



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

**COMMUNAUTÉ DE COMMUNES
BRIOUDE SUD AUVERGNE**
(Département de la Haute-Loire)

Exercices 2014 et suivants

Observations définitives
délibérées le 28 octobre 2021

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	5
1- PRÉSENTATION DE L'ORGANISME	7
2- L'EXTENSION DU PÉRIMÈTRE DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES	7
2.1- La réforme de la carte intercommunale	7
2.2- L'extension du périmètre	8
2.3- Le recours contre les arrêtés préfectoraux	8
2.4- Les incidences de l'annulation des arrêtés préfectoraux	9
2.5- L'évolution des compétences	9
3- LE CADRE BUDGÉTAIRE	11
3.1- La structure du budget	11
3.1.1- Le budget annexe des atelier relais	11
3.1.2- Le budget annexe de l'abattoir municipal	12
3.1.3- Le budget annexe du camping de la Bageasse	12
3.1.4- Le budget annexe du cinéma « Le Paris »	12
3.1.5- Le budget annexe du centre aqualudique	12
3.2- L'adoption du budget	12
3.2.1- Le calendrier budgétaire	12
3.2.2- Les débats d'orientations budgétaires	13
3.3- Le niveau d'exécution du budget	14
3.3.1- Le budget principal	14
3.3.2- Le budget annexe du centre aqualudique	15
3.4- Les opérations d'équipement	16
4- LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COLLECTIVITÉ	17
4.1- Les produits de gestion	17
4.1.1- La fiscalité	18
4.1.2- Les ressources institutionnelles	20
4.1.3- Les ressources d'exploitation	20
4.1.4- Synthèse des produits de gestion	21
4.2- Les charges de gestion du budget principal	21
4.2.1- Les charges à caractère général	21
4.2.2- Les autres charges de gestion	22
4.2.3- Les charges de personnel	23
4.2.4- Les subventions	24
4.2.5- Synthèse sur les charges de gestion	25
4.3- La capacité d'autofinancement	25
4.4- Le financement des investissements du budget principal	26
4.5- Le niveau d'endettement de la communauté de communes	27
4.5.1- La dette du budget principal	28
4.5.2- Le budget annexe du centre aqualudique	28
4.6- Synthèse de la situation financière de la communauté de communes Brioude Sud Auvergne	30
5- LES RESSOURCES HUMAINES	31
5.1- Les effectifs	31
5.2- Le temps de travail	32
5.3- Le régime indemnitaire	33
5.3.1- Au début de la période	33
5.3.2- Le RIFSEEP	34
6- LE CENTRE AQUALUDIQUE	35
6.1- La construction	35
6.1.1- Les caractéristiques du marché	35
6.1.2- L'exécution des marchés de travaux de construction	35
6.2- Le contrat d'affermage	37

6.2.1-	Le choix du délégataire	37
6.2.2-	Le contrat.....	38
6.2.3-	L'économie générale du contrat	41
6.2.4-	Les avenants au contrat	42
6.2.5-	L'exécution du contrat	43
6.2.6-	L'exploitation de centre aqualudique au 1 ^{er} janvier 2021	47
7-	ANNEXES.....	49
7.1-	ANNEXE 1 : Tableau des effectifs au 13 février 2019	49
7.2-	ANNEXE 2 : Organigramme de la CCBSA 2020	50
7.3-	ANNEXE 3 : Allotissement du marché de travaux de construction du Centre aqualudique (en € HT).....	51
7.4-	ANNEXE 4 : Synthèse des comptes d'exploitation du délégataire présentés dans les rapports d'activités.....	52

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes de Brioude Sud Auvergne issue de l'extension en 2017 du périmètre de la communauté de communes du Brivadois. Le contrôle a porté principalement sur la qualité de l'information budgétaire et financière, sur la situation financière de la communauté, sur la gestion des ressources humaines, et sur l'opération de construction et de délégation du service public du centre aqualudique mis en service au début de la période contrôlée.

La communauté de communes du Brivadois était constituée de 16 communes, regroupant une population totale de 14 500 habitants. Son périmètre a été étendu aux communes constituant l'ancienne communauté de communes du Pays de Blesle, par suite de la fusion des intercommunalités existantes pour constituer un nouvel établissement public comptant désormais 27 communes et 17 800 habitants. Elle assure en régie directe la gestion de la plupart de ses compétences, camping, cinéma, ateliers relais, abattoirs, faisant l'objet de budgets annexes dédiés.

Dans un premier temps, l'extension du périmètre de la communauté de communes au 1^{er} janvier 2017, par adhésion de nouvelles communes, a été annulée par le juge administratif. C'est finalement la voie de la fusion qui a été empruntée, effective au 1^{er} janvier 2019, et sans incidence pratique sur les structures et les compétences.

La situation financière de la communauté de communes a été affectée par la prise en charge, en 2015, de la compétence de gestion des équipements d'intérêt communautaire puis en 2017, par l'extension du périmètre. La capacité d'autofinancement a été fragilisée en 2016, avant un redressement rapide observé dès l'exercice suivant pour aboutir à une situation financière saine et un endettement maîtrisé, la capacité de désendettement n'excédant pas la durée de sept années même en incluant la dette portée au titre du centre aqualudique.

L'intégration de nouveaux personnels, en conséquence de l'exercice de la compétence en matière de gestion des équipements d'intérêt communautaire, n'a pas entraîné d'augmentation significative des effectifs pas plus que des rémunérations.

Le centre aqualudique intercommunal construit en début de période a donné lieu à la conclusion de marchés de travaux pour un montant de 5,7 millions d'euros. Insuffisamment aboutie, la rédaction des pièces constitutives des marchés ne permettait pas d'identifier clairement les délais fixés contractuellement. Aucun retard significatif n'a cependant été décelé.

Le contrat de délégation de service public, relatif à l'exploitation du même centre aqualudique, a été conclu dans le respect des procédures en vigueur. Il est apparu cependant, en cours d'exécution du contrat, que la fréquentation de l'équipement était très éloignée des niveaux escomptés, et que, par suite, le délégataire avait décidé, unilatéralement, de réduire les charges d'exploitation en sorte de rééquilibrer ses résultats, au détriment de la qualité du service rendu à l'utilisateur (en termes de confort, de propreté des locaux et d'hygiène perçus).

La fermeture de l'équipement durant plusieurs mois du fait de la crise sanitaire, de mars à juin 2020 puis d'octobre 2020 à juin 2021, n'a pas entraîné de révision du montant de la compensation de service public, mise à la charge de la collectivité, pas plus à la hausse au motif de difficultés financières rencontrées par l'exploitant, qu'à la baisse au regard de la chute conséquente des charges d'exploitation.

Une procédure de négociation, en vue de la conclusion d'un nouveau contrat de délégation, avait été ouverte à l'approche du terme de la délégation. Elle a été déclarée sans suite, en l'absence d'offres satisfaisantes et du fait du contexte de crise sanitaire, la communauté de communes ayant alors décidé d'exploiter en régie directe la gestion du centre aqualudique.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : veiller au respect des procédures d'exécution des marchés publics par l'établissement de documents permettant de suivre et de contrôler leur exécution.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes de Brioude Sud Auvergne pour les exercices 2014 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 11 juin 2020, adressée à M. Jean-Jacques FAUCHER, président en fonction de la communauté de communes.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- la situation financière de la communauté de communes et plus particulièrement son niveau d'endettement
- la situation du centre aqualudique et notamment la mise en place de la délégation de service public.

La phase d'instruction du contrôle ayant été menée à terme à l'automne 2020, les effets de la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire relatif à la COVID-19 n'ont pu être analysés, que partiellement.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 16 décembre 2020 par visio-conférence avec M. Jean-Luc VACHELARD président en fonction de la communauté de communes et M. Jean-Jacques FAUCHER ordonnateur jusqu'au 14 juillet 2020 du fait du report des élections municipales et communautaires.

Lors de sa séance du 28 janvier 2021, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 25 août 2021 à M. Jean-Luc VACHELARD, ordonnateur en fonctions et à Monsieur Jean-Jacques FAUCHER ancien ordonnateur du 1^{er} janvier 2014 au 14 juillet 2020 et aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 28 octobre 2021, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRÉSENTATION DE L'ORGANISME

La communauté de communes Brioude Sud Auvergne est un établissement public de coopération intercommunale situé au nord-ouest du département de la Haute-Loire, dans l'arrondissement de Brioude, à mi-chemin entre l'ancienne capitale régionale, Clermont-Ferrand, et le chef-lieu du département, le Puy-en-Velay.

Elle fait partie des dix établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre du département de la Haute-Loire, dont trois sont situés sur l'arrondissement de Brioude. L'activité économique est centrée sur les secteurs du commerce, du transport, et de l'hébergement-restauration.

Le siège de l'établissement est situé sur la commune de Brioude dont la population représente 40 % de la population totale de la communauté de communes. Seules trois autres communes, situées en périphérie immédiate de Brioude, ont plus de 1 000 habitants et constituent des pôles ruraux importants.

Depuis sa création en 1999, la communauté de communes du Brivadois, puis de Brioude Sud Auvergne gère des services au bénéfice des différentes communes de l'intercommunalité (petite enfance, aide aux personnes âgées), ainsi que des équipements d'intérêt communautaire (camping, ateliers relais, cinéma depuis 2005, aire d'accueil des gens du voyage depuis 2006, abattoirs depuis 2008, centre aqualudique depuis 2014).

Ces différents services sont gérés en régie directe (petite enfance), via une régie à autonomie financière (cinéma) ou sont délégués (abattoirs, centre aqualudique).

Enfin, la communauté de communes adhère à plusieurs groupements auxquels elle a transféré certaines compétences :

- le syndicat intercommunal de collecte et traitement des ordures ménagères (SICTOM) d'Issoire-Brioude pour la collecte et le traitement des ordures ménagères ;
- le syndicat de développement économique (SYDEC) Allier-Allagnon pour les actions de développement économique ;
- le syndicat intercommunal de la Loire et de ses affluents (SICALA) pour les aménagements de la Loire et de ses affluents.

La compétence tourisme est exercée en partenariat avec le syndicat d'aménagement du Haut-Allier (SMAT).

2- L'EXTENSION DU PÉRIMÈTRE DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES

2.1- La réforme de la carte intercommunale

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (dite loi RCT) a modifié la réglementation applicable aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Outre le renforcement de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), la loi prévoyait également l'élaboration d'un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) à caractère prescriptif, dont l'objectif était notamment la rationalisation de la carte intercommunale et l'établissement, à terme, d'une couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre en supprimant les enclaves et les discontinuités territoriales.

L'article 33 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) du 7 août 2015 a conduit à la révision de la carte intercommunale du département de la Haute-Loire à compter du 1^{er} janvier 2017 selon les modalités fixées à l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales. Un schéma départemental de la coopération intercommunale devait être établi et conduire à des recompositions d'établissements publics de coopération intercommunale devant alors être validées par arrêté préfectoral conformément aux dispositions de l'article L. 5211-41-3 du même code.

2.2- L'extension du périmètre

Créée par arrêté préfectoral du 28 décembre 1999, la communauté de communes du Brivadois était initialement composée de 15 communes regroupant une population totale de 14 496 habitants. Par arrêté préfectoral du 20 décembre 2010, son périmètre a été modifié en intégrant une commune. Au 1^{er} janvier 2014, début de la période contrôlée, la communauté de communes du Brivadois était ainsi constituée de 16 communes représentant 14 537 habitants¹.

Conformément aux dispositions de la loi NOTRe du 7 août 2015, le schéma départemental de coopération intercommunale du département de la Haute-Loire a été révisé par arrêté préfectoral du 22 mars 2016. Le nombre de communautés de communes de l'arrondissement de Brioude a été ramené de huit à trois.

Le périmètre de la communauté de communes du Brivadois a alors été étendu par arrêté préfectoral du 23 septembre 2016, par l'adhésion de l'essentiel des communes constituant la communauté de communes du Pays de Blesle. Cette modification, à effet du 1^{er} janvier 2017, a été poursuivie par la modification de la dénomination de l'organisme qui est devenu communauté de communes de Brioude Sud Auvergne (CCBSA) le 19 mai 2017.

2.3- Le recours contre les arrêtés préfectoraux

À la suite du recours d'une commune concernée et de la communauté du Pays de Blesle, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand, par jugement du 19 décembre 2017, a annulé l'arrêté préfectoral du 23 décembre 2016 comme entaché d'illégalité et par voie de conséquence les dispositions de l'arrêté du 27 décembre 2016.

En effet, le préfet de la Haute-Loire avait lancé une consultation des EPCI et communes concernées, sur un projet de fusion de la communauté de communes du Brivadois et de celle du Pays de Blesle, alors qu'il a constitué la nouvelle communauté de communes comme résultant non de la fusion des deux entités mais de la simple adhésion des communes de la communauté de communes du Pays de Blesle à la communauté de communes du Brivadois.

Toutefois, le tribunal administratif, considérant qu'une annulation rétroactive de ces arrêtés aurait des conséquences manifestement excessives, a décidé de ne prononcer l'annulation des arrêtés litigieux qu'à l'expiration d'un délai d'un an, nécessaire pour la mise en œuvre d'une nouvelle procédure de consultation conduisant à constitution, par arrêté préfectoral du 6 décembre 2018, d'un nouvel établissement public de coopération intercommunal résultant de la fusion des communautés de communes du Brivadois et du Pays de Blesle et intégrant également trois autres communes.

La nouvelle communauté de communes Brioude Sud Auvergne s'en trouve constituée de 27 communes, regroupant 17 766 habitants² et recouvrant une superficie de 423,5 km².

¹ Population INSEE 2014.

² Source DGCL-Fiche BANATIC 01/07/2020.

2.4- Les incidences de l'annulation des arrêtés préfectoraux

À la suite de l'extension du périmètre de la communauté de communes par arrêté de 2016, le comité syndical a été porté à 45 membres, le nombre de membres du bureau étant fixé à 15 et celui de vice-présidents à 9. Ces dispositions n'ont pas été remises en question par l'arrêté préfectoral de 2018, seul le nombre de conseillers communautaires a évolué du fait de l'arrivée de nouvelles communes.

De même, les compétences de la communauté de communes du Brivadois avaient été modifiées en décembre 2016, juste avant l'extension du périmètre, précisant la compétence tourisme et sportive, et la définition de l'intérêt communautaire, et intégrant une nouvelle compétence dans le domaine culturel. Si l'arrêté de création de la communauté de communes par fusion reconduit les compétences de chaque établissement public dans la nouvelle instance, il instaure un délai pour la restitution aux communes membres des compétences optionnelles et facultatives qu'elle ne souhaiterait pas exercer. Ce qui a été décidé par le conseil communautaire le 13 février 2019 et validé par arrêté du 24 mai 2019. Dès lors, les compétences de la communauté de communes sont très voisines de celles exercées par la communauté de communes durant la période de transition des années 2017 et 2018.

Il doit ainsi être constaté que, si l'annulation des arrêtés d'extension du périmètre de la communauté de communes a entraîné une période d'incertitude, elle n'a pas donné lieu à modification notable des structures et des compétences.

2.5- L'évolution des compétences

Au 1^{er} janvier 2014, début de la période sous contrôle, la communauté de communes du Brivadois disposait des compétences fixées par l'arrêté préfectoral du 27 décembre 2001 modifiant l'arrêté 28 décembre 1999 :

- développement économique (aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire ou touristique d'intérêt communautaire ; actions de développement économique) ;
- aménagement de l'espace communautaire ;
- création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ;
- politique du logement social d'intérêt communautaire et action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur des personnes défavorisées ;
- protection et mise en valeur de l'environnement (entretien des sentiers de randonnées répertoriés et des berges des cours d'eau ; embellissement, hors entretien, de bourgs ruraux et rénovation du petit patrimoine) ;
- logement et cadre de vie (gestion du relais assistantes maternelles ; mise en œuvre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat –OPAH- ; gestion d'un service de portage de repas à domicile ; gestion d'un service de téléassistance ; création et gestion d'une école de musique intercommunale ; service incendie et secours en ce qui concerne les C.P.I non intégrés au service départemental, les biens non transférés et le versement des contributions des communes adhérentes à la communauté de communes ; aménagement d'une aire d'accueil pour les gens du voyage) ;
- création et requalification d'équipements sportifs d'intérêt communautaire.

À la veille de l'extension du périmètre, les compétences de la communauté de communes ont été redéfinies par arrêté du 30 décembre 2016 conduisant notamment au transfert de la gestion des équipements sportifs couverts et du cinéma « Le Paris ». L'incidence des charges transférées sur l'évaluation des attributions de compensation a été évaluée le 23 novembre 2015 à 530 825,78 € par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

Les compétences de la communauté de communes Brioude Sud Auvergne résultant dudit arrêté préfectoral sont les suivantes :

Compétences Obligatoires

- aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire ; schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ;
- actions de développement économique ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;
- gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ;
- aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs ;
- collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.

