

Rapport d'observations définitives

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES « CŒUR DE NACRE »

(Calvados)

Exercices 2011 et suivants

Observations délibérées le 18 juillet 2017

SOMMAIRE

SYNTHESE	1
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	2
OBLIGATIONS DE FAIRE	2
I - RAPPEL DE LA PROCEDURE	2
II - FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES	3
A - Présentation de la communauté de communes	3
1 - Démographie et aspects socio-économiques	3
2 - Adhésion à des groupements	4
B - Fonctionnement des instances	4
1 - Conseil communautaire	4
2 - Bureau communautaire	5
3 - Commissions permanentes et réglementaires.....	5
4 - Conseil des maires	5
5 - Règlement intérieur	5
C - Compétences exercées	6
1 - Définition des compétences.....	6
2 - L'exercice effectif des compétences	7
D - Organisation interne	11
1 - Organigramme.....	11
2 - Masse salariale et effectif	12
3 - Gestion des achats publics.....	14
E - Régularité des actes de gestion	15
1 - Subventions aux associations	15
2 - Fonds de concours	16
F - Conclusion	17
III - FIABILITE DES COMPTES	17
A - Qualité de l'information budgétaire	17
1 - Débats d'orientations budgétaires	17
2 - Contenu des documents budgétaires	18
3 - Qualité des prévisions budgétaires.....	18
B - Fiabilité de l'information comptable	19
1 - Connaissance du patrimoine	19
2 - Amortissements.....	19
3 - Comptabilité d'engagement.....	20
4 - Provisions	21
C - Conclusion	22
IV - SITUATION FINANCIERE	22
A - Structure budgétaire	22
1 - Un cadre budgétaire et comptable différencié	22
2 - Flux financiers entre budgets.....	23
3 - Contenu des budgets annexes	24
B - Dépenses et recettes de fonctionnement	25
1 - Recettes de fonctionnement	25
2 - Evolution des dépenses réelles de fonctionnement.....	29
3 - Evolution du solde des recettes et des dépenses de fonctionnement	30
C - Financement des investissements	30
1 - Evolution de la capacité d'autofinancement.....	31
2 - Réalisation des investissements de 2011 à 2016.....	31
3 - Perspectives en matière d'investissement.....	32
4 - Endettement auprès des établissements de crédit	32

D - Conclusion	33
V - GESTION DU CENTRE AQUATIQUE	33
A - Présentation du centre aquatique.....	34
1 - Historique du projet.....	34
2 - Mode de gestion du centre	34
3 - Environnement concurrentiel	36
B - Caractéristiques des conventions de délégation.....	36
1 - Principes généraux	36
2 - Clauses financières	38
C - Analyse de l'exploitation	41
1 - Contrôle du délégataire par le délégant.....	41
2 - Fréquentation du centre.....	42
3 - Résultats financiers	43
4 - Qualité du service	46
D - Conclusion	47
ANNEXES	48

SYNTHESE

A sa création en 2002, la communauté de communes Cœur de Nacre regroupait onze communes situées entre Caen et le littoral. Avec la fusion de deux d'entre elles, en janvier 2016, et l'arrivée de deux nouveaux membres, en janvier 2017, cette collectivité rassemble aujourd'hui douze communes, dont la population totale approche 25 000 habitants.

Les instances de gouvernance sont aujourd'hui bien établies.

Les compétences exercées par la communauté de communes, qui se concentraient initialement sur la gestion des déchets ménagers, se sont étendues à la prise en charge des risques d'inondation et littoraux et à la gestion d'un centre aquatique, d'un office de tourisme intercommunal et d'une pépinière d'entreprises.

Pour accomplir ses nouvelles missions, les moyens de la communauté ont été renforcés. Des progrès peuvent être constatés touchant le fonctionnement interne, la commande publique et, partiellement, l'accueil des gens du voyage. D'autres améliorations sont maintenant à rechercher, en particulier en matière de présentation des documents budgétaires et de fiabilité des comptes.

Des progrès dans ce domaine sont d'autant plus attendus que les nouvelles compétences prises en charge se sont traduites par des dépenses accrues, en fonctionnement comme en investissement, qui n'ont pas été compensées par des recettes supplémentaires équivalentes.

La communauté de communes a pris conscience de la situation et engagé d'ores et déjà des mesures afin de retrouver une capacité d'autofinancement plus élevée dans les années à venir, avec la création d'une taxe de séjour intercommunale et de la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. Ces actions pourraient être utilement complétées par des mesures susceptibles d'améliorer sa capacité de prévision financière et de programmation pluriannuelle des équipements.

L'équipement phare de Cœur de Nacre est son centre aquatique qui, depuis son ouverture en avril 2012, rencontre un succès auprès du public avec une fréquentation annuelle moyenne qui dépasse 193 000 entrées, à la faveur d'une offre diversifiée, allant de l'apprentissage de la natation dans un cadre scolaire à la pratique sportive, en passant par la détente et le loisir pour une clientèle familiale et touristique.

Le maintien d'un haut niveau de fréquentation demeure indispensable pour assurer l'équilibre économique de l'exploitation du centre, dont la gestion est confiée à un opérateur privé dans le cadre de deux délégations de service public qui couvrent successivement les périodes 2012 à 2016, puis 2017 à 2021. Si les résultats financiers du délégataire ont dépassé les prévisions, grâce à un public plus nombreux que celui initialement estimé, la collectivité assume également un financement très conséquent qui représente 360 000 euros par an, en moyenne.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Modifier les délibérations relatives aux amortissements pour adapter les durées retenues et couvrir les frais d'études, ainsi que les subventions d'investissement reçues.
2. Revoir les pratiques en matière de provisionnement pour limiter leur périmètre aux risques et charges probables.
3. Réaliser, pour tout futur projet important, une étude de son impact budgétaire en fonctionnement, afin de s'assurer de sa soutenabilité financière.
4. Mettre en place un plan pluriannuel des investissements détaillé pour évaluer avec précision les besoins en matière de financement à moyen terme.
5. Revoir les clauses de la concession d'exploitation du centre aquatique relatives à la compensation versée au délégataire, de façon à définir chaque contrainte de service public, à en chiffrer l'impact et à établir, de façon transparente et vérifiable, les modalités de calcul de cette compensation.

OBLIGATIONS DE FAIRE

1. Adapter les statuts de la communauté de communes pour tenir compte du nouveau champ des compétences obligatoires.
2. Mettre en place des inventaires physique et comptable précis pour disposer d'une vision exhaustive du patrimoine.
3. Enrichir le contenu du rapport joint au débat d'orientations budgétaires, conformément aux dispositions des articles L. 5211-36 et L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).
4. Tenir une comptabilité des engagements de dépenses exhaustive, conformément aux dispositions des articles L. 5211-36 et L. 2342-2 du CGCT.

I - RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la communauté de communes Cœur de Nacre, à partir de l'année 2011. C'est de 2011 en effet que date le précédent rapport d'observations définitives adressé à l'ordonnateur de l'établissement public (cf. annexe n° 1).

Par lettres en date du 4 novembre 2016, le président de la chambre en a informé M. Franck Jouy, président de la communauté de communes en fonctions, et M. Alain Yaouanc, président jusqu'en avril 2014. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 1^{er} mars 2017 entre MM. Jouy et Yaouanc, et le rapporteur.

Lors de sa séance du 16 mars 2017, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises à MM. Jouy et Yaouanc. La société Récréa a été destinataire d'un extrait qui la concerne. La réponse de M. Jouy a été enregistrée le 10 juillet au greffe de la chambre et celle de M. Yaouanc, le 26 juin 2017. La société Récréa n'a pas répondu.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 18 juillet 2017, le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué au président en fonctions et, pour la partie le concernant, à son prédécesseur en fonctions au cours de la période examinée. Ce rapport, auquel sont jointes les réponses qui engagent la seule responsabilité de leur auteur, devra être communiqué par le président au conseil communautaire lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera communicable dans les conditions prévues au livre III du code des relations entre le public et l'administration.

II - FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES

A - Présentation de la communauté de communes

Créée en 2002, la communauté de communes Cœur de Nacre a vu son périmètre étendu en 2017 aux communes de Revières et de Courseulles-sur-Mer, ce qui a entraîné une augmentation de l'ordre de 25 % de la superficie et de la population de la collectivité.

Le schéma départemental de coopération intercommunale indique également que la logique voudrait que la communauté de communes Cœur de Nacre rejoigne, à terme, la communauté urbaine de Caen-la-Mer pour des questions de cohérence territoriale, notamment en matière de déplacements, de bassins de vie et de services offerts à la population.

Toutefois, l'arrêté d'extension de périmètre en date du 29 septembre 2016 ne mentionne pas cette perspective. De plus, lors d'une délibération du 25 juin 2015, le conseil communautaire de Cœur de Nacre émettait un avis défavorable à une fusion avec Caen-la-Mer. En revanche, Cœur de Nacre souhaite coopérer avec Caen-la-Mer, en particulier dans les domaines du tourisme et des transports. Cette volonté s'est traduite par la réactivation d'un groupe de travail afin d'envisager des partenariats avec Caen-la-Mer, comme évoqué lors de la réunion du conseil communautaire du 18 octobre 2016.

1 - Démographie et aspects socio-économiques

Le développement de la communauté de communes est porté à la fois par sa ville-centre de plus de 5 000 habitants, Douvres-la-Délivrande, reconnue comme pôle principal¹ par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du pôle métropolitain « Caen Normandie Métropole », et par ses communes côtières qui constituent des atouts touristiques.

Si l'on ne tient pas compte du changement de périmètre intervenu en 2017, Cœur de Nacre est un territoire dont le dynamisme démographique s'étiolle depuis plusieurs décennies. Le rythme de croissance annuelle de la population qui était supérieur à 3 % entre 1975 et 1982 atteint des rythmes annuels inférieurs à 1 % depuis les années 2000. Entre 2008 et 2013, l'évolution démographique annuelle se limite à 0,6 %.

La population de la communauté de communes est plus âgée que la moyenne française (voir tableau n° 2 de l'annexe n° 3), avec une tranche d'âge des personnes de 60 ans et plus qui représente 29,8 % de la population, et même 34,9 % dans les communes littorales, alors qu'elle n'est que de 25,2 % dans le Calvados.

¹ Les pôles principaux sont constitués par des communes urbaines ou ensemble de communes dont le poids de population, le niveau d'équipement et de service, les activités économiques et la facilité potentielle de liaison avec l'agglomération en font des relais essentiels du développement dans les espaces périurbains et ruraux du schéma de cohérence territoriale. Ces communes doivent renforcer leur rôle polarisant. Elles ont donc vocation à accueillir des développements résidentiels importants dans le respect des dispositions liées à la densité et à la mixité des formes urbaines figurant au chapitre III du schéma. De plus, elles constituent des sites privilégiés pour l'accueil d'activités économiques, d'équipements et de services publics.

Cœur de Nacre se caractérise par un revenu fiscal médian par unité de consommation relativement élevé : 22 877 €, contre 19 850 € dans le Calvados et 19 707 € en Normandie, en raison de la surreprésentation des cadres et professions intellectuelles supérieures et des retraités.

En matière économique, les communes de Cœur de Nacre ont historiquement une vocation agricole et touristique, avec une activité balnéaire et l'attrait lié à leur patrimoine historique. Au niveau commercial, Douvres-la-Délivrande et Courseulles-sur-Mer jouent un rôle de pôle, en regroupant un grand nombre d'enseignes dans leur périphérie, mais aussi dans leur centre-ville où se concentrent de nombreux commerces de proximité et de bouche.

En forte croissance dans la décennie 70, l'extension de l'offre de logements s'est nettement ralentie, notamment depuis 2006. Avec 60,4 %, les résidences principales sont majoritaires dans le parc de logements. Néanmoins, la vocation touristique du littoral attire de nombreux résidents secondaires. Si la part des résidences secondaires est globalement de 33,9 %, elle monte à 44,2 % pour les communes littorales, et jusqu'à 53 % à Courseulles-sur-Mer.

2 - Adhésion à des groupements

La communauté de communes adhère au pôle métropolitain « Caen Normandie Métropole », composé de 26 établissements publics de coopération intercommunale regroupant près de 800 000 habitants, et des trois départements du Calvados, de la Manche et de l'Orne. Il constitue un outil de coordination et de coopération sur le territoire. Il assure des fonctions de représentation, de négociation et de contractualisation auprès des autres acteurs territoriaux. Enfin, il exerce, « à la carte », des compétences spécifiques en matière de cohérence territoriale, d'équilibre, de développement et d'innovation du territoire.

Cœur de Nacre adhère également au syndicat pour la valorisation et l'élimination des déchets ménagers de l'agglomération caennaise (SYVEDAC), qui a pour mission le traitement et la valorisation des déchets ménagers et assimilés issus des collectes organisées par les collectivités ou groupements membres, soit près de 130 000 tonnes de déchets par an.

Enfin, la communauté de communes figure parmi les membres de l'agence d'urbanisme de Caen Normandie Métropole (AUCAME). Cette association est chargée de suivre les évolutions urbaines et de réaliser des études d'urbanisme, d'aménagement et de développement territorial.

B - Fonctionnement des instances

1 - Conseil communautaire

La communauté de communes est administrée par un organe délibérant, le conseil communautaire. Comme indiqué dans l'article 1 du règlement intérieur, le conseil se réunit au moins une fois par trimestre. En pratique, les réunions sont plus fréquentes, avec une moyenne annuelle de 8,3 sur la période de 2010 à 2016.

Lors de l'examen de la chambre, un contrôle aléatoire a été réalisé sur l'une des réunions du conseil communautaire. Il a permis de constater que les convocations, les comptes rendus et les affichages des documents sont établis de façon adéquate.

La composition du conseil communautaire a évolué au fil du temps (voir tableau n° 1 de l'annexe n° 4), passant de 37 sièges en 2011 à 33 depuis le 1^{er} janvier 2017.

2 - Bureau communautaire

Les règles de composition du bureau ont évolué à plusieurs reprises, dans le respect des dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT). Dans sa séance du 16 février 2017, le conseil communautaire a décidé d'inviter aux réunions du bureau les maires non membres de celui-ci, qui pourront participer aux travaux sans voix délibérative.

Par délibérations du 19 juillet 2010, puis du 29 avril 2014, le conseil communautaire a décidé de donner des délégations au bureau, définies dans le respect des limites fixées par l'article L. 5211-10 du CGCT.

Sur la période 2011 à 2016, le bureau s'est réuni en moyenne sept fois par an. Les procès-verbaux des conseils communautaires mentionnent bien les actes effectués dans le cadre des délégations accordées au bureau.

3 - Commissions permanentes et réglementaires

Le nombre et le périmètre des commissions permanentes ont évolué sur la période contrôlée (voir tableau n° 2 de l'annexe n° 4). Initialement, la communauté comptait six commissions permanentes. Trois modifications ont ensuite été prises, concernant les écoles de musique, le tourisme et la question des inondations, défense contre la mer et prévention des risques naturels. Par délibération du 29 avril 2014, le conseil communautaire a modifié la structure des commissions en réduisant leur nombre à sept, soit un nombre équivalent à celui des vice-présidents.

4 - Conseil des maires

Comme d'autres communautés de communes, Cœur de Nacre a choisi de créer une structure informelle, le conseil des maires, associant le président du conseil communautaire et les maires des communes membres. Le directeur général des services de la communauté de communes est également invité à ces réunions. A compter de 2014, afin de mieux partager l'information et enrichir les débats, les réunions sont élargies aux membres du bureau communautaire qui ne sont pas maires.

Le conseil des maires a vocation à évoquer les dossiers à fort enjeu stratégique et politique, en amont de leur examen par le conseil communautaire, en vue d'apporter un éclairage à ce dernier. Le président du conseil communautaire peut également intervenir pour exposer les projets à venir et informer le conseil des sujets jugés importants.

Sur la période 2014 à 2016, le conseil a notamment débattu de l'élargissement de la communauté de communes, de son rapprochement avec Caen-la-Mer, de l'exercice des compétences ou des évolutions de gouvernance.

Avec le récent élargissement du bureau à l'ensemble des maires (cf. *supra*), une réflexion pourrait être conduite sur l'avenir du conseil des maires.

5 - Règlement intérieur

En application des articles L. 2121-8 et L. 5211-1 du CGCT, il incombe aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) comprenant au moins une commune membre de 3 500 habitants, de se doter d'un règlement intérieur organisant librement leur fonctionnement dans les limites du droit.

Au cours de la période contrôlée, deux règlements intérieurs ont été adoptés par le conseil communautaire, après renouvellement de ses membres, en 2008 et 2014. Le document actuel comprend sept chapitres : les travaux préparatoires aux séances du conseil communautaire, la tenue des séances du conseil communautaire, les débats et le vote des délibérations, les comptes rendus des débats et des décisions, les commissions communautaires, le bureau communautaire et les dispositions diverses.

L'examen des chapitres montre que les dispositions couvrent de manière satisfaisante le fonctionnement du conseil communautaire, des commissions et du bureau.

C - Compétences exercées

1 - Définition des compétences

Sur la période examinée par la chambre, deux changements sont intervenus (voir annexe n° 5) : un arrêté préfectoral du 24 janvier 2013 a modifié l'étendue des attributions de la communauté de communes à la création et la gestion des offices de tourisme, la gestion des risques d'inondation et littoraux, ainsi que la création des nouveaux équipements pour la petite enfance ; un arrêté préfectoral du 1^{er} septembre 2016 a habilité la communauté de communes à instruire les actes d'autorisation d'occupation des sols pour le compte des communes membres.

En revanche, comme plusieurs communes ont souhaité conserver la gestion de leur plan local d'urbanisme, cette compétence n'a pas été transférée à la communauté de communes en 2017.

a - Examen de la définition des compétences

En ce qui concerne la compétence relative à la création, l'aménagement et l'entretien de voiries d'intérêt communautaire, la chambre avait formulé une recommandation lors du précédent contrôle ; elle soulignait que l'intérêt communautaire était défini en scindant l'investissement qui était porté par la communauté et le fonctionnement à la charge des communes.

La rédaction des statuts a bien été modifiée lors de la mise à jour de 2013. Les charges de fonctionnement liées à l'entretien et la gestion des dépendances, telles que les espaces verts, sont désormais du ressort de la communauté de communes. Elles apparaissent dans les dépenses de fonctionnement à compter de fin 2013. Leur coût annuel s'établit ensuite à 9 500 € en moyenne. Cependant, certains éléments restent toujours de la compétence des communes, à savoir le nettoyage, le déneigement, le salage, l'éclairage public, la signalisation routière, la sécurité routière et le droit de police sur les voies des zones d'activités économiques.

La prise en compte des évolutions législatives sur le champ des compétences transférées suscite également une observation. En effet, les articles 64 et 81 de la loi NOTRe ont placé dans les compétences obligatoires, d'une part, l'aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage, d'autre part, la collecte et le traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.

Ces compétences sont d'ores et déjà exercées par Cœur de Nacre. Cependant, elles figurent au titre des compétences optionnelles dans le cadre de la politique du logement et du cadre de vie pour les aires d'accueil des gens du voyage, et dans le cadre de la protection et mise en valeur de l'environnement pour la collecte et le traitement des déchets ménagers. La chambre recommande donc à la communauté de communes de modifier la rédaction des statuts pour prendre en compte le nouveau champ des compétences obligatoires. L'ordonnateur a indiqué qu'il envisageait de le faire d'ici la fin de l'année 2017.

2 - L'exercice effectif des compétences

Dans son rapport de juillet 2011, la chambre régionale des comptes soulignait que la communauté de communes se caractérisait par l'exercice effectif d'un nombre réduit de compétences, à l'exception de la gestion des déchets ménagers. Depuis, la situation a nettement évolué, avec une augmentation très significative des compétences prises en charge. Toutefois, en l'absence d'un projet commun formalisé qui donnerait une perspective générale, elles peuvent être perçues avant tout comme une juxtaposition de missions indépendantes. En réponse, la communauté de communes a indiqué qu'elle avait lancé en partenariat avec l'AUCAME la définition d'un projet de territoire, qui devrait être achevé d'ici la fin de l'année 2017.

Trois caractéristiques méritent d'être relevées dans l'exercice de ces compétences. Certaines réalisations illustrent des démarches pertinentes d'optimisation et de mutualisation. Par ailleurs, la collectivité fait appel de façon significative à des tiers pour la mise en œuvre des missions. Enfin, à l'instar du constat réalisé en 2011, certaines compétences inscrites dans les statuts de la collectivité ne sont pas exercées, ou ne le sont que partiellement.

a - *Démarches d'optimisation et de rationalisation*

(1) *Création de l'école de musique intercommunale*

La communauté de communes est chargée de l'enseignement musical. Initialement, la gestion de cet enseignement était confiée à trois associations : l'association pour le développement et l'enseignement de la musique (ADEM) à Douvres-la-Délivrande, l'école de musique de Luc-sur-Mer et l'association « Guitare pour tous » à Luc-sur-Mer. A la suite de la liquidation judiciaire de l'école de musique de Luc-sur-Mer et de la dissolution de l'ADEM, la communauté de communes a décidé, le 4 avril 2013, d'assurer directement la gestion de cette mission en créant une école de musique intercommunale.

Même si l'école de musique intercommunale assure un enseignement de la guitare et de la batterie, la communauté de communes a choisi de continuer à financer l'association « Guitare pour tous ». En effet, les deux structures sont complémentaires. En particulier, l'association n'intervient pas sur les cursus officiels de formation musicale et instrumentale. Elle ne prépare pas non plus aux examens et aux qualifications. Pour s'assurer de cette complémentarité entre structures, un partenariat avec l'association figure désormais dans le projet d'établissement de l'école de musique intercommunale.

Lors de son intégration au 1^{er} janvier 2017, la commune de Courseulles-sur-Mer disposait d'une école de musique, gérée par une association. Les activités de cette association vont se poursuivre lors de l'année scolaire 2017-2018 avant de fusionner avec l'école de musique intercommunale pour poursuivre la démarche de mutualisation des moyens et de réduction des structures. Un lieu d'enseignement de proximité à Courseulles-sur-Mer sera maintenu comme confirmé par délibération en date du 30 mai 2017 du conseil communautaire.

(2) *Changement du mode de financement de l'enlèvement des ordures ménagères*

Une évolution dans le mode de financement de la collecte des déchets a été décidée en avril 2015 pour remplacer la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) par une redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM). L'objectif de cette substitution est, notamment, de diminuer les quantités de déchets produits et ainsi de mieux maîtriser le budget qui en découle. Au vu des résultats recensés auprès d'autres organismes, Cœur de Nacre espère une baisse de l'ordre de 30 % du volume des déchets.

Si le changement a été décidé en 2015, la taxe sera applicable en 2019, la bascule s'organisant autour d'une démarche structurée auprès de la population et prenant en compte l'arrivée de Courseulles-sur-Mer et Revières au sein de la communauté. En 2016, une campagne de communication et une enquête ont été conduites auprès des foyers. Ces premières actions portent d'ores et déjà leurs fruits en matière de sensibilisation et de responsabilisation des usagers, puisqu'une réduction de 10 % du volume des déchets a été constatée. Les années 2017 et 2018 seront une période de test pour le futur système de facturation. En effet, une simulation illustrant les coûts prévisibles, en fonction du mode de calcul applicable en 2019, sera fournie à titre indicatif à chaque foyer. Un site internet sera déployé et des réunions publiques organisées.

(3) *Création et gestion d'une cellule emploi intercommunale*

Depuis 2013, la communauté de communes est compétente pour créer et gérer une cellule emploi et pour conduire des actions en faveur de l'emploi.

