	Potentiel de sites ¹ (1)	Total commandes ² (2)	Prises actives ³ (3)	Commandes en cours de traitement (4)	Annulations de commandes (5)	taux de pénétration global (2)/(1)	taux consolidé [(2)-(5)]/(1)	taux de pénétration p. actives (3)/(1)
Bénerville-sur-Mer	476	28	17	9	2	5,9%	5,5%	3,6%
Blonville-sur-Mer	1 199	59	26	19	14	4,9%	3,8%	2,2%
Deauville	2 871	54	32	8	14	1,9%	1,4%	1,1%
Saint Arnoult	605	54	35	3	16	8,9%	6,3%	5,8%
Saint Pierre-Azif	128	47	34	7	6	36,7%	32,0%	26,6%
Touques	1 545	154	93	31	30	10,0%	8,0%	6,0%
Tourgéville	807	59	42	3	14	7,3%	5,6%	5,2%
Trouville-sur-Mer	3 961	150	102	16	32	3,8%	3,0%	2,6%
Vauville	76	31	24	4	3	40,8%	36,8%	31,6%
Villers-sur-Mer	2 323	32	21	0	11	1,4%	0,9%	0,9%
Villerville	662	36	28	4	4	5,4%	4,8%	4,2%
Total	14 653	704	454	104	146	4,8%	3,8%	3,1%

¹Potentiel de sites : il s'agit des bâtiments et non des prises (exemple : un immeuble collectif avec 4 cages d'escalier, soit 100 prises au total compte pour 4 sites (1 site par cage d'escalier ; 1 pavillon = 1 site).

²Total commandes : demandes commerciales reçues par le délégataire.

³Prises actives : prises raccordées et allumées.

A ces résultats, s'ajoutent les clients professionnels, ce qui porte le total des utilisateurs finaux à 532 au 31 décembre 2014, soit un taux de pénétration commerciale de 3,63 %.

Fin 2014, les particuliers et les professionnels bénéficiaient d'une offre de services variée proposée par plusieurs opérateurs de détail. Pour le moment, seuls les opérateurs dits « *alternatifs* » ont signé des contrats avec le délégataire, au contraire des opérateurs commerciaux d'envergure nationale.

Le taux de pénétration global montre des disparités sur le territoire :

- les résultats les plus élevés concernent les communes les plus rurales (Vauville et Saint-Pierre-Azif, avec une exception pour Tourgéville). La situation de Tourgéville s'explique par la présence d'une façade littorale avec des immeubles collectifs d'habitat secondaire qui font baisser la statistique ;
- les zones denses concentrent à la fois un habitat secondaire et une population en attente de l'arrivée des OCEN porteurs d'une offre « *fibres* », ce qui pourrait lever la réticence au changement de prestataire.

Comme observé au plan national, les meilleurs taux de pénétration commerciale concernent les territoires affectés par les zones blanches, surtout situés en zone rurale.

⁸⁸ Pour apprécier le déploiement du réseau jusqu'à l'utilisateur final, les notions suivantes sont utilisées : logements non programmés, programmés, raccordables, éligibles et raccordés.

En intégrant les données de l'Observatoire de la Mission France très haut débit relatives au recensement des logements éligibles, la chambre estime que le taux d'abonnement⁸⁹ s'établirait à moins de 2 % sur le territoire de l'EPCI.

Communes	Nombre total de logements (INSEE) (1)	Part des Logements éligibles (Observatoire) (2)	Nombre de logements éligibles (1)X(2)	Prises actives (selon le délégataire)	Taux d'abonnement (fin 2014)
Bénerville-sur-Mer	1 235	63,5%	784	17	2,17%
Blonville-sur-Mer	2 851	68,8%	1 961	26	1,33%
Deauville	8 351	59,7%	4 986	32	0,64%
Saint Arnoult	784	55,8%	437	35	8,00%
Saint Pierre-Azif	151	35,7%	54	34	63,07%
Touques	2 896	82,4%	2 386	93	3,90%
Tourgéville	2 412	62,8%	1 515	42	2,77%
Trouville-sur-Mer	8 397	64,0%	5 374	102	1,90%
Vauville	146	27,5%	40	24	59,78%
Villers-sur-Mer	9 648	53,5%	5 162	21	0,41%
Villerville	817	57,7%	471	28	5,94%
Total	37 688		23 171	454	1,96%

Selon l'observatoire, la couverture des logements et des locaux professionnels dans les communes de l'EPCI par la technologie DSL était la suivante à fin 2014 :

Communes	Inéligibles	Moins de 3 Mbps	de 3 Mbps à 8 Mbps	de 8 Mbps à 30 Mbps	de 30 Mbps à 100 Mbps
Bénerville-sur-Mer		21,6%	46,4%	32,0%	
Blonville-sur-Mer		3,8%		96,2%	
Deauville			1,9%	58,5%	39,6%
Saint Arnoult	1,3%	62,2%	33,9%	2,6%	
Saint Pierre-Azif	35,0%	61,8%	3,2%		
Touques		29,9%	30,6%	39,5%	
Tourgéville	2,8%	24,4%	26,8%	46,0%	
Trouville-sur-Mer		5,2%	6,0%	76,9%	11,9%
Vauville	1,3%	98,7%			
Villers-sur-Mer			0,8%	80,0%	19,2%
Villerville		13,9%	2,9%	83,2%	

Source : observatoire de la Mission France Très haut débit, les résultats correspondent à un débit maximal théorique.