Compétences optionnelles

- protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;
- politique du logement et du cadre de vie ;
- création, aménagement et entretien de la voirie communautaire ;
- construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire ;
- création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations de service au public y afférentes.

Compétences facultatives

- mise en œuvre d'une politique de développement touristique par la réalisation et la gestion des aménagements et d'équipements touristiques de plein air d'une capacité supérieure à 80 emplacements ainsi que le développement des biens à vocation touristiques du SIAT et conservés dans l'actif de la Communauté de Communes ;
- réalisation d'actions visant au maintien ou à l'accompagnement à l'installation des professions médicales et paramédicales dans une démarche concertée de structuration de l'offre de soins ;
- mise en place et financement d'actions de communication des manifestations culturelles d'envergure régionale et/ou nationale contribuant au rayonnement du territoire.

À la suite de l'arrêté préfectoral de fusion du 6 décembre 2018, consécutif à l'annulation du précédent arrêté d'extension du périmètre, les compétences optionnelles et facultatives des anciennes structures ont été reconduites, la nouvelle communauté de communes ainsi constituée disposant d'un délai de trois mois pour délibérer sur la restitution aux communes membres des compétences optionnelles qu'elle ne souhaitait pas exercer et d'un délai de deux ans pour restituer les compétences facultatives. Dès le 13 février 2019, le conseil communautaire a décidé la rétrocession à ses communes membres de certaines compétences optionnelles et facultatives. Ainsi, après les procédures transitoires résultant de l'arrêté préfectoral de décembre 2018, les compétences de la communauté de communes sont, en toute logique, très voisines de celles exercées par la communauté de communes durant les années 2017 et 2018 d'incertitude statutaire.

3- LE CADRE BUDGÉTAIRE

3.1- La structure du budget

La collectivité disposait d'un budget principal et de 4 budgets annexes en début de période de contrôle. En 2015, le conseil communautaire a décidé la création du budget annexe du Cinéma « Le Paris » et, en 2019, il a décidé de clore le budget annexe du camping.

Le budget principal et le budget annexe « atelier relais » sont soumis aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif. Les autres budgets annexes sont soumis aux dispositions de l'instruction M4 applicable aux services publics locaux à caractère industriel ou commercial.

Sur l'ensemble de la période, le budget principal représente plus de 80 % du total des crédits ouverts en section de fonctionnement et de 30 % à 67 % de ceux ouverts en section d'investissement.

Tableau 1 : Crédits ouverts au budget principal et aux budgets annexes

en milliers d'Euros	CC du Brivadois						CC Brioude Sud Auvergne							
	Section de fonctionnement													
	2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020	
Budget principal	9 458	94 %	9 892	89 %	10 383	85 %	12 075	84 %	11 990	84 %	11 979	87 %	12 628	89 %
BA centre aqualudique	165	2 %	470	4 %	1 116	9 %	1 707	12 %	1 265	9 %	1 175	8 %	1 122	8 %
BA abattoirs	300	3 %	310	3 %	312	3 %	261	2 %	576	4 %	270	2 %	250	2 %
BA camping	135	1 %	142	1 %	154	1 %	124	1 %	160	1 %	145	1 %		
BA cinéma			232	2 %	243	2 %	219	2 %	250	2 %	254	2 %	221	2 %
BA atelier relais	14	0 %	15	0 %	16	0 %	34	0 %	22	0 %	23	0 %	9	0 %
Section d'investissement														
Budget principal	3 804	30 %	3 042	32 %	2 046	39 %	1 375	38 %	1 504	58 %	3 986	67 %	2 629	46 %
BA centre aqualudique	7 308	57 %	4 478	47 %	1 458	28 %	835	23 %	482	19 %	640	11 %	684	12 %
BA abattoirs	1 011	8 %	1 082	11 %	953	18 %	561	15 %	247	10 %	642	11 %	1 132	20 %
BA camping	639	5 %	690	7 %	738	14 %	784	21 %	187	7 %	220	4 %		
BA cinéma			125	1 %	44	1 %	62	2 %	109	4 %	437	7 %	1 285	22 %
BA atelier relais	35	0 %	37	0 %	43	1 %	47	1 %	48	2 %	36	1 %	23	0 %

Sources : comptes de gestion/BP en 2020

3.1.1- Le budget annexe des ateliers relais

Après la cession des autres locaux artisanaux, le budget annexe des ateliers relais ne concerne plus qu'un local commercial sur la commune de Fontannes. À raison d'un montant de loyers encaissés très faible, l'équilibre du budget nécessite le versement d'une subvention du budget principal. L'activité se résumant désormais en la gestion locative d'un seul local commercial, elle peut fort bien être suivie au sein du budget principal sans nécessiter le maintien d'un budget annexe dédié. En réponse aux observations de la chambre, la collectivité a indiqué que le budget avait été clos par délibération du 30 mars 2021.

3.1.2- Le budget annexe de l'abattoir municipal

La ville de Brioude gère un abattoir municipal repris par la communauté de communes du Brivadois en 2008 qui en a confié l'exploitation, par convention d'affermage d'une durée de 15 ans, à la Société d'Exploitation de l'Abattoir de Brioude (SEAB).

Du fait de ce mode de gestion et de l'activité équilibrée de la gestion, le budget annexe ne représente qu'une part restreinte des dépenses de fonctionnement. Toutefois, l'équipement ne répond plus aux normes actuelles et bénéficie de dérogations sanitaires régulières. Ainsi, sur le fondement d'un audit commandé à une entreprise spécialisée, le conseil communautaire s'est prononcé pour la construction d'un pôle « viande » sur un autre site en substitution de l'équipement actuel. Une évolution de la structure d'exploitation étant envisagée, la pérennité du budget annexe n'est pas certaine et les modalités d'exercice de la compétence non encore décidées. Il conviendra de rester attentif aux conditions de réalisation de ce nouvel équipement et des liens juridiques qui seront établis entre les différents acteurs.

3.1.3- Le budget annexe du camping de la Bageasse

La communauté de communes disposait d'un camping géré sous forme de contrat d'affermage consenti pour une durée de 15 ans jusqu'au 31 décembre 2022. En 2019, la communauté de communes de Brioude Sud Auvergne a décidé de vendre le terrain du camping et a clôturé le budget annexe au 31 mai 2019 par délibération du 28 mai 2019.

3.1.4- Le budget annexe du cinéma « Le Paris »

Le cinéma « Le Paris » est un équipement communautaire géré sous la forme d'une régie dotée de l'autonomie financière. Il dispose ainsi d'un système de gestion spécifique séparé de celui de la communauté de commune, même s'il demeure voté par le conseil communautaire comme un budget annexe. Sa gestion ne présente pas de risque particulier pour la communauté de communes, bien que des travaux importants aient été décidés en vue de sa rénovation, débutée fin 2020.

3.1.5- Le budget annexe du centre aqualudique

La communauté de communes a décidé la construction du centre aqualudique en 2011. Elle a en conséquence ouvert un budget annexe en 2012 pour suivre, tout d'abord, la construction de l'équipement et ensuite son exploitation qu'elle a confiée, à la date de sa mise en service en 2015, à une entreprise spécialisée dans le cadre d'une délégation de service public pour une durée de cinq ans. Bien que gérés dans le cadre d'un contrat d'affermage, les crédits inscrits au budget annexe du centre aqualudique sont importants, conséquence de l'incidence des coûts de la construction et de la participation à l'équilibre de l'exploitation.

3.2- L'adoption du budget

3.2.1- Le calendrier budgétaire

Hormis en 2019, année de l'installation de la nouvelle assemblée délibérante suite à la fusion, et en 2020 année perturbée par les incidences de la crise sanitaire sur les élections municipales et communautaires, le compte administratif de l'exercice N-1 a été adopté et les résultats affectés lors de la même session du conseil communautaire de vote du budget. En 2020 le compte administratif a ainsi été adopté par le conseil communautaire le 23 juin 2020 dans sa composition encore en exercice, le budget n'étant voté qu'après installation de la nouvelle assemblée le 29 juillet 2020. Dans tous les cas, le budget voté reprend les résultats de l'exercice précédent dont l'affectation a été décidée préalablement.

3.2.2- Les débats d'orientations budgétaires

L'article L. 5211-36 du code général des collectivités territoriales dispose que, « *Sous réserve des dispositions qui leur sont propres, les dispositions du livre III de la deuxième partie sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale.*

Toutefois, les articles L. 2312-1 et L. 2313-1 ne s'appliquent qu'aux établissements publics de coopération intercommunale qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus.

Lorsque l'établissement public de coopération intercommunale compte plus de 10 000 habitants et comprend au moins une commune de 3 500 habitants et plus, le rapport sur les orientations budgétaires prévu au deuxième alinéa de l'article L. 2312-1 comporte la présentation mentionnée au troisième alinéa du même article L. 2312-1³. Ce rapport est obligatoirement transmis aux communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale.

Les lieux de mise à la disposition du public sont le siège de l'établissement et les mairies des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale. »

Les dispositions du code général des collectivités territoriales ont été complétées par l'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018, de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, qui dispose que « *À l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales présente ses objectifs concernant :*

1° L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement ;

2° L'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette.

Ces éléments prennent en compte les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes ».

En 2014, le budget a été voté plus de 2 mois après le débat d'orientations budgétaires du fait des délais d'installation de la nouvelle assemblée, après les élections municipales et communautaires.

En 2019, le débat d'orientations budgétaires n'a pu être mené du fait de l'installation de la nouvelle assemblée délibérante suite à la fusion, qui a monopolisé les premières réunions du conseil communautaire. Toutefois, le conseil communautaire dans sa séance du 5 mars 2019 a présenté des éléments de prospective financière avant le vote du budget 2019 qui a eu lieu 13 jours après, le 18 mars 2019.

En 2020, malgré le report de l'installation de la nouvelle assemblée délibérante du fait de la crise sanitaire, le conseil communautaire toujours en fonction a débattu sur les orientations budgétaires dans le délai prévu par le code, permettant ainsi à la nouvelle assemblée de voter le budget 2020 en juillet.

Les rapports d'orientations budgétaires de 2014 à 2016 présentent l'environnement économique général et les principales dispositions du projet de loi de Finances de l'année impactant les collectivités locales, une analyse de la situation financière et fiscale de la communauté de communes ainsi que les priorités du budget primitif à venir. Un plan pluriannuel d'investissement est présenté. En 2017, le rapport présente également les conséquences de l'évolution du périmètre de la collectivité et développe un point particulier sur les dépenses de personnels, précisant que la collectivité a mis en place fin 2016 un nouvel accord sur le temps de travail. En 2018, en plus des éléments décrits précédemment, il développe les conséquences de l'extension du périmètre et présente, au titre de la gestion

³ « *Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport mentionné au deuxième alinéa du présent article comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail ».*

des ressources humaines, l'objectif de mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) à partir de 2018. Enfin, en 2020 il présente les projections budgétaires pour 2020 en investissement et en fonctionnement en tenant compte des premières mesures consécutives à la crise sanitaire (dont les mesures de soutien), l'état de la dette, l'évolution des effectifs et des charges de personnel.

La chambre note toutefois que la collectivité n'a pas mis en œuvre les dispositions de l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités locales introduites par la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique qui dispose que « *Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à son organe délibérant* ». Elle invite en conséquence l'établissement public à mettre en œuvre ces dispositions lors des prochaines campagnes budgétaires.

3.3- Le niveau d'exécution du budget

Le taux d'exécution budgétaire, présentant les dépenses et recettes effectivement constatées au terme de l'exercice rapportées aux dépenses et recettes inscrites au budget, permet d'évaluer la qualité de la prévision budgétaire, celle-ci étant optimale quand la réalisation correspond à la prévision (taux de 100 %). Un écart important et injustifié conduit à interrogation sur la sincérité des inscriptions.

L'analyse a été approfondie pour les composantes majeures du budget de l'intercommunalité, budget principal et budget annexe du centre aqualudique

3.3.1- Le budget principal

Le suivi de l'exécution des recettes d'investissement sur les exercices 2017 et 2019, doit être examiné à la lumière des règles d'inscription au budget et au compte administratif des recettes des cessions d'immobilisation. En effet, les produits de cessions d'immobilisations sont inscrits au budget en recettes réelles d'investissement sur un chapitre globalisé 024, alors que les recettes réelles de la cession sont effectivement enregistrées au compte administratif en section de fonctionnement et les éventuelles plus-values en recettes d'ordre d'investissement.

Les recettes réelles d'investissement des budgets en question comprenaient des produits de cessions à hauteur de 207 041 € en 2017 et 770 000 € en 2019 qui ne pouvaient donner lieu à exécution sur la même rubrique ; les crédits inscrits au budget de ces exercices ont été en conséquence corrigés à hauteur de ces montants.

Tableau 2 : Taux d'exécution du budget principal

En €	CC du Brivadois			CC Brioude Sud Auvergne		
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Section de fonctionnement						
Dépenses réelles						
Crédits ouverts	8 809 417	9 293 036	9 942 866	11 090 311	11 197 696	11 156 059
Dépenses réalisées	8 434 826	9 118 126	9 503 212	11 075 302	11 061 477	10 916 357
Taux d'exécution	96 %	98 %	96 %	100 %	99 %	98 %
Recettes réelles						
Crédits ouverts	9 387 793	9 701 682	10 171 486	11 438 615	11 682 754	11 726 773
Recettes réalisées	9 107 153	9 702 347	9 615 873	11 802 924	12 036 098	12 627 155
Taux d'exécution	97 %	100 %	95 %	103 %	103 %	108 %

En €	CC du Brivadois			CC Brioude Sud Auvergne		
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Section d'investissement						
Dépenses réelles						
Crédits ouverts	3 680 084	2 747 973	1 591 463	834 217	1 140 133	2 831 958
Dépenses réalisées	2 127 647	1 742 142	951 397	636 137	815 789	1 462 318
Restes à réaliser	788 480	531 620	182 422	103 409	94 938	333 002
Taux d'exécution	79 %	83 %	71 %	89 %	80 %	63 %
Recettes réelles						
Crédits ouverts	3 145 704	2 442 948	1 605 379	591 418	715 389	2 462 678
Recettes réalisées	1 880 876	1 487 056	1 134 422	216 706	664 813	935 243
Restes à réaliser	553 000	889 842	90 295	109 300	52 168	181 018
Taux d'exécution	77 %	97 %	76 %	55 %	100 %	45 %

Source : comptes administratifs

Sur la période 2014 à 2019, l'exécution des dépenses et des recettes de fonctionnement s'est avérée conforme aux prévisions budgétaires.

L'exécution des dépenses d'investissement du budget principal se révèle satisfaisante sauf en 2016 et en 2019. Toutefois, les aléas de gestion pluriannuelle, engendrés par les changements de périmètres et les hypothèques résultant de l'annulation de l'arrêté préfectoral, ne permettent pas d'en tirer un constat négatif précis.

3.3.2- Le budget annexe du centre aqualudique

Tableau 3 : Taux d'exécution du budget annexe du centre aqualudique

En €	CC du Brivadois			CC Brioude Sud Auvergne		
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Section d'investissement						
Dépenses réelles						
Crédits ouverts	7 061 982	4 295 000	599 100	154 100	188 839	196 800
Dépenses réalisées	2 662 838	3 726 075	488 816	151 438	180 073	186 812
Restes à réaliser	3 830 000	501 572	0	0	0	0
Taux d'exécution	92 %	98 %	82 %	98 %	95 %	95 %
Recettes réelles						
Crédits ouverts	7 182 536	3 079 390	1 307 760	438 542	143 731	154 915
Recettes réalisées	4 141 859	1 651 806	715 123	434 280	0	154 915
Restes à réaliser	2 414 858	681 977	0	0	0	0
Taux d'exécution	91 %	76 %	55 %	99 %	0 %	100 %

Source : comptes administratifs

Le budget annexe du centre aqualudique a enregistré, sur les années 2014 à 2016, les mouvements liés à la construction de l'équipement. Une seule opération d'équipement étant suivie, le taux d'exécution des dépenses d'investissement s'est avéré très satisfaisant. En revanche, l'exécution des recettes d'investissement ne dépasse pas 55 % en 2016. Cette situation est liée à l'impossibilité d'inscrire en restes à réaliser sur cet exercice les recettes non encore encaissées au titre des subventions d'équipement, inscrites à l'origine pour le montant indiqué dans la décision attributive. En effet, les subventions ont été notifiées en référence à un montant prévisionnel des travaux, qui ne s'est pas concrétisé à la même hauteur. De fait, la subvention réellement attendue étant inférieure au montant inscrit initialement, les crédits inscrits ne pouvaient donc pas être reportés en restes à réaliser sur le fondement des arrêtés de notifications.