Conformément à cette attribution, une cellule emploi a été mise en place. Cette structure propose un service de proximité dans le domaine de l'emploi à l'ensemble des habitants de Cœur de Nacre, en l'absence d'une agence locale de Pôle emploi. Les actions conduites recouvrent notamment la mise à disposition des offres de Pôle emploi, l'aide à la rédaction de candidatures, l'accès informatique à la recherche d'emploi. La cellule est située à Douvres-la-Délivrande, avec une permanence hebdomadaire à Bernières-sur-Mer. Un agent de la communauté est affecté à la cellule emploi. Le coût annuel avoisine 30 000 €. Un partenariat avec Pôle emploi a été signé pour bénéficier de son expertise en vue d'assurer des prestations de qualité auprès des demandeurs d'emploi et des entreprises.

Depuis 2014, la communauté de communes a repris l'organisation du forum annuel sur l'emploi, précédemment géré par Douvres-la-Délivrande. Le forum vise à constituer un lieu d'échanges entre les entreprises du territoire et les demandeurs d'emploi. Il offre aux visiteurs la possibilité de rencontrer les acteurs de la formation et de l'insertion. Le forum, organisé le 30 mars 2016, a réuni près de 70 exposants et plus de 400 visiteurs. Il aurait potentiellement favorisé une vingtaine de recrutements.

Enfin, un partenariat historique existait entre les communes de Bernières-sur-Mer et de Luc-sur-Mer avec l'association « *Mission locale Caen-la-Mer Calvados centre* ». L'objectif de cette association est d'assurer un accueil à destination des jeunes de 16 à 25 ans ne dépendant plus du système scolaire, et de les informer sur les possibilités de se former, travailler, se loger et se soigner. En 2013, la communauté de communes a envisagé d'adhérer à l'association mais le prix de la cotisation (plus de 23 000 € par an) a été jugé prohibitif. De plus, des éléments d'évaluation des résultats des missions locales existantes manquaient. Des interrogations subsistaient également sur le public visé et un doublon éventuel avec les actions de la cellule emploi. Le conseil communautaire a donc décidé, le 26 septembre 2013, de ne pas y adhérer, tout en ajoutant que Cœur de Nacre rembourserait les adhésions communales de Luc-sur-Mer et Bernières-sur-Mer. Depuis, des discussions se poursuivent entre la communauté de communes et l'association pour parvenir à un accord sur une adhésion à un coût moindre pour la collectivité, qui reste la cible à atteindre dans le cadre d'une véritable politique communautaire.

(4) Instruction des actes d'autorisation d'occupation des sols

L'article 134 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, qui modifie l'article L. 222-8 du code de l'urbanisme, prévoit la fin de l'instruction par les services déconcentrés de l'Etat au 1^{er} juillet 2015 des actes d'urbanisme des communes qui bénéficiaient encore de ce service, dès lors qu'elles sont comprises dans un EPCI de plus 10 000 habitants. Les communes de Cœur de Nacre étaient concernées par cette échéance.

En réponse, le conseil communautaire a décidé, le 25 juin 2015, la création d'un service commun au sein de la communauté de communes, chargé de l'instruction des actes d'urbanisme des communes membres. Le fonctionnement de la structure est encadré par une convention de service signée entre la communauté de communes et ses membres.

Le service a été mis en place dès le 1^{er} juillet 2015, soit avant la modification des statuts par arrêté préfectoral. Cette inversion dans le calendrier s'explique par le besoin urgent des communes de disposer du service en 2015.

Les moyens humains du service commun sont composés de personnels titulaires de la communauté de communes mais également d'agents des communes, qui sont mis à disposition. Cette mixité des statuts du personnel vise à optimiser le fonctionnement du service, tout en permettant aux agents d'enrichir leurs missions et compétences. Début 2017, quatre agents composent le service, dont trois sont mis à disposition.

b - Recours à des tiers pour exercer les missions

La communauté de communes recourt de façon importante à des tiers dans l'exercice de ses compétences. Ce choix de gestion exige la mise en place de dispositifs de contrôle sur l'utilisation des contributions et des subventions versées, sur le respect des cahiers des charges et le fonctionnement des services confiés. Les événements survenus au sein de l'école de musique de Luc-sur-Mer ont d'ailleurs montré l'existence du risque de mauvaise gestion au sein d'une association.

(1) Aménagement de l'espace

L'exercice de la compétence est partiellement transféré au pôle métropolitain « *Caen Normandie Métropole* » qui a en charge la définition des grandes orientations en matière d'aménagement de l'espace et de développement durable, ainsi que la rédaction du schéma de cohérence territoriale.

(2) Traitement des déchets

En matière de déchets ménagers, le mode d'organisation qui prévalait en 2011 perdure. La communauté de communes assure la collecte des déchets et la gestion des déchetteries. Le traitement des déchets est transféré au syndicat pour la valorisation et l'élimination des déchets ménagers de l'agglomération caennaise (SYVEDAC).

Pour ses deux déchetteries historiques, la communauté a choisi de confier la gestion à un prestataire dans le cadre d'un marché public. Au 1^{er} janvier 2017, la déchetterie de Courseulles-sur-Mer est venue s'y ajouter. Actuellement gérée par le syndicat mixte de traitement et de valorisation des déchets ménagers de la région ouest du Calvados (SERO), elle pourrait, à court terme, adopter le même mode de gestion que les deux autres déchetteries.

(3) *Gestion des relais d'assistantes maternelles*

Depuis son origine, la communauté de communes prend en charge l'offre d'accueil individuel en recourant à deux relais d'assistantes maternelles², dont la gestion est confiée à la Mutualité française du Calvados. Le coût de cette gestion est de l'ordre de 50 000 € par an pour la collectivité.

(4) *Prévention de la délinquance et des addictions*

La communauté de communes est également compétente pour la prévention de la délinquance et des addictions, et pour participer à des actions visant à développer la promotion de la santé et la prévention sur son territoire. L'exercice de cette compétence est délégué à l'association douvraise animation jeunes (ADAJ). Le travail est effectué par des personnels qualifiés (éducateur spécialisé, moniteur éducateur), notamment dans les établissements scolaires. Le coût pour la collectivité approche 60 000 € par an.

(5) *Office de tourisme intercommunal*

Consécutivement au renforcement des compétences, décidé en 2013, la communauté de communes a mis en place un office de tourisme intercommunal, qui remplace les offices de tourisme des communes littorales et le syndicat d'initiative de Douvres-la-Délivrande. La gestion de l'office est assurée par une association créée en janvier 2014. Les relations entre cette association, dont le financement est assuré par une subvention annuelle, et la communauté de communes sont régies par une convention d'objectifs et de moyens signée en janvier 2015. Les montants attribués s'élèvent à 390 000 € en 2015 et 395 000 € en 2016. La fréquentation de l'office de tourisme a atteint près de 65 000 visiteurs en 2015. L'office de tourisme intercommunal est classé en catégorie 1 selon le classement national des offices de tourisme et a obtenu la marque tourisme et handicap, ainsi que le label « Normandie qualité tourisme ».

c - *Compétences exercées partiellement ou non exercées*

(1) *Création et gestion des nouveaux équipements pour la petite enfance*

Cette compétence a été ajoutée en 2013. Dans ce cadre, la communauté a sollicité la Mutualité française du Calvados afin de réaliser un diagnostic territorial sur les besoins en mode de garde des jeunes enfants, dont il ressort que l'offre présente sur la communauté de communes, pour les enfants de zéro à trois ans, est satisfaisante. Par ailleurs, Cœur de Nacre n'est pas, au regard des analyses de la caisse d'allocations familiales, un territoire considéré comme prioritaire pour bénéficier de financements pour l'ouverture d'une crèche.

(2) *Aires d'accueil des gens du voyage*

La communauté de communes prend en charge la création et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage. Le schéma départemental d'accueil des gens du voyage du Calvados prévoit la création de deux aires pour Cœur de Nacre : une aire de grand passage et une aire permanente. Leur absence avait été soulignée dans le rapport de la chambre régionale des comptes de Basse-Normandie de 2011.

L'aire de grand passage prévue par le schéma départemental d'accueil des gens du voyage est entièrement opérationnelle depuis 2016. L'acquisition du terrain et son aménagement ont coûté environ 260 000 € HT, dont 30 % a été financé par l'Etat sous forme de subvention.

² Les relais d'assistantes maternelles (RAM) ont pour objectif d'organiser et d'améliorer l'accueil des enfants par les assistantes maternelles. Ce sont des lieux d'écoute, d'information et d'accompagnement pour les parents et les assistantes maternelles.

En revanche, la création d'une aire permanente n'a pas abouti à ce jour, même si un projet avait permis de définir un emplacement d'une capacité de 20 places. Le budget prévisionnel était de 640 000 € HT, subventionné par l'Etat à hauteur de 150 000 €. En effet, le schéma départemental est actuellement en cours de révision. Le calibrage et la nature des aires qui incombent à Cœur de Nacre pourraient être adaptés, voire complètement revus.

(3) *Transport extra-scolaire de desserte du centre aquatique*

Cette compétence facultative a été ajoutée en 2013, à la suite de l'ouverture du centre aquatique en avril 2012 et couvre deux volets : d'une part, le transport scolaire de desserte du centre aquatique, d'autre part, la mise en œuvre de mesures pour faciliter le transport extra-scolaire de desserte du centre aquatique.

Si le transport scolaire est assuré depuis la rentrée de septembre 2014 par l'intermédiaire d'un marché souscrit auprès d'une société de transport dont le coût approche 24 000 € par an, aucune mesure n'a été prise jusqu'à présent en matière de facilitation du transport extra-scolaire.

(4) *Développement numérique*

Depuis 2013, la communauté de communes exerce la compétence de développement du réseau numérique, en partenariat avec le réseau d'initiative publique lancé par le conseil départemental du Calvados, tout en n'interférant pas avec l'action de ce dernier.

En pratique, en vertu du principe de non-interférence avec le réseau porté par le conseil départemental, la communauté de communes n'a pas opéré de déploiement du réseau. C'est le conseil départemental qui s'en occupe dans le cadre d'une délégation de service public conclue avec un opérateur d'infrastructures numériques. La communauté de communes suit l'avancement des travaux et pourrait, éventuellement, solliciter une accélération pour les communes de son territoire, qui sont programmées dans les phases ultérieures du programme, comme précisé lors de la réunion du conseil communautaire du 28 avril 2015. Jusqu'à présent, l'exercice de cette compétence apparaît donc symbolique.

D - Organisation interne

1 - Organigramme

Au début de la période examinée, l'effectif propre de la communauté de communes était très réduit, avec seulement cinq personnes placées directement sous la responsabilité du président. Pour effectuer l'ensemble des tâches administratives en matière de ressources humaines et financières, la communauté de communes bénéficiait de mises à disposition d'agents de la commune de Douvres-la-Délivrande pour une partie de leur temps de travail.

Au fil du temps et de la montée en puissance des compétences exercées, il est devenu nécessaire de structurer l'organisation interne et de renforcer son encadrement. Ainsi, le conseil communautaire a décidé, par délibération du 29 mars 2012, la création d'un emploi fonctionnel de directeur général des services (DGS) à compter du 1^{er} avril 2012. Le recrutement a été effectif en janvier 2013.

Actuellement, le DGS supervise l'ensemble des personnels de la communauté de communes (voir tableau n° 1 de l'annexe n° 6). Il assure la gestion des agents du service administratif. Il encadre le responsable de l'école de musique, qui gère les assistants d'enseignement artistique depuis septembre 2013. Depuis juillet 2015, le DGS encadre également le responsable du service commun chargé de l'instruction des actes d'urbanisme des communes membres. Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2017, les deux agents qui travaillaient au sein de la déchetterie de Courseulles-sur-Mer ont été transférés à la communauté de communes.

2 - Masse salariale et effectif

a - *Evolution de l'effectif*

Un suivi de l'effectif est présenté par la communauté de communes, d'une part, tous les deux ans, dans le cadre de l'élaboration du bilan social, d'autre part, chaque année, en annexe du budget primitif comme du compte administratif.

L'examen de ces documents a révélé la présence d'erreurs régulières dans certains tableaux. En particulier, la saisie des données demande de recourir à différentes méthodes de comptabilisation des effectifs. En fonction des situations, les calculs doivent être effectués par personnes physiques, par équivalents temps plein (ETP) ou bien par équivalents temps plein travaillé (ETPT). Or des confusions se sont produites entre ces trois notions. Il en ressort que toutes les données ne sont pas exploitables, notamment pour ce qui concerne la comptabilisation en équivalents temps plein travaillé.

La chambre invite donc à une vigilance accrue sur la saisie des informations sur l'effectif en équivalents temps plein travaillé.

Entre 2012 et 2017, le nombre d'agents est passé de cinq à vingt-neuf, soit presque six fois plus. Cette hausse s'explique essentiellement par la reprise en gestion directe de l'école de musique, décidée en septembre 2013. Auparavant, seule la personne responsable de l'enseignement musical faisait partie des agents de la communauté de communes. Depuis, 17 emplois d'assistants d'enseignement ont été ajoutés. Pour les services administratifs, une augmentation est également constatée, puisque le personnel a plus que doublé, passant de quatre à neuf. Cette évolution apparaît en lien avec la montée des compétences exercées.

Le nombre d'équivalents temps plein évolue de 4,4 à 16,8, évolution qui paraît parallèle à l'accroissement du champ des compétences exercées. Elle est cependant plus mesurée que celle du nombre des agents car tous les assistants d'enseignement artistique travaillent à temps partiel.

b - *Evolution de la masse globale des rémunérations*

La masse globale des rémunérations

Le périmètre de la masse globale des rémunérations est plus large que la prise en compte des salaires des employés.

Elle comprend d'abord les charges de personnel et frais assimilés. Il s'agit notamment des salaires bruts, de la part patronale des cotisations sociales, des impôts et taxes relatifs aux dépenses de personnel, des indemnités chômage et de certaines prestations sociales, comme les tickets restaurants. Ces charges distinguent également les personnels directement employés de ceux qui sont mis à disposition par des organismes externes. En matière budgétaire, ces charges sont regroupées dans le chapitre 12.

La masse globale des rémunérations intègre aussi les rémunérations d'intermédiaires et d'honoraires, les déplacements professionnels et les missions, ainsi que les indemnités des élus.

La masse salariale globale progresse vivement au cours de la période (plus de 840 000 € en 2015, contre 348 000 € en 2011), soit une hausse de 24,7 %, en moyenne annuelle. Comme en matière d'effectif, cette évolution est essentiellement liée à la montée des compétences exercées. La communauté de communes souligne également que les moyens humains apparaissent encore très modestes eu égard à la taille de la collectivité.

Les charges de personnel et frais assimilés représentent en moyenne 78,4 % de la masse globale des rémunérations. Ainsi, la part des dépenses relatives aux personnels externes est très minoritaire, avec une moyenne annuelle de 52 611 € au sein d'une enveloppe de 454 254 €.

Au sein des dépenses relatives aux personnels internes, la rémunération principale des personnels titulaires augmente deux fois moins vite que leur régime indemnitaire, à savoir 21 % contre 42 % (voir tableau n° 3 de l'annexe n° 6). Cet écart s'explique essentiellement par l'embauche du directeur général des services en 2013, dont les primes représentent une part importante du salaire.

Les dépenses relatives aux personnels externes correspondent, notamment, au remboursement des mises à disposition dont bénéficie la communauté de communes. En premier lieu, dans le cadre d'un partenariat de longue date, Cœur de Nacre dispose à temps partiel d'une partie des personnels administratifs de la commune de Douvres-la-Délivrande pour effectuer des travaux en matière de ressources humaines et de comptabilité. L'intérêt de cette organisation avait été souligné dans le précédent rapport de la chambre régionale des comptes de Basse-Normandie, sous réserve de mettre à jour les conventions de mise à disposition afférentes. Les modifications demandées ont été réalisées fin 2011. En second lieu, des mises à disposition sont utilisées pour le nettoyage des locaux de l'office de tourisme et pour le service commun chargé de l'instruction des actes d'urbanisme.

(1) L'analyse par fonction des charges de personnel et frais assimilés

Les services généraux administratifs représentent le premier poste de dépenses sur la période 2011 à 2015, avec 39 % du total, en moyenne. La progression la plus importante est observée sur la fonction culture, avec un passage de 49 276 € en 2011 à 306 874 € en 2015, soit 48 % du total.

La collecte et le traitement des ordures ménagères sont le seul poste qui n'augmente pas de 2011 à 2015. En effet, l'organisation mise en place pour assurer cette compétence n'a pas évolué sur la période. En vue du remplacement de la TEOM par la REOM, un renforcement de ce service a été décidé, le 29 juin 2016, par le conseil communautaire, sous la forme d'un contrat à durée déterminée d'un an. Les deux agents qui travaillaient au sein de la déchetterie de Courseulles-sur-Mer ont été transférés le 1^{er} janvier 2017.

En matière d'action économique, la hausse de 76 % constatée sur la période provient du renforcement des moyens consacrés à l'aide au tourisme à compter de 2014. Une personne est affectée à cette fonction. Il ne s'agit pas d'un nouveau recrutement mais d'un changement de rattachement budgétaire de l'agent chargé de la communication et du tourisme. L'impact financier global est donc neutre : la hausse des dépenses sur le tourisme est compensée par la baisse sur les services généraux administratifs.

(2) *L'évolution des autres éléments de la masse globale des rémunérations*

Le poste relatif aux rémunérations d'intermédiaires et honoraires est très fluctuant : si sa moyenne s'établit à environ 35 000 €, son minimum se situe à 10 912 € en 2011, alors que la valeur maximale est atteinte en 2014, avec 73 332 €. Les honoraires représentent plus de 92 % de l'enveloppe. Le montant élevé constaté en 2014 s'explique en grande partie par des dépenses à hauteur de presque 48 000 € pour les indemnités des deux candidats non retenus dans le cadre du concours restreint, organisé pour le marché de maîtrise d'œuvre pour la réalisation d'un équipement culturel communautaire.

Le poste associé aux indemnités et frais des élus recouvre les indemnités du président du conseil communautaire et celles des vice-présidents, ainsi que les cotisations sociales qui s'y rapportent. A la suite de l'élection du nouveau conseil communautaire en 2014, une délibération a été prise pour déterminer le montant des indemnités du président et des vice-présidents. L'indemnité brute annuelle du président est fixée à 20 984 €, celle d'un vice-président s'élève à 8 211 €. Ces montants sont conformes au plafond défini par l'article L. 5211-12 du CGCT.

3 - Gestion des achats publics

Lors du précédent contrôle de la chambre régionale des comptes de Basse-Normandie, une observation avait été formulée sur la nécessité de se conformer aux règles de la commande publique en ce qui concerne la mise en concurrence et la passation des avenants. Une analyse de la situation actuelle dans ces deux domaines a donc été réalisée.

a - *Mode d'organisation*

En matière documentaire, la communauté ne dispose pas d'un guide interne de la commande publique mis à jour régulièrement. Un règlement sur la passation des marchés publics servant de guide a été produit en 2009 mais il est devenu obsolète, en l'absence de mise à jour. Il n'est donc plus utilisé aujourd'hui. Toutefois, la communauté de communes s'est engagée à réactualiser ce guide.

En l'absence de procédure formalisée, la collectivité indique être attentive à l'évolution de la réglementation des marchés publics et s'appuyer sur les règles et les principes de la commande publique. En-dessous du seuil actuellement fixé à 25 000 € HT, la collectivité sollicite plusieurs devis auprès des prestataires concernés. Au-delà, une publicité est systématiquement effectuée sur le profil d'acheteur et selon les montants ou la nature du marché sur d'autres organes (BOAMP³, journaux d'annonces légales...). Par ailleurs, au-delà du seuil, l'avis de la commission d'appel d'offres est sollicité de manière systématique. Enfin, la passation des marchés fait toujours l'objet de délibérations adoptées par le bureau ou le conseil communautaire en fonction de leurs attributions respectives.

Enfin, lors de la passation des marchés, la collectivité n'hésite pas à faire appel à des prestataires pour l'accompagner lorsqu'elle estime avoir besoin d'une expertise technique ou juridique.

³ Bulletin officiel d'annonces des marchés publics.

b - *Passation des marchés*

Les contrôles qui ont porté sur la passation des marchés de service relatifs à la gestion des déchets ménagers et du marché relatif au transport d'élèves à destination du centre aquatique, n'ont pas révélé d'irrégularité. Pour les marchés liés aux déchets, dont les montants dépassent 6 M€, la communauté de communes a choisi de faire appel à un prestataire pour une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage dans la passation des marchés. Le coût de la prestation, de l'ordre de 15 000 €⁴, était très faible par rapport à celui du marché.

c - *Passation des avenants*

Seul le marché de collecte des déchets ménagers a fait l'objet de deux avenants. Le premier vise à confier la gestion de la redevance incitative au prestataire. Le second a été passé pour renforcer l'organisation de la collecte pendant l'été pour certains gros producteurs, comme des restaurants sur la côte et des campings.

A l'instar de la passation des marchés, le contrôle n'a pas montré de problème majeur sur les avenants.

E - Régularité des actes de gestion

1 - Subventions aux associations

Par délibération du 19 mars 2013, le conseil communautaire a approuvé un règlement relatif à l'attribution des subventions. Lors du contrôle, le document a été fourni par la collectivité mais il n'est ni daté, ni signé.

Sur la période de contrôle, 89 % du total des subventions ont été consacrés à l'exercice de quatre compétences : les relais d'assistantes maternelles, la prévention de la délinquance et des addictions, le tourisme et l'enseignement de la musique.

Tableau n° 1 : Subventions aux organismes de droit privé

Organismes bénéficiaires	2011	2012	2013	2014	2015	2016 provisoire	Moyenne 2010 à 2016
ADAJ (prévention)	57 253	57 253	57 252	57 500	57 000	59 850	57 685
Mutualité française (petite enfance)	46 856	46 856	47 559	48 034	50 000	49 000	48 051
Office de tourisme de Bernières			25 000	35 100			30 050
Office de tourisme de Langrune			7 500	25 444			16 472
Office de tourisme de Luc			63 000	66 500			64 750
Office de tourisme de Saint-Aubin			58 000	69 000			63 500
Office de tourisme intercommunal				5 000	390 000	395 000	263 333
Sous-total tourisme	0	0	153 500	201 044	390 000	395 000	189 924
ADEM	110 000	120 000	71 500				100 500
Ecole de musique de Luc-sur-Mer		20 304					20 304
Guitare pour tous	6 700	8 000	9 000	9 000	9 000	9 000	8 450
Sous-total musique	116 700	148 304	80 500	9 000	9 000	9 000	62 084
Total de la sélection	220 809	252 413	338 811	315 578	506 000	512 850	357 744
Total des subventions (compte 6574)	284 570	364 664	349 702	338 779	525 565	539 100	400 397
Part de la sélection dans le total	78 %	69 %	97 %	93 %	96 %	95 %	89 %

Source : délibérations du conseil communautaire

⁴ Ce montant correspond à la tranche ferme du marché. Celui-ci comprend une tranche conditionnelle relative à la mise en place de la redevance incitative pour un montant de grandeur équivalente.

Des conventions d'objectifs et de moyens ont bien été conclues avec les structures bénéficiaires d'une subvention annuelle de plus de 23 000 €. Sur le contenu de ces conventions, quelques améliorations pourraient être apportées. Pour la Mutualité française, il faudrait chiffrer l'inventaire des biens et préciser les conditions de mise à disposition des locaux pour les deux relais d'assistantes maternelles. Pour l'office de tourisme intercommunal, il conviendrait de réaliser l'inventaire des biens et préciser les conditions de mise à disposition des locaux.