Ainsi, la part des logements bénéficiant d'un service inférieur à 3 Mbps s'élevait à 8,6 %, celle des logements bénéficiant d'un service à haut débit (entre 3 et 30 Mbps) s'établissait à 75,1 %, et celle des logements accédant au très haut débit était de 16,3 %. Les résultats, sur la commune de Deauville, s'expliquent par la présence des infrastructures nécessaires au déploiement de la technologie VDSL2 dans la collectivité même.

Selon l'ordonnateur, le déploiement du réseau en fibre optique s'est accompagné d'une montée en débit par les opérateurs déjà présents localement avec pour conséquence la résorption de la majeure partie des zones blanches.

⁸⁹ Le taux d'abonnement est calculé en rapportant le nombre de logements abonnés au nombre de logements éligibles.

En conclusion, la chambre observe que la faiblesse du taux d'abonnement à la fibre optique dans les communes de l'EPCI peut s'expliquer par des considérations liées :

- au délégataire :
 - o au premier semestre de la commercialisation, la société n'a pas été en mesure de respecter les délais de devis de raccordement et de mise en service prévus par la convention ;
 - o son activité a pâti d'un manque de communication avec les usagers du réseau et les élus locaux ;
- aux usagers du réseau :
 - o les opérateurs dits alternatifs sont peu connus du grand public ;
- à l'environnement :
 - o les utilisateurs finaux, abonnés DSL, n'ont pas modifié leurs habitudes de consommation ;
 - o l'étendue des zones blanches dans les communes a diminué concomitamment au déploiement du réseau de fibre optique ;
 - o l'habitat local est majoritairement composé de résidences secondaires ;
 - o les usages pour les utilisateurs finaux ne sont pas encore suffisamment développés (domaines de l'assistance à domicile et de la sécurité notamment) ;
 - o les professionnels et les collectivités sont une clientèle importante pour le délégataire, mais qui n'est pas encore passée à la fibre optique pour le moment ;
 - o la concurrence du réseau cuivre qui fournissait, fin 2014, des services en haut débit à 75 % des logements et locaux de l'EPCI et à 16 % en très haut débit.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a fait mention des évolutions législatives prévisibles à court terme. Ainsi, il a indiqué que l'établissement pourrait se porter candidat à l'obtention du statut de zone fibrée⁹⁰.

3 - La situation financière de la société ad' hoc au regard des prévisions initiales

L'examen de la situation financière de la société repose sur les informations présentées dans les rapports annuels d'activité remis à l'EPCI, sur le plan d'affaires prévisionnel annexé à la convention en 2010 (annexe 24 « *Grilles financières* ») et sur l'analyse financière produite en octobre 2013 par l'assistant à maîtrise d'ouvrage.

Entre 2010 et 2013, dernier exercice clos pour la société Tutor Cœur Côte Fleurie, les réalisations s'établissent comme suit :

⁹⁰ Le projet de loi « pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques » (dite loi Macron) prévoit un article qui modifierait l'article L. 33-10-1 du CPCE. Il est ainsi libellé : « Il est institué un statut de zone fibrée, où il est constaté que l'établissement et l'exploitation d'un réseau en fibre optique ouvert à la mutualisation sont suffisamment avancés pour déclencher des mesures facilitant la transition vers le très haut débit. La demande d'obtention du statut est formulée par [...] la collectivité l'ayant établi au titre de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales ».

En euros	2010	2011	2012	2013	Cumul
Total Produits					
Prévisionnel	-	251 638	852 536	1 222 193	2 326 367
<i>dont ressources commerciales</i>		185 742	746 623	1 101 741	
Réalisé	-	98 888	526 817	950 317	1 576 022
<i>dont chiffre d'affaires</i>		2 248	356 125	440 411	798 784
<i>dont subvention virée au résultat</i>			157 053	166 740	
<i>dont autres produits exceptionnels</i>				334 159	
Ecart	-	152 750	325 719	271 876	750 345
Total Charges					
Prévisionnel	-	1 081 346	1 572 674	1 818 075	4 462 750
Réalisé	97 543	922 480	2 046 481	2 415 369	5 481 873
<i>dont locations fourreaux, poteaux ERDF et maintenance réseau passif</i>		0	88 107	73 000	
<i>dont honoraires</i>		204 835	395 397	205 600	
<i>dont charges de personnel</i>		68 982	87 560	47 507	
<i>dont charges financières</i>		305 135	627 146	621 644	
<i>dont dotations aux amortissements</i>		144 344	735 399	894 589	
Ecart	- 97 543	158 866	- 473 807	- 597 294	1 019 123
Résultat net					
Prévisionnel	-	- 829 708	- 720 138	- 595 882	- 2 136 383
Réalisé	- 97 543	- 823 592	- 1 519 664	- 1 465 052	- 3 905 851
Ecart	97 543	6 116	799 526	869 170	1 769 468
Excédent brut d'exploitation					
Prévisionnel		- 230 048	227 232	462 597	459 781
Réalisé		- 470 738	- 325 216	- 61 284	- 857 238
Ecart		240 690	552 448	523 881	1 317 019

Source : rapports annuels d'activité du délégataire.

