

Dijon, le 7 septembre 2021

La présidente

Réf. : 21 ROD2 - JCG 28

Objet : Notification du rapport d'observations définitives
et de sa réponse

P.J : 1 rapport d'observations définitives

Lettre recommandée avec avis de réception

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la communauté de communes Loue Lison pour les exercices 2017 et suivants ainsi que votre réponse.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet du Doubs et au directeur départemental des finances publiques du Doubs.

Monsieur Jean-Claude GRENIER
Président de la communauté de communes Loue Lison
7 rue Edouard Bastide
25290 ORNANS

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que "dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes".

Il retient ensuite que "ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9".

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.



Valérie RENET



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTE DE COMMUNES LOUE LISON (Département du Doubs)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 13 juillet 2021.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1.1 La procédure	7
1.2 Présentation de la communauté de communes Loue Lison	7
1.2.1 Les caractéristiques de la communauté de communes Loue Lison.....	7
1.2.2 La fusion de trois communautés de communes ayant des stratégies intercommunales différentes	9
2 LE PROJET COMMUN DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES LOUE LISON....	11
2.1 La prise en charge des compétences transférées.....	11
2.1.1 Les compétences obligatoires	11
2.1.2 Les compétences optionnelles.....	13
2.1.3 Les compétences facultatives	13
2.2 L'organisation administrative de l'EPCI	14
2.2.1 Les délégations d'attribution du conseil communautaire au président	14
2.2.2 Les délégations de fonctions aux vice-présidents	16
2.2.3 Les indemnités de fonctions.....	18
2.2.4 Les mutualisations de services.....	18
3 LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE ET LA FIABILITE DES COMPTES	21
3.1 La qualité de l'information comptable et budgétaire	21
3.1.1 Les rapports sur les orientations budgétaires	21
3.1.2 La présentation aux membres du conseil communautaire des informations essentielles à l'occasion de l'adoption des budgets primitifs et des comptes administratifs.....	22
3.1.3 La qualité des prévisions budgétaires	23
3.2 La fiabilité des comptes	27
3.2.1 Les rattachements des charges et des produites à l'exercice.....	27
3.2.2 La situation patrimoniale de la communauté de communes Loue Lison	27
4 LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES	32
4.1 Le périmètre du budget communautaire	32
4.2 L'analyse du budget principal.....	33
4.2.1 Les conséquences financières des transferts de charges	34
4.2.2 Les produits de gestion	36
4.2.3 Les charges de gestion	39
4.2.4 L'évolution de l'autofinancement.....	41
4.2.5 Les dépenses et recettes d'investissement.....	42
5 ENQUETE SUR L'ENTRETIEN ET L'EXPLOITATION DU RESEAU ROUTIER INTERCOMMUNAL.....	44
5.1 Le réseau routier intercommunal de la communauté de communes Loue Lison	45
5.1.1 Le périmètre de la compétence voirie de la communauté de communes Loue Lison.....	45

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

5.1.2	L'état du réseau routier intercommunal	53
5.1.3	La stratégie de la communauté de communes dans ce domaine	55
5.2	L'organisation de la gestion par la communauté de communes de son réseau routier intercommunal.....	56
5.2.1	L'association des élus à la gestion du réseau routier intercommunal	56
5.2.2	La programmation des travaux.....	57
5.2.3	La coordination avec les communes membres : les conventions de délégation de maîtrise d'ouvrage.....	58
5.3	Les moyens humains et financiers consacrés à la gestion du réseau routier intercommunal	59
5.3.1	La présentation des effectifs affectés à la gestion de la compétence voirie	59
5.3.2	Les dépenses d'entretien et de rénovation réalisées par la communauté de communes Loue Lison au cours de la période sous contrôle dans le cadre de ses marchés	59
5.3.3	Le subventionnement des travaux de rénovation par les crédits de la DETR.....	66
6	LA GESTION DU CENTRE AQUA LUDIQUE NAUTILOUE	67
6.1	La présentation du NAUTILOUE.....	68
6.2	L'offre aqua ludique	69
6.2.1	Présentation des activités proposées par le NAUTILOUE	69
6.2.2	La fréquentation du NAUTILOUE	70
6.3	La gestion du NAUTILOUE.....	73
6.3.1	Une gestion internalisée	73
6.3.2	La gestion réglementaire et technique du NAUTILOUE.....	79
6.4	Le coût du service rendu et son financement.....	80
6.4.1	La nature du service public géré	80
6.4.2	Les investissements réalisés pour le NAUTILOUE.....	80
6.4.3	L'exploitation du NAUTILOUE.....	81
	ANNEXES	88

SYNTHÈSE

La communauté de communes Loue Lison (CCLL), avec 74 communes et 25 843 habitants au 31 décembre 2019, est un EPCI à fiscalité professionnelle unique, né au 1^{er} janvier 2017 par fusion des communautés de communes du pays d'Ornans (CCPO), d'Amancey-Loue-Lison (CCALL) et du canton de Quingey (CCCQ), avec une extension aux communes d'Abbans-Dessous et d'Abbans-Dessus.

Le premier mandat, d'une durée de seulement 3 ans et demi, a été limité aux actions les plus urgentes, à savoir fédérer cet ensemble au départ hétérogène en réalisant une intégration fiscale complète et assurer la clarification des compétences exercées tout en garantissant à chacune des communes membres une certaine neutralité financière. Ce dernier point a été rendu complexe par des situations de départ très différentes, notamment en ce qui concerne l'exercice de la compétence voirie.

La communauté s'est investie dans l'exercice de ses compétences obligatoires. Toutefois, en décidant de recourir à des critères pour la définition des zones d'activité d'intérêt communautaire, la communauté de communes s'est privée de l'exercice plein et entier de ses compétences. La prise des compétences « eau » et « assainissement » reste un sujet important qui devrait être traité au cours de la présente mandature. À cette fin, le conseil communautaire a validé lors de sa séance du 21 janvier 2021 le principe du transfert de la compétence « assainissement » au 1^{er} janvier 2023 et de la compétence « eau » le 1^{er} janvier 2024.

Le fonctionnement institutionnel

Dans le cadre de la préparation des débats d'orientation budgétaire, le niveau d'information des membres du conseil communautaire est globalement satisfaisant, mais la présentation de la programmation des investissements et leurs projections pluriannuelles doivent être améliorées. En ce qui concerne le budget annexe chaufferie et dans l'attente de la résolution du contentieux porté devant le juge administratif, il conviendrait que la situation déficitaire de ce budget soit apurée afin que la sincérité des inscriptions budgétaires soit assurée.

En matière de fiabilité des comptes, il serait nécessaire d'engager un travail de fiabilisation entre l'inventaire physique de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable. Les écarts constatés font d'ailleurs l'objet d'une mention explicite de l'ordonnateur dans les états de l'actif. Les biens de retour du prochain contrat de délégation de service public du camping devraient être enregistrés dans l'inventaire de la collectivité.

La situation financière

Entre 2017 et 2019, la situation financière de la communauté a connu une amélioration significative se traduisant par une forte augmentation des capacités d'autofinancement brute et nette. Cette amélioration de la situation financière est allée de pair avec un gel des dépenses d'investissement, les grands projets initiés, principalement par la communauté de communes du Pays d'Ornans, étant arrivés à leur terme. Cette amélioration, notamment de l'endettement,

qui reste cependant encore particulièrement élevé, devrait se poursuivre si les dépenses d'investissement restent maîtrisées tout au long du prochain mandat. L'établissement public, en l'absence d'opérations d'équipement dépassant sa capacité d'autofinancement nette, de l'ordre de 1,2 M€, réduit annuellement au titre du budget principal son endettement d'environ 0,8 M€. Cette gestion prudente doit être poursuivie.

L'exercice de la compétence voirie

La gestion de la voirie communautaire a été particulièrement impactée par les choix retenus en matière de définition de cette compétence. Suite à la fusion des anciennes CCPO, CCALL et CCCQ et afin de préserver la situation financière de certaines communes, le transfert de la compétence voirie au 1^{er} janvier 2018 a été réalisé sur la base d'une définition de la voirie d'intérêt communautaire reposant sur une liste nominative de voies par commune arrêtée sur proposition de chacune d'elle. Cette définition s'est traduite par un transfert de voies propre à chaque commune et pouvant être total ou ne représentant que 10 % du réseau communal. Un tel choix a pour conséquence la constitution d'un réseau intercommunal au maillage discontinu, avec pour effet de complexifier la réalisation d'actions homogènes et structurantes.

En outre, la répartition des missions entre la communauté de communes Loue Lison et les communes membres laisse à ces dernières l'entretien des dépendances. Il serait souhaitable que la communauté mette en place un mécanisme de concertation avec les communes membres laissant la possibilité à ces dernières, au sein de la commission voirie, d'amender les programmes de travaux et d'entretien.

Du fait du faible recul laissé par la création récente de la communauté, il est difficile de dresser un bilan de l'impact de l'exercice de cette compétence notamment sur l'évolution de l'état de la chaussée. Néanmoins, par rapport au classement réalisé en 2017, il est constaté un début de dégradation des voies : la proportion de voies en bon état est passée de 39 % à 35,80 % en 2020 et celle des voies dégradées de 35 % à 41,60 % en 2020. La communauté va devoir intensifier son effort en faveur de l'entretien et de la rénovation de la voirie au cours des prochaines années.

La gestion du centre nautique NAUTILOUE

Le centre nautique NAUTILOUE constitue le plus important équipement communautaire. Ouvert au public à l'automne 2008, le coût total de sa construction a été de 6,43 M€.

Selon une enquête réalisée sur l'été 2020, seuls 28,8 % des clients ayant fréquenté cet équipement à cette période résidaient sur le territoire communautaire. La chambre note également que la fréquentation journalière se situe en deçà des capacités journalières.

Le coût global net du NAUTILOUE a connu, au cours des années 2017 à 2019, une progression continue passant de 558 K€ à 752 K€. Les charges de personnel, principal poste de dépenses, s'élèvent à 469 495 € en 2019, représentant environ 27 % du total des dépenses de personnels de la communauté en 2019.

COMMUNAUTE DE COMMUNES LOUE LISON

Au regard des spécificités de cet équipement et afin de financer les travaux de maintenance préventive des installations et équipements de l'établissement pouvant s'étaler sur plusieurs années, la communauté de communes devrait constituer une provision pour charge à répartir à condition d'établir au préalable un plan pluriannuel d'entretien.

La communauté de communes devrait mettre en place une véritable comptabilité analytique lui permettant de déterminer les charges et recettes de chaque activité, ainsi que les outils pérennes contribuant à la connaissance de l'origine de ses usagers. Afin d'augmenter les produits de fonctionnement du NAUTILOUE, la communauté pourrait étudier les conditions de mise en œuvre de tarifs différenciés entre les résidents de la CCLL et les non-résidents. Toutefois, l'objectif principal de cette comptabilité analytique doit être de limiter le déficit de cet équipement en identifiant ses différents coûts afin de mieux les maîtriser.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Délibérer en matière de développement économique afin que la compétence relative à la création des zones d'activité ne soit exercée que par la communauté de communes, conformément à l'article L. 5214-16 du CGCT.

Recommandation n° 2 : Prendre une nouvelle délibération du conseil communautaire tirant les conséquences de l'impossibilité de déléguer au président la fixation des tarifs des droits et participations prévus au profit de la communauté de communes et qui n'ont pas un caractère fiscal.

Recommandation n° 3 : Prendre de nouveaux arrêtés de délégation du président aux vice-présidents précisant de manière rigoureuse les domaines de compétences délégués et déterminant les actes juridiques pouvant être signés par eux en lien avec leur domaine de compétence.

Recommandation n° 4 : Développer dans les ROB les orientations envisagées en matière de programmation des investissements par une présentation des déterminants justifiant les opérations projetées sur la base du plan pluriannuel d'investissements prévu pour 2021 et les montants des enveloppes de crédits dédiés à ces opérations et procéder à la mise en ligne sur le site Internet dans leur intégralité des documents budgétaires.

Recommandation n° 5 : Transmettre aux membres du conseil communautaire à l'appui des budgets primitifs et des comptes administratifs des notes brèves et synthétiques présentant de manière claire, lisible et chiffrée les actions et missions menées par l'EPCI.

Recommandation n° 6 : Mettre en place une programmation pluriannuelle des travaux de rénovation de la voirie en lien avec les communes membres.

Recommandation n° 7 : Appliquer le taux horaire de 0,74 € pour le versement de l'indemnité pour travail les dimanches et jours fériés et édicter une nouvelle délibération relative à l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires en précisant les emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires.

Recommandation n° 8 : Constituer une provision pour charge à répartir, justifiée par un plan pluriannuel d'entretien, pour les travaux importants de maintenance des équipements du NAUTILOU.

INTRODUCTION

1.1 La procédure

L'ouverture du contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes Loue Lison pour la période 2017 et suivants a été notifiée à l'ordonnateur en fonction le 13 janvier 2020. Ce contrôle s'est inscrit dans le cadre d'une enquête commune aux juridictions financières relative au réseau routier non concédé.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle s'est tenu le 14 janvier 2021.