En ne reprenant pas en restes à réaliser ces recettes ne présentant plus un caractère certain, la communauté de communes a respecté la définition juridique des restes à réaliser. Il doit toutefois être noté que la réduction du périmètre et du montant des travaux par rapport au projet initial n'ayant certainement pas été découverte en décembre 2016, la correction du niveau de crédits attendus aurait dû être effectuée bien avant, dès la connaissance du coût réel des travaux.

3.4- Les opérations d'équipement

Selon les dispositions de l'instruction budgétaires et comptables M14 : « Le conseil municipal a la possibilité d'opter pour le vote d'une ou plusieurs opérations en section d'investissement. L'opération est constituée par un ensemble d'acquisitions d'immobilisations, de travaux sur immobilisations et de frais d'études y afférents aboutissant à la réalisation d'un ouvrage ou de plusieurs ouvrages de même nature. Elle peut également comprendre des subventions d'équipement.

La notion d'opération concerne exclusivement les crédits de dépenses (réelles). Le vote d'une opération au sein de la section d'investissement apporte une plus grande souplesse en terme de gestion de crédits budgétaires. En effet, le contrôle des crédits n'est pas opéré au niveau habituel du compte par nature à deux chiffres, mais à celui de l'enveloppe budgétaire globale réservée à cette opération par l'assemblée, quelle que soit l'imputation par nature des dépenses ».

Tableau 4 : Opérations d'équipement –crédits ouverts au budget principal

En €		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Opé n° 902	St-Just - aménagement du bourg	70 000					
Opé n° 903	V-Brioude - aménagt traversée du bourg	280 000	40 000	6 410			
Opé n° 905	Lavaudieu - aménagement du bourg	190 000	141 265	69 000	30		
Opé n° 909	Siège CCB - Rénovation	19 000	7 062		22 000	21 449	58 200
Opé n° 911	Petit patrimoine	15 000	30 300	156 147	12 472	2 000	11 000
Opé n° 914	Centre bourg - Paulhac	245 000					
Opé n° 915	Aménagement D16 - Lamothe	105 000	53 000				
Opé n° 921	Canoë-kayak		2 938				
Opé n° 922	Aire d'accueil gens du voyage	37 400	5 000	5 000		10 000	335 000
Opé n° 925	Voirie communautaire	535 000	887 572	352 868	25 108	17 700	11 637
Opé n° 926	Fourrière interco	20 000					
Opé n° 930	Complexe sportif	20 000	10 000	10 000			10 000
Opé n° 933	Extension caserne Brioude	10 984	10 984				
Opé n° 935	Rénovation Maison de la petite enfance	5 000	20 000	109 384	129 000		45 000
Opé n° 938	Piste d'athlétisme	502 000	292 724	7 597	3 000	3 000	
Opé n° 940	Extension caserne Bournoncle-Arvant			6 000	6 000	3 938	3 938
Opé n° 941	Extension centre de loisirs - Fontanes	30 000	20 000	3 000			
Opé n° 942	Extension périscolaire - Paulhac	5 000					
Opé n° 943	Aménagement bourg - Lubilhac	145 000	1 000				
Opé n° 944	Commerce - St-Just			1 000			
Opé n° 945	Cabinet médical				22 870		
Opé n° 946	Tennis couvert						150 000
Opé n° 947	Pôle petite enfance						200 000
Total opérations d'équipement		2 234 384	1 521 845	726 406	220 480	58 087	824 775

Source : Comptes de gestion

La communauté de communes suivait les dépenses d'investissement sur des chapitres budgétaires d'opérations d'équipement, nombreuses en début de période et plus réduites les dernières années. Ainsi, si le budget 2014 présente 17 opérations d'équipement pour un total de plus de 2 millions d'euros, le budget 2018 n'enregistre plus que 6 opérations pour 58 000 €. L'exercice 2019 met en évidence une reprise de l'activité d'investissement.

Le vote du budget par chapitres d'opérations d'équipement a pour finalité de pouvoir gérer, avec plus de souplesse, les crédits nécessaires à la construction d'un équipement clairement identifié, ces derniers n'étant plus plafonnés par nature d'immobilisation mais appréciés globalement. En effet, les dépenses relatives à une même opération peuvent relever, tantôt du chapitre 20 « *immobilisations incorporelles* » pour les études, tantôt du chapitre 23 « *immobilisations en cours* » pour les travaux et également du chapitre 21 « *immobilisations corporelles* » pour les équipements non intégrés dans le bâtiment.

Une opération d'équipement doit être suffisamment identifiée. Ainsi, les travaux de voirie communautaire ne peuvent être, pris globalement, qualifiés d'opération d'équipement ; ce n'est possible que si les investissements concernent une opération de voirie précise. Dans le cas de la communauté de communes du Brivadois puis de la communauté de communes de Brioude Sud Auvergne, les opérations d'équipement relatives au petit patrimoine et à la voirie ne semblent ainsi pas constituer une opération ponctuelle, puisqu'elles se répètent chaque année avec des crédits spécifiques. L'opération relative à la rénovation de la maison de la petite enfance, instituée à l'origine pour les travaux de réaménagement, a été utilisée en 2019 pour les travaux de climatisation du même bâtiment, en perturbant ainsi le suivi. À contrario, l'opération relative au complexe sportif relève bien de la définition de l'opération d'équipement bien que son suivi ne soit pas linéaire. En effet, l'interruption puis la reprise constatée ne relève pas de la juxtaposition d'opérations successives, mais de la reprise des travaux après l'issue favorable de recours contentieux.

Il doit être noté que l'opération relative à l'extension de la caserne de Bournoncle-Arvant enregistre les subventions d'équipement devant être versées au service départemental d'incendie et de secours (SDIS), maître d'ouvrage de l'opération. De fait, la dépense est connue précisément dès le départ et les restes à réaliser correspondent précisément aux crédits non utilisés.

La communauté de communes est en conséquence invitée à veiller à n'inscrire à son budget au titre des chapitres budgétaires d'opération d'équipement, que les dépenses relevant bien des dispositions réglementaires.

4- LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COLLECTIVITÉ

Le budget principal représentant la plus grande part des produits et des charges de gestion, l'analyse financière a porté principalement sur ce budget. La situation du budget annexe du centre aqualudique a surtout été examinée pour les besoins de l'analyse des marchés de travaux de réalisation de l'équipement et de la délégation de service public.

4.1- Les produits de gestion

Les produits de gestion sont constitués des ressources fiscales (impôts directs), des dotations et participations (ressources institutionnelles et fiscalité reversée) et des ressources d'exploitation propres (constituées de prestations de service et de produits locatifs).

Tableau 5 : Produits de gestion du budget principal

en €	CC du Brivadois			CC Brioude Sud Auvergne		
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	5 514 548	5 584 989	5 897 859	7 746 709	8 100 646	8 139 924
Fiscalité reversée	- 1 997 272	- 1 437 479	- 1 524 651	- 1 751 087	- 1 793 909	- 1 984 767
Fiscalité totale (nette)	3 517 276	4 147 511	4 373 208	5 995 622	6 306 737	6 155 157
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 445 772	2 297 507	2 183 314	2 304 624	2 488 489	2 327 615
Ressources d'exploitation	506 182	531 257	543 016	538 191	522 919	611 145
Prod. immobilisée, travaux en régie	0	0	20 000	15 000	0	0
Total des produits de gestion	6 469 229	6 976 275	7 119 539	8 853 437	9 318 144	9 093 917

Source : CRC d'après les comptes de gestion

4.1.1- La fiscalité

4.1.1.1- Les ressources fiscales propres

La communauté de communes du Brivadois avait adopté le régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU). Elle se substituait ainsi aux communes pour la perception de l'intégralité de la cotisation foncière des entreprises (CFE), la totalité de la part de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) revenant au bloc communal, la totalité des fractions d'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) revenant au bloc communal et l'intégralité de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM). Elle percevait également une part de fiscalité additionnelle sur les ménages (taxe d'habitation et taxes foncières sur les propriétés non bâties).

À compter de l'exercice 2017, suite au changement de périmètre de l'EPCI, le régime fiscal de la communauté de communes n'a pas été modifié, les taux ayant toutefois augmenté, compensés pour le contribuable par une diminution des taux de la fiscalité des communes concernées.

Tableau 6 : Évolution de la fiscalité directe

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Taxe d'habitation	CC Blesle	2,92 %	3,12 %	3,12 %	10,86 %	10,86 %	10,86 %	10,86 %
	CC Brivadois	8,74 %	8,74 %	8,74 %				
Taxe foncière sur les propriétés bâties	CC Blesle	2,77 %	2,96 %	2,96 %	2,96 %	2,96 %	2,96 %	2,96 %
	CC Brivadois	0,00 %	0,00 %	0,00 %				
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	CC Blesle	9,72 %	10,39 %	10,39 %	4,13 %	4,13 %	4,13 %	4,13 %
	CC Brivadois	3,32 %	3,32 %	3,32 %				
Cotisation foncière des entreprises (fiscalité additionnelle)	CC Blesle	3,76 %	4,02 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
	CC Brivadois	0,00 %	0,00 %	0,00 %				
Cotisation foncière des entreprises (fiscalité prof. unique ou de zone)	CC Blesle	27,95 %	27,95 %	26,94 %	27,82 %	28,85 %	28,85 %	28,85 %
	CC Brivadois	27,82 %	27,82 %	27,82 %				

Source : comptes des collectivités 2014-2018 DGFIP / CA et BP pour 2019-2020

La fusion avec la communauté de communes du pays de Blesle à la suite de l'arrêté préfectoral du 6 décembre 2018, et l'élargissement de son périmètre en résultant, n'ont pas modifié le régime fiscal.

La communauté de communes perçoit également, au titre de sa compétence en matière de

gestion des déchets ménagers, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères qu'elle reverse sous forme de participation au syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères (SICTOM) d'Issoire-Brioude à qui elle a confié la compétence en matière de collecte et de traitement des déchets ménagers. À partir de 2015, elle reverse le produit de la CFE-CVAE au syndicat intercommunal de développement économique (SYDEC) en charge de la gestion des zones d'activités économiques, qui lui rétrocède une partie de la fiscalité reçue.

De fait, l'extension du périmètre de la communauté de communes a logiquement conduit à accroissement du produit de la fiscalité.

4.1.1.2- La fiscalité reversée

Affectataire de l'essentiel de la ressource fiscale locale, la communauté de communes en reverse une partie aux communes membres, conformément à la loi, sous la forme d'une attribution de compensation. L'attribution de compensation est versée aux communes lorsque les ressources transférées à la communauté excèdent les charges qui lui ont été transférées. Inversement, l'attribution de compensation est versée à la communauté de communes, par les communes qui ont transféré plus de charges que de recettes (notamment fiscales) au niveau intercommunal.

Le reversement de fiscalité n'a été que peu modifié par l'extension du périmètre de l'EPCI.

La communauté de communes est par ailleurs globalement contributrice au Fonds national de garantie individuel de ressources (FNGIR) et bénéficiaire au titre du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

Tableau 7 : La fiscalité reversée

en €	CC du Brivadois			CC Brioude Sud Auvergne		
	2 014	2 015	2 016	2 017	2 018	2 019
Attribution de compensation reçue	34 097	34 097	35 745	34 564	39 795	39 795
Attribution de compensation reversée	- 2 240 873	- 2 016 525	- 1 703 977	- 1 989 362	- 2 022 231	- 2 084 942
Total fiscalité reversée entre collectivités	- 2 206 776	- 1 982 429	- 1 668 232	- 1 954 798	- 1 982 436	- 2 045 147
Fonds de péréquation (FPIC)	209 504	287 620	88 388	115 067	154 013	136 198
Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	0	0	- 111 095	-122 655	-140 420	-140 420
Autres fiscalités reversées (nettes)	0	257 330	166 288	211 300	174 934	64 602
Total fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds	209 504	544 950	143 581	203 712	188 527	60 380
Total fiscalité reversée	- 1 997 272	- 1 437 479	- 1 524 651	- 1 751 087	- 1 793 909	- 1 984 767

Source : comptes de gestion

Les montants de l'attribution de compensation ont évolué conformément aux avis de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), réunie en novembre 2015 pour prendre en considération le transfert de la compétence de gestion des équipements sportifs couverts, en 2017 pour intégrer les nouvelles communes, suite à l'extension du périmètre, et en 2018 pour prendre en compte l'extension du périmètre aux communes d'Agnat, Frugières-les-Pins et Saint-Illpize.

4.1.2- Les ressources institutionnelles

La dotation d'intercommunalité et la dotation de compensation sont les composantes de la dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

La dotation générale de décentralisation (DGD) est une dotation de l'État destinée à compenser l'accroissement des charges résultants du transfert de compétences de l'État.

Tableau 8 : Les ressources institutionnelles

en €	CC du Brivadois			CC Brioude Sud Auvergne		
	2 014	2 015	2 016	2 017	2 018	2 019
Dotation globale de fonctionnement	1 542 564	1 350 464	1 177 204	1 156 825	1 111 111	1 150 529
dont dotation d'intercommunalité	398 220	231 095	79 496	64 119	40 916	104 907
dont dot° de compensation des grpts de communes	1 144 344	1 119 369	1 097 708	1 092 706	1 070 195	1 045 622
Autres dotations (dot° de décentralisation)	0	0	0	4 740	238 388	32 638
FCTVA	0	0	0	826	32	55
Participations	730 375	767 732	850 763	940 809	921 747	881 134
dont État	3 515	0	0	0	0	
dont autres	-3 515	767 732	850 763	940 809	921 747	881 134
Autres attributions et participations	172 833	179 311	155 347	201 424	217 211	263 259
dont compensation et péréquation	172 833	179 311	155 347	201 424	217 211	263 259
Total ressources institutionnelles	2 445 772	2 297 507	2 183 314	2 304 624	2 488 489	2 327 615

Source : compte de gestion

À compter de 2016, l'assiette de l'attribution du Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) a été étendue aux dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie. Cette part relative à des dépenses de fonctionnement est enregistrée en section de fonctionnement.

La dotation globale de fonctionnement a fortement diminué entre 2014 et 2016 du fait de la perception par l'État de la contribution au redressement des finances publiques.

Elle se stabilise ensuite sous l'effet conjugué, en 2017, de l'extension du périmètre et, à partir de 2018, de la réduction du prélèvement. En 2019, le montant de la dotation d'intercommunalité a été réévalué de 156 %.

La dotation de compensation baisse de manière plus régulière d'environ 2 % chaque année, sauf entre 2016 et 2017 du fait de l'extension du périmètre.

4.1.3- Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation fluctuent sans que l'extension de périmètre de l'EPCI semble avoir un effet notable.

Tableau 9 : Détails des ressources d'exploitation

en €	CC du Brivadois			CC Brioude sud Auvergne		
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Domaine et récoltes	0	0	0	70	0	0
Travaux, études et prestations de services	385 076	393 335	392 063	372 197	369 023	387 408
Mise à disposition de personnel facturée	22 716	40 377	51 631	51 170	57 927	124 919
Remboursement de frais	24 123	24 008	23 148	29 570	20 336	25 583
Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	74 267	73 537	76 175	85 184	75 632	73 235
Total ressources d'exploitation	506 182	531 257	543 016	538 191	522 919	611 145

Les produits retirés de la mise à disposition de personnels concernent principalement celles consenties au bénéfice de l'office de tourisme puis, à compter de 2016, celles liées à l'entrée en vigueur d'un schéma de mutualisation. A compter de 2019, la mise à disposition de la commune de Brioude de personnels pour la Halle des sports contribue à l'augmentation des produits.

4.1.4- Synthèse des produits de gestion

Les produits de gestion de la communauté de communes progressent sur la période du fait du dynamisme de la fiscalité et, à compter de l'exercice 2017, de l'extension du périmètre de l'établissement public. Ce dynamisme a permis, sur les premières années, de compenser les effets de la contribution au redressement des finances publiques. Les autres ressources restent globalement stables malgré l'extension du périmètre.

4.2- Les charges de gestion du budget principal

Comme pour les produits de gestion, les charges de gestion progressent en moyenne annuelle de 7 % sur l'ensemble de la période, cette moyenne intégrant les effets de l'extension du périmètre de l'EPCI. Sur la période 2014-2016 la croissance moyenne est de 6,5 % alors qu'une baisse de 0,9 % est constatée sur la période 2017-2019.