Le plan d'affaires annexé à la convention prévoyait un résultat net cumulé à fin 2013 négatif de 2,1 M€. Les réalisations se sont établies à une perte cumulée de 3,9 M€.

L'examen des comptes de la société délégataire montre que les écarts entre les prévisions et les réalisations, au niveau du résultat net des exercices 2012 et 2013, s'expliquent à la fois par un montant de produits inférieur aux prévisions et par des charges plus importantes.

En ce qui concerne les charges, le délégataire a expliqué leur niveau, dans sa réponse à la chambre, par la sous-évaluation au plan d'affaires initial de la rémunération des comptes courants d'actionnaires et des dotations aux amortissements.

S'agissant des produits, le total des réalisations représente 68 % des prévisions. Cependant, ramenées aux seules ressources commerciales, les réalisations se limitent à la moitié des prévisions. Ainsi, les produits exceptionnels ont contribué de manière significative aux réalisations globales en 2013, sans que leur origine ne soit précisée par le délégataire dans son rapport annuel d'activité.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a informé la chambre de l'origine des produits exceptionnels⁹¹

⁹¹ Le résultat exceptionnel enregistré dans les comptes de la société concernait la sortie d'actifs immobilisés du tronçon T80 entre la commune de Touques et l'autoroute A13 à Pont-l'Evêque.

En 2013, le chiffre d'affaires par segment de clientèle se composait comme suit :

Usagers pour liens abonnés professionnels privés et publics	97 480	22%
Usagers pour liens abonnés résidentiels	85 030	19%
Prestation facturées à Tutor Calvados	119 040	27%
Autres prestations	138 861	32%
Total du chiffre d'affaires 2013	440 411	

Source : rapport annuel d'activité du délégataire pour l'année 2013.

Les commentaires du délégataire sur la répartition du chiffre d'affaires par activité sont succincts. De même, s'il mentionne les perspectives commerciales pour 2014, elles ne contiennent pas d'objectifs chiffrés.

Dans sa réponse, le délégataire s'est engagé à mentionner les objectifs commerciaux de la délégation dans son prochain rapport annuel d'activité.

L'excédent brut d'exploitation (EBE)⁹² de la société est passé de - 325 216 € en 2012 à - 61 284 € en 2013, en raison d'une augmentation du chiffre d'affaires et d'une diminution sensible des charges d'exploitation, notamment, par la baisse des honoraires de gestion, en raison de l'achèvement de l'infrastructure et d'une diminution des charges de personnel.

Dans leur réponse, l'ordonnateur et le délégataire ont constaté que l'exercice 2014 restait marqué par une commercialisation insuffisante.

Le plan d'affaires prévoyait un EBE positif dès la deuxième année d'exploitation. En 2013, l'augmentation du chiffre d'affaires n'a pas été suffisante pour atteindre l'équilibre.

Cependant, il ressort des analyses produites par l'assistance à maîtrise d'ouvrage⁹³, qu'au cours de la période, le délégataire a actualisé ses prévisions financières au moins à deux reprises dans le sens d'une baisse significative des revenus à court et moyen terme.

Ainsi, le délégataire aurait ramené son hypothèse de pénétration commerciale à cinq ans sur le segment des entreprises de 15,71 % à 2,10 %. En parallèle, les charges d'exploitation ont été revues à la baisse. Selon la version actualisée, l'EBE resterait négatif au cours des cinq premiers exercices malgré la baisse concomitante des charges.

Par ailleurs, selon l'assistant à maîtrise d'ouvrage, les deux modifications tarifaires intégrées à la convention par avenants de mars et octobre 2013, n'apparaissent pas dans les prévisions modifiées par le délégataire,

En outre, les nouveaux investissements mentionnés dans la révision des prévisions, conjugués à une insuffisance brute d'exploitation, conduiraient à une réduction du taux de rentabilité (TRI) qui serait ramené de 8,578 % à la signature de la convention de DSP à 2,638 %, selon l'assistant à maîtrise d'ouvrage.

Le délégataire anticiperait non seulement des revenus nettement inférieurs à ses prévisions initiales, mais également un taux de pénétration à 25 ans bien en-deçà des objectifs. Dès lors, la rentabilité opérationnelle de la DSP en serait sensiblement affectée, dans l'environnement commercial actuel qui ne compte pas encore avec la présence des grands opérateurs nationaux.

⁹² L'excédent brut d'exploitation mesure le profit économique brut issu du cycle d'exploitation.

⁹³ Source : « Analyse de l'évolution du plan d'affaires de Tutor Cœur Côte Fleurie » réalisé par le cabinet de conseil en finances locales Partenaires Finances locales, en date du 31 octobre 2013.

Dans leur réponse, l'ordonnateur et le délégataire ont rappelé que le plan d'affaires initial était basé sur la commercialisation du réseau à un ou plusieurs opérateurs d'envergure nationale. Ils ont ajouté que l'absence de ces opérateurs influence défavorablement les résultats commerciaux de la délégation.

Les révisions substantielles apportées aux prévisions financières illustrent une modification de l'économie générale du contrat, au-delà du retard déjà constaté dans la phase de commercialisation. Cependant, elles n'ont pas été validées par une délibération du conseil communautaire, ni produites au cours de l'instruction.

Dans ces circonstances, si la dégradation de la situation financière du délégataire est confirmée, les documents consultés début 2014 ne permettaient pas de l'évaluer au regard de perspectives commerciales qui auraient été modifiées sensiblement en cours d'exécution.