Lors de sa séance des 8 et 9 février 2021, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Jean-Claude GRENIER, président. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, au cours de sa séance du 13 juillet 2021, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1.2 Présentation de la communauté de communes Loue Lison

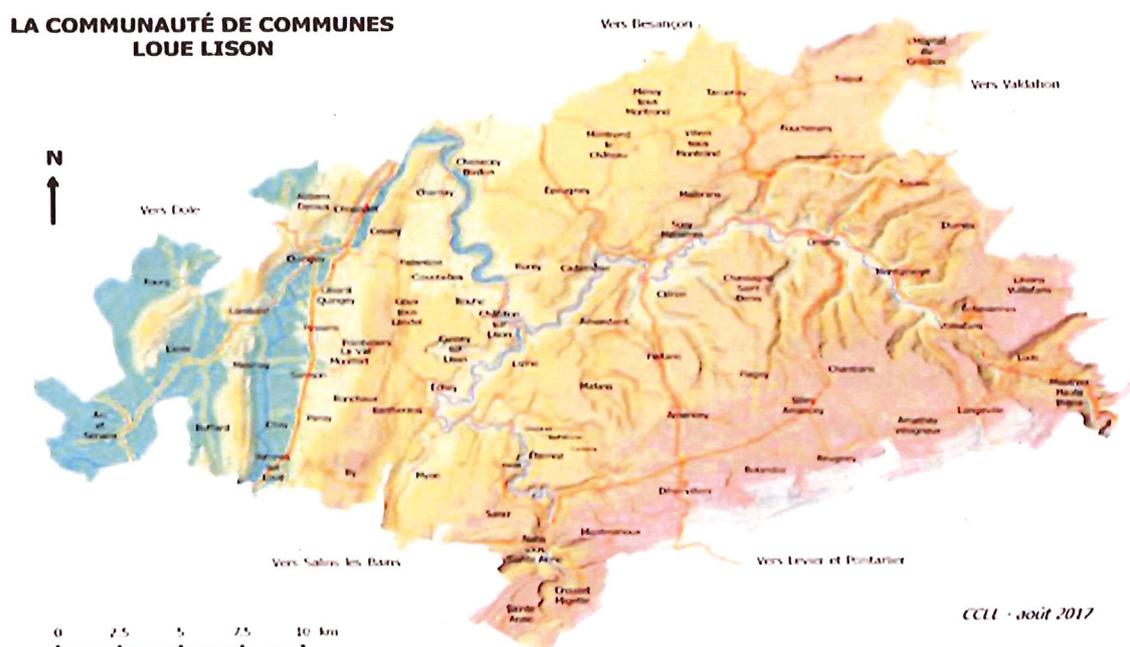
1.2.1 Les caractéristiques de la communauté de communes Loue Lison

La communauté de communes Loue Lison comprend 74 communes¹, sa population est de 25 843 habitants au 31 décembre 2019² et sa superficie est de 667 km². Elle est à dominante rurale avec une densité de 38,7 habitants au km², alors que la densité du département du Doubs est de 103 habitants au km². Son territoire se situe au sud de la partie centrale du département du Doubs et son relief est façonné par les vallées de la Loue et du Lison et par des plateaux dont l'altitude peut atteindre 800 m.

¹ 78 communes initialement. Des fusions de communes sont intervenues : fusion de la commune de Charbonnières-les-Sapins avec les communes d'Étalans et de Verrière-du-Grosbois pour former la commune nouvelle d'Étalans, rattachée à la CC des Portes du Haut Doubs, fusion de la commune de Foucherans avec la commune de Tarcenay, fusion de la commune de Labergement-du-Navois avec la commune de Levier et fusion des communes de Montfort et Pointvillers pour former la commune Le Val.

² 25 930 habitants au 1^{er} janvier 2021 (données Banatic).

Carte n° 1 : Le territoire de la communauté de communes Loue Lison



Source : site Internet de la CC

La communauté de communes Loue Lison, EPCI à fiscalité professionnelle unique, a été créée, par arrêté n° 25-2016-09-22-007 du 22 septembre 2016 du préfet du Doubs, à compter du 1^{er} janvier 2017 par fusion des communautés de communes du pays d'Ornans (CCPO ; 11 293 habitants en 2012, soit 50 hab./km²), d'Amancey-Loue-Lison (CCALL ; 4 028 habitants en 2012, soit 20 hab./km²) et du canton de Quingey (CCCQ ; 9 242 habitants en 2012, soit 37 hab./km²) avec une extension aux communes d'Abbans-Dessous et d'Abbans-Dessus.

Sa superficie équivaut à près de 12,5 % du territoire du département du Doubs mais regroupe seulement 4,7 % de la population départementale et donc conduit à un territoire peu densément peuplé.

Ce territoire rural n'est pas seulement tourné vers l'agriculture, la sylviculture et le tourisme. En effet, la commune d'Ornans (4 486 habitants) qui représente environ 20 % de la population compte de nombreuses entreprises ayant une activité industrielle. Ainsi selon les données INSEE les plus récentes disponibles, 28,6 % des emplois situés sur le territoire communal étaient exercés dans l'industrie.

Ce particularisme permet à cette commune de disposer de bases fiscales de CVAE significatives, bien que le nombre d'emplois directs dans l'industrie connaisse une lente mais continue érosion (32,5 % des emplois en 2011).

Les deux autres communes les plus peuplées sont Quingey avec 1 425 habitants (données 2016) et Arc-et-Senans avec 1 630 habitants (données 2016) ; toutes deux appartenaient à la communauté de communes du canton de Quingey. Il convient également de prendre en compte la commune nouvelle de Tarcenay-Foucherans créée à compter du 1^{er} janvier 2019 et regroupant 1 509 habitants.

En matière touristique la nouvelle communauté dispose d'atouts de premier plan avec d'une part la Saline royale d'Arc-et-Senans, classée au patrimoine mondial de l'Unesco, et, d'autre part, le musée Courbet à Ornans et la vallée de la Loue, lieux fortement liés à la personne du peintre Gustave Courbet et disposant également d'une renommée internationale.

Cet ensemble de caractéristiques fait que les territoires des quatre principales communes, regroupant 34,8 % de la population intercommunale, présentaient des particularités assez différentes, Ornans avec une forte dominante industrielle, Arc-et-Senans disposant d'un patrimoine architectural et culturel de niveau mondial et géographiquement tourné vers le département du Jura, enfin Quingey et Tarcenay-Fourcherans plus orientées vers Besançon et son bassin d'emplois, l'ancienne capitale régionale offrant principalement des emplois dans le secteur tertiaire, mais également dans l'industrie (22 % des emplois).

1.2.2 La fusion de trois communautés de communes ayant des stratégies intercommunales différentes

La fusion des 3 communautés de communes s'est révélée être un processus complexe. En effet, la situation financière des 3 communautés étaient pour le moins différente, voire divergente, ce qui a rendu délicat par exemple la mise en œuvre d'une convergence des taux d'imposition ménages dans le cadre d'une intégration fiscale progressive (IFP).

Ces différences résultaient de choix stratégiques conduisant à un exercice des compétences différent et à un développement de l'intercommunalité plus ou moins poussé. Ces choix ont eu des conséquences directes et d'ampleur sur leur situation financière.

Ainsi, les communautés de communes du pays d'Ornans (CCPO) et du canton de Quingey (CCCQ) présentaient des situations financières qu'il est possible de qualifier d'opposées.

La CCPO présentait un niveau de dépenses de fonctionnement de 315 € par habitant alors que la CCCQ atteignait 68 € par habitant, soit 5 fois moins, mais des écarts plus importants encore peuvent être relevés notamment en ce qui concerne l'endettement. La CCPO présentait un stock de dette par habitant de 1 441 € alors que pour la CCCQ ce ratio n'était que de 23 €.

Il convient cependant de noter que la dette par habitant de la CCPO comportait une dette de 5,4 M€, soit environ un 1/3 des emprunts contractés, relative à une indemnité de remboursement anticipée à la suite de la renégociation de deux emprunts structurés, mais dont le coût en capital est entièrement supporté par le versement d'une subvention annuelle du fonds de sortie des emprunts à risques. Ce qui fait que cette dette spécifique doit être neutralisée. Mais même après cette neutralisation, le niveau d'endettement restait supérieur d'un facteur 40.

Cet écart d'endettement ne s'explique pas par une différence de richesse fiscale, qui aurait permis à la CCPO de supporter un endettement élevé mais en rapport avec ses capacités financières et en premier lieu ses bases fiscales.

Toutes bases fiscales confondues, celle de la CCPO représentait 54 % des bases des trois communautés, mais celle de la CCCQ 32,9 %. Ces bases exprimées en euros par habitant, permettent d'avoir une idée de la « richesse » fiscale de ces intercommunalités, ceci donnait 1 440 €/hab. pour la CCPO et 1 901 €/hab. pour la CCCQ. Toutefois, la CCPO disposait de la capacité d'autofinancement par habitant la plus élevée des 3 EPCI.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

La communauté de communes d'Amancey Loue Lison (CCALL) sans être strictement à la médiane de ces deux précédentes communautés présentait des dépenses de fonctionnement de 223 €/hab. pour le seul budget principal, un endettement de 701 €/hab. et des bases fiscales ne représentant que 15,8 % des bases des trois communautés, celles-ci conduisant à un ratio de 2 080 €/hab.

La fusion des trois communautés a permis de mutualiser des ressources financières sur un territoire plus vaste et de développer une intercommunalité de projet beaucoup plus intégrée.

Tableau n° 1 : Comparaison des anciennes CCALL, CCPO et CCCQ

<i>Dépenses de fonctionnement exercice 2016</i>	CC Amancey Loue Lison	CC du Pays d'Ornans	CC du Canton de Quingey
<i>Population</i>	4 181	11 426	9 544
<i>Dépenses de Fonct. Budget principal</i>	934 664	3 605 088	644 792
<i>En % du périmètre consolidé des 3 CC</i>	18	69,5	12,5
<i>En € par habitant</i>	223	315	68
<i>Stock de dette en millions d'euros</i>	2,931	16,462	0,216
<i>En % du périmètre consolidé des 3 CC</i>	14,9	84	1,1
<i>Dette en € par habitant</i>	701	1441	23
<i>Bases fiscale confondues en milliers d'euros</i>	8 697	28 340	18 145
<i>En % du périmètre consolidé des 3 CC</i>	15,8	54,1	32,9
<i>Dépenses de personnel en € par habitant</i>	75	60	24
<i>Dépenses d'équipement en €/habitant</i>	633	129	11

Source : CRC/Bercy.colloc.

Avec une création au 1^{er} janvier 2017, ce premier mandat écourté a été limité aux actions les plus urgentes, à savoir fédérer cet ensemble au départ hétérogène en réalisant une intégration fiscale complète avant la fin du mandat et assurer la clarification des compétences exercées tout en garantissant à chacune des communes membres une neutralité financière. Toutefois, ce dernier point a été rendu complexe par des situations de départ très différentes, notamment en ce qui concerne l'exercice de la compétence voirie.

2 LE PROJET COMMUN DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES LOUE LISON

2.1 La prise en charge des compétences transférées

L'article 1^{er} de l'arrêté n° 25-2019-02-06-033 du 6 février 2019 du préfet du Doubs portant mise à jour des statuts de la communauté de communes Loue Lison énumère les compétences obligatoires, facultatives et optionnelles de cette dernière.

2.1.1 Les compétences obligatoires

Les compétences obligatoires exercées en application des dispositions de l'article 5214-16 du CGCT sont les suivantes :

- l'aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, compétence historique des communautés de communes à laquelle est rattachée l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCOT) et du schéma de secteur ;
- la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;
- la collecte et le traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ;
- la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations ;
- la compétence « développement économique ».

2.1.1.1 Le développement économique

Les principales mesures d'aides aux entreprises de la CCLL portent sur la mise à disposition de terrains en zones d'activité ainsi que sur les aides à l'investissement immobilier ou matériel.

En outre, en application de la loi NOTRÉ du 7 août 2015, la CCLL est seule compétente pour la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de toutes les zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale ou touristique du bloc local. Les communes ne peuvent donc plus intervenir dans ce champ de compétence.

Lors de la session du 18 septembre 2017, le conseil communautaire a approuvé une définition des ZAE intercommunales reposant sur les critères cumulatifs suivants :

- Critère n° 1 : 3 parcelles minimum ;
- Critère n° 2 : 2 entreprises différentes minimum ;
- Critère n° 3 : la ZAE est le fruit d'une opération d'aménagement ;
- Critère n° 4 : la ZAE traduit une volonté publique actuelle et future d'un développement économique coordonné ;
- Critère n° 5 : la ZAE fait l'objet d'une continuité territoriale.

L'objectif de la mise en place de ces critères était d'éviter que toutes les ZAE communales ne deviennent des ZAE communautaires et de « laisser une marge de manœuvre aux communes en matière de développement économique »³.

Le recours à des critères est en contradiction avec les dispositions de l'article L. 5214-16 du CGCT prévoyant l'exercice exclusif de la compétence relative aux zones d'activité par l'EPCI. Cette situation présente un risque juridique au motif que certaines communes interviennent sur un champ pour lequel elles ne sont plus compétentes. En conséquence, les actes pris sont dépourvus de base juridique et les budgets adoptés comportent des dépenses ne pouvant être supportées par les budgets communaux.

Par ailleurs, la communauté de communes est également compétente en matière de politique locale du commerce et de soutien aux activités commerciales déclarées d'intérêt communautaire⁴ et au titre de la promotion du tourisme. L'office de tourisme intercommunal Destination Loue Lison a été créé sous la forme juridique d'un établissement public à caractère industriel et commercial.

Par conséquent, la décision de la communauté de communes de prévoir des critères pour la définition des zones d'activité, afin de laisser une marge de manœuvre aux communes en matière de développement économique, est contraire aux dispositions de l'article L. 5214-16 du CGCT.

Dans le cadre de l'instruction, il a été indiqué que le conseil communautaire délibèrera d'ici la fin 2021 afin qu'en matière de compétence relative à la création des ZA la CCLL soit la seule à intervenir, mettant ainsi fin à la répartition des ZA entre communes et CCLL selon plusieurs critères.