Tableau 10 : Les charges de gestion

en €	CC du Brivadois			CC Brioude Sud Auvergne		
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Charges à caractère général	673 675	624 965	744 281	776 086	757 184	796 682
Autres charges de gestion	2 603 099	2 869 493	2 912 956	3 240 573	3 306 950	3 278 084
Charges de personnel	1 622 152	1 755 152	2 131 991	2 253 537	2 180 642	2 203 823
Subventions de fonctionnement	767 072	730 835	638 187	1 853 601	1 916 317	1 695 755
Total des charges de gestion	5 665 998	5 980 446	6 427 415	8 123 796	8 161 093	7 974 344

Source : compte de gestion

4.2.1- Les charges à caractère général

Les charges à caractère général augmentent en moyenne annuelle de 3,4 % entre 2014 et 2019 sans qu'une cassure nette soit constatée entre 2016 et 2017 à l'occasion de l'extension du périmètre. L'évolution semble plus franche entre 2015 et 2016, du fait de l'augmentation des remboursements des frais aux budgets annexes et organismes extérieurs, des honoraires et des frais de transports collectifs.

Tableau 11 : Les charges à caractère général

en €	CC du Brivadois			CC Brioude Sud Auvergne		
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Charges à caractère général	673 675	624 965	744 281	776 086	757 184	796 682
dont achats	393 148	362 621	385 301	352 237	351 909	408 597
dont entretien et réparations	44 100	30 397	38 979	40 523	41 226	43 306
dont autres services extérieurs	38 726	48 975	47 987	54 340	39 238	50 872
dont remboursements de frais (BA, CCAS, org de rattach,....)	19 313	21 891	56 222	54 625	74 570	58 898
dont contrats de prestations de services	55 405	57 724	53 451	76 188	79 667	85 791
dont honoraires, études et recherches	39 600	19 856	56 288	79 590	50 738	15 426
dont transports collectifs et de biens	5 722	14 803	32 546	39 267	31 934	37 565

Source : comptes de gestion

Les remboursements de frais avaient notamment augmenté fortement entre 2015 et 2016, à raison du remboursement à la commune de Brioude des frais liés à la mise à disposition de bâtiments et équipements sportifs (maison des sports, les tennis couverts et la salle Polyvalente) à usage communautaire.

Les charges liées aux transports collectifs augmentent dès 2016, par l'effet du développement des transports à la demande et des transports des élèves des établissements scolaires vers le centre aqualudique, récemment mis en service. L'extension du périmètre n'a de fait pas eu d'incidence sur la carte scolaire du territoire.

Le pic de frais d'honoraires constaté entre 2016 et 2018 correspond à des études commandées par l'établissement pour l'optimisation de ses recettes fiscales, l'animation de l'amélioration de l'habitat et la mise en valeur de l'architecture et du patrimoine.

L'augmentation des charges liées aux contrats de prestations de services est à rattacher à titre principal au service de télé-alarme déployé en direction des personnes âgées, dont le nombre de bénéficiaires a augmenté avec l'extension du périmètre de compétence communautaire.

4.2.2- Les autres charges de gestion

Les contributions aux services d'incendie et de secours sont déterminées par le service départemental d'incendie et de secours, et réparties entre les communes et EPCI compétents en la matière. L'extension du périmètre de la communauté de communes a ainsi conduit mécaniquement à augmentation de la contribution versée à compter de 2017.

La contribution aux organismes de regroupement prend en considération les contributions versées aux différents syndicats auxquels adhère la communauté de communes, et principalement le SICTOM Issoire-Brioude. La communauté de communes perçoit la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et la reverse indirectement au SICTOM sous forme de contribution. L'extension du périmètre de la communauté de communes entraîne ainsi automatiquement une augmentation de la contribution, au prorata du nombre des contribuables assujettis.

Tableau 12 : Autres charges de gestion

en €	CC du Brivadois			CC Brioude Sud Auvergne		
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Autres charges de gestion	2 603 099	2 869 493	2 912 956	3 240 573	3 306 950	3 278 084
dont contribution au service incendie	577 925	580 065	585 029	646 332	668 450	677 838
dont contribution aux org de regroup	1 937 590	2 198 499	2 234 198	2 492 166	2 546 753	2 509 578
dont indemnités des élus	83 674	83 015	83 534	93 861	87 918	88 947

Source : comptes de gestion

4.2.3- Les charges de personnel

Les charges de personnels augmentent en moyenne annuelle de 7,3 %, ici encore sans que l'extension du périmètre n'apparaisse comme en étant l'origine principale. En effet, l'accroissement des rémunérations est sensible entre 2014 et 2016, sous l'effet de la prise en charge de la compétence « création et requalification d'équipements sportifs » transférée par la commune de Brioude. Si elle n'a pas conduit à transfert de la piscine, équipement vieillissant, elle a nécessité la reprise automatique de six agents de la commune qui travaillaient sur les équipements sportifs.

L'extension du périmètre de la communauté de communes au 1^{er} janvier 2017 a conduit à la reprise de trois agents (dont un contractuel) de la communauté de communes du Pays de Blesle.

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a été mis en place à compter du 1^{er} janvier 2017 par délibération de l'assemblée délibérante du 23 décembre 2016. Toutefois, l'accroissement des dépenses relevant du régime indemnitaire des personnes titulaires comme des personnels non titulaires, constaté à compter de juin 2017, n'a pas pour origine cette évolution du régime mais relève d'une régularisation de l'imputation comptable des primes et indemnités, les indemnités réellement perçues par les agents n'évoluant pas spécifiquement à cette date. De fait, elle est à rapprocher de la baisse concomitante des dépenses imputées sur le compte « rémunérations principales », ce qui conduit à n'examiner que l'évolution de la rémunération totale, demeurée stable sur la période (hors effet des mesures liées aux progressions de carrière et mesures générales d'ordre national).

Tableau 13 : La rémunération du personnel

en €	CC du Brivadois			CC Brioude Sud Auvergne		
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Rémunération principale	487 373	631 578	772 514	854 370	838 813	824 541
Régime indemnitaire	98 415	101 941	114 328	106 602	157 564	159 385
Autres indemnités	9 998	16 283	21 134	22 204	19 623	18 765
Rémunération du personnel titulaire	595 786	749 802	907 977	983 175	1 016 000	1 002 691
Rémunération principale	222 892	153 568	157 672	195 607	204 538	241 389
Régime indemnitaire	11 415	2 654	2 428	10 978	21 547	28 512
Autres indemnités	15 425	0	0	0	0	0
Rémunération du personnel non titulaire	249 733	156 222	160 100	206 586	226 084	269 901
Autres rémunérations	130 111	207 497	174 110	108 907	36 915	3 043
Rémunération brute du personnel hors atténuations de charges	975 630	1 113 521	1 242 186	1 298 668	1 278 998	1 275 634
Atténuations de charges	80 190	127 785	85 635	89 659	43 017	3 279
Rémunération du personnel nette des atténuations de charges	895 441	985 736	1 156 551	1 209 009	1 235 982	1 272 355

Source : compte de gestion

4.2.4- Les subventions

Tableau 14 : Les subventions

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Subventions de fonctionnement	767 072	730 835	638 187	1 853 601	1 916 317	1 695 755
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)</i>	0	20 000	36 291	1 000 347	1 085 985	902 863
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	767 072	710 835	601 896	853 254	830 332	792 892

Sources comptes de gestion

L'augmentation observée en 2017 pour les subventions de fonctionnement allouées à des personnes de droit privé est liée à l'extension du périmètre de la communauté de communes.

Les autres subventions sont à destination des budgets annexes et principalement du budget annexe du centre aqualudique. Il est à noter que les subventions d'exploitation, versées à ce budget annexe à compter de 2017, font suite à des subventions exceptionnelles de 205 000 € attribuées en 2015, puis de nouveau en 2016 à hauteur de 167 000 €.

Tableau 15 : Les subventions aux budgets annexes

en €	CC du Brivadois			CC Brioude Sud Auvergne		
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
BA Cinéma	-	20 000	-	-	15 000	26 000
BA Camping	-	-	36 291	62 347	112 985	
BA Centre aqualudique	-	-	-	910 000	940 000	858 088
BA Atelier relais	-	-	-	28 000	18 000	18 775
Total subventions aux budgets annexes	0	20 000	36 291	1 000 347	1 085 985	902 863

Sources comptes de gestion

En application des dispositions de l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales, « *Les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses* ». En conséquence, l'article L. 2224-2 du même code interdit aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (par renvoi), de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre de ces services publics sauf « *lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement* » et « *lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs* ».

Ce même article précise que la décision de l'assemblée délibérante de prise en charge de ces dépenses « *fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée. Cette délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement* ».

Si le conseil communautaire délibère chaque année de manière explicite sur le versement des subventions destinées aux services publics à caractère industriel et commercial en se référant aux dispositions des articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, ces délibérations ne respectent pas les dispositions rappelées ci-dessus.

En effet, les délibérations ne mentionnent ni les règles de calcul des dépenses prises en charge conduisant aux subventions attribuées, ni les modalités de leurs versements, et ne s'appliquent qu'à l'exercice en cours. Les besoins du service public industriel et commercial ne sont exprimés qu'en termes généraux et la subvention est même qualifiée de subvention d'équilibre (budget annexe du centre aqualudique).

Il est en conséquence recommandé à la communauté de communes Brioude Sud Auvergne de délibérer sur les modalités de prise en charge de dépenses des budgets annexes de services publics à caractère industriel et commercial, par versement de subventions du budget principal, conformément aux modalités précisées à l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a produit deux délibérations en date du 27 avril 2021, arrêtant les modalités de prise en charge des dépenses des budgets annexes du centre aqualudique et du cinéma le Paris.

À l'examen, il apparaît que s'agissant du centre aqualudique, la délibération détermine avec suffisamment de précision les règles de liquidation et les modalités de prise en charge des dépenses afférentes à des exigences du service public, telles que prévues à l'article L. 2224-2 1° du code général des collectivités territoriales. La chambre invite cependant la collectivité à justifier que les investissements visés au même article en son 2°, « *ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs* ».

Mais s'agissant du budget annexe du cinéma, la délibération du 27 avril 2021 est circonscrite à l'exercice 2021. La chambre invite en conséquence la collectivité à définir des modalités de prise en charge pérennes dans le respect du cadre légal procédant de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, afin de régler la question du soutien apporté par le budget principal à ce budget annexe.

4.2.5- Synthèse sur les charges de gestion

En conclusion, l'augmentation des charges de gestion de la communauté de communes de Brioude Sud Auvergne apparaît liée d'une part à l'extension de son périmètre par adhésion, puis fusion avec l'ancienne communauté de communes du Pays de Blesle, mais surtout à la prise en charge de nouvelles compétences par transfert des communes membres (gestion des équipements d'intérêt communautaire) et d'équipement dont elle a décidé la construction et dont elle assure la gestion (centre aqualudique).

4.3- La capacité d'autofinancement

L'excédent brut de fonctionnement de la communauté de communes est fluctuant sur la période examinée. En croissance entre 2014 et 2015, il se réduit en 2016 pour se redresser nettement à compter de 2018.

Tableau 16 : La capacité d'autofinancement

en €	CC du Brivadois			CC Brioude Sud Auvergne		
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Produits de gestion	6 469 229	6 976 275	7 119 539	8 853 437	9 318 144	9 093 917
Charges de gestion	5 665 998	5 980 446	6 427 415	8 123 796	8 161 093	7 974 344
Excédent brut de fonctionnement	803 231	995 830	692 124	729 641	1 157 051	1 119 572
Résultat financier	- 219 251	- 230 906	- 311 806	- 214 056	- 182 749	- 174 410
Subventions exceptionnelles aux SPIC	0	205 000	167 000	0	0	0
Autres produits et charges excep. réels	88 888	24 297	- 80 656	19 996	- 3 182	6 739
Capacité d'Autofinancement Brute	672 867	584 221	132 661	535 581	971 120	951 901
Annuité en capital de la dette	277 760	290 160	315 394	261 224	261 261	349 637
Capacité d'Autofinancement nette	395 107	294 061	-182 733	274 357	709 860	602 264

Sources CRC d'après les comptes de gestion

La prise en compte de charges exceptionnelles de participation au budget annexe du centre aquatique, en 2015 et 2016, et d'annulation du titre émis pour le recouvrement du FPIC de l'année précédente en 2016, ainsi que des charges financières liées à une indemnité de renégociation d'emprunts, conduit à l'affichage d'une capacité d'autofinancement brute en forte réduction sur ces deux années et même une capacité d'autofinancement nette négative en 2016.

Toutefois, à partir de 2017, la capacité d'autofinancement brute redevient largement positive par l'effet de la progression de l'excédent brut de fonctionnement, et à raison de l'absence d'inscription de charges financières ou exceptionnelles comme celles ayant impacté les exercices 2015 et 2016.

De fait, en dehors de ces deux années exceptionnelles, la situation financière de la communauté de communes du Brivadois puis de la communauté de communes de Brioude Sud Auvergne n'apparaît pas présenter de risque particulier.

Cette appréciation doit toutefois être tempérée au regard des projets en cours, notamment la réalisation d'un pôle viande dont l'incidence sur les finances de la communauté de communes ne peut être encore évaluée en l'absence de définition précise du projet et de l'organisme qui en portera la réalisation et la gestion.

4.4- Le financement des investissements du budget principal

En 2014, le montant des dépenses d'équipements s'élevait à près de 1,2 M€, avant de reculer à 408 k€ en 2016 et 181 k€ en 2018. L'exercice 2019 met en évidence une reprise de l'effort d'investissement, notamment pour l'aire d'accueil des gens du voyage et les équipements liés à la petite enfance (maison de la petite enfance et pôle petite enfance).

Malgré une CAF nette négative en 2016, la communauté de communes conserve un financement propre disponible positif sur toute la période.

Tableau 17 : Le financement propre disponible

en €	CC du Brivadois			CC Brioude Sud Auvergne		
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
CAF nette	395 107	294 061	- 182 733	274 357	709 860	602 264
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	196 978	212 705	104 554	47 926	20 061	24 044
Subventions d'investissement reçues	198 789	172 058	250 629	694	118 683	14 195
Fonds affectés à l'équipement	6 367	10 155	10 000	0	14 069	30 450
Produits de cession	0	0	0	207 041	3 500	770 000
Recettes d'investissement hors emprunt	402 134	394 918	365 183	255 661	156 313	838 689
Financement propre disponible	797 241	688 979	182 451	530 018	866 173	1 440 953

Sources CRC d'après les comptes de gestion

Les subventions d'équipement perçues ont été importantes durant la première partie de la période, ayant participé notamment au financement des équipements sportifs et du gîte « la Bageasse ». Les attributions du Fonds de compensation pour la TVA ont suivi les mêmes évolutions.

À partir de 2017, les produits de cessions d'immobilisations ont permis de compenser la baisse des recettes d'investissement précédentes.

4.5- Le niveau d'endettement de la communauté de communes

Si le budget principal porte la plus grande part des charges et produits de gestion, son poids relatif est moindre en matière d'endettement.

Au 31 décembre 2018, l'encours de la dette du budget principal ne représente en effet que 43 % de l'encours consolidé, en conséquence notamment de l'importance des emprunts contractés pour la construction du centre aqualudique.

Tableau 18 : L'encours de la dette au 31 décembre de l'exercice

en €	CC du Brivadois			CC Brioude Sud Auvergne		
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Encours de dette consolidés	9 906 884	10 077 895	10 356 398	10 860 798	10 413 737	9 714 321
Budget principal	4 512 042	4 721 882	4 706 488	4 490 923	4 478 662	5 060 173
	45,54 %	46,85 %	45,45 %	41,35 %	43,01 %	52,09 %
Budget annexe centre aqualudique	3 486 500	3 361 544	3 741 823	3 962 085	3 788 621	3 609 711
	35,19 %	33,36 %	36,13 %	36,48 %	36,38 %	37,16 %
Budget annexe de l'abattoir	1 316 662	1 444 688	1 309 601	1 176 402	1 040 232	901 010
	13,29 %	14,34 %	12,65 %	10,83 %	9,99 %	9,28 %
Budget annexe du camping	480 553	442 081	397 638	1 049 531	958 788	
	4,85 %	4,39 %	3,84 %	9,66 %	9,21 %	

Sources : comptes de gestion

Cependant, l'endettement consolidé de la communauté de communes n'a pas été affecté par l'extension du périmètre communautaire.