Dans sa réponse l'ordonnateur a indiqué que les négociations concernant l'actualisation du plan d'affaires étaient en cours. Il s'est engagé à soumettre le document actualisé au vote du conseil communautaire, après avis des commissions compétentes.

Malgré un effort de réduction des charges d'exploitation, deux ajustements tarifaires par avenants et la révision du plan d'affaires en 2012 et 2013, la rentabilité opérationnelle à long terme serait sensiblement affectée, d'où l'existence d'un risque pour l'EPCI de devoir contribuer à l'équilibre de la DSP.

La chambre observe que, depuis l'entrée en phase de commercialisation du RIP, la situation financière de la délégation s'est sensiblement détériorée.

En outre, le délégataire ne présente pas le bilan de son action en faveur de la commercialisation du réseau, alors même que la convention et son annexe 23 déclinent ses obligations en la matière.

Dans sa réponse à la chambre, le délégataire a rappelé le montant qu'il a consacré aux dépenses publicitaires sans pour autant établir un bilan détaillé de son action depuis l'entrée du réseau en phase de commercialisation.

La chambre considère que la présentation des informations portant sur la commercialisation du réseau reste insuffisante. Elle ne permet pas de rapprocher les réalisations effectives des engagements prévus au contrat et recensés à l'annexe 23.

E - Conclusion sur la situation du RIP « Cœur fibre »

Le réseau mis en place par la convention de DSP signée en 2010 s'est intégré dans le schéma départemental qui lui est postérieur. Livré sans réserve un an avant la date prévue, il a permis la proposition d'une offre commerciale aux utilisateurs finaux dès 2012.

Néanmoins, les premiers mois d'exploitation ont été marqués par des difficultés d'ordre technique et organisationnel sérieuses qui ont fait obstacle à l'atteinte des objectifs de chiffre d'affaires prévus.

Si ces premiers écueils ont été surmontés, les résultats commerciaux prévus à fin 2013 par le plan d'affaires initial n'avaient pas été atteints, pour les segments « entreprise » et « grand public ».

En outre, les raccordements au réseau des sites prioritaires apparaissent limités, bien qu'il s'agisse de l'une des priorités du plan national en vigueur au titre du renforcement de la compétitivité de l'économie et de la qualité des services publics.

Malgré les différentes mesures adoptées par l'EPCI et le délégataire, la rentabilité opérationnelle de la délégation s'est sensiblement dégradée par rapport au plan d'affaires annexé à la convention en 2010.

La chambre souligne que le délégataire a révisé à la baisse ses prévisions au moins à deux reprises, sans que le conseil communautaire ne se soit prononcé sur ces modifications substantielles apportées à l'économie générale du contrat.

Dans sa réponse, l'ordonnateur s'est engagé à présenter le plan d'affaires modifié au conseil communautaire, à l'issue des négociations en cours avec le délégataire.

ANNEXES

Annexe n°1 : Evolutions des dépenses et des recettes réelles de fonctionnement au budget principal.

Evolution des dépenses réelles de fonctionnement

Budget principal (en euros)	2009	2010	2011	2012	2013	Variation annuelle moyenne
Charges à caractère général	4 003 934	4 000 538	3 983 035	4 382 950	4 319 187	1,9%
Charges de personnel	1 245 662	1 234 948	1 275 001	1 337 059	1 506 263	4,9%
Autres charges de gestion	1 620 328	1 586 260	1 721 113	1 736 068	1 762 079	2,1%
<i>dont subventions de fonctionnement</i>	467 446	419 216	526 382	521 406	526 585	3,0%
Charges de gestion (hors intérêts)	6 869 924	6 821 746	6 979 149	7 456 077	7 587 530	2,5%
Charges d'intérêt	289 775	269 047	250 596	376 643	378 797	6,9%
Charges courantes de gestion	7 159 699	7 090 793	7 229 745	7 832 720	7 966 327	2,7%
Charges exceptionnelles	4 219	67	4 526	538	1 157	
Dépenses réelles de fonctionnement	7 163 918	7 090 860	7 234 271	7 833 259	7 967 484	2,7%

Source : Comptes administratifs et comptes de gestion

Evolution des recettes réelles de fonctionnement

Budget principal (en euros)	2009	2010	2011	2012	2013
Ressources d'exploitation	284 429	348 530	428 999	445 303	549 602
<i>dont remboursement rémunérations agents SPIC</i>	142 807	149 758	160 030	170 472	223 880
Ressources fiscales propres	6 946 561	7 292 961	9 186 693	9 537 922	9 833 144
<i>Evolution annuelle</i>				3,82%	3,10%
<i>dont impôts locaux</i>	6 946 561	7 275 002	9 186 693	8 413 182	8 663 108
<i>dont Cotisation foncière des entreprises (CFE)</i>				669 395	670 737
<i>dont Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)</i>				455 345	499 299
FNGIR			-1 728 028	-1 734 008	-1 742 678
FPIC (solde)				-48 282	-176 607
Dotations et participations	1 437 599	1 534 761	1 632 877	1 769 458	1 641 680
<i>dont DGF</i>	908 330	949 652	959 222	940 111	930 897
<i>dont péréquation (compensation)</i>	120 601	100 553	154 890	181 339	173 035
Produits de gestion	8 668 589	9 176 252	9 520 541	9 970 393	10 105 141
Produits financiers	1 794	931	33	35	27
Produits exceptionnels	801	84 944	256 144	13 388	19 546
Recettes réelles de fonctionnement	8 671 184	9 262 127	9 776 718	9 983 816	10 124 714

Source : Comptes administratifs et comptes de gestion

Annexe n°2 : Cadre d'intervention des collectivités territoriales dans le domaine des communications électroniques.