2.1.1.2 La problématique du transfert des compétences « eau » et « assainissement »

La loi NOTRé du 7 août 2015 a rendu obligatoire le transfert au 1^{er} janvier 2020 des compétences « eau » et « assainissement » des communes aux communautés de communes. L'article 1^{er} de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes avait notamment introduit un mécanisme de minorité de blocage permettant le report du transfert obligatoire des compétences « eau » et/ou « assainissement » aux communautés de communes jusqu'au 1^{er} janvier 2026, si 25 % des communes membres représentant 20 % de la population intercommunale s'opposaient à ce transfert.

Lors du conseil communautaire du 20 mars 2019, les membres ont débattu sur les scénarios de gestion des compétences « eau » et « assainissement ».

³ Selon le DOB 2020, 6 ZAE communales sont appelées à devenir intercommunales : Amancey, Fertans, Epeugney, Cléron, Chantrans et Arc-et-Senans.

⁴ Le conseil communautaire a délibéré lors de la séance du 12 décembre 2018 sur la définition de l'intérêt communautaire.

À la suite de ce conseil communautaire, les communes se sont opposées au transfert des compétences « eau » et « assainissement » :

- 86,49 % des communes (64 communes) représentant 91,56 % de la population ont voté contre le transfert de la compétence « eau » ;
- 62,16 % des communes (46 communes) représentant 57,16 % de la population ont voté contre le transfert de la compétence « assainissement ».

Le conseil communautaire a délibéré le 21 janvier 2021 sur le transfert de ces deux compétences : au 1^{er} janvier 2023 pour la compétence « assainissement » et au 1^{er} janvier 2024 pour la compétence « eau ».

Recommandation n° 1 : Délibérer en matière de développement économique afin que la compétence relative à la création des zones d'activité ne soit exercée que par la communauté de communes, conformément à l'article L. 5214-16 du CGCT.

2.1.2 Les compétences optionnelles

Parmi les blocs énumérés par l'article L. 5214-16 du CGCT, la communauté de communes Loue Lison a décidé d'intervenir dans les domaines de la protection et la mise en valeur de l'environnement, de la politique du logement et du cadre de vie, de la voirie, de l'action sociale d'intérêt communautaire et de la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire.

L'examen de la compétence « voirie », notamment la définition de l'intérêt communautaire, fait l'objet d'une partie dédiée dans le cadre de l'enquête sur les réseaux routiers non concédés et notamment intercommunaux.

Il est également précisé que la CCLL exerce la compétence « action sociale » par le biais d'un centre intercommunal d'action sociale.

2.1.3 Les compétences facultatives

La communauté de communes Loue Lison s'est dotée de 14 compétences facultatives, compétences énumérées par l'article 1^{er} de l'arrêté du 6 février 2019.

Ces compétences recouvrent différents domaines : les activités de loisirs (gestion de l'Espace ludique et touristique, comprenant le NAUTILOUE, le camping du domaine de la Roche d'Ully et des espaces d'animations, les boucles de randonnées et de trail), l'accompagnement des familles (activités scolaires, petite enfance, etc.), les voies de communication (plan de circulation d'Ornans et l'aménagement numérique par le déploiement du THD), la culture (écoles de musique), l'énergie (distribution publique d'électricité et réseau de chaleur), etc.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, la communauté de communes est gestionnaire pour le territoire de Loue Lison du programme LEADER, compétence précédemment exercée par le syndicat mixte du pays Loue Lison. Une enveloppe de 2 320 880 € est consacrée à ce territoire d'ici 2020 (prolongation jusqu'en 2023). Les thématiques choisies pour ce programme LEADER Loue Lison sont les suivantes : environnement (orientation Beauquier), agriculture-forêt-énergies renouvelables (orientation Ledoux), patrimoine-tourisme-économie (orientation Courbet).

La gestion du NAUTILOUÉ fait l'objet d'une analyse détaillée (cf infra) car il s'agit du seul équipement majeur géré en régie par la communauté ayant un impact financier significatif, notamment en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement du budget principal.

2.2 L'organisation administrative de l'EPCI

2.2.1 Les délégations d'attribution du conseil communautaire au président

En application des dispositions de l'article L. 5211-2 du CGCT, les dispositions de ce même code relatives au maire sont applicables au président de l'organe délibérant des EPCI en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions propres aux EPCI⁵.

Le régime des délégations d'une partie des attributions du conseil communautaire à son président, aux vice-présidents ou au bureau dans son ensemble est encadré par les dispositions de l'article L. 5211-10 du CGCT.

Le principe est celui de la libre détermination des compétences déléguées, à l'exception des sept domaines d'attributions énumérés par ledit article⁶. Il se distingue⁷ sur ce point du régime des délégations de compétences du conseil municipal au maire, dans lequel ne sont autorisées que les délégations figurant dans une liste limitative fixée par l'article L. 2122-22 du CGCT.

Au regard des décisions récentes du juge administratif⁸, le conseil communautaire peut prendre une délibération transposant les dispositions de l'article L. 2122-22 du CGCT sous réserve de respecter les exclusions prévues par l'article L. 5211-10 du CGCT. Ainsi contrairement au maire, le président ne peut recevoir de délégation en matière de fixation des montants des redevances.

⁵ L'article L. 5211-2 du CGCT exclut l'application des deuxième à quatrième l'article L. 2122-4 du CGCT relatives aux incompatibilités.

⁶ Le vote du budget, l'institution et la fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances, l'approbation du compte administratif, les dispositions à caractère budgétaire prises à la suite d'une mise en demeure (art. L. 1612-15), les décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement et de durée de l'EPCI, l'adhésion de l'établissement à un établissement public, la délégation de la gestion d'un service public et les dispositions portant orientation en matière d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et de politique de la ville.

⁷ CE avis, 17 décembre 2003, préfet du Nord, n° 258616.

⁸ CE, 7^{ème} chambre jugeant seule, 18 juillet 2018, requête n° 416407 ; CAA Marseille, 7^{ème} chambre, 3 juillet 2020, n° 18MA02291.

COMMUNAUTE DE COMMUNES LOUE LISON

Par ses délibérations du 20 mars 2017 et du 17 décembre 2020, le conseil communautaire a donné délégation au président pour « *fixer les tarifs des droits et participations prévus au profit de la CC et qui n'ont pas un caractère fiscal* ».

Or, l'article L. 5211-10 du CGCT exclut la possibilité de déléguer au président « *l'institution et la fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances* ».

Selon le compte rendu du conseil communautaire du 16 juillet 2020, le président a pris la décision n° 2020-3 du 29 juin 2020 relative à la révision du montant de la redevance plancher due par l'exploitant de la Grignoterie (lieu de restauration) du NAUTILOUE.

En application de l'article L. 5211-10 du CGCT, le président de la communauté de communes est intervenu dans un domaine relevant de la compétence exclusive du conseil communautaire ne pouvant être déléguée. La décision prise par le président est ainsi dépourvue de tout fondement juridique.

En outre et contrairement aux délégations du conseil municipal au maire, qui peut recevoir une délégation en matière de passation, d'exécution et de règlement de marchés publics sans limite de montant pour la durée du mandat, le conseil communautaire a prévu un plafond dans ses délibérations précitées concernant les marchés publics et leurs avenants.

En effet, le conseil communautaire a délégué, par délibération du 17 décembre 2020, la prise de « *toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, de fourniture et de services et d'accords-cadres d'un montant inférieur à 214 000 € HT, seuil défini par décret ainsi que toutes décisions concernant leurs avenants inférieurs ou égaux à 5 % lorsque les crédits sont prévus au BP* ».

La CCLL a introduit le seuil européen de procédure formalisée d'un montant de 214 000 € HT applicable, au 1^{er} janvier 2020, aux marchés de fournitures et de services des collectivités territoriales. Il est précisé que ce seuil a été fixé par le règlement délégué (UE) 2019/1828 de la commission européenne du 30 octobre 2020. La communauté de communes applique ce seuil aux marchés de travaux.

Il est également souligné que la référence à « un seuil défini par décret », qui figurait au 4^o de l'article à L. 2122-22 du CGCT avant la modification par l'article 10-1^o de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés⁹, renvoyait à l'application du seuil de 206 000 € HT prévu l'article 1^{er} du décret n° 2008-171 du 22 février 2008 relatif au seuil prévu par le code général des collectivités territoriales concernant certaines dispositions applicables aux marchés publics et accords-cadres. Ainsi, la mention dans la délibération du 17 décembre 2020 « d'un montant inférieur à 214 000 € HT, seuil défini par décret » n'est pas exacte.

Par conséquent, conformément à l'article L. 5211-10 du CGCT, la chambre invite la CCLL à prendre une nouvelle délibération tirant les conséquences de l'impossibilité de déléguer au Président la fixation des tarifs des droits et participations prévus au profit de la

⁹ Cet article a supprimé du 4^o de l'article L. 2122-22 du CGCT les mots : « d'un montant inférieur à un seuil défini par décret » et les mots : « qui n'entraînent pas une augmentation du montant du contrat initial supérieure à 5 % ». La suppression de la formalité relative à l'autorisation de l'assemblée délibérante pour la signature d'un contrat portant sur un marché d'un montant supérieur à 206 000 € HT devait permettre de raccourcir d'un mois en moyenne les délais entre la décision de la CAO et la signature du marché.

communauté de communes et qui n'ont pas un caractère fiscal. La communauté a précisé qu'une nouvelle délibération serait prise.

Recommandation n° 2: Prendre une nouvelle délibération du conseil communautaire tirant les conséquences de l'impossibilité de déléguer au président la fixation des tarifs des droits et participations prévus au profit de la communauté de communes et qui n'ont pas un caractère fiscal.

2.2.2 Les délégations de fonctions aux vice-présidents

Les attributions du président d'un EPCI sont prévues par les dispositions de l'article L. 5211-9 du CGCT, notamment l'exécution des délibérations de l'organe délibérant, l'ordonnancement des dépenses et la prescription des recettes.

Ce même article prévoit la possibilité pour le président de déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, à d'autres membres du bureau.

Il est rappelé que la définition du contenu des délégations de fonctions doit être formulée en termes suffisamment précis et que des délégations définies en caractère trop général sont irrégulières. Par conséquent, les actes réalisés au titre de telles délégations sont sans valeur.

La précision des termes de la délégation revêt donc un caractère de nécessité juridique absolue lorsque l'objet de la délégation permet aux délégués de prendre des actes juridiques ayant effet à l'égard des particuliers. Ces actes ne sont légaux que si la compétence du délégué à effet de les exercer est justifiée de façon certaine.

Sous la précédente mandature, le président avait pris une série d'arrêtés, en particulier ceux en date du 7 février 2017 et du 24 juillet 2018 déléguant aux vice-présidents l'exercice de fonctions dans les domaines mentionnés dans ces arrêtés. À l'exception des arrêtés portant délégation de fonctions à la 1^{ère} vice-présidente, ces arrêtés prévoyaient que le titulaire de la délégation de fonctions était « *compétent pour signer tous les documents relatifs à ses domaines de compétences* ».

Les arrêtés du 7 février 2017 et du 24 juillet 2018 portant délégation de fonctions à la 1^{ère} vice-présidente prévoyaient qu'elle était compétente « *pour signer tous les documents relatifs à ses domaines de compétences* » et « *pour signer tous documents à caractère urgent quels qu'ils soient en l'absence du président* ». L'arrêté du 24 juillet 2018 disposait également que la 1^{ère} vice-présidente était « *déléguée, uniquement en cas d'absence du Président pour contrôler et signer les mandats, titres de recettes, pièces justificatives des dépenses et recettes, ainsi que tous documents d'ordre comptable et financier* ». L'arrêté du 7 février 2017 accordait cette délégation de signature à la 1^{ère} vice-présidente en cas d'absence du 6^{ème} vice-président qui avait reçu par arrêté du 7 février 2017 compétence « *pour contrôler et signer les mandats, titres de recettes, pièces justificatives des dépenses et recettes, ainsi que tous documents d'ordre comptable et financier* ».

La formulation selon laquelle le titulaire de la délégation était « compétent pour signer tous les documents relatifs à ses domaines de compétences » ne répondait pas aux obligations de précision posées par la jurisprudence.

Les arrêtés de délégation aux vice-présidents du 28 juillet 2020 comportent cette formulation « *compétent pour signer tous les documents relatifs à ses domaines de compétences* ». La délégation de fonctions à la 1^{ère} vice-présidente comporte cette formulation : elle est « *déléguée, uniquement en cas d'absence du Président pour contrôler et signer les mandats, titres de recettes, pièces justificatives des dépenses et recettes, ainsi que tous documents d'ordre comptable et financier* ».

La chambre a noté, lors de l'examen du marché d'entretien de la voirie passé en 2018, que le vice-président chargé de la voirie avait signé en 2018 et 2019 l'ensemble des bons de commande adressés par la collectivité aux titulaires des 14 lots. Il avait également signé au cours de l'année 2017 les bons de commande de l'ancien marché passé par l'ex-CCPO pour l'entretien de la voirie (marché composé de 5 lots). En outre, il avait signé en 2019 les bons de commande adressés au titulaire du marché de rénovation de la voirie passé en 2019.

La chambre considère que l'imprécision sur l'étendue et les limites des délégations de signature accordées par le président au vice-président chargé de la voirie n'emportait pas, en raison de l'absence de dispositions expresses en ce sens, délégation de signature des bons de commande des marchés d'entretien de la voirie pour les années 2017, 2018 et 2019 ainsi que les bons de commande du marché de rénovation de la voirie passé en 2019. Une telle analyse s'applique aux éventuels bons de commandes signés en 2020 par le vice-président chargé de la voirie.

Une subdélégation par le président à ses vice-présidents de ses compétences relatives à l'exécution et au règlement des marchés publics, qui lui ont été accordées par le conseil communautaire par les délibérations du 20 mars 2017 et du 4 juillet 2019, ne serait pas opérante. En effet, les exigences de précision quant à la détermination du contenu des subdélégations s'appliquent.