Tous les ans, la collectivité renseigne l'annexe B 1.7 du compte administratif relative à la liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subvention. Cette saisie n'est pas conforme à la réglementation. En effet, dans la colonne « prestations en nature », au lieu de préciser les prestations en question, la communauté de communes indique les objets des actions menées par les tiers bénéficiaires des subventions.

La chambre invite donc la communauté de communes à compléter le tableau B 1.7 du compte administratif des montants valorisés des prestations en nature.

2 - Fonds de concours

a - *Organisation des fonds de concours au sein de la communauté*

Pour préciser les modalités d'attribution de ces fonds de concours, Cœur de Nacre a établi un règlement. Dans la dernière version, adoptée le 16 février 2017, la commune doit solliciter la communauté de communes qui étudie la demande en commission des affaires financières. Puis, après avis du bureau, le conseil communautaire est appelé à se prononcer sur les demandes de fonds de concours.

Dans la version antérieure de 2010, les communes étaient susceptibles de recevoir tous les ans des subventions et l'enveloppe globale était remise à jour. La version actuelle introduit davantage de souplesse. En effet, le règlement prévoit que le fonds de concours peut atteindre 50 % du coût HT du projet plafonné à 100 000 €, soit une subvention maximale de 50 000 € par commune. L'enveloppe des fonds est définie chaque année dans le cadre du budget primitif de la collectivité. Le maintien de l'enveloppe annuelle n'est en aucune façon garanti et son montant est déterminé en fonction des priorités de la collectivité et de ses capacités d'investissement.

b - *Montants attribués par la communauté de communes*

Les montants attribués entre 2011 et 2016 s'élèvent à environ 495 000 €. La nature des projets conduits par les communes varie de la voirie aux cantines, en passant par la toiture d'une église ou la rénovation d'une halle aux marchés.

La communauté de communes poursuit l'objectif de faire disparaître la dotation de solidarité communautaire (DSC) au profit d'aides ponctuelles et fléchées par le biais des fonds de concours. En effet, la DSC était jugée trop favorable aux petites communes. Ce choix permet également d'optimiser le coefficient d'intégration fiscale (CIF) afin de bonifier la dotation globale de fonctionnement (DGF)⁵.

⁵ Pour plus de détails, voir la partie relative à la fiscalité.

F - Conclusion

Avec une création en novembre 2002, l'existence de la communauté de communes Cœur de Nacre couvre désormais une quinzaine d'années. Ses instances sont aujourd'hui bien établies. Elles répondent de façon satisfaisante à leurs missions et aux obligations légales, comme réglementaires, que ce soit au niveau du conseil communautaire, du bureau ou des commissions.

Si le précédent rapport de 2011 de la chambre régionale des comptes constatait un exercice effectif restreint en termes de compétences, à l'exception de la gestion des déchets ménagers, la situation a nettement évolué en cinq ans. Une extension du périmètre des compétences a été décidée en 2013, puis complétée de façon plus limitée en 2016. La chambre recommande en conséquence de modifier les statuts en prenant en compte le nouveau champ des compétences obligatoires.

La montée en puissance des compétences s'est accompagnée d'un renforcement des ressources humaines de la communauté. Comme la gestion de certaines compétences est externalisée, la principale augmentation d'effectif concerne l'enseignement musical. Une optimisation des moyens humains est recherchée avec la mise à disposition de personnels des communes auprès de la collectivité pour le service d'urbanisme et les services administratifs.

Avec un personnel renforcé, la communauté de communes exerce ses missions dans des conditions plus satisfaisantes que celles qui avaient été constatées lors du contrôle précédent. Les progrès concernent le fonctionnement de la communauté, la commande publique et, partiellement, l'accueil des gens du voyage. D'autres améliorations sont maintenant à rechercher en matière de mise à jour du règlement sur la passation des marchés, de suivi des effectifs et aussi de fiabilité des comptes, comme le montre la partie suivante de ce rapport.

III - FIABILITE DES COMPTES

A - Qualité de l'information budgétaire

1 - Débats d'orientations budgétaires

Sur la période contrôlée, un débat d'orientations budgétaires s'est tenu chaque année. Sa présentation se déroule environ un mois avant le vote du budget, soit un délai raisonnable pour opérer des ajustements (voir annexe n° 7). A noter que pour l'exercice 2014, le débat s'est tenu seulement huit jours avant le vote du budget primitif.

Le contenu du rapport accompagnant le débat d'orientations budgétaires a été élargi au fil du temps à des données sur le contexte politique et économique général, notamment en apportant des éléments internationaux. Cependant, ces enrichissements n'ont pas intégré les compléments rendus nécessaires par les évolutions législatives de 2014 et 2015.

Le contenu, notamment, reste pauvre en matière de prospective pluriannuelle. Aucun chiffrage détaillé sur les investissements ou la charge des dépenses de fonctionnement n'est présenté au-delà de l'exercice en cours. De la même manière, en matière d'endettement, la charge de remboursement des emprunts contractés et la durée de ces engagements ne sont pas communiquées, sauf en 2014, de façon succincte. Enfin, les données relatives à l'évolution des effectifs et aux dépenses de personnel font défaut.

Il apparaît donc nécessaire que la communauté de communes enrichisse le contenu du rapport joint au débat d'orientations budgétaires, conformément aux dispositions des articles L. 5211-36 et L. 2312-1 du CGCT.

2 - Contenu des documents budgétaires

Le rapport précédent de la chambre régionale des comptes constatait que certaines annexes obligatoires n'étaient pas renseignées et recommandait d'y remédier. Des corrections ont été apportées depuis. Toutefois, certaines annexes complémentaires des comptes administratifs, qui apportent des informations importantes, ne sont pas encore renseignées, à savoir :

- IV-A 4 et 5 : provisions (inscription, reprises) ;
- IV-A 7.2.2 : TVA ;
- IV-A 10.3 : opérations liées aux cessions ;
- IV-A 10.4 : variation du patrimoine : entrées ;
- IV-B 1.7 : concours aux personnes de droit privé (chiffrer les prestations en nature et les inscrire dans la troisième colonne du tableau).

Par ailleurs, les dépenses d'équipement peuvent faire l'objet de fiches individualisées à renseigner en partie III-B3. Ces documents ne sont pas utilisés par la communauté de communes. Or ils facilitent le suivi des dépenses et la constatation des restes à réaliser pour les opérations majeures. Pour le budget principal, une fiche sur l'aire de grand passage des gens du voyage aurait été utile. Il en serait de même pour le nouveau projet de centre culturel.

La chambre invite donc la collectivité à compléter la saisie des documents budgétaires en vue d'améliorer l'information budgétaire.

3 - Qualité des prévisions budgétaires

Pour le budget principal, le taux d'exécution des dépenses d'investissement est très faible, variant entre 24 % et 50 % de 2012 à 2015. Ces résultats s'expliquent essentiellement par des dépenses prévues non réalisées qui concernent le projet de création des aires d'accueil des gens du voyage. La collectivité met en avant des difficultés de mise en œuvre, notamment les négociations pour le choix du terrain, la sélection d'un maître d'œuvre pour la conception, qui entraînent des retards dans la réalisation. Finalement, l'aire d'accueil de grand passage n'a été terminée qu'en 2016.

Les taux d'exécution supérieurs en recettes d'investissement, s'expliquent par des réalisations plus conformes aux prévisions, notamment sur deux points :

- le versement des subventions pour les aires d'accueil des gens de voyage (même si les dépenses n'ont pas été réalisées) ;
- les mouvements de remboursement (sur le budget principal) des « emprunts internes ».

En ce qui concerne le centre aquatique, depuis son ouverture en 2012, la section de fonctionnement s'exécute correctement. En revanche, les recettes d'investissement sont surévaluées en 2014 et 2015, ne s'exécutant respectivement qu'à 76 % et 55 %. La collectivité indique être tributaire de subventions dont le versement en montant et en délai est difficile à estimer. Sur ces deux exercices, les prévisions attendues sur ces subventions étaient d'un peu moins de 40 000 €.

Les montants inscrits aux autres budgets n'appellent pas d'observations.

Tableau n° 2 : Taux d'exécution des dépenses et recettes budgétées

Budget principal	FONCTIONNEMENT		INVESTISSEMENT	
	Taux d'exécution		Taux d'exécution	
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
2011	94 %	100 %	254 %	386 %
2012	100 %	101 %	31 %	100 %
2013	93 %	102 %	24 %	61 %
2014	95 %	101 %	50 %	98 %
2015	95 %	103 %	46 %	89 %

Centre aquatique	FONCTIONNEMENT		INVESTISSEMENT	
	Taux d'exécution		Taux d'exécution	
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
2011	77 %	100 %	112 %	134 %
2012	111 %	116 %	64 %	64 %
2013	96 %	102 %	95 %	93 %
2014	101 %	104 %	100 %	76 %
2015	80 %	100 %	94 %	55 %

Source : comptes administratifs

Si les prévisions en matière de fonctionnement sont plutôt fiables, la réalisation des dépenses d'investissement concernant l'aire d'accueil des gens du voyage, et des recettes d'investissement du centre aquatique dénote une insuffisance des prévisions budgétaires. La chambre invite donc la communauté de communes à améliorer la qualité de ses prévisions budgétaires en matière d'investissement.

B - Fiabilité de l'information comptable

1 - Connaissance du patrimoine

Contrairement aux dispositions de l'instruction M14, la communauté de communes ne tient pas d'inventaire physique de l'ensemble de ses biens. L'inventaire est limité aux biens relatifs au centre aquatique. Or une bonne connaissance du patrimoine permet à l'ordonnateur d'appréhender l'état général de ses immobilisations, d'améliorer ses décisions de gestion et d'exécution (entretien, loyers...). En outre, seul un inventaire précis des biens amortissables ayant vocation à être intégrés dans l'actif de la collectivité, permet de s'assurer de la sincérité des amortissements réalisés.

La chambre recommande donc à la communauté de communes de mettre en place des inventaires physique et comptable précis et complets pour disposer d'une vision exhaustive de son patrimoine.

2 - Amortissements

Conformément à l'article L. 2321-2-27° du CGCT, les amortissements des immobilisations des groupements de communes dont la population totale est égale ou supérieure à 3 500 habitants sont des dépenses obligatoires.

Des délibérations ont été prises pour fixer les durées et les méthodes d'amortissement des bien immobilisés. Par ailleurs, les annexes du compte administratif relatives aux amortissements sont correctement renseignées. Cependant, quelques observations peuvent être formulées sur ces amortissements.

Une délibération du 1^{er} septembre 2008 fixe à cinq ans la durée d'amortissement des fonds de concours apportés aux communes et inscrits en section d'investissement. Or le décret n° 2011-1951 du 23 décembre 2011 qui modifie l'article R. 2321-1 du CGCT précise que les durées d'amortissement des subventions d'équipement versées doivent varier en fonction de la durée de vie du bien financé. Il conviendrait d'actualiser en ce sens la délibération de 2008.

Le même type de bien « mobilier » supporte une durée d'amortissement de 10 ans pour le budget principal et le budget annexe de la pépinière d'entreprises. En revanche, la durée est de 15 ans pour le centre aquatique. Une harmonisation serait souhaitable.

Les études ne sont pas prévues dans la table des amortissements et ne sont donc pas amorties. De la même manière, les subventions d'investissement reçues ne sont pas amorties. La communauté de communes travaille actuellement à la mise en place de l'amortissement de ces subventions.

Enfin, il faut souligner qu'en l'absence d'inventaire précis de la collectivité, il n'est pas possible de vérifier la conformité des montants amortis de chaque bien amortissable.

La chambre recommande donc à la communauté de communes de modifier ses délibérations relatives aux amortissements pour adapter les durées retenues et pour couvrir les frais d'études, ainsi que les subventions d'investissement.

3 - Comptabilité d'engagement

Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-36 du CGCT, une communauté de communes doit tenir une comptabilité d'engagement des dépenses, telle que prévue à l'article L. 2342-2 du même code.

Or cette obligation n'est pas correctement respectée par la communauté de communes. Celle-ci explique ce manquement par l'organisation mise en place. Cœur de Nacre fait appel en renfort de son propre personnel à une personne mise à sa disposition à temps partiel par la commune de Douvres-la-Délivrande. Si ce choix permet d'optimiser les ressources humaines des deux collectivités, il pose des difficultés quant à la tenue de la comptabilité des engagements des dépenses. La personne mise à disposition, qui est responsable de la saisie des dépenses dans le système d'information financier, ne travaille pas dans les locaux de la communauté de communes mais à proximité. Les documents relatifs aux engagements ne lui sont pas tous transmis rapidement. Donc, tous les engagements ne sont pas enregistrés en temps réel. Certaines commandes ne sont constatées qu'au moment de leur liquidation.

La comptabilité d'engagement est un outil essentiel de prévision budgétaire à court terme. Faute de s'y conformer, la communauté de communes s'expose à un risque d'insincérité de ses comptes : les restes à réaliser sont mal estimés et les résultats annuels sont donc faussés. Par ailleurs, la communauté de communes prend le risque de signer des engagements qui pourraient dépasser les montants des crédits inscrits au budget. Cette situation s'est produite en 2014 avec les travaux pour la pépinière d'entreprises.

La communauté de communes indique réfléchir actuellement aux évolutions utiles en matière de comptabilité d'engagement. Il apparaît, en tout état de cause, que la collectivité doit tenir une comptabilité des engagements des dépenses à jour, conformément aux dispositions des articles L. 5211-36 et L. 2342-2 du CGCT.

4 - Provisions

Les dotations aux provisions constituent une dépense obligatoire au sens de l'article L. 2321-2-29° du CGCT, dans trois cas :

- dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la collectivité, à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter, en fonction du risque financier encouru ;
- pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital, dès l'ouverture d'une procédure collective ;
- lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public.

Plus généralement, les dotations aux provisions sont une des applications du principe de prudence contenu dans le plan comptable général. Il s'agit d'une technique comptable qui permet de constater une dépréciation ou un risque ou bien encore d'étaler une charge.

La collectivité n'a aucun contentieux en cours justifiant un provisionnement. Elle n'a pas fait le choix de provisionner le risque relatif aux créances douteuses, car les montants des titres admis en non-valeur sont très faibles : moins de 200 € sur la période de contrôle.

Pour le budget principal, des provisions ont été constituées, en 2013, à hauteur de 30 000 €. Il s'agissait de couvrir l'éventuelle contribution au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Celle-ci n'a pas été appelée. Il peut être observé que ce type de dépense est à intégrer au budget primitif, au compte c/73925, et ne peut constituer une provision. L'absence de réalisation de ce risque aurait dû entraîner la reprise de la provision, dès 2014.

Pour le centre aquatique, une provision de 100 000 € a été constituée en 2012, correspondant à d'éventuels travaux supplémentaires. Elle a été reconduite en 2013. Une telle pratique n'est pas conforme à la réglementation budgétaire, qui aurait exigé l'ouverture de crédits en section d'investissement.

Sur le même budget, une somme de 200 000 € a été ajoutée en provision en 2013 pour anticiper le montant de TVA à reverser sur le centre aquatique. Toutefois, en faisant le choix d'une délégation de service public, cet équipement n'était plus éligible au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). C'est par l'intermédiaire du délégataire de service public que la communauté de communes va récupérer la TVA.

Finalement, ces provisions, qui n'ont pas lieu d'être, ont été reprises en 2014 et 2015.

Tableau n° 3 : Montants des dotations aux provisions du budget du centre aquatique

Provisions pour le centre aquatique	2011	2012	2013	2014	2015
Dotations aux provisions pour risques et charges (charge)	0	100 000	300 000	0	0
Reprise sur provisions (produit)	0	0	0	209 635	190 365
Solde des provisions (= dotations - reprises)	0	100 000	400 000	190 365	0

Source : compte de gestion

La chambre recommande donc à la communauté de communes de revoir ses pratiques en matière de provisionnement, en limitant l'usage aux cas prévus par la réglementation. Elle rappelle également la nécessité d'inscrire au budget primitif l'intégralité des dépenses réelles dont le montant prévisionnel et l'objet sont connus.

C - Conclusion

La communauté de communes devrait engager un plan d'action pour remédier aux lacunes identifiées en matière de fiabilité des comptes, en ciblant en priorité les sujets présentant le plus d'enjeux.

Au plus vite, deux points mériteraient correction pour se conformer aux dispositions législatives du CGCT. Le contenu du rapport joint au débat d'orientations budgétaires devrait être enrichi pour éviter tout risque d'irrégularité dans la procédure d'adoption du budget primitif. Par ailleurs, une comptabilité des engagements de dépenses exhaustive devrait être mise en place. Elle permettrait de sécuriser l'amont de la chaîne de dépenses et de réduire les erreurs potentielles sur les restes à réaliser.

Avec la montée en puissance des compétences exercées et les projets structurants, dont le centre culturel sera la prochaine pierre, le patrimoine de la collectivité a fortement augmenté depuis 2011. Il dépasse 19 millions d'euros (M€) en valeur brute à fin 2015. Vu ce montant, la chambre recommande à la collectivité de mettre en place des inventaires physique et comptable précis pour disposer d'une vision exhaustive de ses biens. La chambre recommande également d'actualiser les délibérations relatives aux amortissements pour adapter les durées retenues et pour couvrir les frais d'études, ainsi que les subventions d'investissement. Enfin, Cœur de Nacre devrait revoir ses pratiques en matière de provisionnement.

IV - SITUATION FINANCIERE

A - Structure budgétaire

1 - Un cadre budgétaire et comptable différencié

Au début de la période contrôlée, la collectivité disposait de deux budgets annexes : celui de la zone d'activités, présent depuis l'origine, et celui du centre aquatique, datant de 2011. En 2013, un budget annexe pour la pépinière d'entreprises s'y est ajouté. Enfin, en 2016, un budget annexe relatif au traitement des déchets a été créé. Ces quatre budgets annexes sont régis par la nomenclature comptable M14. Le détail des principaux postes de ces budgets figure au tableau n° 1 de l'annexe n° 8.

Les piscines sont considérées, en règle générale, comme des services publics administratifs⁶. Toutefois, un centre aquatique tel que celui de Cœur de Nacre, proposant des activités parfois éloignées de la fonction initiale (fitness, toboggan...), pourrait plutôt s'apparenter à un service public à caractère industriel et commercial (SPIC). En tout état de cause, il appartient à la collectivité d'arrêter le mode de gestion souhaité, sous le contrôle du juge administratif. Au cas d'espèce, au terme d'un examen contradictoire avec les services de l'Etat et l'assistance d'un avocat, la communauté de communes a choisi de retenir un service public administratif et d'utiliser la nomenclature M14.

Le recours à des budgets annexes dépend de la nature de l'activité en termes de service public et des conditions de gestion. En ce qui concerne la collecte des déchets et leur traitement, la création du budget annexe, dès 2016, était facultative. Cette création s'inscrit en anticipation de l'évolution du mode de financement qui conduira à l'usage de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères à compter de 2019 et rendra le recours à un budget annexe obligatoire. Un basculement vers la nomenclature M4, qui est utilisée pour les SPIC, devra être effectué en 2019. En effet, lorsqu'une collectivité décide de financer son service d'enlèvement des ordures ménagères par la redevance, ce service municipal, qu'il soit géré en régie ou par voie de concession, doit être regardé comme ayant un caractère industriel et commercial.

⁶ Tribunal des conflits, 26 mai 2003, n° C3346, Ville de Paris.

Pour la zone d'activités, la constitution d'un budget annexe est rendue obligatoire par la nomenclature M14.

En revanche, le choix d'employer des budgets annexes pour le centre aquatique et la pépinière d'entreprises est facultatif dès lors que ces services revêtiraient un caractère administratif. Il s'agit d'un choix de la collectivité pour suivre des activités administratives soumises à la TVA. Ce choix a été effectué en lien avec le comptable public et conformément à une recommandation de l'instruction budgétaire et comptable M14 qui préconise l'emploi d'un budget annexe afin de faciliter la mise en œuvre des obligations d'ordre fiscal relatives à la TVA.

2 - Flux financiers entre budgets

Des liens financiers existent entre le budget principal et les budgets annexes. En effet, des sommes sont versées par le budget principal vers les budgets annexes, sous deux modalités.

En premier lieu, en fonctionnement, des subventions d'équilibre du budget principal viennent abonder les budgets annexes. Elles sont enregistrées comme des « charges exceptionnelles » dans le budget principal et, en parallèle, comme des « recettes exceptionnelles » des budgets annexes bénéficiaires, conformément aux règles comptables. Le montant moyen de ces flux est important puisqu'il approche 675 000 € par an. L'essentiel des flux est réalisé au profit du budget annexe du centre aquatique.

Tableau n° 4 : Subventions internes vers les budgets annexes (fonctionnement)

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total sur 6 ans
Subventions versées par le BP		130 000	944 350	799 000	650 229	771 083	755 259	4 049 921
Subventions reçues par les BA	Centre aquatique	130 000	928 237	624 000	647 769	664 322	715 250	3 709 578
	Zone d'activité	0	16 113	155 000	0	0	0	171 113
	Pépinière			20 000	2 460	106 761	40 009	169 230

Source : comptes administratifs, parties sur la présentation générale du budget

En second lieu, en investissement, des avances du budget principal sont versées. Elles doivent faire l'objet d'un remboursement ultérieur à la manière d'un « emprunt interne ». L'échéancier des remboursements par les budgets annexes n'est pas défini au préalable. Ces remboursements s'effectuent au fur et à mesure des recettes d'investissement reçues.

Fin 2010, le budget principal avait alloué 842 857 € au budget annexe de la zone d'activité. Sur les six exercices suivants, le budget principal a apporté 5,06 M€ supplémentaires aux budgets annexes, dont seulement 1,29 M€ ont été remboursés. Le solde des avances du budget principal vers les budgets annexes a donc fortement augmenté et avoisine aujourd'hui 4,6 M€. Majoritairement, cette dette interne est concentrée sur le budget annexe du centre aquatique.

Tableau n° 5 : Avances du budget principal aux budgets annexes (investissement)

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total sur 6 ans
Recettes d'emprunt BP vers BA	Centre aquatique	3 701 788	114 000	0	30 000	0	0	3 845 788
	Zone d'activité	266 411	160 243	0	40 348	51 254	0	518 256
	Pépinière	0	0	334 000	134 340	208 742	14 751	691 833
	Total	3 968 199	274 243	334 000	204 687	259 994	14 751	5 055 874
Dépenses de remboursement BA vers BP	Centre aquatique	0	0	800 000	130 000	129 439	27 000	1 086 439
	Zone d'activité	0	0	76 421	0	0	128 288	204 709
	pépinière	0	0	0	0	0	0	0
	Total	0	0	876 421	130 000	129 439	155 288	1 291 148
Solde d'emprunt du BP vers BA au 31 décembre	Centre aquatique	3 701 788	3 815 788	3 015 788	2 915 788	2 786 349	2 759 349	
	Zone d'activité	1 109 268	1 269 511	1 193 090	1 233 438	1 284 692	1 156 404	
	Pépinière	0	0	334 000	468 340	677 082	691 833	
	Total	4 811 056	5 085 299	4 542 878	4 617 566	4 748 123	4 607 586	

Source : comptes administratifs, parties sur la présentation générale du budget

3 - Contenu des budgets annexes

a - *Budget annexe de la zone d'activités La Fossette*

Ce budget a pour objet la gestion des stocks de terrains de la zone d'activités de La Fossette, en vue d'une revente par allotissement. La communauté de communes a reçu cette zone de la commune de Douvres-la-Délivrande en 2002, au titre de la compétence relative au développement économique.