1 - Le rôle déterminant des réseaux d'initiative publique en complément de l'initiative privée

Le Très haut débit (THD) correspond à un débit descendant supérieur à 30 Mbps. Il s'agit du seuil fixé par la Commission Européenne et repris en France par l'ARCEP.

En 2004, la loi de confiance dans l'économie numérique a donné aux collectivités territoriales de plein exercice la possibilité de contribuer à l'aménagement numérique de leur territoire par l'article L. 1425-1 du CGCT qui dispose que : *« Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent établir et exploiter sur leur territoire des infrastructures et des réseaux de communications électroniques au sens du 3^o⁹⁴ et du 15^o⁹⁵ de l'article L. 32 du code des postes et communications électroniques, acquérir des droits d'usage à cette fin ou acheter des infrastructures ou réseaux existants. Ils peuvent mettre de telles infrastructures ou réseaux à disposition d'opérateurs ou d'utilisateurs de réseaux indépendants. L'intervention des collectivités territoriales et de leurs groupements se fait en cohérence avec les réseaux d'initiative publique (RIP)... ».*

L'article L. 1425-1 du CGCT crée un service public local relatif aux réseaux et aux services locaux de communications électroniques. Il permet, en outre, aux collectivités territoriales de devenir opérateurs dotés, sous certaines conditions, des mêmes droits et obligations que tout opérateur de réseaux de communications électroniques.

Les plans nationaux successifs pour le développement de l'accès au THD en France ont établi un zonage du territoire, selon la densité de population, distinguant les zones de concurrence : les zones dites « très denses » (106 communes), les zones conventionnées (dites « moins denses », de l'ordre de 3 500 communes) et les zones d'initiative publique où sont déployés les RIP.

Les RIP sont des réseaux physiques de fibre optique construits par les collectivités pour pallier l'absence des opérateurs privés dans les territoires jugés insuffisamment rentables. Ainsi, l'investissement dans les zones denses est assuré par des opérateurs privés (57 % des foyers) et complété par un investissement public dans les zones moins denses, à l'initiative des collectivités (43 % des foyers).

En 2008, la loi de modernisation de l'économie⁹⁶ a instauré le cadre juridique pour favoriser le déploiement de la fibre optique dans les immeubles jusqu'à l'utilisateur final et sa mutualisation entre les opérateurs. Ces mesures ont encouragé le développement des RIP des collectivités et de leurs groupements.

L'intervention des collectivités doit garantir l'utilisation partagée du réseau, ainsi que le respect des principes d'égalité entre opérateurs et de libre concurrence sur les marchés.

Peuvent être ainsi chargés d'une mission de service public pour l'aménagement numérique du territoire :

- les collectivités territoriales exploitant en régie les RIP qu'elles ont déployés ou engagées dans un partenariat public-privé ;

⁹⁴ Article 32, 3° Réseau ouvert au public : *« On entend par réseau ouvert au public, tout réseau de communications électroniques établi ou utilisé pour la fourniture au public de services de communications électroniques ou de services de communication au public par voie électronique. »*

⁹⁵ Article 32, 15° Opérateur : *« On entend par opérateur, toute personne physique ou morale exploitant un réseau de communications électroniques ouvert au public ou fournissant au public un service de communications électroniques. »*

⁹⁶ Loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

- les opérateurs délégataires de service public⁹⁷ exploitant un RIP pour le compte de la collectivité par contrat de concession ou d'affermage. Dans ce cas, la collectivité n'est pas opérateur et ne se déclare pas à l'ARCEP.

Les avancées technologiques dans le domaine des communications électroniques se sont inscrites dans un cadre politique et juridique, européen et national, visant au développement de l'aménagement numérique des territoires.

2 - Le cadre européen et national de l'aménagement numérique des territoires

Dans une démarche de sortie de la crise de 2008, la Commission européenne a proposé en 2010 la « Stratégie Europe 2020 » dont l'une des initiatives phares, « Une stratégie numérique pour l'Europe »⁹⁸, a pour finalité de combler le retard du territoire dans les technologies de l'information et de la communication, ainsi que dans les activités économiques afférentes.

Cette stratégie a été déclinée en France par le Programme national Très haut débit en 2010, suivi du Plan France Très haut débit lancé en février 2013. Ce dernier pose comme objectif final le déploiement de la fibre sur l'ensemble du territoire en procédant par étapes.

Ce plan confirme la responsabilité des collectivités dans la mutation vers le TDH et a pour objectif la couverture intégrale du territoire en 2022⁹⁹. Il accorde la priorité à la fibre mais mobilise l'ensemble des technologies capables d'apporter le THD pour la réalisation de son objectif intermédiaire en 2017. Enfin, il recense des sites prioritaires pour le déploiement : les zones d'activités économiques et les services publics (établissements d'enseignement, hôpitaux, maisons de santé).