Les actes signés par les vice-présidents à l'égard des tiers, ayant été pris par des personnes incompétentes en raison de l'imprécision des arrêtés portant délégation de fonctions du président aux vice-présidents, présentent donc une fragilité juridique certaine. La chambre recommande la prise de nouveaux arrêtés définissant précisément les attributions déléguées et déterminant les actes juridiques pouvant être signés par eux et se rapportant à leur domaine de compétence. Dans le cadre de l'instruction, la communauté de communes a fait état de sa volonté de prendre de nouveaux arrêtés de délégation de fonctions.

Recommandation n° 3 : Prendre de nouveaux arrêtés de délégation du président aux vice-présidents précisant de manière rigoureuse les domaines de compétence délégués et déterminant les actes juridiques pouvant être signés par eux en lien avec leur domaine de compétence.

2.2.3 Les indemnités de fonctions

Le conseil communautaire a délibéré sur les montants des indemnités de fonctions allouées au président et aux vice-présidents lors des séances du 13 février 2017 (mandature précédente) et du 28 juillet 2020 (nouvelle mandature). Conformément aux dispositions des articles L. 5211-12 et R. 5214-1 du CGCT, la collectivité a retenu les taux applicables pour la strate de référence de la communauté de communes, soit 20 000 à 49 999 habitants (67,5 % pour le président et 24,73 % pour les vice-présidents) ainsi qu'à l'indice brut de référence, lequel est depuis le 1^{er} janvier 2019 l'indice brut 1 027 au lieu de 1 015.

Ces délibérations ont prévu le versement de ces indemnités à compter de la date de l'élection des présidents et des vice-présidents, soit le 23 janvier 2017 (mandature précédente) et le 16 juillet 2020 (mandature en cours).

Par conséquent, le versement des indemnités de fonctions n'appelle pas d'observation particulière.

2.2.4 Les mutualisations de services

Les mutualisations de services mises en place par la communauté de communes relèvent des dispositions de l'article L. 5211-4-2 du CGCT relatives aux créations par un EPCI et ses communes membres de services communs en dehors des compétences transférées. Dans le cas d'espèce, les mutualisations de service sont limitées au secrétariat mutualisé et au service mutualisé urbanisme/application du droit des sols.

2.2.4.1 Le secrétariat mutualisé

La CCLL a maintenu un secrétariat mutualisé auquel ont adhéré les communes bénéficiaires du service créé par l'ex-CCALL (au nombre de 15), deux autres communes en 2019 (Epeugney et Eternoz) ainsi que 6 syndicats et 11 associations foncières. Selon le rapport d'activité pour 2019, la communauté de communes a affecté 4 ETP à ce service.

Elle a signé avec les structures des conventions de remboursement des charges de personnels et d'autres dépenses.

Le conseil communautaire a délibéré, lors de sa séance du 18 décembre 2017, sur la création au 1^{er} janvier 2018 de ce secrétariat mutualisé. Cette délibération ne précise pas les modalités de répartition, en particulier la clé de répartition de la facturation au réel dont le principe est mentionné dans un considérant.

Les conventions signées avec les communes et les syndicats prévoient que les frais de fonctionnement sont remboursés intégralement *« au vu du titre ou des titres émis par la communauté de communes Loue Lison selon les modalités fixées en conseil communautaire. Cette facturation annuelle intervient à l'issue de l'année d'exercice, soit en décembre de l'année N. Cette facturation prendra en compte le temps réel au vu des rapports de travail émis par scan. »*.

Le total des sommes recouvrées auprès des structures bénéficiaires du service s'est élevé en 2017 à 16 226 € (associations foncières et syndicats mixtes uniquement), à 84 639,90 € en 2018 (communes comprises) et à 104 595,13 € en 2019.

La chambre invite la CCLL à délibérer de manière plus précise sur les modalités de liquidation des charges salariales entre les collectivités bénéficiaires de ce service. Une fiche d'impact décrivant notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents pourrait d'ailleurs être produite à l'appui du projet de délibération.

2.2.4.2 Le service mutualisé urbanisme/application du droit des sols

Les ex-CCPO, ex-CCALL et ex-CCQ avaient créé chacune de leur côté avant la fusion un service commun d'instruction des actes et autorisations d'urbanisme, suite au désengagement des services de l'État au niveau de l'apport de leurs concours. Désormais le service de la CCLL gère, pour 34 communes du territoire dotées d'un document d'urbanisme (PLU ou carte communale), les autorisations d'urbanisme (certificats d'urbanisme opérationnels, permis de construire, déclarations préalables, permis de démolir et permis d'aménager).

Le service assure également pour 20 communes en règlement national d'urbanisme (RNU) l'accompagnement des pétitionnaires ou maires, une aide juridique (veille juridique et assistance dans les contentieux) et une aide à l'élaboration des PLU pour la partie « règlement ».

La CCLL a affecté deux ETP à ce service.

Les conventions signées organisent les responsabilités réciproques de la communauté de communes et des communes, en précisant l'objet, le partage des missions et des responsabilités entre le maire et le service instructeur ainsi que les modalités de calcul des contributions financières des communes et de traitement des recours contentieux.

La CCLL facture chaque année aux communes le coût annuel de fonctionnement du service. Elle a appliqué en 2018 et en 2019 le système de facturation mis en place par les ex-CCPO, ex-CCALL et ex-CCQ. Ce coût de fonctionnement est réparti en deux fractions :

- 50 % facturés aux communes en PLU et en carte communale sur la base du nombre moyen d'actes établis au cours des trois dernières années pondérés selon des coefficients¹⁰ ;
- 50 % facturés à l'ensemble des communes ayant conventionné avec la CCLL (communes en PLU et en RNU) en fonction de la population DGF.

Le total des sommes recouvrées auprès des communes s'est élevé à 97 812,03 € en 2017, à 86 201,44 € en 2018 et à 100 568,73 € en 2019.

Le fondement juridique du maintien de l'exécution de ces conventions, après fusion des trois EPCI, est le 9^{ème} alinéa du III de l'article L. 5211-41-3 du CGCT, prévoyant notamment que les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties.

¹⁰ Permis de construire : 1, permis d'aménager 1,2, permis de démolir 0,8, déclaration préalable : 0,7 et certificat d'urbanisme : 0,4. Les 3 ex-EPCI avaient retenu les coefficients de pondération de l'État.

Toutefois les conventions sont à durée indéterminée dès lors que l'article 13 « *date de mise en œuvre, conditions de suivi et conditions de résiliation* » ne prévoit pas de date de fin.

En conséquence, les conventions signées par les anciens EPCI ne prévoyant pas de date limite de durée, la chambre invite la communauté de communes à prendre de nouvelles conventions sous son timbre. La collectivité a indiqué que ces conventions seraient actualisées.

Par ailleurs, la 5^{ème} partie aborde la question de la mise en place de services communs pour l'entretien de la voirie, du fait de la conservation par une partie des communes des ex-CCALL et ex-CCCQ de linéaires de voirie qui avaient vocation à être transférés à la CCLL.

Enfin, selon les informations communiquées en cours de contrôle, un rapport relatif aux mutualisations de services entre la communauté de communes et les communes membres devrait être présenté d'ici la fin de l'année 2021.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'EPCI s'est investi dans l'exercice des compétences obligatoires. Toutefois, en décidant de recourir à des critères pour la définition des zones d'activité, afin de laisser une marge de manœuvre aux communes, elle n'exerce pas de manière pleine et entière ses compétences en matière de zones d'activité. La prise des compétences « eau » et « assainissement » est un sujet important à venir.

La prochaine mandature devrait être consacrée à l'approfondissement du projet communautaire, notamment par la mise en place d'un pacte fiscal et de gouvernance. La chambre ne peut qu'encourager une telle démarche.

L'établissement public devrait modifier la délibération relative aux délégations d'attribution du conseil communautaire au président en supprimant la fixation des tarifs des droits et participations prévus au profit de la communauté de communes et qui n'ont pas un caractère fiscal. Elle devrait renforcer d'un point de vue juridique la rédaction des arrêtés de délégation de fonctions du président aux vice-présidents en définissant les actes pouvant être signés par ces derniers.

S'agissant des services mutualisés, la communauté de communes devrait prendre une nouvelle délibération précisant les modalités de répartition entre les collectivités bénéficiaires des dépenses de personnels ainsi que de nouvelles conventions pour le service mutualisé urbanisme/application du droit des sols.

3 LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE ET LA FIABILITE DES COMPTES

3.1 La qualité de l'information comptable et budgétaire

3.1.1 Les rapports sur les orientations budgétaires

La commune d'Ornans ayant une population supérieure à 3 500 habitants (4 486 habitants au 1^{er} janvier 2019) et celle de l'EPCI étant supérieure à 10 000 habitants, la communauté de communes Loue Lison doit organiser la tenue d'un débat d'orientation budgétaire dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget. Elle a donc établi pour les exercices 2017, 2018, 2019 et 2020 un rapport sur les orientations budgétaires (ROB), lequel doit apporter aux élus des informations utiles à l'examen du budget primitif et permettre à l'exécutif de préparer les propositions qui vont figurer dans ce document budgétaire sur la base des discussions ayant eu lieu lors du DOB.

L'EPCI doit également présenter à l'occasion de ce débat ses objectifs concernant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement ainsi que celle du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette.

Les ROB 2018, 2019 et 2020 sont étoffés, comprenant plus de 70 pages. Ils comportent des parties relatives à l'endettement (structure et gestion de la dette) et aux ressources humaines (ensemble des points devant être présentés) ainsi qu'une présentation financière de la situation des budgets annexes.

Ils comprennent une partie relative aux orientations budgétaires par commission : il s'agit d'une présentation des travaux qui seront menés par les commissions avec indication de l'incidence en terme de ressources humaines et de moyens techniques et financiers, en particulier les dépenses et les recherches de subventions.

La CCLL a renforcé dans le ROB 2020 la partie consacrée à ses grandes orientations budgétaires.

Cependant, la partie relative aux orientations envisagées en matière de programmation d'investissement était limitée : le point 2.1 « Prospective financière » comporte une seule phrase consacrée aux investissements : « *la stratégie financière adoptée est de conserver une capacité annuelle moyenne d'investissement d'environ 3,2 M€ dont 1,2 M€ de voirie pour les communes avec un recours à l'emprunt qui ne peut qu'être progressif* ». La formulation apparaissait comme générale et ne permettait pas de rendre compte des opérations projetées, en particulier le choix de consacrer 1,2 M€ en 2020 à la voirie. La présentation des travaux de la commission n° 8 Voirie/Urbanisme était assez générale sans apporter de détail sur les programmes d'investissement envisagés pour la voirie.

En cours de contrôle, la CCLL a indiqué qu'elle n'avait pas établi pour la période 2017-2019 de programmation pluriannuelle des investissements car les trois dernières années avaient été consacrées essentiellement à l'harmonisation des compétences, moyens et services. Après le renouvellement électoral, la CCLL a prévu d'établir « un projet de territoire qui guidera pour plusieurs années les actions à mener tant en investissement qu'en fonctionnement ». Elle a recruté un agent de développement chargé de rédiger un projet de mandature se déclinant en plan pluriannuel d'actions et d'investissements.

En conséquence, la chambre constate que les ROB sont étoffés et comportent une dimension prospective. Néanmoins, elle invite la communauté de communes Loue Lison à développer la partie consacrée aux orientations envisagées en matière de programmation des investissements par une présentation des déterminants justifiant les opérations projetées sur la base du plan pluriannuel d'investissements établi au cours de l'année 2021 et surtout les montants des enveloppes de crédits dédiés à ces opérations. Les objectifs en matière d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et du besoin de financement ne sont pas suffisamment détaillés. Disposant d'un site Internet, la CC Loue Lison doit également mettre en ligne sur son site les documents budgétaires en application de l'article R. 5211-41-1 du CGCT.

Recommandation n° 4 : Développer dans les ROB les orientations envisagées en matière de programmation des investissements par une présentation des déterminants justifiant les opérations projetées sur la base du plan pluriannuel d'investissements prévu pour 2021 et les montants des enveloppes de crédits dédiés à ces opérations et procéder à la mise en ligne sur le site Internet dans leur intégralité des documents budgétaires.

3.1.2 La présentation aux membres du conseil communautaire des informations essentielles à l'occasion de l'adoption des budgets primitifs et des comptes administratifs

L'article L. 5211-36 du CGCT rend applicable aux EPCI comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus les dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT, lesquelles prévoient notamment qu'une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux.

Ces informations sont présentées sous la forme d'un rapport budgétaire qui doit être suffisamment lisible au niveau de la présentation des actions ou missions de la collectivité et retranscrire une information claire et précise.

En outre, il appartient au président de joindre au compte administratif les développements et explications nécessaires pour éclairer le conseil communautaire, ainsi que l'autorité compétente, et leur permettre d'apprécier ses actes administratifs pendant l'exercice écoulé.

En réponse aux demandes de la chambre, la CCLL a transmis :

- pour le budget primitif 2017, un document intitulé « synthèse préalable au conseil communautaire », lequel comportait une partie intitulée « orientations budgétaires », présentant les postes de dépenses connaissant une augmentation par rapport à l'exercice précédent ainsi que la hausse des taux permettant de financer ces dépenses ;
- pour le budget primitif 2018 et le compte administratif 2017, un document intitulé « synthèse préalable au conseil communautaire du 5 avril 2018 » comportant cette phrase : « les conseillers sont invités à prendre connaissance des annexes » correspondant aux documents budgétaires établis selon les maquettes réglementaires de la M14 (budget principal et budgets annexes) ;
- pour les budgets primitifs 2019 et 2020, les notes comportaient une présentation de l'équilibre des sections de fonctionnement et d'investissement du budget principal et des budgets annexes, sans apporter de précision sur les évolutions des dépenses et des recettes de fonctionnement et d'investissement. Ces notes informaient les élus sur la proposition de reprise anticipée du résultat de l'année n-1 pour les budgets précités.