Au cours des dix dernières années, Cœur de Nacre a viabilisé 81 000 m² et a vendu pour 870 000 €, au prix moyen de 12,5 € par m². Aujourd'hui, la commercialisation s'achève, le stock restant à vendre se monte à 14 000 m². Parmi ce stock, des ventes pour 8 000 m² de terrain sont en cours, à un prix avoisinant 20 € par m².

Comme indiqué précédemment, depuis l'origine, des avances ont été versées, à diverses reprises, du budget principal vers ce budget annexe pour couvrir les dépenses de viabilisation. A ce jour, la « dette » cumulée envers le budget principal s'élève à 1,16 M€. En se fondant sur des hypothèses de ventes de l'ensemble des terrains restants, au prix actuel du marché, le bilan de l'opération d'aménagement de la zone de La Fossette pourrait présenter, au moment de sa clôture, un déficit qui s'établirait entre 800 000 € et 900 000 €.

Ce chiffre doit être mis en balance avec l'activité économique générée par la zone, qui était l'objectif principal du projet. Elle se traduit notamment par un accroissement des rentrées fiscales au titre de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE). Par ailleurs, le bilan financier de l'opération est réduit par le coût important de la construction d'un bassin tampon. Cet équipement était obligatoire pour le traitement des eaux pluviales de cette zone et de ses alentours. Il servira aussi à la future zone d'aménagement, dont la création est envisagée.

b - *Budget annexe de la pépinière d'entreprises*

Au titre de la compétence en matière de développement économique, la communauté de communes a racheté et rénové un bâtiment industriel ancien pour lancer un projet de pépinière d'entreprises en 2013, qui a été inauguré en 2015.

Cette pépinière offre la possibilité à des entreprises qui viennent d'être créées de démarrer leur activité en louant un local pour une durée déterminée, en bénéficiant de services mutualisés. Des entreprises confirmées peuvent aussi accéder à la location de plateaux de travail sous la forme de baux classiques.

Les dépenses d'investissement, d'environ 940 000 €, réalisées de 2013 à 2016, ont été financées par des avances du budget principal et des subventions du conseil départemental (140 490 €) et de l'Etat (144 170 €). Les aides ont donc représenté 29 % des dépenses d'investissement.

Jusqu'à présent, la couverture de l'ensemble des dépenses d'exploitation nécessite des subventions du budget principal. Les chiffres provisoires de 2016 montrent des recettes d'activité qui avoisinent 41 000 € alors que les charges s'élèvent à 50 000 €. Le taux d'occupation des bureaux de 73 % est satisfaisant. L'équilibre économique pourrait être atteint en 2017, avec des locations supplémentaires.

c - *Le centre aquatique*

Ce budget porte les investissements du centre aquatique, ainsi que l'emprunt qui les a financés. Cette réalisation étant achevée, le budget annexe n'enregistre que les mouvements relatifs à la délégation de service public, ainsi que les travaux d'entretien et d'aménagement du centre. La partie ultérieure du rapport relative au centre aquatique présente les données relatives à l'exploitation.

d - *La gestion des déchets*

Ce budget a été ouvert en 2016, en vue de retracer le futur financement de la compétence par la redevance. Des investissements, à hauteur de 787 000 €, ont été réalisés pour acquérir des contenants pour les déchets (bacs roulants et colonnes d'apports volontaires).

B - Dépenses et recettes de fonctionnement

1 - Recettes de fonctionnement

a - Evolution générale des recettes

Tableau n° 6 : Recettes de fonctionnement

	Valeurs annuelles						Moyenne 2011-2016	
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Valeur (€)	Part (%)
Produits des services, du domaine et ventes	57 279	122 521	151 020	190 863	322 587	490 988	222 543	6,0 %
Impôts et taxes	5 609 335	5 803 176	5 953 259	6 088 988	6 277 930	6 443 875	6 029 427	79,0 %
Dotations, subventions et participations	1 407 943	1 403 716	1 440 313	1 383 763	1 284 320	1 163 047	1 347 184	14,3 %
Autres produits	41 086	38 966	56 120	271 186	264 624	62 231	122 369	0,8 %
Total recettes réelles de fonctionnement	7 115 643	7 368 379	7 600 712	7 934 800	8 149 461	8 160 141	7 721 523	100,0 %

Source : comptes administratifs, parties sur la présentation générale du budget, avec retraitement de la chambre régionale des comptes

Les recettes de la communauté de communes (8,2 M€ en 2016) augmentent de 14,7 % sur la période, soit une progression moyenne annuelle de 2,8 %.

Les impôts et taxes représentent la principale source de recette, avec 79 % du total. La fiscalité est détaillée dans la partie suivante.

La deuxième source de revenus est constituée des dotations, subventions et participations.

Ces ressources baissent de 245 000 € environ, passant de 1,41 M€ à 1,16 M€, soit une réduction moyenne annuelle de 3,7 %, du fait de la diminution continue de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Cette dernière constitue la principale dotation de fonctionnement de l'État aux collectivités territoriales et représente 79 % du total des ressources institutionnelles de Cœur de Nacre. Sur la période, elle chute, en moyenne, de 6,8 % par an, sachant que le phénomène s'accroît en fin de période. Cette diminution de la DGF s'inscrit dans un cadre national où une contribution des collectivités locales aux efforts de redressement des finances publiques est demandée. L'augmentation constatée sur les participations et autres attributions demeure inférieure à la perte constatée sur la DGF.

Les produits des services, du domaine et ventes diverses forment la troisième source de revenus. Leur montant passe de 57 279 € en 2011 à 490 988 € en 2016. Cette augmentation est due aux ventes des parcelles de la zone d'activités de La Fossette et à l'encaissement des produits de location de la pépinière d'entreprises à compter de 2015.

b - *Fiscalité*

(1) *Produits fiscaux bruts*

Les produits fiscaux bruts de la communauté de communes connaissent une progression continue sur la période 2011 à 2016, passant de 5,61 M€ à 6,44 M€, soit une évolution globale de 15 % et de 2,8 % en moyenne annuelle (voir tableau n° 2 de l'annexe n° 8).

Le poste des autres impôts est constitué à plus de 98 % de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Les taux votés sont en légère diminution depuis 2012. L'augmentation sur la période s'explique donc par la hausse de la base locative. Les écarts historiques entre les bases locatives des différentes communes induisent un écart important du coût supporté par les usagers suivant leur lieu d'habitation. La volonté de réduire ces écarts est l'une des raisons du passage à la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) à compter de 2018.

Par délibération en date du 17 septembre 2015, le conseil communautaire a instauré une taxe de séjour intercommunale, qui a rapporté 145 000 € en 2016.

En matière d'impôts locaux, les produits des impositions forfaitaires de réseau (IFER) et la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) augmentent de façon continue et dans une proportion plus élevée que le reste des impôts, à savoir, respectivement, 25 % et 17 %. En revanche, les variations de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) sont fluctuantes.

Les taxes foncières et d'habitation représentent 85 % des impôts locaux. Sur la période de 2011 à 2016, les taux votés par l'assemblée sont constants. Une comparaison effectuée en 2015 montre que les taux retenus par Cœur de Nacre sont tous inférieurs d'au moins un point aux taux moyens nationaux des groupements à fiscalité propre.

Si les taux votés sont stables, les bases d'imposition sont, en revanche, dynamiques. Elles enregistrent une hausse substantielle de 2011 à 2015, en augmentant de 12 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties, jusqu'à 18 % pour la cotisation foncière des entreprises.

Tableau n° 7 : Recettes fiscales des impôts locaux avec taux votés par Cœur de Nacre⁷

	Exercices						Evolution 2011 à 2016	
	2011	2012	2013	2014	2 015	2016 provisoire	€	%
TH	2 234 000	2 310 000	2 388 000	2 441 000	2 524 000	2 575 000	341 000	15 %
TFPB	194 000	203 000	209 000	213 000	219 000	223 000	29 000	15 %
TFPNB	18 000	19 000	19 000	19 000	20 000	20 000	2 000	11 %
CFE	488 000	497 000	539 000	547 000	574 000	578 000	90 000	18 %
Total	2 934 000	3 029 000	3 155 000	3 220 000	3 337 000	3 396 000	462 000	16 %

Source : états 1259 et fiches annuelles de la DGCL sur Cœur de Nacre

Les recettes fiscales des impôts locaux avec taux votés affichent donc une hausse globale de 16 % sur la période, qui correspond à environ 481 000 €.

(2) *Reversements et restitutions sur la fiscalité*

Tableau n° 8 : Reversements sur la fiscalité

	Exercices						Evolution 2011 à 2016	
	2011	2012	2013	2014	2 015	2016	€	%
Dégrèvements sur contributions directes	0	0	0	11 201	0	0	0	n/a
Attribution de compensation	1 141 979	1 141 979	885 654	867 244	867 244	995 620	-146 359	-12,8 %
DSC	68 000	54 400	54 400	54 400	54 400	40 801	-27 199	-40,0 %
Reversement sur FNGIR	1 653 978	1 660 805	1 662 546	1 662 546	1 662 546	1 662 546	8 568	0,5 %
FPIC	0	0	0	0	0	46 800	46 800	n/a
Autres reversements	17 426	0	52 278	0	0	0	-17 426	-100,0 %
Total des reversements de fiscalité	2 881 383	2 857 184	2 654 878	2 595 391	2 584 190	2 745 767	-135 616	-4,7 %
Attribution de compensation perçue	0	0	23 274	29 344	29 344	6 692	6 692	n/a
<i>Total atténuation de produits</i>	<i>2 881 383</i>	<i>2 857 184</i>	<i>2 678 152</i>	<i>2 624 735</i>	<i>2 613 534</i>	<i>2 752 459</i>	<i>-128 924</i>	<i>-4,5 %</i>

Source : comptes administratifs, parties sur la présentation générale du budget

Lors de sa création, Cœur de Nacre a choisi de recourir à la dotation de solidarité communautaire (DSC) en la fixant à 68 000 € par an. Sa répartition repose, pour 85 % de son montant, sur les deux critères obligatoires que sont le nombre d'habitants et le potentiel fiscal, et pour 15 %, sur les charges de la commune constatées dans le compte administratif précédent. Le conseil communautaire a décidé, en 2012, de réduire le montant à 54 400 €. Puis, en 2015, le conseil a validé la suppression progressive de la dotation d'ici 2019.

Durant la période contrôlée, l'attribution de compensation a été modifiée deux fois du fait des transferts de charges et de compétences. Son montant initial était de 1 141 979 €. En 2013, en l'absence de ressources transférées vers la communauté de communes, la modification a conduit à une réduction des reversements vers les communes, en fonction des charges liées aux compétences transférées. Le nouveau montant de l'attribution de compensation est alors de 867 244 € en année pleine, avec une application proratisée en 2013. La commune de Luc-sur-Mer ne perçoit aucune somme mais contribue à alimenter l'attribution de compensation à hauteur de 29 344 € en année pleine⁸.

⁷ Les valeurs sont arrondies au millier d'euros.

⁸ Le montant versé par la commune de Luc-sur-Mer correspond à la ligne « attribution de compensation perçue » présente dans le tableau sur les produits fiscaux bruts et celui sur les reversements sur la fiscalité.

En 2016, une taxe de séjour intercommunale est instituée en remplacement des taxes de séjour de quatre communes. La perte nette de recette pour ces communes, qui est de 128 376 €, est neutralisée par une hausse du même montant de l'attribution de compensation, qui atteint alors 995 620 € en année pleine. Cependant, comme cette augmentation est plus faible que la baisse de 2013, l'attribution de compensation diminue globalement de plus de 146 000 € entre 2011 et 2016.

Les reversements liés au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) s'élèvent en moyenne à plus de 1,66 M€ par an. Ces montants sont très stables sur la période.

La communauté de communes ne contribue au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) que depuis 2016. Son montant s'élève à 46 800 €.

(3) Fiscalité nette des reversements et restitutions

Tableau n° 9 : Calcul de la fiscalité nette des reversements et restitutions

	Exercices						Evolution 2011 à 2016	
	2011	2012	2013	2014	2 015	2016	€	%
Fiscalité brute	5 609 335	5 803 176	5 929 985	6 059 644	6 248 586	6 437 183	827 848	14,8 %
Reversements de fiscalité	2 881 383	2 857 184	2 654 878	2 595 391	2 584 190	2 745 767	-135 616	-4,7 %
Fiscalité nette	2 727 952	2 945 992	3 275 107	3 464 253	3 664 396	3 691 416	963 464	35,3 %

Source : comptes administratifs, parties sur la présentation générale du budget

La soustraction des reversements de fiscalité aux produits de la fiscalité brute permet d'obtenir le montant de la fiscalité nette. Cette dernière augmente de plus de 960 000 €, soit plus de 35 % en cinq ans. Cette évolution s'explique par l'effet conjugué de la hausse générale de la fiscalité brute et de la baisse des reversements induite par la réduction de l'attribution de compensation.

Cette hausse de la fiscalité nette devrait même s'accroître en 2017, pour deux raisons. En premier lieu, la direction générale des finances publiques (DGFIP) a réalisé, en septembre 2016, une étude portant sur les principales conséquences fiscales de l'adhésion des communes de Courseulles-sur-Mer et Revières le 1^{er} janvier 2017. La simulation effectuée indique que l'augmentation de recettes nettes pour Cœur de Nacre en 2017, en prenant en compte les reversements de fiscalité, pourrait atteindre un montant de l'ordre de 300 000 €.

En second lieu, le 20 septembre 2016, le conseil communautaire a pris deux décisions pour augmenter les produits de la fiscalité : conformément à l'article L. 211-7 du code de l'environnement, la communauté de communes a institué une taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI). Le produit de cette taxe est exclusivement affecté au financement des dépenses de fonctionnement et d'investissement liées à l'exercice de cette compétence. D'après le montant prévisionnel des dépenses en 2017, le conseil a fixé le produit attendu de la taxe à 150 000 €.

Le conseil a également décidé d'appliquer à la taxe sur les surfaces commerciales un coefficient multiplicateur de 1,05 en 2017, soit le maximum d'augmentation autorisé. Le supplément qui en résulte serait de 7 500 € environ.

(4) Le coefficient d'intégration fiscale

L'article L. 5211-30 III du CGCT définit ce coefficient comme le rapport entre les recettes de l'EPCI, minorées des dépenses de transfert, et les mêmes recettes perçues par les communes regroupées et l'ensemble des EPCI sur le territoire de celles-ci (syndicats intercommunaux inclus).

Le coefficient d'intégration fiscale sert notamment à déterminer le montant de la DGF versée par l'Etat. Plus le coefficient est élevé, plus la dotation versée sera élevée, toutes choses égales par ailleurs. Ce dispositif vise à favoriser le transfert de ressources vers le niveau intercommunal.

Le coefficient d'intégration fiscale de Cœur de Nacre se situe aux alentours de 0,30 entre 2011 et 2014. Un palier est franchi en 2015, puisque le coefficient avoisine désormais 0,32. Cette progression, de l'ordre de deux points, s'explique par la diminution importante de l'attribution de compensation décidée courant 2013. En effet, c'est la valeur de l'attribution de compensation de 2013 qui est prise en compte dans le calcul de 2015, soit avec un décalage de deux ans. Or, comme l'attribution de compensation réduit le coefficient d'intégration fiscale au titre des dépenses de transfert, sa diminution augmente la valeur du coefficient.

Malgré cette augmentation, le coefficient d'intégration fiscale de la collectivité reste toujours inférieur à celui des communautés de communes à fiscalité professionnelle unique. En effet, sur la période, l'écart est compris entre 2,9 et 5,1 points. Il se réduit cependant à compter de 2015.

Ainsi, à la lecture du coefficient d'intégration fiscale, le niveau des compétences transférées à Cœur de Nacre apparaît un peu inférieur à la moyenne de celui des structures analogues, sachant qu'un saut quantitatif a été engagé en 2013.

2 - Evolution des dépenses réelles de fonctionnement

Entre 2011 et 2016, les dépenses réelles de fonctionnement passent de 5,97 M€ à 7,51 M€, soit une hausse totale de 25,9 %. Le centre aquatique génère une hausse très significative des charges en 2012, avant une stabilisation au cours des trois exercices suivants.

Tableau n° 10 : Dépenses réelles de fonctionnement consolidées

	Exercices						Moyenne 2011-2016	
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Valeur (€)	Part (%)
Charges à caractère général	1 574 680	2 370 393	1 948 859	1 963 914	1 967 498	2 211 506	2 006 142	28,7 %
Charges de personnel et frais assimilés	263 656	225 103	436 276	637 790	708 447	857 513	521 464	7,5 %
Atténuations de produits	2 881 383	2 857 184	2 678 152	2 624 735	2 613 534	2 752 459	2 734 575	39,1 %
Autres charges de gestion courante	1 173 690	1 286 457	1 231 228	1 271 405	1 399 795	1 232 827	1 265 900	18,1 %
Charges financières	76 222	113 174	107 234	101 294	95 354	99 037	98 719	1,4 %
Charges exceptionnelles	0	298 947	355 690	422 036	353 750	359 425	298 308	4,3 %
Dotations aux amortissements et provisions	0	100 000	331 000	0	1 000	1 000	72 167	1,0 %
Total dépenses réelles de fonctionnement	5 969 631	7 251 258	7 088 439	7 021 174	7 139 378	7 513 767	6 997 275	100,0 %

Source : compte administratif, avec retraitement de la chambre régionale des comptes

Avec 39,1 % du total, en moyenne, le principal poste de dépense est celui des atténuations de produits, qui a été précédemment détaillé dans la partie relative à la fiscalité. Il faut souligner qu'il s'agit du seul poste de dépense qui diminue et que son évolution est largement indépendante d'éventuelles mesures d'économie de la communauté de communes.

Les deux autres postes les plus significatifs en termes de montant sont les charges à caractère général et les autres charges de gestion courante, avec des moyennes respectives de 28,7 % et de 18,1 % du total des dépenses. En les ajoutant aux atténuations de produits, le cumul dépasse plus de 85 % du total des dépenses, en moyenne. L'augmentation des charges à caractère général atteint 7 %, soit plus du double du taux d'augmentation des recettes réelles de fonctionnement.

La hausse la plus élevée concerne toutefois les charges de personnel, qui triplent en cinq ans. Elles passent ainsi de 263 656 € en 2011 à 857 513 € en 2016. Elles font l'objet d'une analyse sur la période 2011 à 2015 dans la partie précédente du rapport relative à la masse salariale et aux effectifs.

3 - Evolution du solde des recettes et des dépenses de fonctionnement

Tableau n° 11 : Solde réel des recettes et des dépenses de fonctionnement

	Exercices						Evolution 2011 à 2016		
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	€	%	Moy. annuelle
Recettes réelles de fonctionnement	7 115 643	7 368 379	7 600 712	7 934 800	8 149 461	8 160 141	1 044 498	14,7 %	2,8 %
Dépenses réelles de fonctionnement	5 969 631	7 251 258	7 088 439	7 021 174	7 139 378	7 513 767	1 544 136	25,9 %	4,7 %
Solde réel de fonctionnement	1 146 012	117 121	512 273	913 626	1 010 083	646 374	-499 638	-43,6 %	-10,8 %

Source : compte administratif, avec retraitement de la chambre régionale des comptes

L'augmentation des dépenses est plus rapide que celle des recettes, avec une progression moyenne annuelle de 4,7 %, contre 2,8 %.

Avec les marges de manœuvre conséquentes dont disposait Cœur de Nacre en début de période, les recettes réelles de fonctionnement consolidées restent toujours supérieures aux dépenses. Toutefois, le solde se réduit très fortement. S'il avoisinait 1,15 M€ en 2011, il est inférieur à 650 000 € en 2016, soit une diminution proche de 500 000 €. Poursuivre dans cette voie à un rythme inchangé pourrait conduire, à moyen terme, à l'apparition d'un déficit de fonctionnement réel consolidé.

Deux projets expliquent, à hauteur de 610 000 €, la diminution du solde de fonctionnement (voir tableau n° 3 de l'annexe n° 8) : il s'agit du centre aquatique et de l'office de tourisme intercommunal, qui y contribuent respectivement pour 357 000 € et 252 000 € environ.

La chambre recommande donc à la communauté de communes de réaliser, pour tout futur projet important, une étude détaillée de son impact budgétaire en fonctionnement afin de s'assurer de sa soutenabilité financière. Ces études seraient en droite ligne du travail réalisé par la communauté de communes pour le projet de centre culturel.

C - Financement des investissements

En fonction de leur objet, les investissements sont réalisés sur le budget principal ou sur les budgets annexes. Il en est de même pour les emprunts bancaires. L'analyse des moyens de financement et des investissements réalisés est donc proposée sous forme consolidée, à l'instar de l'étude des dépenses et recettes de fonctionnement. Comme précédemment, elle est conduite en opérant des retraitements sur les données, en particulier en vue d'annuler les flux réciproques entre le budget principal et les budgets annexes.

1 - Evolution de la capacité d'autofinancement (tableau en annexe 12)

L'excédent de l'ensemble des produits de gestion sur les charges de gestion permet à la communauté de communes de dégager un excédent brut de fonctionnement chaque année, en légère diminution sur la période. Alors qu'il s'établissait à 1,16 M€ en 2011, soit 28 % des produits de gestion, il n'est plus que de 0,99 M€ en 2016, soit 18 % des produits de gestion.

Après un prêt en 2012, le déficit du résultat financier représente chaque année environ 100 000 €

Le résultat exceptionnel connaît un déficit supérieur à 300 000 € à compter de 2013, à cause des subventions versées à l'exploitant du centre aquatique dans le cadre de la délégation de service public signée en 2012.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute de la collectivité diminue fortement puisque les déficits des résultats financiers et exceptionnels accentuent les effets de la baisse de l'excédent brut de fonctionnement. Si la capacité d'autofinancement brute s'élevait, en 2011, à 1 097 521 €, soit 26 % des produits de gestion, elle n'atteint que 536 957 € en 2016, soit 10 % des produits de gestion.

En raison des investissements consentis pour le centre aquatique et l'acquisition de contenants pour les déchets, l'annuité en capital de la dette passe de 100 000 € en 2011 à 250 000 € en 2016. La capacité d'autofinancement nette, calculée en retranchant l'annuité en capital de la dette de la capacité d'autofinancement brute, baisse en conséquence de 997 521 € en 2011, soit 24 % des produits de gestion, à 286 957 € en 2016, soit 5 % des produits de gestion.

Un niveau d'autofinancement net de cet ordre de grandeur dans les années à venir pourrait rendre malaisé le financement des futurs projets. En effet, le besoin de financement, s'il n'est pas couvert par l'autofinancement, conduit à recourir à l'emprunt ou à un prélèvement sur le fonds de roulement. Cette alerte a été soulignée dans l'étude financière prospective réalisée en 2015 par un cabinet externe spécialisé. La communauté de communes, qui partage cette analyse, a d'ores et déjà pris des mesures pour accroître sa capacité d'autofinancement. Comme indiqué précédemment, les recettes fiscales vont augmenter. Il a également été décidé de réduire les dépenses par une suppression progressive de la dotation de solidarité communautaire.

2 - Réalisation des investissements de 2011 à 2016

La collectivité reçoit des subventions d'investissement dont le montant cumulé, sur la période 2011 à 2016, s'élève à 3,26 M€. En les ajoutant aux recettes du fonds de compensation de la TVA, soit 109 000 €, et à celles de la capacité d'autofinancement nette, à savoir 3,72 M€, le financement propre cumulé atteint 7,09 M€ de 2011 à 2016.