En matière de pilotage des initiatives, la loi a instauré un document de planification territoriale de l'aménagement numérique, le schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN), élaboré à l'échelle du département ou de la région. Un schéma de cohérence régionale d'aménagement numérique (SCORAN)¹⁰⁰ prévoit, quant à lui, la définition d'une stratégie conjointe d'aménagement numérique du territoire régional.

Selon l'ARCEP, le nombre total de logements éligibles aux offres à très haut débit (supérieur ou égal à 30 Mbit/s), toutes technologies confondues, s'élevait fin 2014 à environ 13,3 millions de logements. Ce nombre est à rapprocher des 30,4 millions de lignes du réseau cuivre et des 28,5 millions de foyers recensés par l'INSEE.

	Haut débit	Très haut débit	
		Au moins 30 Mbps	Au moins 100 Mbps
Nombre total de logements éligibles	30,4 millions de lignes « cuivre »	13,3 millions	7,8 millions
dont câble		8 707 000	6 080 000
dont fibre jusqu'à l'abonné		4 064 000	4 064 000
dont VDSL2 THD		4 903 000	

Source : ARCEP

Fin 2014, le taux d'abonnement¹⁰¹ au très haut débit via une offre fibre jusqu'à l'abonné atteignait 23 % (+ 4 points en un an).

⁹⁷ Par exemple les sociétés Altitude, Axione, Covage, SFR Collectivités, Tutor...

⁹⁸ Dans le prolongement de cette initiative, l'Agenda numérique pour l'Europe de la Commission européenne a défini une stratégie de déploiement du très haut débit fixant pour objectif une couverture de l'ensemble des ménages en 2020.

⁹⁹ Le plan prévoit de généraliser le déploiement de réseaux fibre jusqu'à l'abonné, ce qui consiste à déployer la fibre optique jusqu'au logement, en remplaçant progressivement le cuivre du réseau téléphonique par de la fibre optique. En 2022, il est prévu que 80 % des logements soient éligibles au FttH. Le plan pose également l'objectif intermédiaire de THD pour 50 % des foyers en 2017.

¹⁰⁰ Article 2 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles qui modifie l'article L.1425-2 du CGCT.

¹⁰¹ Le taux d'abonnement correspond au nombre de logements abonnés sur le nombre de logements éligibles pour une technologie donnée.

3 - Un environnement technologique en transition

La performance des réseaux de communications électroniques s'évalue notamment au regard du débit¹⁰² qui mesure la vitesse à laquelle les données peuvent être envoyées et reçues depuis/sur un équipement terminal connecté à internet.

Le débit est exprimé en « bit » échangés par seconde (bps) et peut se décomposer en trois classes (selon les valeurs actuellement en vigueur) :

Classes de débit	Seuils
Très haut débit	Débit descendant supérieur à 30 Mbps
Haut débit	Débit descendant compris entre 2 Mbps et 30 Mbps
Bas débit	Débit descendant compris entre 128 Kbps et 2 Mbps

Dans les années 90, les réseaux de fibre optique sont apparus en France. Leur déploiement est intervenu par étapes et a contribué à développer l'architecture physique d'internet : des « *autoroutes optiques* » ont d'abord structuré le territoire national, puis elles ont été complétées par des réseaux intermédiaires dits « *de collecte initiés* », notamment par les collectivités territoriales. Enfin le réseau de desserte, également appelé « *boucle locale* », a rendu les logements éligibles jusqu'à l'abonné (FTTH)¹⁰³, dénommé utilisateur final, via un opérateur commercial, lui-même usager du réseau.

Dans les années 2000, la France a fait le choix du développement des technologies dites de « *haut débit* », en réutilisant le réseau cuivre déployé pour le téléphone, par la mise en place à grande échelle des technologies DSL, dont l'ADSL¹⁰⁴. Il s'agit de l'offre internet dominante en France aujourd'hui.

Trois types de technologies sont aujourd'hui disponibles pour proposer un accès internet à très haut débit en France, le câble (environ 70 % de l'offre), la fibre optique (22 %) et le VDSL2 (8 %) qui s'appuie sur le réseau cuivre téléphonique. Le déploiement du THD via le câble et la fibre optique nécessite la construction ou la modernisation d'un réseau spécifique distinct du réseau cuivre.

La fibre optique présente des atouts par rapport aux technologies « cuivre » :

- elle augmente la quantité de données pouvant transiter par le réseau à un moment donné ;
- elle permet d'atteindre la symétrie entre les débits montants et descendants ;
- elle est insensible aux émissions électriques des autres équipements.

Enfin, si les réseaux mobiles connaissent une montée en puissance¹⁰⁵, ils ne représentent pas à ce jour une alternative aux réseaux filaires. En effet, les licences accordées auxdits opérateurs ne créent d'obligations significatives, en étendue de couverture par département, qu'à partir de 2024. De surcroît, les nouvelles normes de réseaux mobiles (4G, 5G et 6G) nécessitent de raccorder les antennes de téléphonie à un central de réseau en fibre optique.

¹⁰² Selon la méthode retenue par l'opérateur, la qualité du service peut varier de manière sensible. Les débits mesurés par l'autorité de régulation sont des débits moyens IP (« *Internet protocole* »), ce qui signifie qu'il s'agit d'une vitesse moyenne (et non d'une vitesse maximale) réellement disponible pour l'utilisateur. La vitesse mesurée par ce protocole ne correspond donc pas au débit crête (débit maximal), ni à la capacité de la ligne.