En conséquence, la chambre invite la communauté de communes Loue Lison à transmettre aux membres du conseil communautaire, à l'appui des documents budgétaires, des notes brèves et synthétiques, comportant une présentation chiffrée et détaillée des actions et missions. S'agissant des comptes administratifs, cette note devrait détailler l'exécution des dépenses et recettes de fonctionnement et d'investissement par rapport aux prévisions et la situation de la CAF brute et nette et de la dette à la fin d'un exercice.

Recommandation n° 5 : Transmettre aux membres du conseil communautaire à l'appui des budgets primitifs et des comptes administratifs des notes brèves et synthétiques présentant de manière claire, lisible et chiffrée les actions et missions menées par l'EPCL.

3.1.3 La qualité des prévisions budgétaires

3.1.3.1 Les taux d'exécution budgétaire de la section de fonctionnement

Le taux d'exécution des dépenses de fonctionnement s'est amélioré en 2018 et en 2019 par rapport à 2017, lequel était de 78 % par rapport aux crédits ouverts, ce qui est pour le moins peu élevé. Pour 2018 et 2019, le taux d'exécution des dépenses de gestion courante est respectivement de 94 % et de 92 %. La communauté de communes Loue Lison a inscrit en charges exceptionnelles, aux budgets primitifs 2018 et 2019, des crédits destinés à la couverture du déficit du budget annexe de la chaufferie bois : 0,385 M€ en 2017, 0,478 M€ en 2018 et 0,515 M€ en 2019 (montant inscrit en 2020 : 0,547 M€). Ces crédits ont été reportés en subventions d'exploitation dans le budget annexe de la chaufferie bois. Or, ces inscriptions n'ont pas donné lieu au cours de ces trois exercices à des émissions de mandats sur le budget principal et à des titres de recettes sur le budget annexe de la chaufferie bois.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Cette absence de dépense dégrade le taux d'exécution du budget principal. Sans ces crédits, le taux d'exécution des dépenses réelles de fonctionnement aurait été de 84 % en 2017, 93 % pour 2018 et 92 % pour 2019.

Ces inscriptions répétées de crédits ne donnant lieu à aucune exécution ont ainsi affecté la sincérité des inscriptions budgétaires sur les trois derniers exercices.

Tableau n° 2 : Taux d'exécution des dépenses de fonctionnement sur la période 2017-2019

Dépenses de fonctionnement	2017	2018	2019
Crédits du budget primitif	5 685 605 €	8 558 929 €	8 750 632 €
Crédits ouverts en dépenses de fonctionnement	5 351 327 €	8 558 929 €	8 750 632 €
Montant des dépenses nettes	4 193 373 €	7 551 698 €	7 551 333 €
<i>Taux d'exécution des dépenses nettes / aux crédits du BP</i>	74 %	88 %	86 %
<i>Taux d'exécution des dépenses nettes / aux crédits ouverts</i>	78 %	88 %	86 %

Source : budgets primitifs, décisions modificatives et comptes administratifs 2017, 2018 et 2019.

Le tableau ci-après présente les taux d'exécution des recettes de fonctionnement pour le budget annexe de la chaufferie bois. Un taux d'exécution récurrent compris entre 23 et 28 % met clairement en évidence l'insincérité des prévisions budgétaires en ce qui concerne ce budget annexe.

Tableau n° 3 : Taux d'exécution des dépenses de fonctionnement sur la période 2017-2019 du budget annexe de la chaufferie bois

Recettes de fonctionnement	2017	2018	2019
Crédits du budget primitif	567 753 €	661 205 €	690 704 €
Crédits ouverts en recettes de fonctionnement	567 753 €	661 205 €	690 704 €
Montant des recettes nettes (titres émis)	159 733 €	153 168 €	195 131 €
<i>Taux d'exécution des recettes nettes / aux crédits du BP</i>	28,1 %	23,2 %	28,3 %
<i>Taux d'exécution des recettes nettes / aux crédits ouverts</i>	28,1 %	23,2 %	28,3 %

Source : budgets primitifs, décisions modificatives et comptes administratifs 2017, 2018 et 2019.

Les prévisions budgétaires des recettes de fonctionnement sont sincères et bien anticipées au budget primitif sur la période sous-contrôle.

Tableau n° 4 : Taux d'exécution des recettes de fonctionnement sur la période 2017-2019

Recettes de fonctionnement	2017	2018	2019
Crédits du budget primitif	5 555 238 €	8 773 509 €	9 345 783 €
Crédits ouverts en recettes de fonctionnement	5 555 238 €	8 773 509 €	9 345 783 €
Montant des recettes nettes (titres émis)	5 622 537 €	8 838 260 €	9 541 313 €
<i>Taux d'exécution des recettes nettes / aux crédits du BP</i>	101 %	101 %	102 %
<i>Taux d'exécution des recettes nettes / aux crédits ouverts</i>	101 %	101 %	102 %

Source : budgets primitifs, décisions modificatives et comptes administratifs 2017, 2018 et 2019.

3.1.3.2 Les taux d'exécution de la section d'investissement

Les taux d'exécution des dépenses d'équipement ne sont pas élevés surtout en 2018, alors que de par sa taille la communauté devrait pouvoir avoir une vision précise des dépenses d'équipement qui devraient être réalisées en cours d'exercice. Le taux d'exécution de 80 % des dépenses financières en 2018 s'explique par une juste évaluation du remboursement du capital des emprunts alors qu'en 2017 la communauté de communes avait inscrit des crédits au compte 27 n'ayant pas fait l'objet d'une exécution.

En 2019, le taux d'exécution des dépenses réelles d'investissement s'améliore nettement par rapport à 2018. La dégradation en 2019 du taux d'exécution des dépenses financières par rapport à 2018 s'explique notamment par l'inscription de crédits d'un montant de 0,388 M€ destinés à la couverture du déficit du BA de la ZA de Quingey alors qu'aucun mandat n'a été émis par la collectivité à ce titre.

L'EPCI avait également inscrit des crédits pour le financement des opérations sous mandat pour la voirie à hauteur de 0,450 M€. Or, aucune dépense n'est intervenue en 2019. Cette absence de dépense a donc eu un impact défavorable sur le taux d'exécution.

En neutralisant les deux inscriptions de crédits précitées n'ayant pas fait l'objet de dépense, le taux d'exécution des dépenses d'investissement aurait été de 77 %.

Tableau n° 5 : Taux d'exécution des dépenses d'investissement sur la période 2017-2019

Dépenses d'investissement	2017	2018	2019
Crédits votés au BP hors 16449	8 834 400 €	4 467 299 €	4 113 726 €
Crédits ouverts (BP+DM+RAR n-1) hors 16449	9 222 179 €	5 029 399 €	4 130 658 €
Dépenses réelles d'investissement hors 16449	7 313 271 €	2 133 684 €	2 544 157 €
<i>Taux d'exécution des dépenses réelles d'investissement / aux crédits votés au BP</i>	83 %	48 %	62 %
<i>Taux d'exécution des dépenses réelles d'investissement / aux crédits ouverts</i>	79 %	42 %	62 %
<i>Taux d'exécution des dépenses d'équipement / aux crédits ouverts pour les dépenses d'équipement</i>	84 %	39 %	68 %
<i>Taux d'exécution des dépenses financières / aux crédits ouverts pour les dépenses financières</i>	58 %	80 %	70 %

Source : budgets primitifs, décisions modificatives et comptes administratifs 2017, 2018 et 2019.

Au niveau des recettes d'équipement, la CCLL surestime le montant des subventions d'équipement : taux d'exécution de 44 % en 2017, de 60,7 % en 2018 et de 35 % en 2019. Elle a décidé de recourir à l'emprunt en 2017 et en 2019 (300 K€ empruntés au titre de ces deux exercices).

En 2018, l'augmentation des crédits ouverts par rapport aux crédits votés du budget primitif trouve son origine dans l'inscription de restes à réaliser sur des subventions d'investissement (2,139 M€) liées à l'opération de contournement d'Ornans.

La communauté de communes Loue Lison a inscrit aux budgets primitifs 2017, 2018 et 2019 l'excédent de fonctionnement capitalisé du compte 1068 de l'exercice n-1 qui était connu au moment de leur vote, lequel intervenait après la clôture de l'exercice de l'année n-1.

Tableau n° 6 : Taux d'exécution des recettes d'investissement sur la période 2017-2019

Recettes d'investissement	2017	2018	2019
Crédits votés au BP hors 16449	9 355 914 €	4 526 914 €	2 071 911 €
Crédits ouverts (BP+DM+RAR n-1) hors 16449	9 306 055 €	6 666 303 €	1 638 843 €
Recettes réelles d'investissement hors 16449	5 903 849 €	4 208 113 €	1 054 362 €
<i>Taux d'exécution des recettes réelles d'investissement / aux crédits votés au BP</i>	63 %	93 %	51 %
<i>Taux d'exécution des recettes réelles d'investissement / aux crédits ouverts</i>	63 %	63 %	64 %
<i>Taux d'exécution des recettes d'équipement / aux crédits ouverts pour les recettes d'équipement</i>	48 %	55 %	56 %
<i>Taux d'exécution des recettes financières / aux crédits ouverts pour les recettes financières</i>	83 %	98 %	83 %

Source : budgets primitifs, décisions modificatives et comptes administratifs 2017, 2018 et 2019.

En conséquence, la chambre observe que les taux d'exécution budgétaire de la section de fonctionnement du budget principal demeurent perfectibles, en se situant en-deçà de 90 %, du fait des inscriptions budgétaires liées à la couverture du déficit de fonctionnement du budget annexe de la chaufferie bois. Ces inscriptions affectent la sincérité et le caractère réaliste du budget. Les prévisions de la section d'investissement doivent également être améliorées, en particulier celles relatives aux dépenses d'équipement et aux subventions d'investissement.

3.2 La fiabilité des comptes

3.2.1 Les rattachements des charges et des produites à l'exercice

La communauté de communes comptabilise dans les charges rattachées la situation du compte 66112¹¹.

Tableau n° 7 : Évolution de la situation 66112 sur la période 2017-2019

Charges rattachées	2017	2018	2019
Compte 66112	103 170 €	99 127 €	101 836 €

Source : balances réglementaires des comptes du grand livre 2017, 2018 et 2019.

Au niveau des produits, la CCLL a notamment inscrit en produits rattachés sur les exercices 2017, 2018 et 2019 au compte 4487 la participation de la région à l'animation du programme LEADER attendue par la communauté de communes.

Au cours du contrôle, les services de la CCLL ont indiqué qu'ils avaient uniformisé en interne en 2019 la procédure d'engagement comptable et juridique. Les rattachements de charges et de produits ont été mis en place en 2019. La décision de rattachement des charges et produits est prise en fonction de différents critères : l'importance des charges et des produits, leur incidence sur le résultat de la section de fonctionnement, l'intervention de leur engagement juridique et comptable sur l'année n et l'assurance de percevoir le produit rapidement en n+1.

La chambre a examiné un échantillon de 38 factures représentant un montant significatif et ayant donné lieu à des mandats en janvier 2019.

Les dépenses se rapportaient en majorité à des factures reçues en janvier 2019 pour des prestations réalisées en fin d'année 2018 ou pour des prestations se rapportant à 2019 dans le cadre de contrats passés par la communauté de communes (exemple : assurances, maintenance du système de détection incendie du NAUTILOUE, garantie de fonctionnement des ordinateurs et équipements informatiques, contrat entretien téléphonique, etc.). La chambre a identifié 11 prestations, représentant 22 839,70 € de dépenses de fonctionnement, qui auraient pu faire l'objet d'un rattachement à l'exercice 2018. Le rattachement partiel des charges au cours des 3 exercices contrôlés permet de considérer que la procédure de rattachement est perfectible et doit être améliorée.

3.2.2 La situation patrimoniale de la communauté de communes Loue Lison

3.2.2.1 L'évolution des immobilisations en cours sur la période sous contrôle

Il peut être considéré de bonne gestion que le ratio « flux des immobilisations en cours rapporté au solde des immobilisations en cours » soit inférieur à un an (Cf. tableau ci-dessous). Pour la communauté de communes Loue Lison, ce résultat a été respecté pendant la période de

¹¹ Compte enregistrant le rattachement des intérêts courus non échus, lesquels correspondent aux charges financières juridiquement dues et dont l'échéance est postérieure au 31/12/N.

contrôle. Cette collectivité intègre chaque année une partie de ces immobilisations au compte 21, lesquelles sont en augmentation.

Tableau n° 8 : Évolution des immobilisations en cours – Budget principal

	2017	2018	2019
Immobilisations corporelles en cours - Solde c/ 231 (A)	7 608 959 €	8 425 890 €	2 283 645 €
Immobilisations corporelles en cours - Flux D c/231 - C c/231 (B)	6 260 354 €	816 931 €	1 056 648 €
Immobilisations corporelles - Solde chap 21 (C)	35 700 361 €	36 207 363 €	43 534 201 €
Flux des immo en cours / Solde des immo en cours [B / A]	0,82	0,10	0,46
Solde des immo en Cours / Solde des immobilisations corporelles [A / C]	21,31 %	23,27 %	5,25 %

Source : balances réglementaires des comptes du grand livre 2017, 2018 et 2019

3.2.2.2 Le niveau de connaissance par la communauté de communes de son patrimoine

3.2.2.2.1 La correspondance de l'inventaire physique de l'ordonnateur avec l'état de l'actif du comptable

Il appartient à l'ordonnateur de tenir l'inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens et l'inventaire comptable, volet financier des biens inventoriés. Le comptable est quant à lui responsable de la tenue de l'état de l'actif ainsi que du fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance générale et au bilan.