De 2011 à 2016, les dépenses d'équipement cumulées ont représenté plus de 10,65 M€. Au sein de cette enveloppe, quatre opérations présentent des montants significatifs.

La principale réalisation est le centre aquatique. Si les investissements nécessaires au projet ont commencé avant la période de contrôle, les dépenses réalisées depuis 2011 approchent 6,44 M€. Les dépenses d'équipement relatives à la compétence sur les risques d'inondations et littoraux, transférée en 2013, se montent à 1,09 M€. L'aménagement des locaux de la pépinière d'entreprises, effectué essentiellement en 2014 et 2015, s'élève quant à lui à environ 940 000 €. Enfin, les investissements consentis au titre de la compétence sur la collecte des déchets représentent 888 000 €, dont 787 000 € dépensés en 2016 pour acquérir des contenants pour les déchets.

Le montant total des dépenses d'équipement, des subventions d'équipement et des variations de stocks s'élève à 11,68 M€ sur la période. Avec un financement propre de 7,09 M€, le besoin de financement cumulé est de 4,59 M€. Ce besoin a été couvert par deux emprunts pour un montant total de 5 M€. En conséquence, le fonds de roulement a été abondé de 0,41 M€ entre le 31 décembre 2010 et le 31 décembre 2016, où il atteint 1,72 M€. La trésorerie s'élève quant à elle à 1,79 M€ à fin 2016.

3 - Perspectives en matière d'investissement

Dans les années à venir, la collectivité a en perspective plusieurs projets structurants qui restent à financer. Le projet de réalisation d'un centre culturel est ainsi déjà lancé. La vocation de cet investissement est de remplacer l'école de musique vétuste et d'offrir au public un espace de spectacles et d'expositions. Sur une surface d'environ 1 600 m², la salle de spectacles pourra accueillir 300 personnes. Son budget est fixé à environ 5 M€. Le financement est actuellement prévu par un emprunt de 2 M€, des subventions pour 2,4 M€, et le reste par autofinancement, à savoir 0,6 M€. Avec une ouverture envisagée en 2018, les dépenses pourraient se concentrer sur deux ou trois ans.

Par ailleurs, trois autres projets figurent au calendrier de l'établissement public : l'aire permanente d'accueil des gens du voyage, des travaux sur une voirie communautaire, dont le coût pourrait atteindre jusqu'à 1,6 M€, et une nouvelle zone d'activités économiques qui sera réalisée et gérée par un aménageur. Enfin, des investissements de montants moindres sont réalisés tous les ans par la collectivité.

La communauté de communes a donc de fortes ambitions en matière d'investissement à court terme. Or le coût global et le calendrier des dépenses ne sont pas précisément connus. Si un tel manque d'information présentait un risque faible en 2010, où les marges de manœuvre financières étaient larges et les investissements se cantonnaient surtout au centre aquatique, le contexte actuel est tout autre.

La chambre recommande donc à la communauté de communes de mettre en place un plan pluriannuel des investissements détaillé pour évaluer avec précision les besoins en matière de financement à moyen terme et leur échelonnement dans le temps.

4 - Endettement auprès des établissements de crédit

Au début de la période contrôlée, la communauté de communes n'avait aucun emprunt bancaire. Un premier emprunt, d'un montant de 4 M€ sur 20 ans, au taux fixe de 2,97 %, a été mobilisé en 2011. Cet emprunt a servi au financement du centre aquatique. L'encours de la dette financière a augmenté, en 2016, du fait d'un emprunt de 1 M€, contracté sur une durée de 10 ans, au taux fixe de 1,75 %.

Entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2016, l'encours de la dette consolidé a ainsi augmenté de 3,85 M€. En parallèle, l'annuité en capital de la dette s'élève à 250 000 € en 2016.

La capacité de désendettement de la collectivité, mesurée en rapportant l'encours total de la dette à la capacité d'autofinancement brute, oscille entre 3,3 ans en 2013 et 7,2 ans en 2016. La dette de la communauté de communes était donc largement soutenable en fin de période.

Cependant, un nouvel emprunt de 2 M€ sur 20 ans, au taux fixe de 1,36 %, a été signé en février 2017 pour le financement du centre culturel. Une simulation prospective prenant en compte cet emprunt⁹, montre que la capacité de désendettement franchirait le seuil de 10 ans, soit une durée relativement longue, mais demeurerait inférieure à celui de 15 ans, qui est généralement regardé comme présentant un véritable risque. Par ailleurs, la capacité de financement brute resterait suffisante en 2017 et 2018 pour couvrir l'annuité en capital de la dette. Cependant, la capacité d'autofinancement nette serait alors très faible. De telles perspectives confirment la nécessité des mesures engagées en vue d'augmenter la capacité d'autofinancement dès 2017.

D - Conclusion

A fin 2010, la situation financière de la communauté de communes était très saine. Aucun emprunt n'avait été contracté auprès des établissements bancaires. Les recettes de gestion, nettement supérieures aux dépenses, généraient un excédent brut de fonctionnement, ainsi qu'une capacité d'autofinancement élevés. Cette situation était en partie le reflet du faible niveau de compétences alors effectivement exercées par la collectivité.

Durant la période sous revue, la situation a nettement évolué. Le centre aquatique, projet phare pour Cœur de Nacre, a vu le jour. Des transferts de compétences ont été décidés, particulièrement en 2013. Naturellement, ces nouvelles missions se sont traduites par des dépenses accrues en fonctionnement, comme en investissement. Ces dépenses n'ont pas été compensées par des recettes supplémentaires équivalentes. Si les finances restent aujourd'hui équilibrées, les marges de manœuvre se sont en revanche fortement réduites.

La communauté de communes a pris conscience de la situation, et a mis en œuvres de premières mesures, visant à retrouver une capacité d'autofinancement plus élevée dans les années à venir.

Face à une situation financière plus tendue et aux incertitudes liées à l'arrivée de Courseulles-sur-Mer et Revières, Cœur de Nacre devra renforcer sa capacité de prévision et de programmation financière en fonctionnement, comme en investissement, afin de s'assurer que les mesures prises aujourd'hui sont suffisantes par rapport aux futurs projets souhaités ou, à défaut, d'infléchir la stratégie.

V - GESTION DU CENTRE AQUATIQUE

Le contrôle du centre aquatique de la communauté de communes s'inscrit dans le cadre d'une enquête nationale relative à la gestion des piscines et centres aquatiques publics. Les modalités d'exploitation de l'équipement figurent en annexe n° 9 et ses indicateurs de fonctionnement en annexe n° 10.

⁹ L'impact financier de l'emprunt est simulé en retenant comme hypothèse un niveau de la capacité d'autofinancement brute constant par rapport à 2016, même si la collectivité souhaite le faire progresser.

A - Présentation du centre aquatique

1 - Historique du projet

La création d'un centre aquatique dans le secteur géographique de Cœur de Nacre est un projet ancien. Dès 1994, un syndicat intercommunal regroupant dix communes avait été créé à cette fin. Si celui-ci avait fait réaliser une étude qui montrait que le projet était viable, le lancement des opérations n'avait pu être concrétisé. La création de la communauté de communes en 2002 fut l'occasion de donner une nouvelle dynamique au projet. Ainsi, la compétence pour la création et la gestion d'un centre aquatique fut-elle inscrite dans les statuts initiaux, figurant parmi les réalisations majeures envisagées. En 2003, une nouvelle étude de faisabilité a été effectuée. Elle a conduit le conseil communautaire à décider officiellement de la construction d'un complexe aquatique le 19 décembre 2003. Il a cependant fallu attendre avril 2012 pour que le centre aquatique ouvre ses portes au public sous le nom « Aquanacre ».

Le centre n'est pas uniquement destiné à l'apprentissage de la natation dans un cadre scolaire et à la pratique sportive. Il est également orienté vers la détente et le loisir avec une offre pour une clientèle familiale et touristique. Le site dispose ainsi d'un bassin sportif de vingt-cinq mètres avec cinq couloirs, d'un bassin extérieur, d'un bassin ludique, d'une pataugeoire et d'un pentagliss de quatre pistes. Il comprend aussi un espace « forme » pour des activités de fitness, ainsi qu'un espace bien-être avec, notamment, un sauna et un hammam (voir annexe n° 11).

Le centre est situé sur la commune de Douvres-la-Délivrande, à proximité d'un centre commercial, des écoles et équipements sportifs et du centre-ville.

Le coût total de construction s'élève à environ 12 M€. Son financement repose, pour 29 %, sur des subventions, pour 33 % sur un emprunt bancaire et pour 38 % sur l'autofinancement. Le détail des subventions indique une répartition entre l'Etat pour 43 %, les collectivités territoriales pour 51 % et enfin l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) pour 6 %.

Le subventionnement de l'ADEME est conditionné à l'utilisation d'une chaufferie au bois avec appoint au gaz. Ce dispositif vise à substituer une partie importante de la consommation de gaz par du bois. Avec ce mode de chauffage, un meilleur bilan carbone et un coût de fonctionnement plus modeste sont attendus.

L'inscription de la construction dans une démarche de développement durable ne se réduit pas au chauffage. Une couverture thermique est notamment employée pour le bassin extérieur. Elle est mise en place en dehors des périodes d'occupation. Elle entraîne une réduction de consommation pour le chauffage du bassin extérieur estimée à 40 %. La demande énergétique est également réduite par le recours à une centrale d'air double flux à récupération d'énergie.

Enfin, l'installation de panneaux photovoltaïques sur la toiture du centre aquatique a été approuvée par le conseil communautaire en mai 2017. L'investissement s'élèvera à 106 000 € HT avec une participation de Cœur de Nacre limitée à 3 180 €, soit 3 % du budget.

2 - Mode de gestion du centre

La communauté de communes a choisi de recourir à une délégation de service public une première fois en 2012, puis à nouveau en 2016.

a - *Choix et passation de la première délégation de service public*

Afin de déterminer la solution la plus pertinente, le conseil communautaire a décidé, le 7 mai 2010, de missionner un assistant à maîtrise d'ouvrage pour l'aider dans le choix du mode de gestion du centre aquatique. Après étude des différentes options, le comité technique paritaire, sollicité pour avis par la communauté de communes, s'est prononcé, le 5 avril 2011, en faveur d'une délégation de service public. Le conseil communautaire a alors décidé, le 19 avril 2011, de retenir la délégation de service public sous forme d'affermage comme mode de gestion.

Ce choix s'est fait en l'absence d'analyse financière comparative des différentes solutions. Le conseil a estimé qu'une gestion directe en régie présenterait des inconvénients, compte tenu de la spécificité et de la technicité des activités concernées, ainsi que des moyens d'intervention de la communauté de communes pour gérer ce type de service. A l'inverse, la gestion externalisée fait appel à un opérateur externe qui dispose d'un véritable savoir-faire, qui bénéficie d'un régime plus souple en matière commerciale et qui supporte en principe les risques d'exploitation du service.

Un avis d'appel à candidatures a été publié le 22 avril 2011. La commission de délégation de service public a admis les six candidats ayant déposé un dossier de candidature le 16 juin 2011. La commission relative aux délégations de service public a rendu son avis, le 11 octobre 2011, sur les cinq offres remises. Au vu du rapport de son président, le conseil communautaire a approuvé, le 5 janvier 2012, le choix de la société Espace Récréa en tant que délégataire de la gestion du centre aquatique. Le contrat a finalement été signé par les deux parties le 28 janvier 2012. Le délégataire a créé la société *ad hoc* « Aquanacre » pour l'exploitation du site qui a été ouvert au public le 25 avril 2012.

Cette convention d'affermage courait initialement jusqu'au 11 juillet 2016. Elle a été prolongée par avenant jusqu'au 31 décembre 2016, afin de ne pas perturber la période estivale.

b - *Choix et passation de la deuxième délégation de service public*

A l'approche de la fin de la délégation, la communauté de communes a choisi de faire à nouveau appel à une assistance externe pour étudier les avantages et les inconvénients des différents modes de gestion envisageables mais sans dresser le bilan de la délégation en cours.

Le rapport qui en découle préconisait de conserver le mode de gestion en cours. Cette solution était présentée comme la mieux adaptée car elle permettait, d'une part, à la collectivité d'être déchargée de la gestion quotidienne du service et ainsi de pouvoir se concentrer sur ses missions de contrôle des prestations rendues par le titulaire et, d'autre part, de bénéficier du savoir-faire de l'entreprise privée dans la gestion quotidienne du service qui lui est confié. De plus, la communauté de communes ne souhaitait pas prendre en charge la responsabilité technique, juridique et financière liée à la gestion. Les arguments avancés étaient proches de ceux formulés en 2012. Le prestataire n'a pas pris position sur les coûts respectifs des différents modes de gestion. Le conseil communautaire a décidé, le 31 mars 2016, d'approuver l'exploitation du centre aquatique dans le cadre d'une concession.

Conformément aux nouvelles dispositions juridiques, les membres de la commission de concession ont été élus par le conseil communautaire le 10 mai 2016. Cette commission s'est prononcée sur les cinq entreprises qui se sont portées candidates au nouvel appel d'offres. Elle a émis un avis favorable à l'offre présentée par Espace Récréa. Un des points majeurs de cette offre concernait le coût pour la collectivité. Avec 367 802 € en moyenne, sur la durée du contrat, il s'agissait de l'offre la moins-disante. Par ailleurs, la société s'engageait sur un investissement de 104 000 €, représentant une valorisation de l'espace « bien-être »¹⁰.

Le 8 décembre 2016, le conseil communautaire a approuvé le choix de reconduire Espace Récréa.

3 - Environnement concurrentiel

Dans le Calvados, le ministère des Sports recense 71 équipements (bassins) répartis principalement vers la côte et à Caen, conformément aux densités de population observées.

En 2018, une nouvelle installation devrait venir concurrencer l'offre de Cœur de Nacre. Il s'agit d'un projet porté par la communauté de communes de Bayeux. Le complexe serait destiné aux clubs de natation et de plongée, aux scolaires, pour l'apprentissage de la natation, et au grand public. Des équipements ludiques et un espace détente bien-être seraient présents.

La communauté de communes, en lien avec le délégataire, est attentive à l'environnement concurrentiel. Elle l'analyse pour s'assurer de la compétitivité de son offre et envisager des opérations de modernisation. Les hypothèses actuelles portent, par exemple, sur la possibilité d'ajouter un toboggan pour élargir le public familial et attirer davantage les adolescents. En revanche, la communauté de communes estime que le renfort de l'activité fitness paraît moins pertinent car l'offre concurrentielle est très fournie dans ce domaine.

B - Caractéristiques des conventions de délégation

Le même délégataire ayant été retenu depuis 2012, le choix a été fait d'analyser les deux contrats de délégation (2012-2016 et 2017-2021) par thèmes, de façon concomitante.

1 - Principes généraux

a - *Objet du contrat*

Si quelques différences de forme apparaissent dans la définition des objets de chacun des contrats de délégation, les missions déléguées restent les mêmes.

La collectivité confie au délégataire la gestion, l'exploitation, l'entretien, la maintenance et le renouvellement des ouvrages constitutifs de son centre aquatique. Il est précisé que l'exploitation du centre comprend notamment son animation, sa promotion et sa commercialisation. Par ailleurs, le délégataire s'engage à assurer aux usagers le bon fonctionnement, la continuité, la qualité, ainsi que la bonne organisation du service. Il devra accueillir les différents publics, dont les établissements scolaires, primaires et secondaires, dans le respect des textes réglementaires. Le délégataire poursuit enfin l'exploitation du service à ses risques et périls.

¹⁰ Cependant, la convention signée ne fait pas mention du détail de ces investissements et de la situation des biens en fin de contrat.

b - *Entretien, maintenance et travaux*

Un tableau récapitulatif qui précise la répartition des travaux d'entretien, de maintenance et de renouvellement entre le délégant et le délégataire figure dans chacune des délégations. La répartition des tâches est réalisée en fonction des niveaux définis par la norme X60-319PR¹¹.

La ventilation des postes d'entretien ayant été revue dans la seconde convention, une comparaison de l'évolution de la répartition des tâches entre le délégant et le délégataire est malaisée.

Le délégataire est tenu d'assurer une partie des opérations de gros entretien et de renouvellement des biens. Pour disposer des sommes, une provision abondée annuellement par le délégataire est constituée. Son montant est pratiquement doublé entre la première et la deuxième délégation, passant de 25 000 € à 49 000 €.

Les conventions ajoutent que le délégataire doit rendre compte, dans son rapport annuel d'activité, du solde de la provision et de son utilisation. L'examen des rapports montre qu'il s'acquitte de cette obligation. La moyenne des dépenses annuelles réalisées sur la période 2012 à 2015 s'élève à presque 27 000 €, soit un montant légèrement supérieur à celui défini initialement dans la délégation.

c - *Comité de gestion*

Un comité de gestion a été créé dès le démarrage de la première délégation. Ce comité est composé de représentants de la collectivité, du délégataire et de membres occasionnels invités par la collectivité en raison de leur compétence sur un des sujets prévus à l'ordre du jour. Le comité émet des avis et fait des propositions sur le suivi de l'exploitation de la convention. La seconde délégation ajoute que le comité se réunit, à la demande de la collectivité, au minimum trois fois par an.

Les représentants de la communauté de communes au comité de gestion ont été désignés par le conseil communautaire le 29 mars 2012, puis le 12 juin 2014 à la suite du renouvellement du conseil. Les documents transmis par la collectivité à la chambre montrent que le comité s'est réuni, en moyenne, moins de trois fois par an, entre 2012 et 2015. La précision apportée dans la seconde délégation vise donc à renforcer l'implication du comité.

d - *Démarche environnementale*

Dès la première convention, il est précisé que le délégataire doit inscrire son exploitation dans une démarche environnementale. A ce titre, il doit notamment élaborer un plan de sensibilisation et de formation de ses personnels sur les procédures et protocoles d'exploitation. Il doit procéder au tri sélectif des déchets et sensibiliser le public à cette démarche. Chaque année, il procède à une analyse des consommations de fluide et présente les mesures envisagées pour maîtriser et réduire leur consommation, ainsi que celle de l'énergie.

La démarche environnementale est renforcée dans la seconde convention. Le délégataire doit désormais remettre un plan de gestion environnementale du site au sein du rapport annuel. Les indicateurs à renseigner au minimum, dans le cadre du bilan des consommations de fluides, sont spécifiés. Ils sont au nombre de dix. A titre d'exemple, figurent la consommation d'eau en litre par baigneur et par an ou bien la consommation d'énergie électrique par nombre d'heures d'ouverture par an.

¹¹ Norme européenne EN 13-306 ayant le statut de norme française. Les niveaux de maintenance sont définis sur cinq niveaux où le niveau 1 correspond à des réglages simples prévus par le constructeur et le niveau 5, la rénovation, la reconstruction ou l'exécution de réparations importantes.

e - *Plan d'organisation de la surveillance et des secours (POSS)*

L'article D. 322-16 du code des sports précise que les établissements de baignade d'accès payant doivent établir un plan d'organisation de la surveillance et des secours. Ce plan est transmis au préfet de département deux mois avant l'ouverture de l'établissement, ainsi qu'après chaque modification.

Un tel plan n'a été établi qu'en mai 2016 dans le cadre de la première délégation. Il figure désormais en annexe de la seconde délégation.

2 - Clauses financières

a - *Éléments de rémunération du délégataire*

Chacune des conventions précise les éléments de rémunération du délégataire, qui relèvent de trois catégories :

- les tarifs directement perçus auprès des usagers du centre aquatique ;
- les recettes versées par le délégant, sachant que celles-ci se répartissent en deux volets. La collectivité verse, chaque année, une contribution déterminée à l'avance dans la convention. La collectivité couvre également les coûts variables liés à l'accueil des établissements scolaires et des clubs sportifs ou associations ;
- les autres produits divers d'exploitation.

Le montant des produits issus de la tarification auprès des usagers et des autres produits divers d'exploitation dépend de l'activité du centre.

b - *Tarifification auprès des usagers*

La grille tarifaire applicable en début de convention figure en annexe de chacun des contrats. Afin de prendre en compte l'évolution des charges d'exploitation sur la durée du contrat, la grille évolue au fil du temps. L'actualisation est réalisée au 1^{er} janvier de chaque année, en fonction d'une formule faisant appel à un coefficient de révision.

Les formules employées dans les deux délégations ne sont pas les mêmes. En revanche, elles apparaissent dans les deux cas assez complexes en faisant intervenir dans le calcul au moins six indices.

Toute modification des tarifs ne peut se faire qu'après l'accord exprès et préalable de la collectivité. En pratique, le délégataire transmet sa proposition d'évolution tarifaire accompagnée des éléments justificatifs à la collectivité. Le document est ensuite soumis au vote du conseil communautaire. Si la collectivité refuse d'accepter la proposition d'évolution en fonction de la formule, elle s'engage à prendre à sa charge l'écart entre le prix issu de l'indexation et le nouveau prix qu'elle décide d'arrêter.

Dans le cadre de la première délégation, le délégataire a proposé de ne pas appliquer l'indexation de façon uniforme pour éviter les centimes. Certains tarifs sont alors gelés. D'autres sont augmentés au-delà des index contractuels. Le conseil communautaire a approuvé les évolutions pour les années 2013 à 2016.

c - *Prise en charge des coûts liés à l'accueil des établissements scolaires et des associations et clubs sportifs*

Dans la première délégation, la collectivité rémunérait le délégataire au titre de la prise en charge des coûts liés à l'accueil, d'une part, des établissements scolaires du premier degré, situés sur son territoire, d'autre part, de certaines associations et clubs sportifs.

Les coûts unitaires des prestations d'accueil de ces publics sont définis en annexe de la délégation. Le coût total annuel pour la collectivité est obtenu en multipliant les coûts unitaires par le nombre de créneaux réservés par la collectivité durant l'année.

La collectivité ne prend pas en charge les coûts d'accueil des élèves des classes de sixième. L'accueil de ce public fait l'objet de conventions tripartites associant la communauté de communes, le collège concerné et le département du Calvados. C'est ce dernier qui paie les prestations. Entre 2012 et 2015, seuls deux collèges ont fréquenté le centre aquatique. Le coût annuel qui en découlait était inférieur à 10 000 €.

Des modifications ont été apportées dans la seconde convention de délégation. La communauté de communes finance désormais l'accueil des classes de sixième des collèges situés sur son territoire. Pour les associations et clubs sportifs, elle verse au délégataire une compensation annuelle fixe de 30 000 € en contrepartie de l'utilisation du centre par les associations et clubs sportifs de la collectivité.

d - *Subvention fixe versée par la collectivité*

L'article 28 de la convention de 2012 indique que la collectivité verse annuellement au délégataire une compensation forfaitaire destinée à couvrir les sujétions de service public imposées à celui-ci, conformément aux dispositions des articles L. 2224-1 et suivants du CGCT. Il est ajouté que les montants annuels de ces compensations découlent du compte d'exploitation prévisionnel, qui figure en annexe 8 de la convention. Enfin, les montants sont actualisés annuellement, selon le même coefficient que celui employé pour les tarifs. Ces dispositions suscitent plusieurs remarques.

En premier lieu, les articles L. 2224-1 et suivants du CGCT définissent les dispositions générales applicables aux SPIC. Or, nulle part dans la première délégation, la qualification de l'exploitation du centre en tant que SPIC n'est précisée. Au contraire, le choix de retenir la nomenclature comptable M14 pour le budget annexe du centre aquatique tendrait à considérer cette activité comme un service public administratif. Une ambiguïté porte donc sur la nature du service public en question et sur l'application ou non des articles du CGCT auxquels il est fait référence.