4.5.1- La dette du budget principal

Tableau 19 : La dette du budget principal

en €	CC du Brivadois			CC Brioude Sud Auvergne		
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Encours de dettes du BP au 01/01	4 789 240	4 512 042	4 721 882	4 706 488	4 490 923	4 478 662
Annuité en capital de la dette	277 760	290 160	315 394	261 224	261 261	349 637
Var. des autres dettes non financières	- 62	0	0	695	0	
Intégration de dettes	0	0	0	46 354	0	931 148
Nouveaux emprunts	500	500 000	300 000	0	249 000	0
Encours de dette du BP au 31/12	4 512 042	4 721 882	4 706 488	4 490 923	4 478 662	5 060 173
Trésorerie nette	598 111	- 218 908	35 847	28 144	- 61 208	571 410
Encours de dette du BP (net de la trésorerie)	3 913 931	4 940 790	4 670 641	4 462 778	4 539 870	4 488 763

Sources CRC d'après les comptes de gestion

L'encours de dette du budget principal croît sur la période du fait d'un recours à l'emprunt supérieur au remboursement en capital de l'année. Il a augmenté particulièrement en 2019 par intégration de la dette du budget annexe du camping clôturé, la reprise des emprunts de l'ancienne communauté de communes du Pays de Blesle constatée en 2017 n'ayant qu'une incidence limitée.

L'endettement de la communauté de communes de Brioude Sud Auvergne au 31 décembre 2019 est ainsi constitué d'emprunts à taux fixes, ne présentant pas de risques particuliers liés à un système de détermination des taux d'intérêts complexes (taux structurés). Les établissements prêteurs apparaissent également diversifiés.

L'encours de dette rapporté à la capacité d'autofinancement brute conduit à la constatation d'une capacité de désendettement, considérée en nombre d'années de dégagement de capacité d'autofinancement nécessaires pour assurer le remboursement du capital restant dû des emprunts.

Tableau 20 : Capacité de désendettement du budget principal

en €	CC du Brivadois			CC Brioude Sud Auvergne		
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Encours de dette du BP au 31/12	4 512 042	4 721 882	4 706 488	4 490 923	4 478 662	5 060 173
Encours de dette du BP (net de la trésorerie)	3 913 931	4 940 790	4 670 641	4 462 778	4 539 870	4 488 763
Capacité d'Autofinancement Brute	672 867	584 221	132 661	535 581	971 120	951 901
Capacité de désendettement (en années)	5,82	8,46	n.s.	8,33	4,67	4,72

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Stabilisée à un niveau inférieur à cinq ans en 2018 et 2019, la capacité de désendettement apparaît tout à fait satisfaisante, s'agissant du budget principal.

4.5.2- Le budget annexe du centre aqualudique

La capacité d'autofinancement du budget annexe du centre aqualudique n'a pas beaucoup de signification.

En effet, ce budget annexe a pour seule vocation d'assurer le paiement des annuités des emprunts contractés pour la construction de l'équipement, et de gérer l'interface avec le délégataire en charge de l'exploitation du centre aqualudique.

De fait, les charges de gestion sont essentiellement constituées de la subvention versée au délégataire au titre des contraintes de service public et des charges financières des emprunts.

En regard, les produits de gestion sont constitués des remboursements de mise à disposition de personnel au délégataire, de la redevance perçue de celui-ci au titre de l'utilisation du centre, et surtout de la subvention allouée par le budget principal.

Ainsi, le budget annexe affiche toujours une capacité d'autofinancement nette positive, hormis la première année de démarrage qui n'avait enregistré que des dépenses.

Tableau 21 : Capacité d'autofinancement du budget annexe du centre aqualudique

en €	CC du Brivadois			CC Brioude Sud Auvergne		
Produits	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Mise à dispo personnel facturée			122 253	106 355	113 290	98 132
Redevance fermier			41 667	41 667	41 667	41 667
Subv. exceptionnelles reçues		205 000	167 000	910 000	940 000	858 088
Autres produits exceptionnels		47 441	12 002		1 479	2 445
Total produits de gestion	0	252 441	342 922	1 058 021	1 096 436	1 000 332
Charges	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Charges à caractère général	8 588	9 935	73 005	796	93	1 510
Impôts et taxes	3 069	0	19 008	19 503	20 000	40 015
Charges financières	0	147 021	187 593	142 528	140 840	134 893
Subv except. versées		204 633	497 565	490 256	496 680	504 274
Autres charges exceptionnelles		33 528		8 542		
Total charges de gestion	11 657	395 117	777 172	661 625	657 613	680 691
CAF Brute	- 11 657	- 142 676	- 434 250	396 396	438 823	319 641
Annuité en capital des emprunts		138 456	119 721	149 738	173 464	178 910
CAF nette	- 11 657	- 281 132	- 553 971	246 659	265 359	140 731

Source : comptes de gestion

L'endettement du budget du centre aqualudique résulte des emprunts contractés pour assurer le financement de la construction de l'équipement. Ils sont tous à taux fixes, et ne présentent pas de risques particuliers.

La capacité de désendettement est très largement positive quand on l'examine isolément, pour le budget principal. Elle demeure positive au niveau consolidé du budget communautaire en toutes ses composantes, en fin de période, en intégrant celle du budget annexe du centre aqualudique, notamment par l'effet de la neutralisation sur les CAF respectives de la subvention versée par le budget principal (dépense) au bénéfice du budget annexe (recette).

Tableau 22 : La capacité de désendettement déterminée pour les composantes budgétaires du budget principal et du budget annexe du centre aqualudique

en €	CC du Brivadois			CC Brioude Sud Auvergne		
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Encours de dette du BP au 31/12	4 512 042	4 721 882	4 706 488	4 490 923	4 478 662	5 060 173
Encours de dette du BA Centre aqualudique	3 486 500	3 361 544	3 741 823	3 962 085	3 788 621	3 609 711
Total	7 998 542	8 083 426	8 448 311	8 453 008	8 267 283	8 669 885
CAF brute du Budget principal	672 867	584 221	132 661	535 581	971 120	951 901
CAF brute du BA Centre aqualudique	- 11 657	- 142 676	- 434 250	396 396	438 823	319 641
Total CAF brute	661 211	441 545	-301 589	931 977	1 409 943	1 271 541
Capacité de désendettement (en années)	12,10	18,31	n.s	9,07	5,86	6,82

Source : CRC d'après les comptes de gestion

4.6- Synthèse de la situation financière de la communauté de communes Brioude Sud Auvergne

La situation financière de la communauté de communes de Brioude Sud Auvergne est saine, avec une capacité d'autofinancement nette largement positive sur les dernières années, après une situation délicate en 2016 du fait d'éléments conjoncturels.

L'endettement, constitué d'emprunts ne présentant pas de risques de taux, apparaît maîtrisé, affichant une capacité de désendettement inférieure à cinq ans pour le budget principal et de moins de sept ans en intégrant l'endettement du budget annexe du centre aqualudique.

Ce diagnostic plutôt favorable appelle cependant à la prudence, du fait de l'importance des opérations lancées par l'EPCI, telles que la rénovation du cinéma, ou en projet, telles celle de la création d'un pôle d'activités « viande » pour succéder à l'abattoir vieillissant encore en activité.

Les exercices sous revue n'ont pas permis d'analyser les effets qu'ont pu occasionner, sur la communauté de communes, les restrictions imposées par la crise sanitaire.

Le centre aqualudique a dû être fermé durant les deux périodes de confinement, occasionnant des pertes d'exploitation pour le délégataire. Des discussions ont été menées avec ce dernier, en vue d'apprécier l'incidence des arrêts d'exploitation sur les termes du contrat de concession, l'établissement public se faisant assister par un cabinet extérieur. À la clôture de l'instruction, les pertes d'exploitation du délégataire semblent s'équilibrer avec les dispositifs de compensation, procédant des mesures de soutien apporté par l'État et du maintien du versement des participations communautaires pendant la période de fermeture.

Plus généralement, les effets du premier confinement ont particulièrement concerné les activités périscolaires, du fait de la nécessité d'accueillir les enfants des personnels soignants.

La collectivité a par ailleurs décidé de maintenir les aides versées aux services culturels malgré la fermeture des salles, apportant également son soutien aux commerces du centre-ville.

Parallèlement, la période de confinement a entraîné un regain d'activité de l'abattoir, qui a mis en évidence la saturation des capacités de traitement de l'équipement.

En tout état de cause, l'incidence financière de l'ensemble des mesures de soutien et du coût des modifications d'activités n'est pas encore totalement chiffrée, et reste tributaire de l'évolution de la situation sanitaire.

5- LES RESSOURCES HUMAINES

5.1- Les effectifs

Tableau 23 : Répartition des effectifs

		CC du Brivadois			CC Brioude Sud Auvergne		
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Cat A	Titulaires	4	4	3	3	4	4
	Non titulaires	0	0	1	2	1	1
	Total emplois	4	4	4	5	5	5
	Total ETP	3,0	3,0	3,0	3,8	3,8	3,8
Cat B	Titulaires	5	10	10	11	10	10
	Non titulaires	0	0	0	1	1	2
	Total emplois	5	10	10	12	11	12
	Total ETP	3,8	9,5	9,5	11,5	10,6	11,4
Cat C	Titulaires	17	23	23	27	25	24
	Non titulaires	5	5	4	2	3	6
	Total emplois	22	28	27	29	28	30
	Total ETP	21,0	25,6	24,6	26,0	26,4	28,2
Total ETP permanent		27,8	38,1	37,1	41,3	40,8	43,4
Assistantes maternelles	Total emplois	4	4	4	3	3	2
	Total ETP	4,0	4,0	4,0	3,0	3,0	2,0
Contrats u. d'insertion	Total emplois	13	7	7	3	4	0
	Total ETP	13,0	7,0	7,0	3,0	4,0	0,0
Total ETP		44,8	49,1	48,1	47,3	47,8	45,4

Source : CCBSA

L'évolution des effectifs de la communauté de communes résulte principalement de l'effet du transfert des personnels participant à l'exercice de la compétence de gestion des équipements sportifs, prise en charge en 2015, qui a conduit à une augmentation de 5 agents des effectifs de la catégorie B, puis de l'extension du périmètre communautaire au 1^{er} janvier 2017, le conseil de communauté ayant approuvé la reprise des agents de la communauté du Pays de Blesle par délibération du 23 décembre 2016 (cf. tableau des effectifs en 2019 en annexe 1).

Deux éducateurs territoriaux des activités physiques et sportives ont été mis à disposition du délégataire du centre aqualudique, dans le cadre d'une convention signée le 29 juillet 2015.

La communauté de communes exerçant la compétence relative à l'instruction des droits des sols, elle a mis en place à compter du 1^{er} janvier 2018 un service commun pour la gestion des autorisations d'urbanisme, qui a conduit à l'affectation d'un agent par redéploiement interne.

Parallèlement, le recours à des contrats unique d'insertion a fortement diminué entre 2014 et 2019, de sorte qu'en définitive il y a eu une relative stabilité des effectifs totaux de l'EPCI sur la période d'analyse.

Le 1^{er} mars 2016, la communauté de communes et ses communes membres ont formalisé par convention les règles de mises à disposition croisées de personnels entre EPCI et communes, les dispositions s'appliquant particulièrement à la commune de Brioude et aux communes disposant d'une antenne d'accueil de loisirs périscolaires.

Aux termes de la convention, la commune de Brioude met à la disposition de la communauté de communes son service « éducation jeunesse entretien » pour assurer l'encadrement des activités périscolaires, son service « visiteuses à domicile /personnes âgées » pour la gestion du portage des repas et de la télé-alarme. La commune de Brioude met également à disposition de l'EPCI, pour le temps effectif de l'activité, l'agent chargé des fonctions de direction du cinéma, activité relevant auparavant de la compétence municipale.

Parallèlement, la communauté de communes a développé un pôle de remplacement pour les activités périscolaires, dont peut naturellement bénéficier Brioude au même titre que les autres communes.

Enfin, la commune de Brioude et la communauté de communes s'engagent réciproquement à mettre à disposition, de façon ponctuelle et pour des actions spécifiques, leurs services techniques dans l'exercice de leurs compétences propres.

Selon la communauté de communes, la mutualisation des services doit être développée après analyse de la mise en œuvre de la convention de 2016. La conférence des maires du 8 septembre 2020 a ainsi décidé de reformaliser les différentes conventions existantes en un document unique. Une commission thématique « *Évolution de compétences et mutualisation* » a ainsi été créée.

5.2- Le temps de travail

L'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dispose que « *Les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales et des établissements publics mentionnés au premier alinéa de l'article 2 sont fixées par la collectivité ou l'établissement, dans les limites applicables aux agents de l'État, en tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités ou établissements.*

Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du premier alinéa (...)

Les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale peuvent être maintenus en application par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement prise après avis du comité social territorial, sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail ».

Le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État prévoit dans son article 1 que « *La durée du travail effectif est fixée à trente-cinq heures par semaine dans les services et établissements publics administratifs de l'État ainsi que dans les établissements publics locaux d'enseignement. Le décompte du temps de travail est réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures maximum, sans préjudice des heures supplémentaires susceptibles d'être effectuées* », ces dispositions étant rendues applicables à la fonction publique territoriale par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.

Par délibération du 23 décembre 2016, le conseil communautaire a validé un protocole d'accord sur le temps de travail qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

Les négociations ont permis de trouver un accord sur un temps de travail annuel de 1 593 heures, plus 7 heures au titre de la journée de solidarité, soit une journée de moins par rapport au plancher légal de 1607 heures par an. Pour les jours d'ancienneté non maintenus, une compensation financière de 90 € par jour pour tous les agents a été intégrée au régime indemnitaire (dans la limite de quatre jours).

À la suite de la constitution de la communauté de communes par fusion des intercommunalités existantes, un nouvel accord reprenant les stipulations de celui de 2016 a été conclu avec les représentants du personnel puis validé par délibération du 17 juillet 2019. En application de ce protocole d'accord, le temps de travail annuel s'établit à 1600 heures annuelles, la journée de solidarité étant intégrée à ce calcul.

L'écart de 7 heures avec la situation réglementaire a été motivé en considération :

- pour les services relevant de l'administration générale, du motif d'accroissement des compétences et de l'évolution du périmètre de l'établissement ;
- pour les services du centre aqualudique, des sports et du cinéma, et pour ceux de la petite enfance, du relais assistance maternelle et des services jeunesse, de la modulation importante du cycle de travail, et du travail de nuit, les dimanches et jours fériés ;
- pour les services techniques, de la fréquence des travaux pénibles et dangereux.

Cette délibération du 17 juillet 2019 se fonde sur les dispositions de l'article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, aux termes desquelles il peut y avoir réduction de la durée annuelle de travail « *pour tenir compte de sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail ou de travaux pénibles ou dangereux.* »

Si ces dispositions réglementaires n'ont pas été affectées par l'entrée en vigueur de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, qui entend mettre fin au maintien de régimes de temps de travail plus favorables que ceux procédant en 2001 de l'aménagement et de la réduction à 35 heures du temps de travail, elles ne peuvent être invoquées pour justifier d'un régime dérogatoire indifférencié, bénéficiant à l'ensemble des personnels. En effet, la mise en œuvre d'un tel régime est conditionnée à l'existence et la justification de sujétions particulières.

Il reste que l'écart relevé, contestable en son principe de bénéfice généralisé, est contenu à 7 heures.

5.3- Le régime indemnitaire

5.3.1- Au début de la période

En application des dispositions de l'article 88 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, et des articles 1 et 2 de décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, le régime indemnitaire a fait l'objet de plusieurs délibérations de la communauté de communes du Brivadois avant la période sous revue.

Le personnel de la communauté de communes bénéficiait ainsi de l'indemnité d'administration et de technicité (I.A.T), de l'indemnité d'exercice des missions des préfectures (I.E.M.P), et de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (I.F.T.S) en application d'une délibération de 2002. En 2005, le régime indemnitaire de la communauté de communes a été complété du bénéfice de l'indemnités forfaitaire pour frais de transports et déplacements, de la prime d'encadrement des puéricultrices, de la prime de service, la prime de service des éducateurs

de jeunes enfants, des puéricultrices, des infirmiers et des auxiliaires de puéricultrice et de la prime de sujétions spéciales des auxiliaires de puéricultrice (I.S.S.A.P).

Par délibération du 26 octobre 2005, à la suite du transfert du personnel de la commune de Brioude vers la communauté de commune du Brivadois, le conseil communautaire avait décidé le maintien du bénéfice du complément de rémunération versé en fin d'année au titre des avantages acquis, à ces seuls agents transférés.

Par délibération du 28 décembre 2005, le bénéfice de l'IAT et de l'IFTS avait été étendu aux agents non titulaires.

Enfin, par délibération du 28 décembre 2005, l'indemnité forfaitaire de sujétions et de travaux supplémentaires des conseillers et des assistants socio-éducatifs et éducateurs de jeunes enfants (I.F.S.T.S.) avait été introduite dans le régime indemnitaire.