Ces deux inventaires doivent correspondre et cette correspondance contribue à donner une image fidèle et objective sur la réalité du patrimoine départemental. Une telle image participe ainsi à la qualité financière et comptable d'une collectivité locale.

La chambre a vérifié la cohérence entre la balance réglementaire du compte de gestion 2019 et l'état d'inventaire de l'ordonnateur transmis en cours de contrôle en reportant les éléments chiffrés concernant les valeurs d'acquisition, les montants des amortissements et les valeurs nettes comptables des immobilisations corporelles et incorporelles dans le tableau inséré ci-dessous.

Le total de la valeur nette comptable des immobilisations inscrites à l'inventaire de l'ordonnateur est inférieur à celui des immobilisations répertoriées par le comptable dans son état de l'actif (cf. tableau n° 9). Cet écart s'élève à 0,792 M€. Il existe des écarts au niveau de tous les comptes, à l'exception des comptes 211 et 2173 et du chapitre 26. Les différences les plus importantes (tableau n° 10) se situent au niveau des comptes des immobilisations en cours (compte 231), des installations, matériels et outillages techniques reçus au titre d'une mise à disposition (compte 2175) ainsi que des réseaux de voirie et réseaux divers (comptes 2151 à 2158).

La chambre a également relevé des écarts limités de montant entre le compte de gestion et l'état de l'actif du comptable. Si les montants des valeurs brutes des immobilisations concordent, il existe des écarts au niveau des montants des amortissements.

COMMUNAUTE DE COMMUNES LOUE LISON

Ce tableau présente le rapprochement par catégorie d'immobilisations, le détail par compte étant présenté en annexe n° 1.

Tableau n° 9 : Rapprochement de la balance réglementaire du compte de gestion 2019 et de l'état d'inventaire au 31 décembre 2019

Catégories d'immobilisation	Budget principal 2019 CDG - balances des comptes			Budget principal Etat actif du comptable			Budget principal Inventaire de l'ordonnateur au 31/12/2019		
	Balance de sortie (=montant brut au bilan)	Amort.	VNC calculée au 31/12/2019	Brut	Amort	Net	Brut	Amort.	Net
Immobilisations incorporelles	1 520 636 €	318 375 €	1 202 262 €	1 520 636 €	229 545 €	1 291 092 €	1 607 281 €	396 157 €	1 211 124 €
Immobilisations corporelles	45 823 564 €	679 760 €	45 143 804 €	45 823 564 €	483 149 €	45 340 416 €	45 462 086 €	741 852 €	44 720 234 €
<i>Dont immobilisations en toute propriété</i>	<i>31 281 079 €</i>	<i>679 760 €</i>	<i>30 601 319 €</i>	<i>31 281 079 €</i>	<i>483 149 €</i>	<i>30 797 930 €</i>	<i>29 344 921 €</i>	<i>741 852 €</i>	<i>28 603 069 €</i>
<i>Dont immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition</i>	<i>14 542 486 €</i>	<i>0 €</i>	<i>14 542 486 €</i>	<i>14 542 486 €</i>	<i>0 €</i>	<i>14 542 486 €</i>	<i>16 117 165 €</i>	<i>0 €</i>	<i>16 117 165 €</i>
Immobilisations financières	354 096 €	0 €	354 096 €	354 096 €	0 €	354 096 €	261 750 €	0 €	261 750 €
Total	47 698 296 €	998 135 €	46 700 162 €	47 698 296 €	712 693 €	46 985 603 €	47 331 116 €	1 138 009 €	46 193 108 €

Source : balance réglementaire des comptes du grand livre 2019, état d'inventaire de l'ordonnateur et état de l'actif du comptable

Les écarts se situent principalement au niveau des réseaux et installations de voirie, des immobilisations en cours et des installations, matériels et outillages techniques.

Tableau n° 10 : Rapprochement de la balance réglementaire du compte de gestion 2019 et de l'état d'inventaire au 31 décembre 2019 au niveau des principales immobilisations corporelles

Principales immobilisations corporelles	Budget principal 2019 CDG - balances des comptes			Budget principal Etat actif du comptable			Budget principal Inventaire de l'ordonnateur au 31/12/2019		
	Balance de sortie (=montant brut au bilan)	Amort.	VNC calculée au 31/12/2019	Brut	Amort	Net	Brut	Amort.	Net
Réseaux installations voirie réseaux divers (c/2151 à 2158)	5 202 243 €	79 839 €	5 122 404 €	5 202 243 €	19 748 €	5 182 495 €	4 842 400 €	90 476 €	4 751 924 €
Immobilisations corporelles en cours (c/231)	2 283 645 €	0 €	2 283 645 €	2 283 645 €	0 €	2 283 645 €	677 315 €	0 €	677 315 €
Installations, matériel et outillage techniques (c/2175)	14 392 667 €	0 €	14 392 667 €	14 392 667 €	0 €	14 392 667 €	15 967 346 €	0 €	15 967 346 €

Source : balance réglementaire des comptes du grand livre 2019, état d'inventaire de l'ordonnateur et état de l'actif du comptable.

La communauté a indiqué dans sa réponse qu'elle avait signalé au poste comptable d'Ornans les écarts entre les deux états et que ces discordances portaient principalement sur les biens transférés par les ex-CCALL et ex-CCCQ lors de la fusion. Il est certain que la fusion des 3 communautés est de nature à complexifier la fiabilisation de l'inventaire et de l'état de l'actif. La CCLL a reporté sur l'état de l'actif du comptable 2017 la mention selon laquelle elle émettait des réserves en raison de la trop grande différence entre sa comptabilité et l'état des flux d'immobilisations arrêté par la trésorerie. Sur les états de l'actif pour 2018 et 2019, il a été indiqué que les montants des amortissements pour ces deux exercices de l'état de l'actif différaient de ceux de la communauté de communes car les numéros d'inventaire d'Hélios ne correspondaient pas aux numéros d'inventaire de la collectivité.

L'établissement public a indiqué que des travaux seront menés avec le poste comptable le plus rapidement possible pour mettre en conformité les deux états. Le chef de poste a confirmé l'engagement de ces travaux. Ce dernier souhaite pour l'avenir ajuster de manière régulière l'actif « *afin de renforcer la qualité des informations fournies aux élus et des opérations comptables* ».

3.2.2.2.2 Le suivi des biens de retour de la délégation de service du camping du domaine de la Roche d'Ully

En outre, la chambre a réalisé un contrôle de l'inventaire des immobilisations se rapportant au contrat de délégation de service public du camping du domaine de la Roche d'Ully et de leur enregistrement.

L'article 5 du contrat de délégation de service public, signé le 21 novembre 2008 pour une durée de 12 ans, prévoyait une mise à disposition par le délégant au délégataire de l'ensemble des biens nécessaires à la gestion du camping mentionnés dans l'annexe n° 1 du contrat. Cette dernière mentionnait des mobiliers de nature diverse (éclairages, cabines de douche et de WC, équipements sportifs), dont la valeur d'acquisition et la valeur nette comptable à la date de la signature du contrat ainsi que leur numéro d'inventaire n'avaient pas été précisés.

Ces biens n'avaient pas été mentionnés dans l'état d'inventaire de la collectivité après examen des informations reportées dans la colonne « désignation service/localisation », ni inscrits au compte 241 chez le comptable. En effet, en application des dispositions de l'instruction M14, les biens mis en affermage auraient dû faire l'objet d'une écriture non budgétaire d'affectation : débit du compte 241 et crédit du compte 21.

En outre, l'article 6 du contrat de délégation de service public prévoyait une mise à disposition par le délégataire des biens mobiliers nécessaires directement et indirectement à l'exploitation du camping (meuble de bureau, bureautique, matériel de bar, etc.) ainsi que des hébergements (bungalows de toile, mobil home, chalets, etc.). L'article 24.1 du contrat stipulait une publication en annexe du rapport d'activité de l'inventaire des biens désignés au contrat comme biens de retour et de reprise du camping.

L'avis n° 2011-11 du Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) relatif au traitement dans les comptes des entités publiques des contrats concourant à la réalisation d'un service public (exemple : contrats de délégation de service public), adopté le 8 décembre 2011, a posé le principe selon lequel l'équipement dont l'opérateur tiers a la charge pour la réalisation du service public devait figurer au bilan de l'entité publique dès sa construction si celle-ci en détenait le contrôle.

L'avis avait prévu une application des dispositions de cet avis aux comptes clos le 31 décembre 2013, avec possibilité d'application anticipée.

En outre, l'arrêté du 16 décembre 2013 a introduit dans la M14, à compter du 1^{er} janvier 2014, la règle selon laquelle un équipement, prévu dans un contrat concourant à la réalisation d'un service public, est comptabilisé en tant qu'immobilisation corporelle au bilan de la collectivité lorsqu'il est contrôlé par celle-ci.

Interrogés sur l'existence d'une mise à jour de l'inventaire initial des biens mis disposition et des immobilisations créées par le délégataire depuis l'exécution de la délégation de service public, les services de la CCLL ont indiqué que « *les investissements réalisés par le délégataire durant le contrat : achat de HLL, chalets, travaux... ne font pas l'objet d'un enregistrement dans l'inventaire de la CCLL. Ces biens ont vocation à rentrer dans le patrimoine de la CCLL à l'issue du contrat pour permettre la continuité du service public comme prévu à l'article 35-2-b du contrat de DSP.*

Tous les ans, le délégataire rend compte à la CCLL des investissements réalisés dans le cadre du rapport annuel. Une visite régulière du site a lieu sans qu'un inventaire contradictoire écrit n'entérine les évolutions. »

La chambre constate que la communauté de communes Loue Lison n'a pas appliqué les dispositions de l'avis du CNoCP précité et de la M14 et que le contrat est arrivé à expiration. Au cours de la séance du 18 novembre 2020, le conseil communautaire a décidé de retenir l'ancien exploitant du camping comme délégataire.

Après l'expiration du contrat précédent, les biens de retour doivent être comptabilisés dans l'inventaire de la collectivité à leur valeur nette comptable. Dans le cadre du nouveau contrat de délégation de service public, la collectivité devra procéder, d'une part, aux écritures comptables liées à la remise au futur délégataire des biens nécessaires à la gestion du camping (débit du compte 241 par le crédit du compte 21) et, d'autre part, à l'enregistrement dans son inventaire des équipements réalisés par le futur délégataire et sur lesquels elle exercera un contrôle pendant l'exécution dudit contrat. Lors de l'instruction, la communauté a indiqué qu'à l'occasion de la nouvelle DSP le suivi des biens fera l'objet des écritures comptables idoines en collaboration avec le comptable public.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'établissement public doit améliorer le niveau d'information des membres du conseil communautaire sur la programmation des investissements et sur les projections pluriannuelles dans les ROB ainsi que sur la détermination et l'exécution des dépenses et des recettes de fonctionnement et d'investissement par action et mission menées. Elle doit renforcer l'établissement de ses prévisions budgétaires pour les sections de fonctionnement et d'investissement ainsi que le suivi de son patrimoine en étroite collaboration avec le comptable.

Il est important de travailler de manière concertée avec le comptable sur la fiabilisation et sur le rapprochement de l'inventaire physique de l'ordonnateur et de l'état de l'actif du comptable. Les biens de retour du prochain contrat de délégation de service public, sur lesquels la communauté de communes exercera un contrôle, devront être enregistrés dans son inventaire.

La communauté a harmonisé en 2019 la procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice. Elle devra toutefois apporter une attention particulière à cette procédure, laquelle est imparfaitement suivie.

4 LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES

4.1 Le périmètre du budget communautaire

Outre son budget principal, la communauté dispose de 7 budgets annexes (BA) :

- BA collecte des ordures ménagères en M4 : le conseil communautaire a décidé par délibération du 18 décembre 2017 de maintenir le BA de l'ex-CCPO en modifiant son libellé BA ordures ménagères CCLL et de dissoudre au 31 janvier 2018 les BA des ex-CCALL et CCCQ en les fusionnant au BA de la CCLL ;
- BA service public assainissement non collectif en M49 ;
- BA chaufferie bois d'Amancey en M4 ;
- BA maison de santé d'Amancey en M14 ;
- BA ZAE la Louière, située sur la commune de l'Hôpital-du-Grosbois, en M14 ;
- BA ZAE Combe de Parnette, située sur la commune de Quingey, en M14 ;
- BA ZAE Sous le bois, située sur la commune d'Amancey en M14 (créé en 2019).

Il convient de noter la dissolution au 31 décembre 2017 du budget annexe développement économique.

Le budget principal retrace la grande majorité des dépenses de fonctionnement (notamment les attributions de compensation comptabilisées dans les dépenses), la quasi-totalité des dépenses d'investissement et 90 % de l'encours de la dette de l'EPCI.

Il convient de noter que le BA collecte des ordures ménagères, seul véritable budget ayant un périmètre financier significatif (de l'ordre de 2,2 M€ en dépenses et en recettes), comme d'ailleurs les BA chaufferie bois et maison de santé, a dégagé en 2018 et 2019 des résultats d'exécution en fonctionnement déficitaires.

Si le budget de la maison de santé de par son poids financier ne pose pas de problème financier, la situation des 2 autres budgets annexes semble être plus délicate.

COMMUNAUTE DE COMMUNES LOUE LISON

En ce qui concerne le BA chaufferie bois, ce dernier présente un résultat de son compte administratif particulièrement déficitaire, de 456 781,64 € au 31 décembre 2019 ; cette situation résulte en partie du contentieux en cours et du fait que les subventions d'équilibre prévues lors du vote des différents budgets ne sont en fait jamais exécutées (cf. supra partie sur la fiabilité des comptes du présent rapport). Dans l'attente de la résolution du contentieux porté devant le juge administratif, il conviendrait que la situation déficitaire de ce budget soit réglée par le versement effectif de la subvention d'équilibre. Selon la communauté, un rapport d'expertise déposé au TA le 24 décembre 2020 fait état d'un montant de travaux de réparation de 1 098 064,26 € TTC. En tout état de cause, si les demandes d'indemnisation de la communauté étaient accueillies, l'indemnité versée pourrait être reversée au budget principal.