¹⁰³ Il s'agit de l'acronyme anglo-saxon « *Fiber to the home* » traduit par « *fibre jusqu'à l'abonné* ».

¹⁰⁴ La faiblesse de la technologie ADSL réside dans le fait que le débit qu'elle procure est d'autant plus faible que le client final est éloigné du central téléphonique dont il dépend. Des technologies de complément doivent donc être utilisées pour raccorder à l'internet des clients finaux situés dans des zones non desservies (notamment par recours aux réseaux hertziens terrestres).

¹⁰⁵ La 4G, quatrième génération de téléphonie mobile, commence à être déployée par l'ensemble des opérateurs mobiles. Les utilisateurs devraient pouvoir, en pratique, disposer de débits pouvant atteindre plusieurs dizaines de Mbit/s.

Annexe n°3 : Glossaire

Les définitions sont issues du code des postes et des communications électroniques, de l'ARCEP et du Point d'appui national à l'aménagement numérique des territoires (PAN ANT).

Terme	Définition
ADSL	(Asymmetric Digital Subscriber Line) - Service d'accès à internet utilisant les lignes téléphoniques classiques, sur une bande de fréquence plus élevée que celle utilisée pour la téléphonie. Le débit descendant est plus élevé que le débit ascendant.
ARCEP	L'ARCEP est une autorité indépendante chargée de réguler les communications électroniques et les postes en France. Les dispositions législatives encadrant son statut et son rôle figurent dans le code des postes et des communications électroniques. Dans le secteur des télécommunications, elle veille à l'exercice d'une concurrence effective et loyale au bénéfice des consommateurs sur le marché des communications électroniques.
Architecture physique d'internet	L'architecture physique d'internet repose sur trois niveaux : le transport, à l'échelle des continents et des pays, la collecte, à l'échelle des régions et des départements, et la desserte (ou boucle locale), à l'échelle des villes et des quartiers. Dans un département, les réseaux de collecte servent à relier les agglomérations, territoires intercommunaux ou communaux au réseau de transport.
Infrastructure fédératrice*	Ce terme recouvre l'infrastructure fibre support du réseau.
Bit	Le terme « bit » est la contraction des termes anglais « binary digit » qui signifie « chiffre binaire ». Le débit binaire est exprimé en bits par seconde ou par un de ses multiples en employant les préfixes du système international : kilobits par seconde, mégabits par seconde, gigabits par seconde ...).
Câble	Initialement conçu pour distribuer les services de télévision, le câble est aujourd'hui une technologie filaire de transmission de données. Grâce à une rénovation des réseaux, il permet des débits de 100 Mbit/s et plus. Très présents dans certaines régions, les réseaux câblés constituent un patrimoine qui pourrait permettre de contribuer à l'objectif de couverture du territoire national en très haut débit d'ici à 2022.
Communications électroniques	On entend par communications électroniques les émissions, transmissions ou réceptions de signes, de signaux, d'écrits, d'images ou de sons, par voie électromagnétique.
Débit	Le débit d'une connexion est la quantité de données transmise pendant une unité de temps. On l'exprime en bits par seconde. Le débit montant mesure la quantité de données envoyées depuis un ordinateur, un téléphone ou tout autre équipement terminal connecté à internet. La quantité de données reçues sur ces mêmes équipements s'apprécie par le débit descendant.

DSL	Le « <i>Digital subscriber line</i> » se traduit par « <i>ligne numérique d'abonné</i> » et concerne les techniques mises en place pour un transport numérique de l'information sur une ligne de raccordement filaire téléphonique.
Fibre optique	La fibre optique est un fil de verre très fin qui conduit la lumière. Elle permet de transporter d'immenses quantités de données sur plusieurs centaines, voire milliers de kilomètres.
Fibre optique noire	Fibre optique non activée.
FTTx	Jusqu'à ce jour, surtout utilisée dans les réseaux de transport et de collecte, la fibre optique entre dans la partie desserte, s'approchant progressivement de l'utilisateur final. Le FTTX (Fiber to the..., la fibre jusqu'à...) permet d'augmenter le débit, la diversité et la qualité des services offerts aux abonnés tout en s'affranchissant du réseau téléphonique « cuivre ». Des solutions associant optique et cuivre favorisent un déploiement progressif de l'infrastructure optique. Pour les collectivités qui construisent leur propres réseaux, les équipements déployés (génie civil, câbles optiques voire matériels actifs) doivent être neutres et mutualisables, afin de favoriser une concurrence locale effective.
Logement éligible	Logement pour lequel au moins un opérateur a relié le point de mutualisation (PM) à son nœud de raccordement optique (NRO), et pour lequel il manque seulement le raccordement final et un éventuel brassage au PM pour avoir une continuité optique entre le NRO de l'opérateur et la prise terminale optique (PTO).
Logement raccordable	Logement pour lequel il existe une continuité optique entre le point de mutualisation (PM) et le point de branchement optique, ou entre le PM et la prise terminale optique si le point de branchement optique est absent.
Logement raccordé	Logement pour lequel il existe une continuité optique entre le point de mutualisation et la prise terminale optique.
Montée en débit	Concept visant l'amélioration des accès haut débit en utilisant différentes technologies filaires ou hertziennes.
Mutualisation	Lors de l'établissement d'un réseau de communications électroniques, la mutualisation, dans le sens d'une utilisation partagée d'une infrastructure est essentielle : elle répond aux enjeux de couverture et de concurrence tout en diminuant les coûts, notamment ceux du génie civil.
Neutralité technologique du réseau	La neutralité technologique est l'un des principes fondamentaux de la réglementation communautaire et nationale des communications électroniques, comme l'indique l'article L. 32-1 du code des postes et des communications électroniques. Une partie du réseau doit pouvoir être « <i>mutualisée</i> », c'est-à-dire partagée entre les opérateurs et permettant aux habitants de bénéficier de la concurrence en choisissant librement leur opérateur.