En deuxième lieu, l'article L. 2224-2 du CGCT prévoit qu'il est interdit aux collectivités de prendre en charge, dans leur budget propre, des dépenses au titre des SPIC. Toutefois, le conseil peut décider une telle prise en charge lorsque celle-ci est justifiée, notamment lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement. C'est à cette disposition que la délégation fait référence.

Dans ce cas, l'article L. 2224-2 du CGCT ajoute que la décision du conseil 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 collectivité, 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.

Dans sa délibération du 5 janvier 2012, le conseil communautaire précise bien les montants de la compensation et les exercices auxquels ils se rapportent. Il est fait référence aux contraintes de service public mais sans préciser les modalités de calcul ou la liste précise de ces contraintes. En pratique, les montants ont été calculés à partir des estimations de charges et produits du compte d'exploitation prévisionnel, en vue d'assurer un bénéfice (environ 5 % des recettes) pour le délégant, si les hypothèses de fréquentation et d'activité sont respectées. Le montant de la subvention n'est pas décomposé comme la somme des coûts prévisionnels d'un ensemble de missions de service public, à la différence de la prise en charge par la communauté de communes de l'accueil des établissements scolaires et des associations et clubs sportifs. La compensation s'apparente donc à une subvention d'équilibre. D'ailleurs, dans la seconde délégation, la compensation est qualifiée de subvention forfaitaire d'exploitation. Ainsi, les modalités de définition des compensations annuelles ne répondent pas aux conditions imposées par l'article L. 2224-2 du CGCT auquel la collectivité se réfère.

En troisième lieu, le versement de la compensation pourrait présenter un risque juridique au regard du droit européen relatif aux aides publiques. Dans son arrêt Altmark du 24 juillet 2003, la Cour de justice des communautés européennes a précisé que des subventions représentant la contrepartie des prestations effectuées par des entreprises bénéficiaires pour exécuter des obligations de service public, ne constituaient pas des aides de l'Etat, à condition de remplir les quatre conditions cumulatives suivantes :

- premièrement, l'entreprise bénéficiaire a effectivement été chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations ont été clairement définies ;
- deuxièmement, les paramètres de calcul de la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente ;
- troisièmement, la compensation ne peut dépasser la couverture, en tout ou partie, des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, au vu des recettes et d'un bénéfice raisonnable pour l'exploitant ;
- enfin, et en l'absence de mise en concurrence préalable pour le choix de l'exploitant, le montant de la compensation doit être fixé par rapport aux coûts que supporterait une entreprise moyenne bien gérée.

Or le respect de l'ensemble de ces conditions, et en particulier de la deuxième, ne paraît pas observé en l'espèce. Il existe dès lors un risque juridique relatif à la qualification de cette aide.

Au vu de ces éléments, la chambre recommande à la collectivité de revoir les modalités de calcul et les justifications de la compensation forfaitaire annuelle versée au délégataire de la concession d'exploitation du centre aquatique, dont l'importance conduit au surplus à s'interroger sur la réalité et la portée du risque incombant au contractant dans la gestion de l'équipement.

e - *Redevance au bénéfice du délégant*

La première convention de délégation précisait que le délégataire était tenu de verser à la collectivité une redevance pour deux motifs. D'une part, une redevance, dont le montant annuel s'élève à 5 000 €, est due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public et en contrepartie de la mise à disposition des biens, qui tient compte des avantages de toute nature procurés au délégataire. Cette clause fait référence aux dispositions prévues par les articles L. 2125-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques. D'autre part, le délégataire verse une redevance annuelle de 3 000 € au titre des dépenses de contrôle de la convention. Cette redevance a disparu dans le contrat de 2017. En revanche, ce dernier prévoit toujours une redevance en contrepartie de l'utilisation du domaine public et des biens mis à disposition. Son montant, fixé à 65 000 €, est nettement plus élevé qu'auparavant. Les montants des redevances ne sont cependant pas actualisés au fil du temps.

Une redevance variable, appelée intéressement dans la première convention, est également prévue en cas d'amélioration du résultat courant contractuel, par rapport à celui indiqué dans les comptes prévisionnels, après révision indiciaire. Un pourcentage de l'excédent réalisé est alors reversé à la collectivité.

f - *Frais de structure*

Conformément aux conventions de délégation, une société a été créée pour assurer l'exploitation du centre aquatique. Le budget de cette société intègre parmi ses charges des frais d'enregistrement au moment de sa création, puis des frais de gestion, ainsi que des frais de siège.

Les montants prévisionnels de ces frais ont diminué avec la seconde convention. En effet, si les frais de gestion s'élevaient initialement à 5 000 €, ils passent à 3 800 € à compter de 2017. Pour les frais reversés à la société mère, la réduction avoisine 10 000 € par an, avec une variation de 54 000 € à 44 000 € environ.

L'article R. 1411-7 du CGCT en vigueur jusqu'au 1^{er} avril 2016 précisait que, pour l'établissement du compte annuel de résultat relatif à la délégation, l'imputation des charges indirectes, notamment les charges de structure, s'effectuait selon des critères internes issus de la comptabilité analytique ou selon une clé de répartition dont les modalités sont précisées dans le rapport annuel.

Les rapports annuels des années 2012 à 2015 ne mentionnaient pas les critères internes ou les clés de répartition employés. En revanche, les éléments de justification des frais de structure facturés en 2015 ont été fournis par le délégataire dans le cadre du présent contrôle. Les méthodes employées n'appellent pas d'observation particulière.

C - Analyse de l'exploitation

1 - Contrôle du délégataire par le délégant

Dans le cadre de la première convention, conformément aux dispositions du CGCT, le délégataire a produit chaque année, avant le 1^{er} juin, un rapport permettant d'apprécier les conditions d'exécution du service public. Ces documents contribuent au contrôle qu'exerce le délégant auprès de son délégataire.

Le contrôle a porté sur les rapports des exercices 2012 à 2015, le rapport de 2016 n'étant pas encore publié. Ces documents, dont la taille avoisine 130 pages à compter de celui de 2013, présentent, notamment, les faits marquants de l'année écoulée, l'activité réalisée, l'organisation interne, l'inventaire des biens appartenant au délégant, la mesure de la qualité de service, les résultats financiers et les perspectives pour l'année à venir. Ils sont accompagnés d'annexes qui comprennent, en particulier, les comptes sociaux.

Le contenu des rapports produits apparaît conforme aux exigences de l'article R. 1411-7 du CGCT en vigueur jusqu'au 1^{er} avril 2016. Les informations fournies sont précises et détaillées. Des améliorations restent néanmoins possibles. Ainsi, la lecture et l'analyse ne sont pas toujours aisées, notamment en matière financière. Par exemple, les données relatives à la répartition des recettes commerciales, par catégorie (entrées, abonnements, boutique...), sont exprimées en valeur toutes taxes comprises. Or la récapitulation des produits et des charges utilisée pour calculer le résultat économique est effectuée en valeur hors taxes. Le rapprochement des données s'en trouve compliqué. De plus, les indicateurs employés peuvent changer d'un rapport à l'autre. Par exemple, l'estimation du volume des abonnements n'est pas toujours exprimée en équivalence de temps annuel (pour prendre en compte les abonnements trimestriels et hebdomadaires) au 31 décembre de chaque année. Dans ce cas, il serait opportun de reprendre les chiffres des années précédentes à l'aune des nouveaux indicateurs pour permettre une comparaison pluriannuelle simple.

Comme prévu par les textes, les rapports du délégataire sont transmis à la collectivité. Celle-ci les inscrit à l'ordre du jour du plus proche conseil communautaire.

Outre l'analyse du rapport annuel par la collectivité, le contrôle du délégataire dans le cadre de la première délégation s'effectuait au travers des réunions régulières du comité de gestion.

Dans le cadre de la nouvelle délégation, le rôle du comité de gestion est confirmé. La collectivité prévoit également d'établir une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage, en vue de suivre la prestation du délégataire de manière plus formelle. Cette prestation consistera, au moins une fois par an, à étudier le rapport d'activité du délégataire et à mieux contrôler le respect des engagements pris. A cette fin, un cahier des charges, ainsi qu'une consultation doivent être lancés par la collectivité au printemps. Ce cahier des charges inclura notamment un volet environnemental permettant de chiffrer la performance des installations thermiques. Dans ce cadre, la chambre souligne que l'intervention du prestataire doit constituer une aide au contrôle effectué par le délégant, sans s'y substituer. En effet, le contrôle du délégataire ne peut pas être entièrement délégué. La mise à disposition et l'examen du rapport du délégataire restent notamment soumis aux dispositions des articles L. 1411-3 et L. 1411-13 du CGCT.

2 - Fréquentation du centre

Dans le cadre de sa candidature à l'obtention de la première délégation, le futur délégataire avait établi des prévisions de fréquentation pour la durée du contrat, même si les données annuelles n'étaient pas indiquées dans le contrat lui-même. Ce chiffrage a notamment été employé pour établir les comptes prévisionnels d'exploitation. En effet, la fréquentation reste le facteur primordial de l'équilibre économique d'un centre aquatique. La prévision retenait une fréquentation annuelle moyenne de l'ordre de 170 000 entrées.

Tableau n° 12 : Fréquentation sur la période 2012 à 2015

	Réalizations							Moyenne prévue	Ecart réalisation / prévision
	2012*	2013	2014	2015	2016	Variation	Moyenne annuelle		
Entrées unitaires	97 188	131 199	118 228	125 671	132 218	35 030	128 356		
Pass activités	4 597	8 609	9 521	10 168	11 653	7 056	9 459		
Abonnements	17 701	25 621	26 115	27 124	36 004	18 303	28 148		
Sous-total grand public	119 486	165 429	153 864	162 963	179 875	60 389	165 963	132 645	33 318
Scolaires	8 606	17 133	13 816	16 090	17 818	9 212	15 599	32 005	-16 406
Clubs	2 261	4 335	11 712	17 280	19 482	17 221	11 693	4 787	6 906
Total	130 353	186 897	179 392	196 333	217 175	86 822	193 255	169 437	23 818

* Ouverture du centre le 25 avril

Source : rapports annuels du délégataire

La fréquentation constatée depuis l'ouverture du centre en avril 2012, jusqu'à fin 2015, est très supérieure aux estimations. En effet, elle s'établit à 193 255 entrées par an, soit presque 24 000 entrées de plus. Les entrées du grand public et du club sportif sont nettement supérieures aux estimations. En revanche, la fréquentation issue des établissements scolaires, malgré un doublement sur la période, est environ deux fois moindre que celle attendue. Ces écarts importants s'expliquent, notamment, par le manque de moyens fiables pour estimer la fréquentation d'un futur centre aquatique.

Les résultats constatés entre 2012 et 2015 ont été pris en compte pour essayer d'établir des hypothèses de fréquentation plus réalistes pour la seconde convention. Celle-ci retient une augmentation de la fréquentation moyenne, puisque la cible augmente, pour approcher 200 000 entrées par an.

Tableau n° 13 : Prévisions de fréquentation pour la seconde délégation

	2017	2018	2019	2020	2021	Moyenne
Grand public (dont groupes)	167 988	172 710	173 822	174 943	176 072	173 107
Scolaires	22 693	12 895	12 895	12 895	12 895	14 855
Clubs	11 088	11 088	11 088	11 088	11 088	11 088
Total	201 769	196 693	197 805	198 926	200 055	199 050

Source : annexe de la seconde délégation

Le renforcement de l'offre de l'espace bien-être auquel procédera le délégataire dans le cadre de la nouvelle délégation pourrait contribuer à l'atteinte de l'objectif de progression de la fréquentation. Le délégataire s'est ainsi engagé à créer un jacuzzi extérieur, créer une « fontaine à glace » et installer une « douche scandinave »¹². Il faudra aussi que la communauté de communes soit attentive à d'éventuelles fuites de clientèle, notamment en cas d'ouverture d'un nouveau centre en 2018 à Bayeux.

3 - Résultats financiers

a - *Résultats issus des comptes du délégataire*

Les rapports annuels du délégataire présentent les recettes et les dépenses réalisées, en les comparant aux prévisions mentionnées en annexes de la première délégation. La période 2012 est analysée à compter de l'ouverture au public, c'est-à-dire hors période de préfiguration.

¹² Le montant des investissements en question ne figure pas dans la seconde délégation.

Tableau n° 14 : Comparaison des résultats prévus et réalisés de 2012 à 2016

		2012 ⁽¹⁾	2013	2014	2015	2016 ⁽²⁾
Prévisions	Recettes commerciales HT	528 345	795 110	840 181	848 589	852 003
	Recettes collectivité HT	270 910	362 767	328 430	320 776	278 223
	dont compensation de base	214 517	283 294	248 957	241 303	198 748
	dont scolaire	43 578	61 413	61 413	61 413	61 415
	dont clubs et associations	12 815	18 060	18 060	18 060	18 060
	Total des recettes (A)	799 255	1 157 877	1 168 611	1 169 365	1 130 226
	Total des charges	761 340	1 100 820	1 108 320	1 108 471	1 069 084
	Résultat économique (B)	37 915	57 057	60 291	60 894	61 142
	Rentabilité (=B/A)	4,7 %	4,9 %	5,2 %	5,2 %	5,4 %
Réalisations	Recettes commerciales HT	743 577	1 011 028	1 023 210	931 725	991 322
	Recettes collectivité HT	276 886	375 871	367 979	335 065	337 010
	Total des recettes (A)	1 020 463	1 386 899	1 391 189	1 266 790	1 328 332
	Total des charges	912 361	1 298 694	1 277 747	1 252 441	1 252 310
	Résultat économique (B)	108 102	88 205	113 442	14 349	76 022
	Rentabilité (=B/A)	10,6 %	6,4 %	8,2 %	1,1 %	5,7 %

(1) Pour les prévisions : calcul avec ouverture du centre le 25 avril pour la 1ère année

(2) Pour les réalisations : calcul en année pleine sur la 5e année

Source : rapports annuels du délégataire

Les « recettes commerciales » sont composées des produits de la billetterie perçus directement auprès du public, auxquels s'ajoutent les ventes de la boutique et diverses recettes accessoires. Les « recettes de la collectivité » comprennent la subvention fixe et la prise en charge des coûts liés à l'accueil des établissements scolaires et des associations et clubs sportifs. La différence des recettes avec les charges permet d'obtenir le résultat économique, qui représente le « bénéfice » du délégataire.

Les recettes et les charges réalisées sont toujours supérieures aux prévisions. L'écart s'explique par la fréquentation réelle qui est supérieure aux hypothèses, comme précédemment indiqué. Ce phénomène entraîne une hausse des recettes commerciales et des charges.

Les recettes issues de la collectivité s'élèvent, en moyenne annuelle, à environ 359 000 €, alors que la prévision approchait 331 000 €. Cet écart de 8,4 % provient des coefficients d'indexation appliqués sur les recettes et des variations sur les parties variables liées aux scolaires et aux clubs. En particulier, des créneaux supplémentaires ont été retenus pour le club de natation. Les « recettes de la collectivité » représentent 26,5 % des produits réalisés. Cette proportion est inférieure à la prévision de 28,8 %, conformément à la dynamique des recettes commerciales.

Le cumul du résultat économique réalisé avoisine 400 000 €, pour une prévision de 277 000 €. Pour le délégataire, le « bénéfice » supplémentaire réalisé par rapport aux prévisions est donc de l'ordre de 123 000 €. Le résultat économique réel représente 6,3 % des recettes, alors que la prévision retenait environ 5,1 % des recettes. La rentabilité du centre aquatique est donc plus élevée que prévu¹³, même si le résultat économique est assez fluctuant sur la période. Ces variations traduisent la part de risque transférée au délégataire d'un contrat de concession. Celle-ci implique une réelle exposition aux aléas du marché.

¹³ Comme les bénéfices sont supérieurs aux prévisions, des reversements ont été opérés à destination de la collectivité, au titre des redevances variables.

La connaissance des résultats des années 2012 à 2015 a permis d'affiner les prévisions annoncées pour la seconde délégation.

Tableau n° 15 : Prévisions financières de la seconde délégation

	2017	2018	2019	2020	2021	Moyenne
Recettes commerciales HT	1 001 825	1 034 265	1 041 472	1 048 739	1 056 067	1 036 474
Recettes collectivité HT	455 367	435 081	433 936	432 797	433 705	438 177
dont compensation de base	359 469	371 087	369 942	368 803	369 711	367 802
dont scolaire	70 898	38 994	38 994	38 994	38 994	45 375
dont clubs et associations	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000
Total des recettes (A)	1 457 192	1 469 346	1 475 408	1 481 536	1 489 772	1 474 651
Total des charges	1 391 871	1 402 787	1 408 372	1 414 019	1 421 770	1 407 764
Résultat économique (B)	65 321	66 559	67 036	67 517	68 002	66 887
Rentabilité (=B/A)	4,5 %	4,5 %	4,5 %	4,6 %	4,6 %	4,5 %

Source : annexe de la seconde délégation

La rentabilité prévisionnelle est réduite à 4,5 %. Les recettes de la collectivité représentent 29,7 % des recettes totales du délégataire, soit un niveau très proche de celui des prévisions de la première délégation. Le montant annuel de ces recettes est en forte augmentation, avec une moyenne estimée à 438 000 € environ, alors que la moyenne réalisée, de 2012 à 2016, était de 359 000 €, soit une différence de 79 000 €. Cependant, il faut nuancer cette augmentation par la hausse de la redevance du délégataire versée au délégant, qui est également prévue et qui s'élève à 57 000 €¹⁴.

b - Coût du service du point de vue de la collectivité

Les dépenses effectuées par la collectivité pour le centre aquatique ne se limitent pas aux versements à destination du délégataire. Le remboursement des intérêts du prêt de 4 M€ dépasse 100 000 € entre 2012 et 2014. A l'inverse, la collectivité perçoit des recettes, telles que la redevance du délégataire.

L'analyse de la section de fonctionnement du budget annexe du centre aquatique permet d'obtenir le coût net des dépenses de fonctionnement pour la période 2011 à 2016. Ce coût est calculé en neutralisant les flux du budget principal vers le budget annexe. La période retenue permet de prendre en compte les dépenses liées au projet qui étaient antérieures à son ouverture au public, et de couvrir l'intégralité de la première délégation.

Le coût net des dépenses de fonctionnement de la collectivité à destination du centre aquatique, pour la période 2011 à 2016, est ainsi de 2,65 M€, dont 0,58 M€ au titre des charges d'intérêt.

La fréquentation cumulée du centre depuis son ouverture à fin 2016 approche 910 000 entrées. Le coût pour la collectivité d'une entrée au centre aquatique avoisinerait alors 2,9 €¹⁵.

¹⁴ Un autre élément vient nuancer l'augmentation. Dans la première convention, la collectivité devait rembourser au délégant le montant de la CFE, qui dépassait éventuellement 15 000 €. Sur la période 2012 à 2016, le cumul des remboursements s'est élevé à presque 69 000 €. Dans la seconde convention, le seuil a été augmenté au vu des montants payés durant la première délégation.

¹⁵ Ce chiffre est naturellement à prendre avec précaution, eu égard à la méthode de calcul. Au fil du temps, le montant pourrait diminuer, notamment à cause des frais financiers de l'emprunt qui diminuent d'une année sur l'autre.

A titre de comparaison, le coût d'une entrée à l'espace aquatique pour un adulte est de 6 € à fin 2016, sachant qu'un tarif réduit à 5,10 € est accordé aux habitants des communes membres de Cœur de Nacre. En prenant en compte l'ensemble des services proposés (espace bien-être, fitness...) et les différentes formules d'accès (abonnement, pass activités...), le tarif moyen d'une entrée approche 7,10 € sur la période 2012 à 2016.

4 - Qualité du service

L'analyse de la qualité du service est définie dans le premier contrat de délégation. Elle doit comporter tout élément permettant d'apprécier la qualité du service rendu et les mesures proposées par le délégataire pour une meilleure satisfaction des usagers. Le délégataire s'engage également à mettre à la disposition de l'ensemble des publics accueillis un registre d'appréciation permettant à ceux-ci d'exprimer leur satisfaction et leurs remarques éventuelles. Ces éléments doivent figurer dans le rapport d'activité annuel.

Comme prévu, les rapports produits par le délégataire comprennent un chapitre consacré à la mesure de la qualité de service. Ce chapitre est toujours divisé en quatre parties : la qualité de l'eau, le respect des températures, la propreté et les remarques de la clientèle.

La mesure de la qualité du service englobe donc des informations techniques et qualitatives. Le rapport affiche les résultats des contrôles effectués par l'agence régionale de santé (ARS) sur les eaux des bassins, dans le respect des normes physico-chimiques et bactériologiques des eaux de baignade. Les températures des différents bassins sont recensées, dans la mesure où elles contribuent au confort du nageur. La propreté, quant à elle, est illustrée par l'organisation détaillée des opérations de nettoyage effectuées. Les résultats des contrôles mensuels de qualité en matière de propreté sont donnés. En revanche, les modalités de cette vérification ne sont pas fournies.

La qualité de service auprès des usagers est mesurée sous deux formes. En premier lieu, conformément aux stipulations contractuelles, les remarques de la clientèle sont collectées dans un cahier de doléances, courriers et mails. A titre d'exemple, les résultats de 2015 indiquent 98 réclamations, dont 24 % pour l'ajout d'un toboggan et 21 % concernant les variations de températures des douches et bassins. Le délégataire affirme y répondre sous 72 heures. Par ailleurs, 14 messages de satisfaction ont été reçus. Les réclamations, comme les messages de satisfaction, représentent donc une infime part du nombre annuel d'utilisateurs.

En second lieu, le délégataire procède, certaines années, à des enquêtes de satisfaction. Deux enquêtes ont ainsi été réalisées en 2012, une en 2014, une en 2015 et une en 2016. En 2015, le sondage a été effectué auprès de 325 abonnés *via* le site internet du centre. Ces chiffres sont comparés aux données collectées par le Groupe Récréa au niveau national. Certains points de vigilance sont notés dans les perspectives à venir, par exemple individualiser l'accueil pour le rendre plus agréable.

Enfin, dans les différents rapports d'activité, une liste de « *perspectives pour l'avenir* » clôt le document et engage le délégataire sur des pistes de progrès relatifs à la gestion de la structure, dans les domaines techniques, l'animation, l'accueil, le commercial... Mais comme cette liste n'est pas suivie d'une année sur l'autre, il est difficile de mesurer la réalisation effective de ces engagements et l'impact qu'elle a pu avoir sur la gestion.

La mesure de la qualité de service, qui respecte les termes du contrat, répond de façon satisfaisante aux attentes de la collectivité.

La seconde convention comprend aussi un article relatif à l'analyse de la qualité de service. Elle s'inscrit dans la continuité de la première délégation avec quelques changements. Quatre indicateurs de suivi sont ainsi définis :

- pourcentage d'analyses d'eau conformes ;
- hausse en pourcentage du nombre d'abonnements vendus ;
- taux de satisfaction des usagers à la suite des enquêtes effectuées par le personnel du centre ;
- nombre de réclamations enregistrées au cours de l'exercice.

Il est ajouté que le rapport annuel précise les mesures prises concernant les indicateurs de qualité de service, les contrôles effectués et les améliorations à mettre en œuvre, le cas échéant. Globalement, le suivi par la communauté de communes de la qualité de service paraît assuré correctement.