Le budget annexe OM présente un CA excédentaire de 192 453,62 €, mais ce BA se caractérise par une exécution en section de fonctionnement présentant un léger déficit. Sans que cela ne présente un degré d'urgence avéré, il conviendra à moyen terme d'apporter une attention particulière à ce budget pour maîtriser ses coûts ou à défaut adapter ses ressources notamment au moyen d'une hausse modérée de la redevance incitative.

Le budget annexe OM se caractérise par une grande stabilité de ses dépenses et de ses recettes sous la période sous revue ; en conséquence de quoi, il n'a pas d'impact significatif sur l'évolution de la situation financière du budget principal et n'implique pas une consolidation avec ce dernier.

Les BA relatifs aux ZAE la Louière et Combe de Parnette n'enregistrent pas de recettes et de dépenses de fonctionnement en 2018 alors que des cessions de parcelles de terrain sont intervenues selon le rapport d'activité 2017-2018. Des encours d'emprunt, des charges d'intérêt et des variations de stocks sont notamment comptabilisés dans ces BA.

Il résulte de tout ce qui précède que l'analyse de la situation financière de la communauté de communes Loue Lison ne portera que sur le budget principal.

4.2 L'analyse du budget principal

L'analyse financière de la communauté de communes Loue Lison sera limitée au seul budget principal et il ne sera fait état des budgets annexes que dans l'hypothèse où ces derniers ont eu ponctuellement un impact financier significatif sur le budget principal.

Par ailleurs, la présente analyse financière a été principalement réalisée à partir de l'application ANAFI, développée par les chambres régionales et territoriales des comptes. Cette analyse est effectuée à partir des données issues des comptes de gestion et ANAFI EPCI neutralise en recettes et en dépenses la fiscalité reversée dans le cadre des attributions de compensation.

En tant que de besoin, il pourra être fait état des données financières complémentaires communiquées par la collectivité ou à des données financières comparatives (données « Bercycolloc »).

4.2.1 Les conséquences financières des transferts de charges

4.2.1.1 La mise en œuvre de la fiscalité unique

L'année 2017 a été une année de transition marquée surtout par la mise en œuvre des nouvelles instances communautaires et sur le plan strictement budgétaire et financier par une légère augmentation des taux d'imposition (7,5 %) de la fiscalité des ménages et de la contribution foncière des entreprises.

La première année de la communauté de communes a donc été marquée par le maintien d'une fiscalité professionnelle additionnelle. En effet, la difficulté de la fusion de 3 intercommunalités était celle d'unifier les compétences exercées.

La communauté a conservé une fiscalité de zone et non une FPU. Toutefois, ce modèle fiscal basé essentiellement sur la fiscalité des ménages et accessoirement sur une fiscalité de zones pour les activités économiques ne permettait pas de dégager des ressources économiques suffisantes pour permettre d'uniformiser les compétences communautaires et en tout premier lieu la compétence voirie. Toute uniformisation des compétences et le développement de l'intercommunalité par le transfert de nouvelles compétences impliquaient le passage en FPU afin de disposer de bases fiscales plus larges.

4.2.1.2 Les modalités de calcul des charges transférées

Le principe qui a commandé les modalités de passage à la TPU a été celui de la neutralité financière à compétences équivalentes. Autrement, dit le surplus de ressources fiscales perçues par la communauté avait vocation à être en totalité reversé aux communes membres à l'euro près.

Toutefois, ce mécanisme ne pouvait fonctionner que si les compétences exercées *ante* fusion étaient identiques dans les 3 anciennes intercommunalités. Or, tel n'était pas le cas : il a fallu neutraliser deux compétences. La première qui a été rendue aux communes membres était celle relative à la mutualisation des secrétariats de mairie supportée par la communauté de communes d'Amancey Loue Lison. La seconde avait un poids financier sans commune mesure et portait sur la voirie communautaire, compétence qui était exercée par la communauté de communes du Pays d'Ornans.

En conséquence la communauté de communes Loue Lison devait intégrer à l'attribution de compensation (AC) de certaines communes la contrepartie de l'abandon de la compétence communautaire « secrétariat mutualisé » qui leur était rendue, et devait en revanche défalquer des AC les charges nouvelles supportées par la communauté et liées à la compétence voirie intercommunale, laquelle voirie était implantée sur le territoire des communes des anciennes communautés du canton de Quingey et d'Amancey-Loue-Lison.

Alors que la première compétence représentait un enjeu financier limité (65 699 €), la compétence « voirie communautaire » portait en revanche sur des montants beaucoup plus significatifs selon les modalités de calcul retenues des charges transférées. Ce transfert aurait pu conduire à ce que la plupart des communes rurales aient à supporter une AC négative. Ces dernières présentaient un réseau de voirie dont la superficie et donc le poids financier était inversement proportionnel au nombre d'habitants.

Sur ce dernier point, le coût de la compétence transférée a fait l'objet de deux adaptations. Alors, qu'elle était calculée sur une base de kilomètre linéaire dans l'ancienne

communauté de communes du Pays d'Ornans, à savoir 350 €/km en fonctionnement et 1 950 €/km en investissement (sur la base d'une durée de vie de 20 ans de la chaussée), ce coût a été pondéré au m² pour éviter que les communes les plus rurales au réseau routier les moins larges ne soient désavantagées par rapport aux communes plus importantes ayant des réseaux plus généreusement dimensionnés avec une densité de population beaucoup plus élevée. Ce point fera l'objet d'une analyse détaillée dans la partie consacrée à la voirie communautaire.

Mais cette correction ne suffisant pas, chaque commune a transféré un réseau dont la superficie a été considérée comme financièrement supportable par chacune d'elles. Enfin, ce dispositif n'a pas donné lieu à un nouveau calcul des charges transférées par les anciennes communes de la CCPO.

En somme, ce nouveau calcul des charges transférées a été neutre pour les communes de la CCPO, et négocié au cas par cas avec chaque autre commune en fonction de la superficie transférée. Ainsi il a fallu trouver une solution consensuelle qui n'a malgré tout pas été adoptée à l'unanimité par les membres de la CLECT.

À l'issue de ces retraitements, la compétence voirie transférée a été évaluée à 439 750 € dont 67 653,82 € en fonctionnement et 372 095,99 € en investissement, avant reprise de voies par les communes de Chay et de Paroy.

4.2.1.3 L'attribution de compensation

Les règles liées à l'évaluation des charges transférées sont définies à l'article 1609 nonies C du code général des impôts. Sur la période sous contrôle, la CLECT a examiné en 2018 l'évaluation du montant des attributions de compensation ainsi que celle des charges liées au transfert de la compétence voirie par les ex-CCALL et ex-CCCQ et à la restitution aux communes de l'ex-CCALL du secrétariat mutualisé.

En 2018, le montant total des ressources transférées a été évalué par la CLECT à 3 021 330 €, dont 2 278 809 € au titre de la fiscalité professionnelle et 741 178 € au titre de la part compensation de la part salaire (CPS) de la dotation globale de fonctionnement, part perçue par les communes jusqu'en 2017.

Une fois les charges transférées, l'EPCI a reversé 2 674 279 € de fiscalité à ses membres.

En 2019, les travaux de la CLECT ont porté sur la restitution aux communes de compétences spécifiques exercées par les ex-CCALL et ex-CCCQ¹² ainsi que sur le transfert à la communauté de communes par la Ville d'Ornans de la compétence relais d'assistantes maternelles.

¹² Compétence extrascolaire restituée à la commune d'Amancey, compétence transport des élèves des écoles au gymnase situé sur la commune de Quingey, compétence subventions versées aux associations sportives, compétence subvention versée au collège Gaffiot de Quingey et compétence aires de camping à la commune de Nans-sous-Sainte-Anne.

Les ajustements sont intervenus en 2019 à la suite de certaines compétences rendues aux communes, mais pour des montants globaux assez réduits de l'ordre de 56 000 €. La fiscalité reversée en 2019 a été estimée à 2 667 314 €.

Au final, le total des charges transférées s'est élevé à 452 906,51 €¹³ et celui des charges liées aux compétences restituées à 122 341,62 €.

4.2.2 Les produits de gestion

Le total des produits de gestion, tel que déterminé par l'application ANAFI, prend en compte la neutralisation de la fiscalité reversée mais pas la perception de la part CPS perçu par la communauté, laquelle est pourtant prise en compte dans le cadre de l'attribution de compensation.

Le montant total du produit des impôts locaux, net de la fiscalité reversée et hors CPS s'élève en 2018 à 3,1 M€ et 3,3 M€ en 2019. Les taxes foncières et d'habitation perçues sur les ménages représentent 2,5 M€ en 2018 et 2019, soit 79,8 % des recettes fiscales de la communauté au titre de ce premier exercice et 75,6 % en 2019.

Il convient de voir le début d'un phénomène de rééquilibrage entre les impôts dits de production et la fiscalité ménage initié par la mise en œuvre de la TPU en 2018.

S'agissant des recettes propres de l'EPCI (après déduction des attributions de compensation), la part des impôts et taxes passe de 68,3 % en 2017 à 54,3 % en 2019. Les ressources d'exploitation restent stables et sont comprises entre 14 et 15 %, en revanche les ressources institutionnelles connaissent une forte augmentation de plus de 100 %

Les ressources d'exploitation progressent de 0,705 M€ à 0,919 M€. Cette évolution doit être rapprochée de celle des produits issus des travaux et prestations de services qui passent de 0,419 M€ à 0,312 M€ et de celles des remboursements de frais qui passent de 0,154 M€ à 0,465 M€. Pour cette dernière évolution, celle-ci résulte de la facturation par la CCLL de charges liées aux services mutualisés (urbanisme et secrétariat mutualisé), aux BA (SPANC, ordures ménagères et chaufferie bois) et au CIAS, de la mise à disposition d'un agent auprès de Famille rurales et de la mise à disposition du multi-accueil Badaboum situé à Amancey.

L'évolution des ressources institutionnelles est principalement la conséquence de la perception par la communauté de la part CPS de la dotation de fonctionnement (d'un montant compris entre 0,72 et 0,70 M€), perçue jusqu'en 2017 par les communes membres. Après neutralisation de cette part prise en compte dans le calcul des attributions de compensation, la part des ressources institutionnelles reste stable et la part des ressources fiscales se trouve majorée, donnant la répartition suivante pour la période sous revue :

- impôts et taxes (dont CPS) : 71 %
- ressources d'exploitation : 15 %
- ressources institutionnelles : 14 %.

¹³ Montant prenant en compte les charges liées aux surfaces de voiries reprises par les communes de Chay et de Paroy à leur demande. Les montants sont faibles : 624 € pour la commune de Chay et 252,61 € pour la commune de Paroy.

Tableau n° 11 : Évolution des produits de gestion

en €	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 442 704	3 108 338	3 336 232	-1,6 %
+ Ressources d'exploitation	705 323	801 723	919 553	14,2 %
= Produits "flexibles" (a)	4 148 027	3 910 061	4 255 786	1,3 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	816 515	1 460 750	1 690 468	43,9 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	75 133	202 017	199 551	63,0 %
= Produits "rigides" (b)	891 648	1 662 767	1 890 019	45,6 %
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	0	
= Produits de gestion (a+b+c = A)	5 039 674	5 572 828	6 145 805	10,4 %

Source : Données ANAFI

Il convient à ce stade d'analyser la dynamique des produits fiscaux, car ceux-ci représentent et de loin la plus grande partie des ressources de la collectivité. Toutefois cette analyse doit être appréciée avec la plus grande retenue. En effet, les conséquences de la crise sanitaire, la réforme de la fiscalité locale qui sera mise en œuvre à compter de l'exercice 2021, notamment en ce qui concerne la CVAE et la CFE, sont pour l'instant difficiles à appréhender.

En conséquence, l'analyse de la fiscalité ne peut avoir qu'une portée essentiellement rétroactive. Il est possible de noter que les produits fiscaux, une fois neutralisé le montant de la fiscalité transférée en 2018, ont connu une évolution plutôt dynamique, progressant de 15 % en 2 ans.

L'analyse des états 1259 de 2017, 2018 et 2019 et des données fiscales des trois anciens EPCI au titre de 2016 permet de tirer différents constats et de noter que les ressources les plus dynamiques sont celles liées à la fiscalité ménages.

Ainsi pour l'année 2016 les ressources cumulées des trois anciens EPCI (cf. données Bercycolloc) étaient de 1,25 M€ pour la taxe d'habitation (TH), de 0,91 M€ pour la taxe sur le foncier bâti (TFB) et de 0,11 M€ pour la taxe sur le foncier non bâti (TFNB), soit un montant cumulé de 2,28 M€.

Ce montant peut être utilement rapproché du montant perçu en 2017 de 2,48 M€, dont 1,372 M€ de TH, 0,98 M€ de TFB et 0,12 M€ de TFNB. Cette progression de la fiscalité est essentiellement la conséquence de l'augmentation moyenne pondérée des taux, soit un produit des impôts en hausse de 0,2 M€.

La progression de la contribution foncière des entreprises peut être également analysée de la même manière. Le taux d'imposition étant passé d'un taux moyen pondéré de 6,16 % à 6,62 % a permis de dégager un produit de 0,49 M€, à comparer avec un produit cumulé sur les trois anciennes communautés de 0,42 M€, soit un gain d'environ 72 000 €.

Les différentes hausses de fiscalité intervenues en 2017 ont donc généré une augmentation de 0,27 M€ de fiscalité, dont 74 % ont porté sur les ménages, expliquant en très grande partie l'augmentation des produits fiscaux intervenue entre 2016 et 2017, qui est de 0,31 M€.