L'examen des rémunérations des agents de la communauté d'agglomération n'a pas mis en évidence d'irrégularité dans l'application de ces différents dispositifs indemnitaires.

5.3.2- Le RIFSEEP

Créé pour la fonction publique de l'État par décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) devait s'appliquer également aux collectivités territoriales au plus tard au 1^{er} janvier 2017 pour leurs cadres d'emplois, dès lors qu'il était mis en place dans les corps équivalents de la fonction publique d'État.

Ce régime indemnitaire est constitué d'une part liée à la fonction, intitulée « indemnité liée aux fonctions, aux sujétions et à l'expertise » ou IFSE, et d'une part liée à l'engagement professionnel et à la manière de servir, intitulée « complément indemnitaire annuel » ou CIA.

Par délibération du 23 décembre 2016 prise après avis favorable des comités techniques, le conseil communautaire a instauré l'indemnité liée aux fonctions, aux sujétions et à l'expertise (IFSE) au bénéfice des agents relevant des cadres d'emploi des attachés, des rédacteurs, des éducateurs des activités physiques et sportives, des animateurs, des adjoints administratifs, des agents sociaux et des adjoints d'animation. Ce nouveau régime se substitue à l'ensemble des primes ou indemnités versées antérieurement à l'exception des primes de responsabilité. La délibération précise que le conseil communautaire a choisi de ne pas mettre en place le complément indemnitaire annuel.

Les fonctions occupées sont rattachées à deux ou trois groupes sur chaque cadre d'emploi, chacun de ces groupes relevant d'un montant maximal d'IFSE pouvant être attribué à un agent à temps complet.

À la suite de l'arrêté préfectoral de décembre 2018 décidant la fusion des communautés de communes en substitution de l'arrêté annulé par le tribunal administratif, le conseil communautaire a délibéré le 17 juillet 2019 sur le régime indemnitaire des personnels de l'établissement public dans sa nouvelle configuration.

Le bénéfice du RIFSEEP est étendu aux adjoints techniques et agents de maîtrise territoriaux. Les dispositions d'application de l'IFSE sont similaires à celles retenues précédemment.

Toutefois, le conseil communautaire a cette fois-ci décidé de mettre en place le complément indemnitaire annuel qui sera versé aux agents relevant des cadres d'emploi éligibles au RIFSEEP, afin de tenir compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir. L'indemnité devant être attribuée individuellement est déterminée pour moitié en fonction du

présentisme de l'agent, pour moitié en fonction de la manière de servir et des résultats résultant de l'entretien professionnel annuel.

Ce nouveau régime est entré en vigueur à compter du 1^{er} août 2019.

La chambre a constaté lors de son contrôle que les agents de la filière médico-sociale ne bénéficiaient pas du nouveau régime indemnitaire, malgré l'entrée en vigueur du décret n° 2020-182 du 27 février 2020 relatif au régime indemnitaire des agents de la fonction publique territoriale permettant leur intégration dans ce nouveau régime. En réponse aux observations de la chambre, la collectivité a justifié ce retard de déploiement par la crise sanitaire, et transmis une délibération en date du 27 avril 2021 qui étend le bénéfice du RIFSEEP à la filière médico-sociale.

6- LE CENTRE AQUALUDIQUE

Dotée de la compétence en matière de gestion des installations sportives, la communauté de communes du Brivadois a décidé de ne pas reprendre la piscine municipale de Brioude mais de construire un nouvel équipement, un centre aqualudique situé en périphérie de la commune de Brioude, à proximité du site du camping « de la Bageasse ».

D'un montant de travaux prévu à l'origine à hauteur de 6,6 M€, la réalisation du centre aqualudique est l'une des opérations majeures portées par la communauté de communes. Pour ce motif, elle a été examinée spécifiquement quant à la phase de construction et quant aux modalités de gestion sous délégation de service public.

Ce projet a bénéficié de subventions de la région à hauteur de 1 964 690 €, du Centre national du sport pour 480 913 € et du département de la Haute-Loire pour 175 710 €.

6.1- La construction

6.1.1- Les caractéristiques du marché

La construction ayant été décidée antérieurement à la période contrôlée, et la procédure d'appel d'offres pour les marchés de travaux de construction du centre aqualudique lancée au cours de l'année 2013, les conditions d'organisation des procédures de passation n'ont pas été examinées (s'agissant notamment des modalités de publicité et de mise en concurrence préalables).

Le marché a été décomposé en 20 lots, selon le détail présenté en annexe.

6.1.2- L'exécution des marchés de travaux de construction

6.1.2.1- Les délais et les réserves

Aux termes de l'article 4-1 du cahier des clauses administratives particulières « *le délai d'exécution du marché est fixé par l'acte d'engagement. Par dérogation à l'article 19.1.1 du CCAG, il est précisé que le délai court à dater de l'ordre de service de démarrage général délivré à l'entrepreneur ou au mandataire du groupement en début de période.* »

Les actes d'engagement des lots n° 3, n° 6, n° 10, n° 16 et n° 17, indiquent que la date de départ est celle de notification du marché ou de l'ordre de service, mais ne précisent pas la durée. De même, aucun délai n'est précisé dans les actes d'engagement pour les lots n° 5, n° 8, n° 11 et n° 14.

Pour le lot n° 7, seule la durée est indiquée sans précision du point de départ, et pour le lot n° 4 les délais sont mentionnés comme « *suivant le planning* ».

Ces imprécisions mettent en évidence un manque de rigueur dans la passation des marchés, les actes d'engagement n'étant pas cohérents avec le cahier des clauses administratives particulières auxquels ils se réfèrent.

Selon les procès-verbaux signés le 15 septembre 2015 par le président de la communauté de communes du Brivadois, la date d'achèvement des travaux a été fixée au 30 juillet 2015 et la réception a alors été prononcée, sous réserves de l'exécution, avant le 26 novembre 2015, des travaux et prestations énumérées à l'annexe 1 du procès-verbal de réception.

Les lots n° 2 et n° 7 n'ont pas donné lieu à un décompte général et définitif. Au surplus, les réserves intéressant le lot n° 2 n'ont pas été levées, car l'entreprise titulaire du marché avait déposé son bilan.

L'examen de l'exécution des marchés de travaux du centre aqualudique met en évidence des lacunes dans le contenu et la rédaction des documents de passation, ne permettant pas à la communauté de communes de s'assurer du respect des délais contractuels par les entreprises titulaires, ni de contrôler jusqu'à leur terme les procédures, notamment par établissement d'un décompte général et définitif conditionnant les opérations de clôture juridique et financière des marchés.

En conséquence, la chambre recommande à la communauté de communes de veiller au respect des procédures d'exécution des marchés publics, et à l'établissement des documents permettant d'en assurer le suivi et le contrôle.

6.1.2.2- *Le montant des travaux*

Le montant total des lots attribués (variantes et prestations supplémentaires comprises) s'est élevé à 5 751 585,62 € HT.

Les lot n° 18b et n° 20 ont été déclarés infructueux et attribués par procédure adaptée. Le lot n° 13 de nettoyage du chantier a également été déclaré infructueux mais aucune procédure de passation n'a été retenue, les entreprises titulaires de marchés de travaux ayant alors été chargées du nettoyage des lieux après l'exécution des travaux.

Pour plusieurs lots, les avenants conclus ont induit une augmentation globale du montant des marchés de 88 577,09 € (soit 1,54 % au regard du montant initial).

Le 10 avril 2015, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a annulé le contrat conclu entre la communauté de communes et la société Altéad, à la suite du recours de la société CEGELEC Loire Auvergne, pour non-respect des règles de mise en concurrence. Un procès-verbal d'état des lieux a alors été dressé le 20 avril 2015 précisant les travaux déjà réalisés, les travaux non réalisés ainsi que les équipements commandés et payés mais non réceptionnés et non installés. Afin de pouvoir rapidement reprendre les travaux commencés par la société Altéad, le président de la communauté de commune du Brivadois a été autorisé à signer un protocole d'accord avec la société CEGELEC, celui-ci prévoyant le versement par la communauté de communes de la somme de 33 527,60 € en dédommagement du préjudice subi et reconnu par le tribunal administratif. En contrepartie, l'entreprise s'est engagée d'une part, à renoncer à interjeter appel du jugement du 10 avril 2015 et d'autre part, à reconnaître

l'impossibilité technique de confier les prestations restant à réaliser à un autre opérateur économique que la société Altéad. De ce fait, un nouveau contrat a été signé, le 18 mai 2015 avec la société Altéad pour la réalisation des travaux constitutifs du lot 18a, pour un montant de 64 290,76 € HT. Un ordre de service a été signé le 18 mai 2015, ordonnant le démarrage des travaux à compter du 18 mai 2015. Le montant cumulé des deux contrats s'est ainsi finalement établi à 282 766,30 €, sans prise en compte de la transaction, soit un dépassement de 1,1 % du montant initial.

Au 31 décembre 2018, le montant des dépenses mandatées au titre des marchés de travaux de construction du centre aquatique atteint 5 919 426,48 € HT révisions de prix, avenants et pénalités inclus, montant auquel il convient d'ajouter la somme de 33 527,60 € HT versée à la société CEGELEC dans le cadre du protocole transactionnel, soit un montant total final de 5 952 954,08 € HT.

L'équipement, dûment enregistré à l'état des immobilisations, fait l'objet d'un amortissement sur une durée de 40 années.

Il apparaît en conclusion qu'au terme de l'exécution des travaux, il n'a pas été constaté de dérive des coûts de réalisation du centre aquatique.

6.2- Le contrat d'affermage

Par délibération du 22 décembre 2014, et après une procédure de consultation qui a été ouverte par délibération du 21 février 2013, le conseil communautaire a autorisé son président à signer une convention avec la société EQUALIA relative à la gestion et l'exploitation en affermage du centre aquatique, pour une durée de cinq ans.

6.2.1- Le choix du délégataire

L'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales dispose que les délégations de service public sont soumises par l'autorité délégante à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes.

Conformément aux dispositions de l'article L. 1411-4 du même code, le conseil communautaire s'est prononcé sur le principe d'une délégation de service public par délibération du 21 février 2013, la commission chargée de l'ouverture des plis de la délégation de service public prévue à l'article L. 1411-5 du code ayant été constituée le 27 mars 2013.

Un avis public d'appel à la concurrence a été publié au bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP) et à la revue spécialisée *Centre Aquatique Magazine*, la date limite de réception des offres étant fixée au 10 avril 2013. La commission d'ouverture des plis de la délégation de service public s'est réunie le 11 avril 2013 pour examiner les candidatures enregistrées, puis le 13 septembre 2013 pour examiner les trois offres reçues des entreprises Ellipse, Equalia et Vert Marine, dont elle a effectué le classement comme au tableau ci-après :

Tableau 24 : Appréciation des offres par la commission de DSP

Critères		Ellipse	Equalia	Vert marine
n° 1	Valeur économique de l'offre	2 ^{ème}	1 ^{er}	2 ^{ème}
n° 2	Qualité des moyens mis à disposition et valeur technique de l'offre	2 ^{ème}	1 ^{er}	3 ^{ème}
n° 3	Moyens mis en œuvre pour le rayonnement du centre aquatique	2 ^{ème}	1 ^{er}	2 ^{ème}
Classement général des candidats		2^{ème}	1^{er}	3^{ème}

Source : Rapport d'analyses des offres

Conformément aux dispositions de l'article L. 1411-7 du code général des collectivités territoriales, le conseil communautaire a décidé, par une délibération en date du 22 décembre 2014, de retenir la société Equalia comme délégataire pour un contrat d'affermage sur cinq ans, et approuvé le projet de contrat de délégation, ainsi que les tarifs et la subvention à verser au délégataire en compensation des sujétions de service public imposées. Il a, pour finir, autorisé le président à signer le contrat de délégation.

La procédure ayant conduit à la signature du contrat de délégation de service public pour l'exploitation du centre aqualudique, sous forme d'affermage, a ainsi respecté les dispositions du code général des collectivités territoriales.

6.2.2- Le contrat

Le contrat d'affermage a été signé le 20 janvier 2015 par le président de la communauté de communes et le représentant de la société Equalia. Il comprend 57 articles, distribués en 10 chapitres, et est complété par 9 annexes.

L'examen du contrat a plus particulièrement porté sur le chapitre I (éléments relevant de la définition des responsabilités respectives des cosignataires), sur le chapitre II (définition des sujétions de service public imposées au délégataire et justifiant une participation de l'établissement public), sur le chapitre V (relations financières entre les cosignataires) et sur le chapitre VII (modalités de production des comptes rendus par le délégataire).

6.2.2.1- *Le chapitre I : « économie générale du contrat d'affermage »*

Le chapitre I du contrat en présente l'objet, c'est-à-dire l'équipement dans sa superficie et sa dénomination et la répartition des responsabilités des cocontractants : mise à disposition de l'équipement par le délégant ; exploitation et bon fonctionnement de celui-ci par le délégataire.

L'accueil des établissements scolaires et des associations sportives étant une activité constituant pour le délégataire une contrainte de service public, l'annexe 2 précise les créneaux réservés aux scolaires primaires et aux scolaires secondaires. Des lignes d'eau sont également réservées aux associations sportives les après-midis.

De fait, hors vacances scolaires, le centre aqualudique n'est ouvert au public qu'en fin d'après-midi le lundi, durant la période méridienne et en fin d'après-midi le mardi, l'après-midi du mercredi, durant la période méridienne et l'après-midi jusqu'en soirée le jeudi, en fin d'après-midi le vendredi et enfin matin et après-midi les samedis et dimanches.

L'annexe 3 liste les matériels mis à disposition du délégataire mais ne précise pas la valeur des biens en question ; elle n'est pas validée contradictoirement par les parties au contrat, ces éléments étant reportés à une évaluation contradictoire devant intervenir à la date de mise à disposition des équipements.

6.2.2.2- *Le chapitre II : « conditions générales d'exploitation »*

Le chapitre II précise les conditions d'accueil des établissements scolaires, des clubs de natation et de canoë-kayak et des autres associations. En contrepartie de la mise à disposition d'espace, ainsi que de la surveillance et de l'encadrement pédagogique assurés au bénéfice des scolaires, la communauté de communes verse au délégataire une contribution financière représentative du service rendu.

6.2.2.3- Chapitre V : « *Clauses financières et fiscales* »

En plus de la contribution versée par la communauté de communes au délégataire pour l'activité exercée au bénéfice des établissements scolaires et des clubs de natation et de canoë-kayak, le contrat identifie des charges de service public (amplitude d'ouverture, animations) imposées par le concédant, et conduisant au versement d'une compensation annuelle forfaitaire.

Toutefois, si le contrat mentionne que ces dispositions respectent les dispositions légales en matière de financement des services publics à caractère industriel et commercial, il n'apparaît pas que les précisions nécessaires soient apportées.

Or, selon l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, si l'assemblée délibérante peut décider de prendre en charge dans son budget propre des dépenses au titre des services publics à caractère industriel et commercial lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement, c'est à la condition que les règles de calcul de la participation soient explicitées et précisées.

Dans le cas présent, le contrat indique simplement que le montant des compensations financières sera repris chaque année, par référence à l'annexe 9 relative au compte d'exploitation prévisionnel. Le montant de la compensation est de fait mentionné, ainsi que les sujétions prises en considération, mais aucun élément ne permet de connaître les bases sur lesquelles le montant est déterminé. Il ne peut être dès lors vérifié que la contribution correspond effectivement à la juste compensation d'une sujétion de service public, que le délégataire n'a pas à prendre en charge, ou si elle s'apparente à un dispositif de soutien financier, constitutif d'une aide économique a priori illégale.

Les contributions annuelles forfaitaires, allouées par la communauté de communes s'établissent comme au tableau ci-après.

Tableau 25 : Versements forfaitaires contractuels de la communauté de communes

<i>En €</i>	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
Scolaires primaires et secondaires	93 088,75	93 088,75	93 088,75	93 088,75	93 088,75
COB Natation	33 490,31	33 490,31	33 490,31	33 490,31	33 490,31
COB canoë-kayak	8 000,00	8 000,00	8 000,00	8 000,00	8 000,00
Contributions HT	134 579,06	134 579,06	134 579,06	134 579,06	134 579,06
Compensation sujétions de service public	351 123,00	351 123,00	351 123,00	351 123,00	351 123,00
Total versements du délégant HT	485 702,06	485 702,06	485 702,06	485 702,06	485 702,06
TVA sur contributions	26 915,81	26 915,81	26 915,81	26 915,81	26 915,81
Contribution TTC	512 617,87	512 617,87	512 617,87	512 617,87	512 617,87

Source : contrat DSP

La participation financière de la communauté de communes est versée trimestriellement au délégataire. Elle fait l'objet d'une révision, selon une formule exposée en annexe 6 du contrat⁴.