D - Conclusion

La création et la gestion d'un centre aquatique figurent parmi les compétences majeures transférées à la communauté de communes, dès sa création en 2002. Face à la complexité et aux enjeux financiers liés à un investissement de l'ordre de 12 M€, l'aboutissement du projet a pris du temps. Ainsi, il n'a ouvert ses portes au public qu'en avril 2012.

Le centre n'est pas uniquement voué à l'apprentissage de la natation dans un cadre scolaire et à la pratique sportive. Il est également orienté vers la détente et le loisir avec une offre pour une clientèle familiale et touristique. C'est ce positionnement large qui lui permet de recevoir un public nombreux. Si la fréquentation annuelle moyenne dépasse 193 000 entrées, la part occupée par les établissements scolaires et le club de natation est réduite et inférieure aux prévisions, avoisinant seulement 27 000 entrées.

Dès l'ouverture, la communauté de communes a fait le choix de confier l'exploitation du site à un tiers, dans le cadre d'une délégation de service public. Une première concession a couvert la période 2012 à 2016. Un nouveau contrat pour les années 2017 à 2021 a ensuite été attribué à la même société.

Une gestion externalisée doit avoir pour contrepartie le contrôle du délégataire par le délégant. A ce jour, ce contrôle ne présente pas de lacune majeure, en dehors de la nécessité de joindre au compte administratif le rapport annuel du délégataire. Le contrôle porte, notamment, sur la mesure de la qualité de service. Conserver un haut niveau de qualité constituera un point crucial pour attirer la clientèle dans les années à venir, notamment si le cadre concurrentiel s'accroît.

Or le niveau de fréquentation est l'une des deux conditions essentielles pour assurer l'équilibre économique de l'exploitation du centre aquatique. Jusqu'à présent, les résultats financiers du délégataire ont dépassé les prévisions, grâce à un public plus nombreux que celui initialement estimé. La seconde condition de l'équilibre économique passe par un financement très conséquent de la communauté de communes, qui représente 359 000 € par an, en moyenne. A ce titre, il serait nécessaire de revoir les modalités de calcul et la justification de la compensation forfaitaire versée au délégataire, qui ne sont pas satisfaisantes en l'état et qui font peser un risque juridique sur la collectivité.

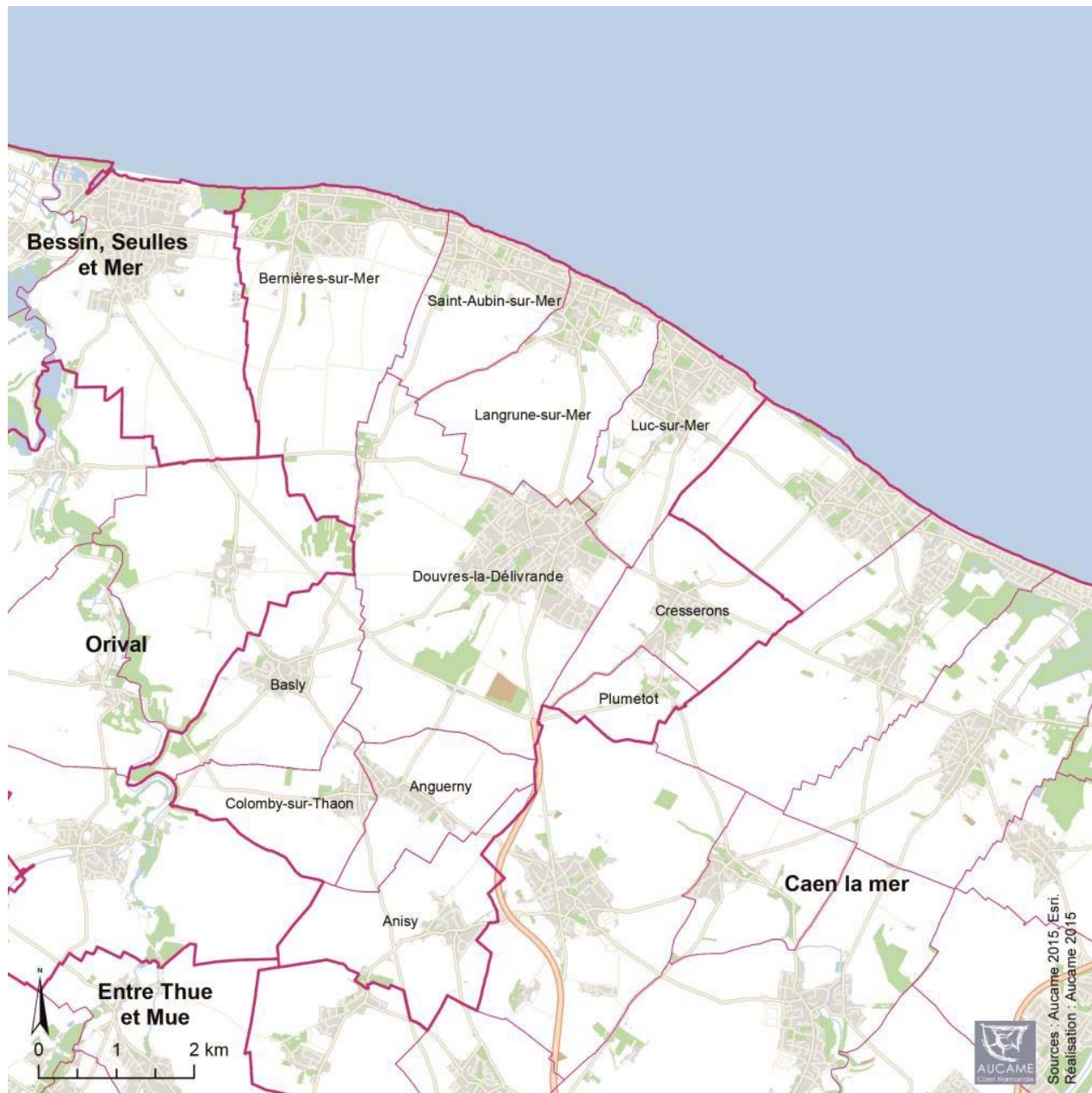
ANNEXES

Annexe n° 1 : Suivi des recommandations issues du précédent rapport (2011) de la chambre régionale des comptes de Basse-Normandie

Observations antérieures	Mesures mises en œuvre par la collectivité
Fonctionnement de la communauté de communes	
Etablir, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-39 du CGCT, le rapport d'activité de la communauté de communes.	Les rapports annuels d'activité de la communauté de communes ont été établis à compter de l'exercice 2012. Ils sont accessibles librement sur le site internet de la communauté.
Actualiser la convention de mise à disposition du personnel de la commune de Douvres-la-Délivrande, conformément aux dispositions du CGCT.	La convention a été actualisée le 14 décembre 2011 pour couvrir les exercices 2011 à 2014. Une nouvelle convention a pris effet au 1 ^{er} janvier 2015 et est toujours valable à ce jour. Le périmètre de ces conventions dépasse celui des personnels, intégrant la mise à disposition de locaux.
Compétences de la communauté de communes	
Clarifier l'intérêt communautaire de la communauté de communes Cœur de Nacre.	A l'occasion de nouveaux transferts de compétence, les statuts ont été refondus et l'intérêt communautaire a été redéfini.
Commande publique	
Se conformer aux règles de la commande publique, notamment pour la mise en concurrence et la passation des avenants.	La collectivité indique qu'elle s'attache à bien respecter les principes et règles applicables à la commande publique. Les contrôles opérés sur un échantillon de quatre marchés n'ont pas montré d'irrégularité majeure en matière de passation de marché ou d'avenant.
Assurer un contrôle des opérations d'investissement de la communauté de communes.	Un tableau de suivi des opérations d'investissement a été mis en place pour les projets importants (exemples : pépinière d'entreprises, centre culturel). Par ailleurs, les compétences internes dans le domaine ont été renforcées avec le recrutement d'un directeur général des services en janvier 2013.
Gens du voyage	
Veiller au respect des obligations prévues par le schéma départemental d'accueil des gens du voyage.	Le schéma prévoit la création de deux aires : une aire de grand passage et une aire permanente. Si l'aire de grand passage est entièrement opérationnelle depuis 2016, le second projet est toujours en cours.
Fiabilité des comptes	
Faire figurer l'ensemble des informations financières obligatoires dans les documents budgétaires.	Des améliorations dans le renseignement des annexes obligatoires du budget primitif et du compte administratif peuvent être constatées dès 2012.
Améliorer la tenue de l'état du patrimoine de la communauté de communes en transférant les subventions d'investissement à la section de fonctionnement et en veillant à une meilleure évaluation des amortissements des immobilisations.	Les subventions d'investissement reçues ne sont pas transférées à la section de fonctionnement. Comme la communauté de communes ne tient pas d'inventaire complet, une évaluation précise et vérifiable des amortissements des immobilisations n'est pas possible.
Inscrire les montants effectifs des restes à réaliser en dépenses d'investissement.	Des restes à réaliser sont inscrits en dépenses d'investissement mais la fiabilité des restes à réaliser est perfectible, en l'absence d'une comptabilité d'engagement des dépenses exhaustive.
Situation financière	
Veiller à adapter les recettes pour faire face aux dépenses liées à l'importance des projets d'investissement en cours.	Les budgets ont été équilibrés sur la période qui a, notamment, vu l'ouverture du centre aquatique. Les recettes sont en hausse mais les dépenses ont progressé à un rythme supérieur.

Source : chambre régionale des comptes

**Annexe n° 2 : Périmètre de la communauté de communes Cœur de Nacre
jusqu'à fin 2016**



Source : Rapport de septembre 2015 sur le diagnostic et l'esquisse de projet de territoire de Cœur de Nacre

Annexe n° 3 : Données démographiques et socio-économiques

Tableau n° 1 : Evolution de la population

Communes	Population municipale ⁽¹⁾			Population totale ⁽²⁾		
	2008	2013	Evol. annuelle	2008	2013	Evol. annuelle
Anisy	665	691	0,8 %	687	713	0,7 %
Basly	943	1 159	4,2 %	952	1 168	4,2 %
Bernières-sur-Mer	2 371	2 358	-0,1 %	2 412	2 403	-0,1 %
Colomby-Anguery	1 200	1 145	-0,9 %	1 245	1 179	-1,1 %
Cresserons	1 231	1 192	-0,6 %	1 262	1 236	-0,4 %
Douvres-la-Délivrande	4 891	5 131	1,0 %	5 162	5 409	0,9 %
Langrune-sur-Mer	1 757	1 722	-0,4 %	1 789	1 743	-0,5 %
Luc-sur-Mer	3 172	3 149	-0,1 %	3 227	3 202	-0,2 %
Plumetot	217	229	1,1 %	226	230	0,4 %
Saint-Aubin-sur-Mer	1 942	2 266	3,1 %	1 969	2 303	3,2 %
Total du périmètre historique	18 389	19 042	0,7 %	18 931	19 586	0,7 %
Courseulles-sur-Mer	4 169	4 221	0,2 %	4 226	4 287	0,3 %
Reviers	560	585	0,9 %	567	596	1,0 %
Total des nouvelles communes	4 729	4 806	0,3 %	4 793	4 883	0,4 %
Total du périmètre 2017	23 118	23 848	0,6 %	23 724	24 469	0,6 %

(1) La population municipale comprend les personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la commune. Elle inclut les personnes sans abri ou résidant habituellement dans des habitations mobiles recensées sur le territoire de la commune, ainsi que les détenus dans les établissements pénitentiaires de la commune.

(2) La population totale est la somme de la population municipale et de la population comptée à part. La population comptée à part comprend certaines personnes dont la résidence habituelle est dans une autre commune mais qui gardent un lien de résidence avec la commune. Elle comprend, par exemple, les élèves ou étudiants majeurs qui logent, pour leurs études, dans une autre commune mais dont la résidence familiale est située sur le territoire de la commune.

Source : INSEE, recensement de la population 2008 et 2013

Tableau n° 2 : Population par grandes tranches d'âge en 2013

Tranches d'âge	Cœur de Nacre			Calvados	Normandie	France
	Périmètre historique	Nouveau périmètre	Communes littorales			
0 à 14 ans	18,2 %	17,0 %	15,6 %	18,1 %	18,5 %	18,5 %
15 à 29 ans	15,0 %	14,8 %	13,9 %	18,3 %	17,5 %	18,0 %
30 à 44 ans	17,6 %	16,8 %	15,9 %	18,5 %	18,5 %	19,5 %
45 à 59 ans	22,0 %	21,5 %	19,8 %	19,9 %	20,3 %	20,0 %
60 à 74 ans	18,7 %	19,6 %	22,2 %	15,6 %	15,5 %	14,9 %
75 ans ou plus	8,5 %	10,2 %	12,7 %	9,6 %	9,6 %	9,1 %
Total 0 à 29 ans	33,2 %	31,8 %	29,5 %	36,4 %	36,0 %	36,5 %
Total 60 ans ou plus	27,2 %	29,8 %	34,9 %	25,2 %	25,1 %	24,0 %

Source : INSEE, recensement de la population 2013

Tableau n° 3 : Logements

Indicateurs (valeurs pour l'année 2013)	Cœur de Nacre			Calvados	Normandie	France
	Périmètre historique	Nouveau périmètre	Communes littorales			
Nombre total de logements	11 389	17 147	12 975	399 258	1 750 682	34 415 364
Part des résidences principales	69,5 %	60,4 %	49,8 %	76,0 %	82,9 %	82,9 %
Part des résidences secondaires	25,2 %	33,9 %	44,2 %	17,8 %	9,8 %	9,4 %
Part des logements vacants	5,3 %	5,7 %	6,1 %	6,2 %	7,3 %	7,8 %
Part des ménages propriétaires de leur résidence principale	69,1 %	65,8 %	62,8 %	56,9 %	58,1 %	57,7 %

Source : INSEE, recensement de la population 2013

Annexe n° 4 : Gouvernance et instances

Tableau n° 1 : Evolution de la composition du conseil communautaire depuis 2011

Communes	Début de période	A compter du 17/04/2014	A compter du 01/01/2016	A compter du 01/01/2017
Anguerny	2	2	4	2
Colomby-sur-Thaon	2	2		
Anisy	2	2	2	1
Basly	2	2	2	1
Bernières-sur-Mer	4	3	3	3
Courseulles-sur-Mer	4	3	0	6
Cresserons	3	3	3	1
Douvres-la-Délivrande	7	8	8	8
Langrune-sur-Mer	4	3	3	2
Luc-sur-Mer	5	5	5	4
Reviars	4	3	0	1
Plumetot	2	2	2	1
Saint-Aubin-sur-Mer	4	3	3	3
Total	37	35	35	33

Source : délibérations du conseil communautaire et arrêtés préfectoraux du Calvados

Tableau n° 2 : Evolution des commissions

Début de période de contrôle	A compter du 28/10/2011	A compter du 19/02/2013	A compter du 29/04/2014
Equipements culturels et sportifs	Equipements culturels et sportifs	Equipements culturels et sportifs	Politique culturelle et sportive
	Ecole de musique	Ecole de musique	
Affaires financières, administration générale	Affaires financières, administration générale	Affaires financières, administration générale	Affaires financières, administration générale
Développement économique	Développement économique	Développement économique	Développement économique – emploi
Environnement – déchets	Environnement – déchets	Environnement – déchets	Environnement – déchets
Cadre de vie	Cadre de vie	Cadre de vie	Cadre de vie – actions sociales
Aménagement de l'espace, voiries, gens du voyage	Aménagement de l'espace, voiries, gens du voyage	Aménagement de l'espace, voiries, gens du voyage	Aménagement – Risques littoraux et inondation
		Inondations, défense contre la mer et prévention des risques naturels	
 	 	Tourisme	Communication - Tourisme

Source : délibérations du conseil communautaire

Annexe n° 5 : Evolution synthétique des compétences transférées à la communauté de communes Cœur de Nacre sur la période 2011 à 2016

	Début de la période contrôlée (2011)	Evolutions du 24/01/2013	Evolution du 01/09/2016
Obligatoires	1 Aménagement de l'espace : SCOT et schéma de secteur Zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire Charte de pays Création et gestion d'un service d'urbanisme (études d'urbanisme, assistance pour les études relatives au PLU, instruction des autorisation et actes relatifs à l'utilisation du sol)	Aménagement de l'espace : Prise en compte de la charte d'aménagement et suppression du service d'urbanisme	Aménagement de l'espace : Pas de changement
	2 Développement économique : Actions de développement économique Création, aménagement et gestion des zones supérieures à 5000 m ² Promotion touristique communautaire et réalisation de spectacles intercommunaux Charte d'équipement commercial Portage immobilier de projets d'activité économique et touristique d'intérêt communautaire	Développement économique : Suppression du portage immobilier de projets d'activité économique et touristique d'intérêt communautaire Renforcement de la compétence touristique avec notamment la création et la gestion des offices de tourisme	Développement économique : Pas de changement
Optionnelles	1 Protection et mise en valeur de l'environnement : Collecte et traitement des déchets et ordures ménagères Etudes sur la prévention des risques naturels	Protection et mise en valeur de l'environnement : Ajout des risques inondation et littoraux	Protection et mise en valeur de l'environnement : Pas de changement
	2 Politique du logement et du cadre de vie : Prévention de la délinquance et de la toxicomanie Création et gestion des relais d'assistantes maternelles Création et gestion des aires d'accueil des gens du voyage	Politique du logement et du cadre de vie : Ajout des études sur le logement et le cadre de vie Gestion des nouveaux équipements pour la petite enfance	Politique du logement et du cadre de vie : Pas de changement
	3 Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire : Voies des ZAE d'intérêt communautaire Voies douces d'intérêt communautaire Voies de desserte des équipements et sites communautaires (ZAE et centre aquatique)	Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire : Ajout des voies structurantes ou de désenclavement d'intérêt communautaire	Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire : Pas de changement
	4 Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs : Centre aquatique Centre culturel Enseignement musical Nouveaux équipements reconnus d'intérêt communautaire	Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs : Limitation des équipements communautaires au centre aquatique et au centre culturel et ajout des études sur l'offre culturelle et sportive	Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs : Pas de changement
Facultatifs	1	Transport scolaire du centre aquatique	Transport scolaire du centre aquatique
	2	Création et gestion d'une cellule emploi intercommunale	Création et gestion d'une cellule emploi intercommunale
	3	Développement numérique hors champ du conseil départemental	Développement numérique hors champ du conseil départemental
	4		Instruction des actes d'autorisation d'occupation des sols pour les communes membres

Source : Arrêtés préfectoraux modifiant les compétences de la communauté de communes

Annexe n° 6 : Ressources humaines

Tableau n° 1 : Evolution de l'effectif

	Unité	Valeurs annuelles au 1er janvier							Evolution	
		2012	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne 2010 à 2015	2010 à 2015	moy. annuelle
Services administratifs	Nb. agents	4	4	6	7	9	9	6,5	125 %	18 %
	Nb. ETP	3,4	3,4	5,3	6,3	8,3	7,6	5,7	124 %	17 %
Ecole de musique	Nb. agents	1	1	17	17	18	18	12,0	1700 %	78 %
	Nb. ETP	1,0	1,0	6,4	6,6	7,1	7,3	4,9	630 %	49 %
Déchetterie	Nb. agents	0	0	0	0	0	2	0,3	n/a	n/a
	Nb. ETP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,9	0,3	n/a	n/a
Total	Nb. agents	5	5	23	24	27	29	18,8	480 %	42 %
	Nb. ETP	4,4	4,4	11,7	12,9	15,4	16,8	10,9	282 %	31 %

NB : le nombre d'agents correspond aux personnes physiques. Le calcul en équivalents temps plein (ETP) est effectué en proportion du nombre d'heures de travail à temps plein, défini pour chaque cadre d'emploi. Ainsi, un assistant d'enseignement artistique titulaire qui travaille 10 heures par semaine, alors que le statut particulier prévoit un régime d'obligation de service hebdomadaire de 20 heures, sera compté pour 0,5 ETP.

Source : synthèse d'un document interne de la communauté de communes

Tableau n° 2 : Evolution de la masse globale des rémunérations

	Unité	Valeurs annuelles						Evolution		
		2011	2012	2013	2014	2015	Moyenne 2010 à 2015	2010 à 2015	moy. annuelle	
Charges de personnel et frais assimilés	Personnels internes	€	241 790	201 138	364 062	579 452	621 774	401 643	157,2 %	26,6 %
		%	69,3 %	62,2 %	65,5 %	70,1 %	73,8 %	69,3 %	4,5 pt	1,1 pt
	Personnels externes	€	21 866	23 963	72 214	58 338	86 674	52 611	296,4 %	41,1 %
		%	6,3 %	7,4 %	13,0 %	7,1 %	10,3 %	9,1 %	4,0 pt	1,0 pt
	Sous-total	€	263 656	225 101	436 276	637 790	708 448	454 254	168,7 %	28,0 %
		%	75,6 %	69,6 %	78,5 %	77,1 %	84,1 %	78,4 %	8,5 pt	2,1 pt
Autres éléments	Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	€	10 912	24 467	35 750	73 332	31 904	35 273	192,4 %	30,8 %
		%	3,1 %	7,6 %	6,4 %	8,9 %	3,8 %	6,1 %	0,7 pt	0,2 pt
	Déplacements, missions et réception	€	3 846	3 672	4 443	7 093	3 849	4 581	0,1 %	0,0 %
		%	1,1 %	1,1 %	0,8 %	0,9 %	0,5 %	0,8 %	-0,6 pt	-0,2 pt
	Indemnités et frais des élus	€	70 286	70 367	79 497	108 651	98 014	85 363	39,5 %	8,7 %
	%	20,2 %	21,7 %	14,3 %	13,1 %	11,6 %	14,7 %	-8,6 pt	-2,2 pt	
	Sous-total	€	85 044	98 506	119 690	189 076	133 767	125 217	57,3 %	12,0 %
	%	24,4 %	30,4 %	21,5 %	22,9 %	15,9 %	21,6 %	-8,5 pt	-2,1 pt	
Remboursements sur personnels et charges	€	-759	-342	-1 400	-1 522	-907	-986			
Masse globale des rémunérations	€	347 941	323 265	554 566	825 344	841 308	578 485	141,8 %	24,7 %	

Source : Données comptables des comptes de gestion

Tableau n° 3 : Evolution des rémunérations des personnels titulaires

	Valeurs annuelles							Evolution	
	Unité	2011	2012	2013	2014	2015	Moyenne 2010 à 2015	2010 à 2015	moy. annuelle
Rémunération principale	€	83 205	82 158	112 498	172 153	183 908	126 784	121,0 %	21,9 %
	%	81,0 %	79,0 %	69,2 %	68,8 %	69,5 %	71,7 %	-11,5 pt	-2,9 pt
Régime indemnitaire voté par l'assemblée	€	16 390	18 606	44 304	66 026	67 608	42 587	312,5 %	42,5 %
	%	15,9 %	17,9 %	27,2 %	26,4 %	25,6 %	24,1 %	9,7 pt	2,4 pt
Autres indemnités	€	3 190	3 257	5 856	12 129	12 958	7 478	306,2 %	42,0 %
	%	3,1 %	3,1 %	3,6 %	4,8 %	4,9 %	4,2 %	1,8 pt	0,5 pt
Total	€	102 785	104 021	162 658	250 308	264 474	176 849	157,3 %	26,7 %