Nœud de raccordement optique (NRO)	Point de concentration d'un réseau de fibre optique où sont installés les équipements actifs à partir desquels l'opérateur active les accès de ses abonnés.
Opérateur	On entend par opérateur toute personne physique ou morale exploitant un réseau de communications électroniques ouvert au public ou fournissant au public un service de communications électroniques.
Opérateur commercial	Opérateur pouvant être choisi par l'utilisateur final pour la fourniture d'un service de communications électroniques ou par un fournisseur d'accès au service pour la fourniture d'un service de communications électroniques à son propre client final.
Point de branchement optique (PBO)	Equipement qui permet de raccorder le câblage installé en amont dans le réseau avec le câble de branchement.
Point de mutualisation (PM)	Point d'extrémité d'une ou de plusieurs lignes au niveau duquel la personne établissant ou ayant établi dans un immeuble bâti ou exploitant une ligne de communications électroniques à très haut débit en fibre optique donne accès à des opérateurs à ces lignes en vue de fournir des services de communications électroniques aux utilisateurs finaux correspondants, selon l'article L. 34-8-3 du code des postes et des communications électroniques.
Réseau de communications électroniques	On entend par réseau de communications électroniques toute installation ou tout ensemble d'installations de transport ou de diffusion ainsi que, le cas échéant, les autres moyens assurant l'acheminement de communications électroniques.
Réseau indépendant	Un réseau indépendant est un réseau de communications électroniques réservé à l'usage d'une ou plusieurs personnes constituant un groupe fermé d'utilisateurs (GFU), en vue d'échanger des communications internes au sein de ce groupe.
Réseau d'initiative publique	Réseaux de communications électroniques établis et exploités par des collectivités territoriales et leurs groupements, dans le cadre de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales.
SDTAN	L'article L. 1425-2 du CGCT inséré au code par l'article 23 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique (dite loi Pintat) dispose que : « <i>Les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique recensent les infrastructures et réseaux de communications électroniques existants, identifient les zones qu'ils desservent et présentent une stratégie de développement de ces réseaux, concernant prioritairement les réseaux à très haut débit fixe et mobile, y compris satellitaire, permettant d'assurer la couverture du territoire concerné. Ces schémas, qui ont une valeur indicative, visent à favoriser la cohérence des initiatives publiques et leur bonne articulation avec l'investissement privé</i> ».

Usager du réseau*	Désigne tout opérateur ou tout utilisateur de réseaux indépendants au sens de l'article L. 1425-1 du CGCT, souscrivant ou désirant souscrire un contrat de service avec le délégataire.
Utilisateur final*	Désigne toute personne physique ou morale, cliente d'un opérateur usager, qui ne fournit pas elle-même de réseaux de communications électroniques ou de services de communications électroniques, accessibles au public.
VDSL2	Avec une bande de fréquence plus large que l'ADSL, le VDSL (very high bitrate DSL) et le VDSL2 (portée et débit supérieurs) offrent des débits plus élevés, ainsi qu'une possibilité de symétrie.
Zonage du territoire Plan France Très haut débit	En dehors des exceptions prévues dans les zones très denses (106 communes), conformément au cadre réglementaire de l'ARCEP, les réseaux sont mutualisés. Ainsi, un seul réseau est déployé puis partagé entre l'ensemble des opérateurs. Les zones conventionnées (auparavant nommées « zones AMII » pour zones d'appel à manifestation d'intérêt d'investissement) sont celles dans lesquelles les opérateurs privés ont manifesté leurs intentions d'investissement, le Plan France Très haut débit prévoit qu'ils s'engagent à déployer des réseaux de fibre optique jusqu'à l'abonné d'ici 2020 par des conventions tripartites signées avec les collectivités territoriales et l'Etat. Ces conventions permettent aux élus de définir des zones prioritaires de raccordement et d'effectuer un suivi des déploiements. Les zones dites « <i>conventionnées</i> » concernent 57 % de la population. En dehors des zones conventionnées, les collectivités territoriales déploient des réseaux d'initiative publique (RIP) - 43 % de la population. La moitié de l'investissement public sera financée par les recettes d'exploitation des RIP et le cofinancement des opérateurs privés.
Zone arrière du point de mutualisation	Ensemble de logements ou locaux à usage professionnel ayant vocation à être raccordés au point de mutualisation.
Zones blanches	Il s'agit d'une zone du territoire non desservie par un réseau donné (téléphonie ou internet). La moindre densité de population de ces zones a souvent été un facteur de moindre qualité de service. Les évolutions technologiques augmentent progressivement le seuil en deçà duquel un territoire est considéré en zone blanche (de 512 Kbps à 2 Mbps, voire 8 Mbps actuellement).

* Définition issue du contrat de délégation de service public