⁴ Coefficient de révision :

$V = 0,15 + 0,85 [0,530 (S/S_0) + 0,072 (GN/GN_0) + 0,044 (EA/EA_0) + 0,064 (E/E_0) + 0,290 (PSdD/PSdD_0)]$

Où :

- V est le coefficient multiplicateur de révision annuelle ;
- S est l'indice moyen des salaires ;
- E est l'indice relatif au coût de l'électricité ;
- PSdD est l'indice du coût des produits et services divers ;
- GN est l'indice des prix du gaz naturel ;

Les tarifs votés par l'assemblée délibérante, et perçus par le délégataire, suivent de mêmes modes de révision.

Le chapitre V prévoit en outre un dispositif de réexamen des conditions financières du contrat. Pour tenir compte de l'évolution des conditions économiques et techniques, le niveau de tarifs et celui de la compensation de sujétions de service public sont en effet soumises à réexamen :

- après trois ans d'exploitation effective, soit fin 2018 ;
- si la communauté de communes décide de faire évoluer les tarifs ou la compensation différemment des dispositions contractuelles ;
- en cas de déficit ou d'augmentation de fréquentation grand public, de plus de 10 % par rapport aux prévisions du compte d'exploitation prévisionnel ;
- si le tarif d'approvisionnement en fluides (eau, gaz, électricité) connaît une augmentation ou une diminution d'au moins 5 % sur 12 mois consécutifs ;
- en cas d'interruption du service total ou partiel, de la fermeture totale ou partielle du centre sans que les causes soient imputables au délégataire.

Dans ce dernier cas, il est alors prévu que le délégataire sera indemnisé sur la base de la moyenne du chiffre d'affaires des douze derniers mois à hauteur du nombre de jours de fermeture. L'insertion d'une clause de réexamen des conditions financières du contrat en cas de hausse des tarifs d'approvisionnement en fluides apparaît d'autant plus surprenante que les modalités de calcul de la révision intègrent déjà l'effet attaché à l'évolution des prix.

Les tarifs contractuels de référence sont présentés à l'annexe 5 du contrat, et les comptes prévisionnels de la délégation à l'annexe 9. Ils comportent, outre les prévisions de produits et de charges, les éléments de fréquentation conduisant aux estimations retenues.

La fréquentation de l'équipement est ainsi prévue comme au tableau suivant :

Tableau 26 : Fréquentation prévisionnelle du centre aqualudique

en nb d'entrées	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
Entrées piscine	55 650	56 485	57 332	58 192	59 065
Entrées piscine + Wellness	10 180	10 333	10 488	10 645	10 805
Entrées activités aquatiques	13 735	13 941	14 150	14 362	14 578
Entrées abonnements (Pass'Equalia)	13 640	13 845	14 052	14 263	14 477
Entrées scolaires collectivité	18 000	18 360	18 727	19 102	19 484
Entrées clubs	7 040	7 181	7 324	7 471	7 620
Groupes et CE	9 595	9 739	9 885	10 033	10 184
Total fréquentations	127 840	129 884	131 958	134 068	136 213

Source : annexe 9 du contrat de DSP

Sur la base de cette fréquentation prévisionnelle, les produits et les charges mentionnés à l'annexe 9 s'établissent comme suit :

• EA est l'indice des prix du m3 d'eau.

Tableau 27 : Compte d'exploitation prévisionnel du centre aqualudique (synthèse)

<i>En € HT constants</i>	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
PRODUITS					
Entrées	483 138	487 968	492 848	497 776	502 755
Redevances Distributeurs	6 000	6 060	6 121	6 182	6 244
Ventes Boutique et autres produits	8 000	8 080	8 161	8 242	8 325
Compensation pour contraintes de SP	485 702	485 702	485 702	485 702	485 702
Total des produits prévisionnels	982 840	987 810	992 832	997 902	1 003 026
CHARGES					
Fluides	168 414	170 494	172 680	174 875	177 080
Achats	32 000	31 596	31 998	32 405	33 620
Services extérieurs	143 300	143 363	143 427	143 492	143 558
Autres services extérieurs	56 310	56 310	56 310	56 310	56 310
Impôts et taxes	16 500	16 500	16 500	16 500	16 500
Charges de Personnel	496 248	500 187	504 159	508 161	512 196
Amortissement - investissement	22 827	22 827	22 827	22 827	22 827
Autres charges	0	0	0	0	0
Total des charges prévisionnelles	935 599	941 277	947 901	954 570	962 091
RÉSULTAT D'EXPLOITATION	47 241	46 533	44 931	43 332	40 935

Source : annexe 9 du contrat de DSP

6.2.3- L'économie générale du contrat

Il résulte du compte d'exploitation prévisionnel, annexé au contrat, que l'économie générale de la délégation repose largement sur la participation de la communauté de communes, représentant de l'ordre de la moitié des produits d'exploitation prévisionnels. Cette participation est forfaitaire et en conséquence indépendante du niveau de l'activité réelle du délégataire, s'agissant de l'exécution des missions de service public relevant de la baignade et soumises au régime de tarification fixé par la communauté délégante.

Le risque assumé par le délégataire en ressort sensiblement réduit, par l'effet de la participation communautaire venant couvrir une part significative des charges d'exploitation qui sont, au demeurant grandement indépendantes du niveau de l'activité. De fait, quelle que soit la fréquentation du centre aqualudique, les charges varient peu, étant fixes pour leur quasi-intégralité.

Tableau 28 : Charges d'exploitation prévisionnelles du centre aqualudique (synthèse)

<i>En € HT constants</i>	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	% (année 5)
Salaires et charges	492 448	496 387	500 359	504 361	508 396	52,84 %
Chaleur (Gaz)	67 221	68 108	68 995	69 882	70 769	7,36 %
Electricité	59 818	60 391	61 060	61 729	62 398	6,49 %
Redevance d'occupation	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	5,20 %
Contrats d'entretien et de maintenance	46 600	46 600	46 600	46 600	46 600	4,84 %
Eau	41 375	41 995	42 625	43 264	43 913	4,56 %
Frais de gestion	35 000	35 000	35 000	35 000	35 000	3,64 %
Gros entretien et renouvellements	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000	2,60 %
Dotations aux amortissements	19 549	19 549	19 549	19 549	19 549	2,03 %
Produits de traitement de l'eau et analyses	14 000	14 210	14 423	14 639	14 859	1,54 %
Promotion (lancement commercial)	12 000	12 000	12 000	12 000	12 000	1,25 %

<i>En € HT constants</i>	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	% (année 5)
Entretien et petites réparations	8 500	8 500	8 500	8 500	8 500	0,88 %
Fournitures de produits d'entretien	7 800	7 917	8 036	8 156	8 279	0,86 %
Contribution économique territoriale (ex taxe professionnelle)	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	0,83 %
Assurances	7 500	7 500	7 500	7 500	7 500	0,78 %
Autres charges	40 788	40 120	40 254	40 390	41 328	4,30 %
Total des charges prévisionnelles	935 599	941 277	947 901	954 570	962 091	

Source : annexe 9 du contrat DSP

La structure d'une telle activité, caractérisée par des charges fixes prédominantes, conduit à définir un point d'équilibre économique atteint à partir d'un niveau de fréquentation donnée. Mais, en l'absence de précisions sur les modalités de calcul de la compensation des sujétions de service public et de la contribution versée au titre de l'accueil des scolaires et des associations, il s'avère impossible de rechercher le niveau de fréquentation pivot, à partir de laquelle l'exploitation devient rentable pour le délégataire.

En tout état de cause, la lecture directe du compte de résultat prévisionnel conduit à constater que les produits forfaitaires versés par la communauté de communes couvrent la majorité des charges d'exploitation et que le produit retiré des entrées, nécessaire à l'équilibre du compte, apparaît contenu. Ainsi, l'activité se révèle bénéficiaire à partir d'un niveau de fréquentation inférieur de 10 % à celui prévu à l'annexe 9, déterminant le résultat prévisionnel contractuel.

Tableau 29 : Fréquentation permettant d'équilibrer le compte prévisionnel

<i>En € HT constants</i>	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
Total des charges prévisionnelles	935 599	941 277	947 901	954 570	962 091
Versements forfaitaire délégant	485 702	485 702	485 702	485 702	485 702
Charges à couvrir par les entrées	449 897	455 575	462 199	468 868	476 389
Produits hors entrées (hors DSP)	14 000	14 140	14 282	14 424	14 569
Produits des entrées d'équilibre	435 897	441 435	447 917	454 444	461 820
Produit prévisionnel des entrées	483 138	487 968	492 848	497 776	502 755
Fréquentation prévisionnelle	127 840	129 884	131 958	134 068	136 213
Produits prévisionnels / entrée	3,78	3,76	3,73	3,71	3,69
Fréquentation prévisionnelle d'équilibre	115 340	117 498	119 928	122 397	125 122
Écart / fréquentation prévue	10 %	10 %	9 %	9 %	8 %

Source : annexe 9 du contrat de DSP

En conséquence, la clause de réexamen du niveau des tarifs, en cas de déficit de la fréquentation grand public de plus de 10 %, n'apparaît pas avoir pour objectif d'éviter au délégataire de subir une perte d'exploitation trop importante, mais bien plutôt de lui permettre de conserver une marge bénéficiaire minimale, ce qui ne relève pas précisément du principe affiché d'une exploitation déléguée aux risques et périls du délégataire.

6.2.4- Les avenants au contrat

Au cours de la période examinée, deux avenants ont été signés. L'avenant n° 2 régularise une erreur du contrat de délégation quant à la fiscalité applicable à la redevance d'occupation du domaine public versée par le délégataire. Celle-ci étant soumise à la TVA, le montant contractuel de la redevance fixé à 41 667 € HT, en ressort à 50 000 € TTC. Les clauses de révision des contributions versées par la communauté de communes lui sont applicables. L'avenant n° 3 (du 28 février 2020), a pour objet la prorogation de quatre mois et 23 jours du

contrat d'affermage, aux fins de porter son échéance au 31 décembre 2020 pour permettre à la communauté de communes de mener à son terme une étude sur les modes de gestion de l'équipement. La contribution versée par la communauté de communes ainsi que la redevance d'occupation du service public versée par le délégataire pour les 143 jours supplémentaires sont déterminées au prorata des montants contractuels, soit 199 544 € pour la compensation et 16 354 € pour la redevance. Cette prolongation apparaît conforme à l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales qui prévoit qu'une délégation de service public ne peut être prolongée que pour des motifs d'intérêt général, la durée de la prolongation ne pouvant alors excéder un an.

6.2.5- L'exécution du contrat

Un procès-verbal constatant la mise à disposition du centre aqualudique « l'Aquabulle » à la société SARL TITAN, titulaire du contrat de service public, a été signé le 29 juillet 2015 par le président de la communauté de communes. Le procès-verbal constate la mise à disposition des biens mobiliers et immobiliers à compter du 29 juillet 2015, et précise que le contrat débute le 7 août 2015 pour se terminer le 6 août 2020.

6.2.5.1- Les comptes rendus d'activité

Selon les dispositions de l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales (dans sa version applicable à la date de signature du contrat) « *Le délégataire produit chaque année avant le 1^{er} juin à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public.*

Dès la communication de ce rapport, son examen est mis à l'ordre du jour de la plus prochaine réunion de l'assemblée délibérante qui en prend acte ».

Cette disposition est reprise à l'article 38-2 du contrat de délégation.

Conformément aux stipulations du contrat, la société délégataire TITAN SARL a transmis un rapport d'activité à la communauté de communes pour chaque exercice de 2016 à 2019. Mais, contrairement aux dispositions de l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales, l'examen des rapports intéressant les exercices 2015 à 2017 n'a pas été inscrit à l'ordre du jour du conseil communautaire. Ce dernier n'a donc pas été en mesure d'en prendre connaissance, de les analyser et d'en donner acte, même si selon les services ordonnateurs, les rapports d'activité ont été présentés aux délégués en dehors du conseil communautaire. À partir du rapport d'activité de l'année 2018, la situation a été régularisée.

Le rapport d'activité établi par la société délégataire présente l'organisation générale de l'exploitation (les horaires d'ouverture, les personnels, le fonctionnement des activités), un bilan de l'activité (la fréquentation, les animations, la communication, la gestion technique) et un bilan financier.

Il ressort des rapports d'activité successifs du délégataire que la fréquentation du centre aqualudique de Brioude s'avère très inférieure aux prévisions qui constituaient le fondement de l'économie générale du contrat, de plus de 40 % en 2016 jusqu'à plus de 60 % à compter de 2018. L'activité de l'année 2020, non encore connue à la fin de l'instruction, devrait être encore plus réduite du fait de la fermeture du centre aqualudique durant plusieurs mois en application des mesures sanitaires du printemps et de l'automne.

La sous-activité apparaît générale pour toutes les activités proposées par le délégataire sans qu'il soit possible de déterminer dans quelle mesure cette faible fréquentation a pour origine une surestimation des études préalables effectuées en amont, ou un manque d'efficacité de l'action commerciale du délégataire qui n'a pas permis de redresser la situation, déjà fragilisée en début de délégation et qui est allée s'aggravant ensuite. Quoi qu'il en soit, le taux de fréquentation (réalisé rapporté à la prévision) n'a pas dépassé 63 % en 2016, pour se rétracter ensuite autour de 54 % à 55 %.

Tableau 30 : Écart de fréquentation prévision / réalisation

<i>En nombres d'entrées</i>	2 016	2 017	2 018	2 019
Entrées individuelles				
Total entrées prévues	93 205	94 604	96 022	97 462
Total entrées réalisées	57 172	49 080	50 331	51 913
Écart entrées individuelles	- 36 033	- 45 524	- 45 691	- 45 549
Taux de fréquentation / prévision	61 %	52 %	52 %	53 %
Entrées groupes				
Total entrées prévues	9 595	9 739	9 885	10 033
Total entrées réalisées	1 092	1 678	1 592	1 887
Écart entrées groupes	- 8 503	- 8 061	- 8 293	- 8 146
Taux de fréquentation / prévision	11 %	17 %	16 %	19 %
Entrées clubs				
Total entrées prévues	7 040	7 181	7 324	7 471
Total entrées réalisées	10 433	9 452	9 728	9 420
Écart entrées groupes	3 393	2 271	2 404	1 949
Taux de fréquentation / prévision	148 %	132 %	133 %	126 %
Total fréquentation payantes				
Total entrées prévues	109 840	111 524	113 231	114 966
Total entrées réalisées	68 697	60 210	61 651	63 220
Écart entrées groupes	- 41 143	- 51 314	- 51 580	- 51 746
Taux de fréquentation / prévision	63 %	54 %	54 %	55 %

Source : Rapports d'activité du délégataire

Les rapports d'activité intègrent des documents financiers, dont le compte d'exploitation du délégataire. Il en ressort en premier lieu un niveau de produits réalisés très inférieur aux prévisions insérées au contrat, conditionnant l'économie générale de la délégation de service public. Il apparaît en particulier que dès la première année d'exploitation du centre aqualudique, les produits retirés de l'activité déployée en toute autonomie de gestion par le délégataire - hors donc accueil des publics scolaires et des clubs sportifs - se sont avérés en deçà des projections de niveau escompté.

Si cet écart ne relève pas directement d'une décision de gestion de l'exploitant, les charges supportées se révèlent également bien moindres que les prévisions conventionnelles, alors que la structure même de l'activité engendre des charges d'exploitation en grande partie fixes, assez largement déconnectées du niveau de fréquentation réel de l'équipement. Ainsi, sans ignorer la discordance résultant nécessairement d'une estimation prévisionnelle des charges exprimée en euros constants et d'un niveau de charges constatées exprimé en euros courants, des écarts ont été identifiés pour de nombreux postes de dépenses.