Source : Données comptables des comptes de gestion

Tableau n° 4 : Classement des charges de personnel et frais assimilés

	Valeurs annuelles							Evolution		
	Unité	2011	2012	2013	2014	2015	Moyenne 2010 à 2015	2010 à 2015	moy. annuelle	
Services généraux des administrations	€	112 739	116 890	238 763	180 618	231 729	176 148	105,5 %	19,7 %	
	%	42,8 %	51,9 %	54,7 %	28,3 %	32,7 %	38,8 %	-10,1 pt	-2,5 pt	
Culture	€	49 276	46 363	133 395	304 857	306 874	168 153	522,8 %	58,0 %	
	%	18,7 %	20,6 %	30,6 %	47,8 %	43,3 %	37,0 %	24,6 pt	6,2 pt	
Interventions sociales et santé	Personnes en difficulté	€	0	0	0	29 234	29 850	11 817	n/a	n/a
	Autres services	€	0	0	0	2 025	2 871	979	n/a	n/a
	Sous-total	€	0	0	0	31 259	32 721	12 796	n/a	n/a
		%	0,0 %	0,0 %	0,0 %	4,9 %	4,6 %	2,8 %	4,6 pt	1,2 pt
Aménagement et services urbains, environnement	Ordures ménagères	€	41 292	29 032	28 731	23 459	23 924	29 288	-42,1 %	-12,8 %
	Aménagement des eaux	€	0	0	0	6 617	6 747	2 673	n/a	n/a
	Sous-total	€	41 292	29 032	28 731	30 076	30 671	31 960	-25,7 %	-7,2 %
		%	15,7 %	12,9 %	6,6 %	4,7 %	4,3 %	7,0 %	-11,4 pt	-2,9 pt
Action économique	Interventions économiques	€	60 349	32 819	35 386	40 248	50 907	43 942	-15,6 %	-4,2 %
	Aides au tourisme	€	0	0	0	50 730	55 547	21 255	n/a	n/a
	Sous-total	€	60 349	32 819	35 386	90 978	106 454	65 197	76,4 %	15,2 %
		%	22,9 %	14,6 %	8,1 %	14,3 %	15,0 %	14,4 %	-7,9 pt	-2,0 pt
Total général	€	263 656	225 104	436 275	637 788	708 449	454 254	168,7 %	28,0 %	

Source : Comptes administratifs annuels, présentation par fonction

Annexe n° 7 : Les débats d'orientations budgétaires

	Exercice					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Débat d'orientation budgétaire	22/03/2011	14/02/2012	19/02/2013	18/02/2014	10/03/2015	08/03/2016
Vote du budget primitif	19/04/2011	29/03/2012	04/04/2013	26/02/2014	02/04/2015	31/03/2016
Délai entre le débat et le vote (jours)	28	44	44	8	23	23
Approbation du compte de gestion	29/03/2012	04/04/2013	26/02/2014	02/04/2015	31/03/2016	
Vote du compte administratif	29/03/2012	04/04/2013	26/02/2014	02/04/2015	31/03/2016	
Affectation du résultat	29/03/2012	04/04/2013	26/02/2014	02/04/2015	31/03/2016	

Source : délibérations du conseil communautaire

Annexe n° 8 : Analyse financière

Tableau n° 1 : Chiffres clés des budgets annexes

		2011	2012	2013	2014	2015	2016		
Centre aquatique	Fonctionnement	Recettes de gestion courante	0	8 980	20 016	8 000	8 000	20 488	
		Produits exceptionnels	130 000	930 606	632 238	647 823	664 322	715 250	
		dont subventions exceptionnelles	130 000	928 237	624 000	647 769	664 322	715 250	
		Reprise amortissements et provisions	0	0	0	209 635	190 365	0	
		Recettes réelles de fonctionnement	130 000	939 586	652 254	865 458	862 687	735 738	
		Dépenses de gestion courante	24 016	303 578	2 290	800	8 025	29 454	
		Charges financières	76 222	113 174	107 234	101 294	95 354	89 414	
		Charges exceptionnelles	0	298 697	355 241	421 893	345 215	359 225	
		Dotation amortissements et provisions	0	100 000	300 000	0	0	0	
	Dépenses réelles de fonctionnement	100 238	815 449	764 765	523 987	448 594	478 093		
	Investissement	Subvention d'investissement	2 333 657	627 991	529 890	0	21 496	0	
		Emprunt	7 701 789	114 000	0	30 000	0	0	
		Recettes réelles d'investissement	10 035 446	741 991	529 890	30 000	21 496	0	
		Dépenses d'équipement	8 304 433	1 577 118	100 668	95 080	2 443	78 801	
		Remboursement d'emprunt	100 000	200 000	1 000 000	330 000	329 439	227 000	
		Dépenses réelles d'investissement	8 404 433	1 777 118	1 100 668	425 080	331 882	305 801	
	Zone d'activités	Fonctionnement	Recettes de gestion courante	5 487	57 838	44 948	52 986	89 779	154 724
			Produits exceptionnels	0	16 113	155 000	0	0	0
dont subventions exceptionnelles			0	16 113	155 000	0	0	0	
Reprise amortissements et provisions			0	0	0	0	0	0	
Recettes réelles de fonctionnement			5 487	73 951	199 948	52 986	89 779	154 724	
Dépenses de gestion courante			46 573	486 756	269 663	87 236	46 207	46 583	
Charges financières			0	0	0	0	0	0	
Charges exceptionnelles			0	0	0	0	0	0	
Dotation amortissements et provisions			0	0	0	0	0	0	
Dépenses réelles de fonctionnement		46 573	486 756	269 663	87 236	46 207	46 583		
Investissement		Subvention d'investissement	865	6 495	0	15 180	0	0	
		Emprunt	266 411	160 243	0	40 348	51 254	0	
		Recettes réelles d'investissement	267 276	166 738	0	55 528	51 254	0	
		Dépenses d'équipement			0	0	0	0	
		Remboursement d'emprunt			76 421	0	0	128 288	
		Dépenses réelles d'investissement			76 421	0	0	128 288	
Pépinière d'entreprises		Fonctionnement	Recettes de gestion courante			0	0	3 740	41 984
			Produits exceptionnels			20 000	2 460	106 761	40 009
	dont subventions exceptionnelles				20 000	2 460	106 761	40 009	
	Reprise amortissements et provisions				0	0	0	0	
	Recettes réelles de fonctionnement				20 000	2 460	110 501	81 993	
	Dépenses de gestion courante				960	12 022	72 208	50 097	
	Charges financières				0	0	0	0	
	Charges exceptionnelles				0	0	0	200	
	Dotation amortissements et provisions				0	0	0	0	
	Dépenses réelles de fonctionnement			960	12 022	72 208	50 297		
	Investissement	Subvention d'investissement			0	0	284 660	0	
		Emprunt			334 000	134 340	210 814	19 563	
		Recettes réelles d'investissement			334 000	134 340	495 474	19 563	
		Dépenses d'équipement			9 900	548 054	373 683	12 298	
		Remboursement d'emprunt			0	0	0	460	
		Dépenses réelles d'investissement			9 900	548 054	373 683	12 758	

Source : comptes administratifs, parties sur la présentation générale du budget

Tableau n° 2 : Produits fiscaux bruts

	Exercices						Evolution 2011 à 2016	
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	€	%
Taxes foncières et d'habitation	2 989 551	3 109 067	3 210 808	3 306 656	3 399 392	3 412 233	422 682	14 %
CVAE	371 862	372 748	402 139	383 719	406 447	377 851	5 989	2 %
TASCOM	125 425	129 457	126 756	134 226	150 585	147 096	21 671	17 %
IFER	51 614	57 246	56 179	58 984	61 635	64 395	12 781	25 %
Autres impôts locaux ou assimilés	0	0	117	0	0	31 452	31 452	n/a
Sous-total impôts locaux	3 538 452	3 668 518	3 795 999	3 883 585	4 018 059	4 033 027	494 575	14 %
TEOM	2 047 128	2 134 658	2 133 986	2 176 059	2 230 527	2 259 029	211 901	10 %
Taxes de séjour	0	0	0	0	0	145 127	145 127	n/a
Autres reversements de fiscalité	23 755	0	0	0	0	0	-23 755	n/a
Sous-total autres impôts	2 070 883	2 134 658	2 133 986	2 176 059	2 230 527	2 404 156	333 273	16 %
Total fiscalité brute	5 609 335	5 803 176	5 929 985	6 059 644	6 248 586	6 437 183	827 848	15 %
Attribution de compensation perçue	0	0	23 274	29 344	29 344	6 692	6 692	n/a
Total impôts et taxes	5 609 335	5 803 176	5 953 259	6 088 988	6 277 930	6 443 875	834 540	15 %

Source : comptes administratifs, parties sur la présentation générale du budget

Tableau n° 3 : Impact financier de deux projets sur le solde réel de fonctionnement

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation 2011 à 2016
Centre aquatique	Dépenses	100 238	815 449	764 765	523 987	448 594	478 094	377 856
	Recettes	0	11 349	28 254	217 689	198 365	20 488	20 488
	Solde	100 238	804 100	736 511	306 298	250 229	457 606	357 368
Office de tourisme intercommunal	Dépenses	1 098	0	-11 354	85 432	280 035	399 126	398 028
	Recettes	0	0	0	588	588	145 792	145 792
	Solde	1 098	0	-11 354	84 844	279 447	253 334	252 236
Solde des deux postes		101 336	804 100	725 157	391 142	529 676	710 940	609 604

NB : les variations du montant de l'attribution de compensation liées à la compétence tourisme sont prises en compte au niveau des dépenses de l'office de tourisme intercommunal. Ceci explique notamment le montant négatif en 2013.

Source : comptes administratifs, parties sur la présentation générale du budget et annexes sur la présentation croisée par fonction

Annexe n° 9 : Modalités d'exploitation du centre aquatique

❖ Contrats passés avec des tiers

Les conventions ont un caractère personnel mais le délégataire peut faire le choix de subdéléguer une partie des missions d'exploitation du centre, sachant que la subdélégation totale de la gestion du service est interdite. Cette subdélégation est soumise à l'agrément préalable de l'organe délibérant de la communauté de communes et fait l'objet d'un avenant conclu entre les deux parties. Faute de transmission et d'accord préalable de la collectivité, ces contrats ne pourront lui être opposables.

En pratique, le délégataire n'a pas fait appel à la subdélégation.

Le délégataire peut également faire appel à des fournisseurs et des prestataires de services extérieurs pour l'aider dans l'exécution des missions autres que l'exploitation du centre, comme, par exemple, l'entretien et la maintenance des installations techniques ou le nettoyage des plages. Les conditions de recours à cette sous-traitance ont évolué entre les deux délégations vers une souplesse accrue pour le délégataire.

Dans le premier contrat, le délégataire devait recueillir l'accord exprès de la collectivité avant toute signature d'un contrat supérieur à 3 000 € HT. Dans le nouveau contrat, l'accord préalable de la communauté de communes est supprimé. Le délégataire doit simplement transmettre à la collectivité les contrats des sous-traitants et prestataires dans un délai de sept jours ouvrés après leur signature.

La sous-traitance est utilisée principalement avec deux sociétés. Les domaines retenus couvrent, notamment, l'entretien des installations techniques, telles que le chauffage et l'électricité, la production d'eau chaude sanitaire et le nettoyage des locaux. Les travaux confiés à ces prestataires sont présentés dans les rapports annuels d'activité.

❖ Période et horaires d'ouverture

La convention encadre les horaires d'ouverture des espaces aquatiques et du centre de remise en forme. Toute modification de planning ne peut être décidée qu'en accord avec la collectivité. De plus, toute modification du volume horaire de plus de 5 % des amplitudes hebdomadaires doit faire l'objet d'un avenant.

Quelques modifications sur les horaires d'ouverture ont été apportées dans la nouvelle convention. En particulier, une période transitoire est prévue jusqu'à juin 2017, avant de basculer complètement sur les futurs horaires cibles. Les amplitudes globales d'ouverture du centre ne sont cependant pas modifiées en profondeur.

Les horaires restent modulés en fonction des périodes de l'année en faisant la distinction entre trois périodes, à savoir scolaire, petites vacances scolaires et estivale. Si, dans la première délégation, il était précisé qu'un arrêt technique d'environ deux semaines par an était nécessaire, sa durée n'est pas fixée dans le nouveau document. Il est désormais indiqué que le délégataire doit se conformer à l'arrêté du 7 septembre 2016 fixant les dispositions techniques applicables aux piscines et permettant de réduire à un exercice annuel la vidange de certains bassins.

Chaque année, l'établissement est fermé au public pendant cinq jours fériés.

D'une manière générale, le délégataire doit favoriser une distribution équilibrée des créneaux auprès des différentes catégories d'utilisateurs du centre aquatique. En effet, le planning distingue l'accueil du public en général de celui des scolaires, comme des associations et clubs.

❖ Accueil des scolaires

La circulaire n° 2011-090 du 7 juillet 2011 du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative relative à l'enseignement de la natation dans les établissements scolaires des premier et second degrés précise les conditions et les objectifs de cet enseignement dans le respect du cadre législatif et réglementaire en vigueur. Il s'agit de parvenir à une maîtrise du milieu aquatique permettant de nager en sécurité dans un établissement de bains ou un espace surveillé, tel qu'une piscine. L'acquisition des connaissances et des compétences nécessaires se conçoit à travers la programmation de plusieurs cycles d'activités répartis entre l'école primaire et le collège.

La communauté de communes a inscrit son centre aquatique en tant qu'outil contribuant à cet enseignement. A ce titre, les conditions d'accueil des établissements scolaires sont précisées dans les contrats. Le délégataire est ainsi tenu d'accueillir l'ensemble des établissements scolaires des premier et second degrés situés sur le territoire de Cœur de Nacre. Un volume annuel cible de créneaux réservés est précisé pour le premier, comme pour le second degré.

Ce nombre est en forte diminution dans la seconde délégation. En effet, pour la première délégation, la fréquentation réelle des élèves s'est révélée très inférieure aux prévisions. La différence s'explique par le changement des rythmes scolaires et le choix de certains établissements de ne pas venir. Ainsi, les écoles primaires disposaient de 352 plages ; elles sont réduites à 180 par an à partir de septembre 2017. Le second degré passe de 288 créneaux à 80 en septembre 2017. Ces changements ont des conséquences en matière financière.

Les conventions précisent également que le délégataire est autorisé à accueillir des établissements scolaires extérieurs au territoire de Cœur de Nacre, dans la mesure où les besoins de la collectivité sont préalablement satisfaits.

❖ Accueil des associations et clubs

Dans la première convention, le délégataire était tenu d'accueillir les associations et clubs sportifs situés sur le territoire communautaire. Les conditions d'accueil et la mise à disposition des équipements faisaient l'objet d'une convention tripartite ente la collectivité, le délégataire et l'association. Par ailleurs, le délégataire devait mettre gracieusement à la disposition de la collectivité le centre aquatique pour l'organisation de manifestations sportives et de compétitions, trois demi-journées par an.

Dans la seconde délégation, le concessionnaire est autorisé à accueillir des associations et clubs sportifs à vocation aquatique situés sur le territoire de Cœur de Nacre dans la mesure où les besoins de la collectivité sont préalablement satisfaits et sous réserve de l'accord préalable de la collectivité. Il est, par ailleurs, précisé que les propositions de créneaux pour les associations sportives scolaires doivent être limitées.

Annexe n° 10 : Indicateurs de fonctionnement du centre aquatique

Charges de personnel du centre aquatique

En euros	2011	8 mois 2012	2013	2014	2015
Charges de personnel		391 091	571 660	566 142	577 297

Source : document du délégataire

Charges de gestion du centre aquatique

En euros	2011	8 mois 2012	2013	2014	2015
Charges à caractère général		425 478	609 931	607 279	591 489
achats		38 299	36 815	46 088	47 539
P1 fluides		148 575	225 539	212 846	220 304
maintenance et entretien		150 734	210 385	233 108	229 877
coût des prestataires extérieurs		75	0	2 264	1 771
promotion et communication		36 416	40 871	36 391	37 060
frais généraux		42 222	58 804	55 597	56 194
impôts et taxes		9 157	37 517	20 985	-1 256
redevance collectivité		20 016	10 000	17 400	-1 400
Total		870 972	1 229 862	1 231 958	1 181 578

Source : document du délégataire

Effectifs du centre aquatique en ETPT

en ETP	2011	avr-12	2013	2014	2015
Nombre total d'agents	0	11,77	17,93	18,17	18,94
Directeur			0,50	1,00	0,98
Agents chargés de l'entretien, maintenance		0,60	1,14	0,64	1,20
animateur BNSSA		0,03	0,13	0,22	0,06
coordinateur accueil		0,75	1,00	0,97	0,95
coordinateur aquat/form (BPJEPS AAN et AGFF)		0,65	0,99	1,00	0,16
éducateur activités aquatiques et forme (BPJEPS AAN ou BEESAN et BPJEPS AGFF)		0,25	1,00	1,00	1,00
éducateur activité forme (BPJEPS AGFF)		0,80	1,31	0,94	0,85
éducateur activités aquatiques (BPJEPS AAN ou BEESAN)		4,17	6,13	5,75	7,75
educateur AAN en format (BPJEPS AAN en formation)				0,52	0,50
hôtesses d'accueil		2,21	2,99	2,97	3,04
responsable d'établissement		0,69	0,50		
surveillant aquatique (BNSSA)		0,75	1,24	1,52	0,93
technicien polyvalent		0,72	1,00	1,64	1,52
employé snack		0,15			

L'année de référence 2015 a été choisie pour renseigner les ratios, sans et avec l'incidence des vacances scolaires

Source : document du délégataire

Répartition des créneaux horaires en fonction du type d'usager

		Heures	%
Période scolaire	Volume d'ouverture hebdomadaire	85	100,0 %
	Grand public-individuels	73	85,9 %
	Scolaires	22	25,9 %
	Clubs-associations	18,25	21,5 %
	Activités (cours et autres)	49,5	58,2 %
	Taux des créneaux non partagés	25,25	34,6 %
	Taux des créneaux partagés	47,75	65,4 %
Vacances scolaires	Volume d'ouverture hebdomadaire	81,75	100,0 %
	Grand public-individuels	68,00	83,2 %
	Scolaires	0,00	0,0 %
	Clubs-associations	17,00	20,8 %
	Activités (cours et autres)	28,25	34,6 %
	Taux des créneaux non partagés	34,75	51,1 %
	Taux des créneaux partagés	33,25	48,9 %

Source : document du délégataire

Autres indicateurs :

- fréquentation /m² de bassins (hors pataugeoire) : 313,83 ;
- ETP hors fitness : 7,57 ;
- ETP hors activités annexes /m² de bassins hors pataugeoire : 0,03 ;
- charges moyennes de personnel par ETP : 30 513 € ;
- taux de couverture des charges d'exploitation par des recettes propres : 74 % ;
- taux de couverture des charges d'exploitation par des recettes tarifaires, annexes ou accessoires : 74 % ;
- taux de couverture des charges d'exploitation par des dotations, participations ou contributions publiques : 27 % ;
- ticket moyen par entrée (hors prise en compte de la fréquentation scolaire et clubs inclus dans la compensation) : 5,72 € ;
- coût d'exploitation du centre aquatique à la charge de la collectivité, par an (y compris remboursement d'impôt) : 335 065 € ;
- coût d'exploitation à la charge de la collectivité, par entrée (périmètre de la délégation de service public) : 1,76 €.

Détail des frais de siège

Rubrique	Montant	Modalité de calcul
Gestion des marques	3 436,64	sur les recettes commerciales TTC
Cloture des comptes	4 500,00	
Rapport annuel	3 500,00	
Frais de tenue des comptes	12 667,00	1 % du CA HT
Forfait par bulletin de paie	13 880,00	40 € / bulletin
Société dédiée	1 000,00	forfait
Gestion ressources humaines	4 000,00	en fonction des ETP
Total 2015	42 983,64	

Source : document du délégataire

Annexe n° 11 : Données techniques relatives aux équipements du centre aquatique

Données techniques des équipements intérieurs :

- un bassin ludique : surface de 140 m², profondeur 0.90 m à 1,30 m, avec rivière à contre-courant, cascade, banquette bouillonnante ;
 - un bassin sportif de natation de 25 m x 12,5 m avec cinq couloirs, pour une surface de 312,5 m².
- Surface totale des bassins intérieurs, hors pataugeoires : 452,5 m².
- une pataugeoire d'une surface de 46 m² ;
 - un pentagliss à quatre pistes ;
 - un espace bien-être et forme : hammam, sauna, avec espace de détente et de repos, salle de musculation/cardio-training, salle de fitness, pour une surface de 320 m².

Données techniques des équipements extérieurs :

- un bassin en inox d'une surface de 153 m².
- Surface totale des bassins extérieurs hors pataugeoires : 153 en m².
- Surface totale des bassins intérieurs et extérieurs de l'équipement, hors pataugeoires : 605,5 m².
- Surface hors œuvre nette : 28 860 m².

Annexe n° 12 : Capacité de financement (CAF, investissement et variation au bilan

Exercices	2011	2012	2013	2014	2015	2016
+ Produits de gestion consolidés	4 178 509	4 950 203	5 127 455	5 136 084	5 264 980	5 239 940
- Charges de gestion consolidées	3 013 115	3 883 492	3 614 962	3 871 586	4 074 833	4 246 452
= Excédent brut de fonctionnement consolidé	1 165 394	1 066 712	1 512 493	1 264 498	1 190 147	993 488
<i>en % des produits de gestion consolidés</i>	28 %	22 %	30 %	25 %	23 %	18 %
+ Résultat financier consolidé (réel)	-69 696	-111 293	-107 234	-101 294	-95 354	-99 036
+ Résultat exceptionnel consolidé	1 822	-296 520	-329 402	-407 726	-349 343	-357 495
= CAF brute consolidée	1 097 521	658 900	1 075 858	755 479	745 450	536 957
<i>en % des produits de gestion consolidés</i>	26 %	13 %	21 %	15 %	14 %	10 %
Annuité en capital de la dette consolidée	100 000	200 000	200 000	200 000	200 000	250 000
= CAF nette consolidée (A)	997 521	458 900	875 858	555 479	545 450	286 957
<i>en % des produits de gestion consolidés</i>	24 %	9 %	17 %	11 %	10 %	5 %
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	6 893	6 148	2 569	13 542	79 942	0
+ Subventions d'investissement reçues	1 428 533	634 486	529 890	128 413	466 828	67 971
= Recettes d'inv. hors emprunts (B)	1 435 426	640 634	532 459	141 955	546 770	67 971
= Financement propre disponible consolidé (A+B)	2 432 947	1 099 534	1 408 317	697 434	1 092 221	354 928
- Dépenses d'équipement	4 631 714	1 672 792	295 810	1 440 952	964 464	1 647 667
- Subventions d'équipement	60 000	50 000	97 198	132 255	100 070	71 332
- Participations et inv. financiers nets	3 968 200	274 243	-542 421	74 688	130 556	-140 537
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produit	-48 491	441 778	232 583	51 487	-45 268	-109 719
+/- Variations autres dettes et cautionnements	-3 968 200	-274 243	542 421	-74 688	-132 628	136 185
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-2 210 276	-1 065 036	782 726	-927 260	75 026	-1 250 000
+ Nouveaux emprunts de l'année	4 000 000	0	0	0	0	1 000 000
= Variation du fonds de roulement net global	1 789 724	-1 065 036	782 726	-927 260	75 026	-250 000

Chiffres clés du bilan au 31 décembre	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fonds de roulement net global (I)	3 125 311	2 060 275	2 843 002	1 915 742	1 990 768	1 740 768
Besoin en fonds de roulement global (II)	1 377 853	1 501 256	-272 141	-321 508	-255 169	-50 109
Trésorerie nette consolidée (=I-II)	1 747 458	559 020	3 115 142	2 237 250	2 245 937	1 790 877

Source : comptes de gestion avec retraitements de la chambre régionales des comptes