Tableau 31 : Comparaison des charges d'exploitation constatées et des prévisions

En € HT	Compte d'exploitation prévisionnel				Comptes rendus financiers			
	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	2016	2017	2018	2019
Fluides	168 414	170 494	172 680	174 875	152 358	160 223	168 889	181 793
Achats	32 000	31 596	31 998	32 405	11 856	20 156	15 453	14 506
dont produits de trait ^e de l'eau et analyses	14 000	14 210	14 423	14 639	2 923	8 222	7 160	6 554
dont fournitures de produits d'entretien	7 800	7 917	8 036	8 156	4 950	6 071	3 794	3 001
Services extérieurs	143 300	143 363	143 427	143 492	105 482	102 584	105 997	118 797
dont contrats entretien et maintenance	46 600	46 600	46 600	46 600	11 254	19 167	23 658	32 722
dont entretien et petites réparations	8 500	8 500	8 500	8 500	7 862	5 738	4 667	892
dont assurances	7 500	7 500	7 500	7 500	6 433	5 246	4 770	3 288
Autres services extérieurs	56 310	56 310	56 310	56 310	62 497	57 155	62 338	64 313
dont promotion (lancement commercial)	12 000	12 000	12 000	12 000	9 176	4 663	6 855	8 572
dont missions de déplacement	3 200	3 200	3 200	3 200	5 212	2 818	2 570	6 002
dont commissions bancaires	1 500	1 500	1 500	1 500	2 197	3 760	3 538	1 200
Impôts et taxes	16 500	16 500	16 500	16 500	16 833	20 418	12 791	21 876
Charges de Personnel	496 248	500 187	504 159	508 161	374 235	370 231	361 579	368 743
dont salaires et charges	492 448	496 387	500 359	504 361	372 190	366 291	355 529	362 398
Amortissement - investissement	22 827	22 827	22 827	22 827	9 903	5 414	9 883	7 919
dont dotations aux amortissements	19 549	19 549	19 549	19 549	4 005	4 016	3 507	2 808
dont charges financières	3 278	3 278	3 278	3 278	5 898	1 399	6 376	5 111
Total des charges	935 599	941 277	947 901	954 570	733 164	736 182	736 930	777 946

Source : annexe 9 contrat de DSP / comptes rendus financiers

Ces écarts sont particulièrement significatifs pour les charges de personnel hors défraiements des missions de déplacements qui ont pu dépasser les prévisions (en 2016 et 2019). De même, des écarts d'importance ont été observés pour les achats de produits de traitement de l'eau et de produits d'entretien.

Les postes de dépenses participant à la conservation en l'état du bâtiment et à la préservation des équipements mis à disposition du délégataire, mais propriété de la communauté, ont également fait l'objet d'économies, qu'il s'agisse du coût des contrats d'entretien et de maintenance, ou des charges d'entretien et petites réparations. De même, les dotations aux comptes d'amortissements ont été constituées en deçà des montants prévus, reflet d'un effort d'investissement du délégataire inférieur aux prévisions contractuelles.

Il ressort encore des rapports d'activité que, dès la première année d'exploitation, les produits de l'activité relevant de l'autonomie de gestion du seul délégataire (hors donc publics scolaires et accueil de clubs sportifs) se sont avérés inférieurs aux prévisions, sans pour autant que le délégataire n'ait mis en œuvre d'actions de promotion spécifiques susceptibles de contribuer à un redressement de la fréquentation. Il n'a même pas entrepris les actions au niveau prévu au contrat, ses dépenses de promotion étant bien moindres que celles arrêtées au compte d'exploitation prévisionnel.

Or le contrat de délégation de service public comportait une clause dite de revoyure entre les cocontractants, à l'issue de la troisième année d'exploitation (fin 2018), avec faculté ouverte au délégataire de demander un réexamen des conditions financières du contrat, et notamment une réévaluation des tarifs dans le cas d'une activité inférieure aux prévisions. Le délégataire n'a cependant pas sollicité la communauté de communes, aux fins de faire jouer la clause de revoyure.

De l'ensemble des constats dressés, il apparaît que la communauté de communes n'a pas exercé avec suffisamment d'intérêt le contrôle des conditions d'exploitation de l'équipement qu'elle avait confiée au délégataire, ainsi qu'en attestent le défaut de présentation des rapports d'activité à l'assemblée délibérante, l'absence de sollicitation de conseils et assistance par une expertise externe pour venir en soutien des capacités de suivi et d'analyse des services communautaires, ou encore le défaut de réaction au regard des écarts de fréquentation enregistrés par rapport aux prévisions.

De façon caractérisée, les réductions de dépenses opérées par rapport aux projections du compte de résultat prévisionnel, inséré en annexe du contrat de délégation, l'ont été sur la seule initiative du délégataire.

Ce dernier a ainsi déterminé unilatéralement les conditions de maintien d'un équilibre financier qu'il jugeait acceptable, en réduisant en particulier les charges de personnel, ainsi que celles liées aux contraintes sanitaires de l'exploitation (produits de traitement de l'eau et produits d'entretien) et à l'entretien de l'équipement mis à sa disposition, et ce alors même que les termes du contrat de délégation lui ouvraient la possibilité de solliciter un réexamen des conditions d'exploitation. Animé du même souci d'économies conduisant à contenir les dépenses de fonctionnement de l'équipement, le délégataire a également réduit le budget consacré aux campagnes promotionnelles en deçà des niveaux prévus, quand des actions spécifiques, ciblées et percutantes auraient permis de faire mieux connaître le nouveau centre aqualudique, d'en améliorer la fréquentation et donc d'augmenter le nombre des entrées venant alimenter les recettes d'exploitation.

Au-delà du respect du cadre conventionnel des relations nouées avec la communauté de communes, les économies réalisées par le délégataire non pas été sans incidences sur la qualité du service rendu ou sur le climat social. Il ressort en effet d'un audit, effectué à la demande de la collectivité délégante, que les utilisateurs du centre aqualudique pointaient comme devant être améliorés, la propreté et le confort des espaces communs. La propreté des douches, des vestiaires, des sanitaires et des bassins était en effet jugée insuffisante par une majorité d'usagers questionnés, le confort thermique faisant également l'objet de critiques.

L'exécution du contrat de délégation de service public du centre aqualudique apparaît ainsi ne pas avoir conduit à une utilisation de l'équipement nouvellement réalisé, à hauteur des capacités offertes, sans que l'action du délégataire ait été interrogée, voir réorientée par l'autorité délégante.

Dans le cadre de la contradiction, le président en exercice de la communauté de communes s'est prévalu de la réalisation de l'audit externe de l'équipement, diligenté en 2018, dont les conclusions ont été exploitées pour tendre à un service de meilleure qualité. N'ignorant nullement ni l'existence de l'audit, ni la teneur des diagnostics dressés, sur la base desquels elle se fonde en termes d'appréciation par les usagers des niveaux de propreté et de confort, la chambre note que la démarche – bienvenue – n'a pas cependant permis de combler le déficit d'expertise observé. Elle encourage en tout état de cause la collectivité à poursuivre les efforts entrepris, en vue d'améliorer la qualité du service.

6.2.5.2- L'incidence de la crise sanitaire de 2020

La crise sanitaire liée à l'épidémie de la COVID19 a conduit à la fermeture de l'équipement durant plusieurs mois au printemps 2020 (de mars à juin) puis d'octobre 2020 à juin 2021. Cette fermeture ne relevant pas de sa responsabilité, le délégataire a demandé à ce que soient appliquées les stipulations contractuelles en la matière afin d'être dédommagé en fonction du chiffre d'affaires non réalisé.

Les conditions exceptionnelles de l'interruption d'activité ont conduit la communauté de communes à prêter une attention particulière à la négociation de l'avenant devant être signé. En effet, l'obligation de fermeture des équipements sportifs décidée par le Gouvernement a été accompagnée de mesures de soutien, et notamment de la prise en charge du chômage partiel du personnel. De même, du fait de la durée du confinement, l'équipement a été mis en hivernage, certaines obligations (chauffage des locaux, chauffage de l'eau, renouvellement de l'eau) ont alors pu être remplies dans une configuration minimale. Pour sa part, la communauté de communes a continué à verser au délégataire la contribution forfaitaire telle que prévue contractuellement, même durant la période de fermeture.

En considération du contexte très particulier, la communauté de communes a décidé de se faire accompagner par un cabinet extérieur pour négocier le niveau de prise en compte des charges spécifiques auxquelles le délégataire avait été confronté, et les conditions de leur indemnisation par avenant.

À la date de clôture de l'instruction, le délégataire n'avait pas formulé de demande de compensation qui, de fait, semble ne pas devoir prospérer, dès lors que la baisse de recettes entraînée par la fermeture du centre aqualudique paraît avoir été compensée par la baisse des charges d'exploitation, la prise en charge par l'État du chômage partiel du personnel et le versement par la communauté de communes, à un niveau inchangé, des contributions forfaitaires contractuelles.

6.2.6- L'exploitation de centre aqualudique au 1^{er} janvier 2021

Le contrat de délégation de service public signé pour une durée de cinq ans à compter du 7 août 2015 puis prolongé par avenant, venait donc à échéance le 31 décembre 2020. Au vu d'un rapport d'audit présentant l'ensemble des principales caractéristiques du prochain contrat, le conseil communautaire, par délibération du 27 février 2020, a approuvé le principe de la poursuite du recours à une délégation de service public sous la forme d'un contrat d'affermage d'une durée portée à sept ans. Il a autorisé le président à engager la procédure de passation. Le montant du contrat de concession par affermage était alors estimé à 6 183 388 € HT.

L'allongement de la durée du contrat était fondé sur la prise en charge, par le délégataire, d'investissements visant à l'amélioration de la qualité d'accueil et de fonctionnement de l'équipement avec comme objectif un renforcement de son attractivité ludique, notamment la valorisation des espaces extérieurs et l'acquisition de matériels.

Pour mener à bien cette procédure, la communauté de communes a décidé de recourir à l'assistance d'un cabinet d'avocats pour la rédaction du contrat, assistance qui devait être poursuivie tout au long de la durée de vie du contrat, notamment pour l'analyse des comptes rendus d'activité.

Un avis d'appel public à la concurrence a été publié le 4 mars 2020 au BOAMP (le 5 mars 2020 au JOUE), mentionnant une date limite de dépôt des offres fixée au 18 mai 2020. Du fait de la période de confinement du printemps 2020 et de dérèglement des services des entreprises appelées à répondre à l'offre, la date limite de dépôt des offres a été reportée au 13 juillet 2020 par avis du 5 avril 2020.

La communauté de communes a reçu des offres en provenance de quatre candidats. Toutefois, la période d'incertitude engendrée par la crise sanitaire semble avoir conduit les candidats à être très prudents dans leurs offres, notamment pour ce qui relève de la part d'investissements à réaliser. Certaines offres n'étaient ainsi pas conformes au cahier des charges sur ce point, ou d'un montant très supérieur aux prévisions ainsi qu'au contrat en cours d'exécution, même pour le délégataire en place.

Par délibération du 3 décembre 2020, le conseil communautaire a alors décidé de déclarer sans suite la procédure de délégation et d'assurer en régie directe l'exploitation du centre aqualudique, après prolongation jusqu'en avril 2021 du contrat de délégation de service public en cours d'exécution. La prolongation du contrat vise à permettre à la communauté de communes de préparer les conditions juridiques et matérielles de la reprise de l'exploitation (transfert des contrats de personnel, des contrats d'entretien, questions d'organisation du service ...).

La régie personnalisée « l'Aquabulle » a été créée par délibération du 2 février 2021. Le conseil communautaire s'est unanimement prononcé le 19 janvier 2021 en faveur d'une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

7- **ANNEXES**7.1- **ANNEXE 1 : Tableau des effectifs au 13 février 2019**

Cadre d'emploi	Grade	Poste créé	Poste pourvu	Temps de travail hebdo
Emplois permanents pourvus par des titulaires				
Attaché Territorial	Attaché hors classe	1	0	35 heures
	Attaché territorial	1	1	35 heures
Rédacteur territorial	Rédacteur territorial	1	1	35 heures
	Rédacteur principal de 2 ^{ème} classe	1	1	35 heures
	Rédacteur principal de 1 ^{ère} classe	1	1	35 heures
	Adjoint administratif principal de 2 ^{ème} classe	3	3	35 heures
	Adjoint administratif principal de 2 ^{ème} classe	1	1	19 heures
Adjoint d'animation Territorial	Adjoint d'animation principal de 2 ^{ème} classe	1	1	35 heures
Adjoint Technique territorial	Adjoint technique territorial	5	5	35 Heures
	Adjoint technique principal de 2 ^{ème} classe	7	7	35 heures
	Adjoint technique principal de 2 ^{ème} classe	1	1	11 heures
	Adjoint technique principal de 1 ^{ère} classe	2	2	35 heures
Puéricultrices territorial	Puéricultrice hors classe	1	1	35 heures
Infirmière territoriale	Infirmière soins généraux classe supérieure	1	1	35 heures
Éducateur de jeunes enfants Territorial	Éducateur de jeunes enfants	1	1	35 heures
	Éducateur de jeunes enfants	1	-	14 heures
	Éducateur principal de jeunes enfants	1	1	35 heures
Auxiliaire de puériculture territorial	Auxiliaire de puériculture principal de 2 ^{ème} classe	2	2	35 heures
	Auxiliaire de puériculture Principal de 1 ^{ère} classe	2	2	35 heures
Agent Social territorial	Agent social principal de 1 ^{ère} classe	1	1	35 heures
Éducateur territorial des activités physiques et sportives	Éducateur territorial des APS principal de 2 ^{ème} classe	1	1	35 heures
	Éducateur territorial des APS principal de 1 ^{ère} classe	4	4	35 heures
Total		40	38	
Emplois permanents pourvus par des non titulaires				
	Assistants maternelles sur CDI	2	2	35 heures
	Opérateur salle de cinéma (CDI convention collective)	1	1	35 heures
Total		3	3	

Source CCBSA

[illegible]

7.3- ANNEXE 3 : Allotissement du marché de travaux de construction du Centre aqualudique (en € HT)

Lots		Marché	Avenant n° 1	Avenant n° 2	Avenant n° 3	Total
Lot n° 1	Terrassement gros œuvre	1 584 600,00		5 819,29		1 590 419,29
Lot n° 2	Charpente bois	260 611,43				260 611,43
Lot n° 3	Étanchéité	262 640,30				262 640,30
Lot n° 4	Menuiseries extérieures	230 068,86		1 481,07		231 549,93
Lot n° 5	Façades	115 789,03				115 789,03
Lot n° 6	Menuiseries intérieures	98 220,92				98 220,92
Lot n° 7	Plâtrerie Peintures	65 484,06				65 484,06
Lot n° 8	Faux-Plafonds	22 903,20				22 903,20
Lot n° 9	Étanchéité- sous carrelage	104 342,49				104 342,49
Lot n° 10	Carrelage Faïence	369 510,90				369 510,90
Lot n° 11	sols souples	3 537,05				3 537,05
Lot n° 12	Serrurerie	163 408,14			493,40	163 901,54
Lot n° 13	Nettoyage de chantier	sans suite				
Lot n° 14	travaux cloisons et équipements immobiliers	119 060,00			2 160,00	121 220,00
Lot n° 15	Traitement de l'eau	522 699,25				522 699,25
Lot n° 16	Chauffage - ventilation	677 765,56				677 765,56
Lot n° 17	Plomberie Sanitaire	191 438,55		762,73	1 344,17	193 545,45
Lot n° 18a	Électricité courants forts et courant faibles	279 664,32			2 810,98	282 475,30
Lot n° 18b	Contrôle accès - monétique - vidéophonie	29 939,00			2 034,00	31 973,00
Lot n° 19	VRD-aménagement paysager	679 841,56	36 367,70	35 303,75		751 513,01
Lot n° 20	Équipement de Bassins	90 286,08				90 286,08
Total		5 871 810,70	36 367,70	43 366,84	8 842,55	5 960 387,79

Source : Compte de gestion

7.4- ANNEXE 4 : Synthèse des comptes d'exploitation du délégataire présentés dans les rapports d'activités

<i>En € HT</i>	2 016	2 017	2 018	2 019
PRODUITS				
Entrées	256 023	218 348	221 228	233 155
Groupes et CE	9 038	7 415	7 292	7 509
Redevance Distributeurs	3 588	3 005	2 867	2 404
Vente Boutique et autres produits	3 379	8 021	11 159	21 622
Compensation pour contraintes de SP	497 565	500 789	486 812	504 274
Total des produits	769 592	737 578	729 358	768 965
<i>pm : Compte d'exploitation prévisionnel contractuel (en € HT constant)</i>	982 840	987 810	992 832	997 902
CHARGES				
Fluides	152 358	160 223	168 889	181 793
Achats	11 856	20 156	15 453	14 506
Services extérieurs	105 482	102 584	105 997	118 797
Autres services extérieurs	62 497	57 155	62 338	64 313
Impôts et taxes	16 833	20 418	12 791	21 876
Charges de Personnel	374 235	370 231	361 579	368 743
Amortissement - investissement	9 903	5 414	9 883	7 919
Autres charges	0	0	0	0
Total charges	733 164	736 182	736 930	777 946
<i>pm : Compte d'exploitation prévisionnel contractuel (en € HT constant)</i>	935 599	941 277	947 901	954 570

Source : comptes rendus d'activité DSP