Il convient également de noter un effet base indéniable. Alors que les 3 anciennes communautés disposaient en 2016 de 55,488 M€ de bases taxables, ces dernières étaient de 58,229 M€ en 2017, soit une progression de 5,1 % des bases d'imposition, entraînant une

augmentation approximativement équivalente des produits fiscaux qui peut être estimée à 0,160 M€.

L'analyse des impôts de production est en revanche impossible à déterminer et ce pour deux raisons. Tout d'abord la modification du périmètre conduisant au passage d'une fiscalité de zone à la FPU rend impossible toute analyse comparative avant et après fusion, ensuite les impôts de production sont liés à l'activité économique et donc leur évolution d'une année sur l'autre peut être erratique.

Malgré cette incertitude il est possible de constater que les ressources financières de la communauté reposent toujours principalement sur la fiscalité des ménages et la CFE. Certes la CVAE commence à représenter un poids significatif, mais pour l'instant elle ne représente qu'un 6^{ième} des recettes fiscales communautaires.

Tableau n° 12 : Évolution des produits fiscaux par nature + CPS

<i>Évolution des produits fiscaux</i>	2017	2018	2019
<i>TH, TFB, TFNB et CFE</i>	3 022 081	4 405 046 €	4 543 272 €
<i>CVAE</i>	333 950 €	1 113 361 €	1 176 550 €
<i>TASCOM</i>	12 590 €	105 762 €	111 264 €
<i>IFER</i>	0 €	183 331 €	165 900 €
<i>Autres impôts</i>	8 576 €	13 057 €	7 263 €
<i>AC négative</i>	0€	125 075 €	122 550 €
<i>FNGIR</i>	75 133 €	76 942 €	77 001 €
<i>FDS de péréquation</i>	0€	0 €	0 €
<i>droits de places</i>	557 €	1 022 €	1 063 €
<i>taxes séjour</i>	64 950 €	83 779 €	122 491 €
<i>Total des produits fiscaux perçus</i>	3 517 837 €	6 107 375 €	6 327 354 €
<i>Part CPS</i>	0 €	734 658 €	717 789 €
<i>Total fiscalité + part CPS</i>	3 517 837 €	6 842 033 €	7 045 143 €
<i>Montant fiscalité transférée en 2018</i>		2 278 809 €	2 278 809 €
<i>Evolution produits fiscaux nets + CPS</i>	3 517 837 €	3 828 566 €	4 048 545 €

Source : CRC

Les produits de gestion résultant des ressources institutionnelles ont connu une évolution majeure mais qui doit être fortement relativisée. En effet cette évolution est quasiment et uniquement imputable au transfert de la part CPS, des communes à l'EPCI. Mais cette part a été prise en compte pour estimer les ressources transférées par les communes et donc pour calculer les attributions de compensation versées. La différence restante résulte de participations versées par la région et le département dans le cadre de financements spécifiques et donc non structurels :

- 75 000 € de subventions de la région pour les travaux du Castel Saint-Denis notamment ;
- 70 108 € de subventions du département pour l'organisation d'un spectacle dans le cadre du bicentenaire de la naissance du peintre Courbet, pour les travaux du castel Saint-Denis, pour le développement sur le territoire de l'offre sport, culture et jeunesse et pour une étude du transfert des compétences « eau et assainissement ».

COMMUNAUTE DE COMMUNES LOUE LISON

En revanche, l'évolution des produits d'exploitation est plus significative et met en évidence, d'une part une érosion de produits générés par l'exploitation du centre nautique NAUTILLOUE (cf. partie sur la gestion de l'équipement NAUTILLOUE), et, d'autre part la tarification des prestations de services réalisées par la communauté au profit de ses communes membres. Ces prestations ont conduit à une très forte augmentation de ces produits passant de 0,154 M€ en 2017 à 0,465 M€ en 2019, dont 0,205 M€ de remboursement de frais par les communes membres au titre des services mutualisés (service urbanisme/application du droit des sols et secrétariat mutualisé).

4.2.3 Les charges de gestion

Tableau n° 13 : Évolution des charges de gestion

en €	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	960 659	1 385 473	1 268 268	14,9%
+ Charges de personnel	1 464 646	1 600 443	1 754 545	9,5%
+ Subventions de fonctionnement	522 882	549 437	521 255	-0,2%
+ Autres charges de gestion	717 608	728 201	703 216	-1,0%
= Charges de gestion	3 665 795	4 263 554	4 247 283	7,6%

Source : données ANAFI

Une première analyse permet de constater que les charges de gestion connaissent une forte évolution et ce du fait d'une augmentation des charges à caractère général et des charges de personnel.

Toutefois, l'augmentation des charges retracées au chapitre 011 doit être mise en parallèle avec l'évolution des remboursements de frais perçus par l'EPCI, pour les prestations effectuées au profit de ses communes membres. Une fois corrigée de ces remboursements, l'évolution des charges à caractère général n'est plus du tout comparable.

Tableau n° 14 : Évolution des charges générales retraitées

en €	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	960 659	1 385 473	1 268 268	14,9 %
- Remboursement de frais	154 285	320 456	465 639	73,7 %
= Charges à caractère général nettes des remboursements de frais	806 374	1 065 017	802 629	-0,2 %

Source : données ANAFI

Il est alors possible de noter une stabilisation des dépenses retraitées qui illustre d'une certaine façon le coût de fonctionnement de la communauté. Cette évolution est le produit de deux facteurs qui se combinent, à savoir une baisse des dépenses liées aux études et honoraires et une hausse des remboursements perçus par la communauté. L'effet cumulé des deux phénomènes contribue à l'amélioration de la CAF brute d'environ 0,2 M€.

En revanche, les dépenses de personnel connaissent une évolution sensible. Cette évolution n'est pas imputable à une augmentation des effectifs de la communauté, mais résulte à la fois d'une modification de la structure des emplois, laquelle induit une augmentation des rémunérations servies ainsi qu'une augmentation du régime indemnitaire découlant d'une uniformisation du régime indemnitaire des agents des 3 anciens EPCI, réalisée au moyen de la mise en place du RIFSEEP en 2017 (IFSE) et 2018 (CIA).

Ainsi, le chapitre 012 du budget principal cumulé des trois anciennes communautés était de 1,295 M€ au 31 décembre 2016 ; il atteignait 1,528 M€ au 31 décembre 2017, hors atténuation de charges.

Cette évolution trouve son origine à hauteur de 87 K€ par la dissolution du syndicat mixte du Pays Loue Lison, dont les compétences et les agents ont été repris par la nouvelle intercommunalité. L'écart restant est principalement justifié par la création d'un poste d'instructeur au service urbanisme (43 K€), dont le financement est entièrement assuré par une refacturation aux communes membres en fonction des prestations réalisées et de deux postes d'accueil à la Maison de services au public (39 K€), qui font l'objet de subventions spécifiques.

Tableau n° 15 : Évolution des charges de personnel

en €	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	915 137	1 016 490	1 091 873	9,2%
+ Charges sociales	435 832	450 132	504 774	7,6%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	30 357	33 134	36 067	9,0%
+ Autres charges de personnel	18 791	39 583	64 620	85,4%
= Charges de personnel interne	1 400 118	1 539 338	1 697 334	10,1%
+ Charges de personnel externe	64 528	61 105	57 211	-5,8%
= Charges totales de personnel nettes (atténuation de charges prise en compte)	1 464 646	1 600 443	1 754 545	9,5%

Source : données ANAFI

Depuis ces créations de postes, le nombre d'agents de la communauté est assez stable, 44 agents en 2017 et 46 en 2018, il faut noter un important phénomène de transfert entre les emplois non permanents et permanents. Ainsi sur 44 agents, seuls 36 correspondaient à des emplois permanents, alors qu'en 2019 44 agents sur 46 occupaient ce type d'emploi, le nombre d'agents recrutés sur des CAE/CUI et contrat d'avenir étant passé au cours de la période sous revue de 8 à 2. Or, ces différents contrats aidés bénéficiaient d'un important financement public et la transformation des contrats en emplois pérennes a eu un coût financier significatif.

4.2.4 L'évolution de l'autofinancement

Tableau n° 16 : Évolution de la CAF brute

en €	2017	2018	2019
Excédent brut de fonctionnement	1 373 880	1 309 275	1 898 521
+/- Résultat financier	-100 390	-84 804	-95 434
<i>dont frais financiers des intérêts corrigés des ICNE</i>	-463 955	-439 950	-439 445
<i>dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques</i>	363 564	363 564	363 564
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	3 674	62 091	186 893
= CAF brute	1 277 164	1 286 562	1 989 980

Source : données ANAFI

Il est possible de noter que l'excédent brut de fonctionnement (produits de gestion – charges de gestion) corrigé du résultat financier est assez proche de la CAF brute, alors même que les frais financiers liés aux remboursements de la dette sont compris entre 0,46 et 0,44 M€.

Cette situation pour le moins peu banale résulte de la perception d'une indemnité annuelle versée par le fonds de soutien de sortie des emprunts à risques obtenue par la communauté de communes du Pays d'Ornans en 2015.

Cette indemnité doit être soulignée car au-delà de son impact sur le résultat financier, cette dernière rétroagit indirectement surtout sur l'annuité en capital réglée par la communauté.

En effet, la communauté de communes du Pays d'Ornans a désensibilisé en 2015 deux emprunts structurés à risque dont le capital restant à amortir était de 4 887 537,30 € ; le remboursement de ces deux emprunts a été réalisé par la souscription d'emprunt pour un montant identique.

Toutefois cette opération a conduit au versement d'une indemnité de remboursement anticipé de 5 404 000 €, financé, comme le prévoit la réglementation, au moyen d'un emprunt d'un même montant. Ce mécanisme permet d'étaler dans le temps les effets du paiement de cette indemnité sur 13 ans au taux de 1,65 %. À cette fin, la communauté de communes du Pays d'Ornans a obtenu un soutien financier du fonds de sortie des emprunts à risque, dont le montant annuel est de 363 564 €, couvrant le total des annuités en capital de cette dette.

Le véritable surcoût de cette opération de refinancement résulte des frais financiers réglés au titre de cet emprunt soit 0,21 M€.

La bonne maîtrise des charges de gestion et la relative progression de certaines ressources, soit de façon structurelle, les recettes fiscales, soit de façon conjoncturelle, certaines subventions versées par d'autres collectivités locales, ont permis à la collectivité de noter une forte progression de son épargne brute, de 0,7 M€ entre 2018 et 2019.

Tableau n° 17 : Évolution de la CAF nette

en €	2017	2018	2019	Cumul sur les années
CAF brute	1 277 164	1 286 562	1 989 980	4 553 706
- Annuité en capital de la dette	854 446	843 275	860 319	2 558 039
<i>dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine</i>	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible (C)	422 718	443 287	1 129 661	1 995 667

Source : données ANAFI

L'amélioration de la CAF nette est en totalité imputable à l'amélioration de la CAF brute.

Par ailleurs, la pause dans les investissements a permis à l'établissement public de reconstituer son fonds de roulement, celui-ci était négatif en 2017 à hauteur de 118 096 € et positif à hauteur de 2 239 543 € en 2019. Cette reconstitution du fonds de roulement est imputable à l'amélioration de la CAF et surtout à la perception de subventions d'équipement (1,44 M€) liées aux travaux du plan de circulation d'Ornans, versées en partie à la fin des travaux et des fonds affectés à l'équipement (0,95 M€). Cette reconstitution du fonds de roulement est intervenue dans sa quasi-totalité au cours de l'année 2018 (2 033 506 €).

4.2.5 Les dépenses et recettes d'investissement

Tableau n° 18 : Les dépenses d'équipement

Chapitre	Libellé	2017	2018	2019
20	Immobilisations incorporelles (sauf 204)	0 €	41 345 €	99 842 €
204	Subventions d'équipement versées	0 €	274 444 €	255 881 €
21	Immobilisations corporelles	38 965 €	146 002 €	111 012 €
23	Immobilisations en cours	6 260 354 €	816 931 €	1 118 856 €
	TOTAL	6 299 319 €	1 278 722 €	1 585 591 €

Source : données ANAFI retraitées

Le niveau particulièrement élevé des dépenses d'équipement de l'exercice 2017 s'explique par la réalisation des opérations suivantes : la rénovation du gymnase de Quingey, dont les dépenses s'élevaient à 1 131 K€ en 2017 et le plan de circulation d'Ornans à hauteur de 4 808 K€.

Pour 2018, les dépenses d'équipement se rapportent principalement aux deux opérations précitées : plan de circulation d'Ornans à hauteur de 407 K€ et rénovation du gymnase de Quingey à hauteur de 184 K€. Ces dépenses comprennent également des dépenses de rénovation de voirie à hauteur de 115 K€. Les subventions d'équipement correspondent principalement à la comptabilisation du ticket de sortie de la commune d'Amathay-Vésigneux,

COMMUNAUTE DE COMMUNES LOUE LISON

opération comptable neutre en raison de la comptabilisation au compte 276341 d'un montant équivalent.

Au titre de l'exercice 2019, les dépenses d'équipement correspondent à 80 % aux dépenses de rénovation de voirie, soit 1 005 K€, notamment celles relatives au marché de rénovation de la voirie passé en 2019 par la communauté de communes (cf. 5^{ème} partie). Les subventions d'équipement comprennent une subvention d'un montant de 150 K€ revenant à l'hôpital Saint-Louis d'Ornans au titre de sa restructuration (1^{ère} tranche de la subvention d'un montant de 0,6 M€ accordée par délibération du conseil communautaire du 29 mai 2019), ainsi que les aides immobilières à l'entreprise pour 64 K€ et une participation d'un montant de 42 K€ au syndicat mixte Haut Doubs Haute Loue.

Tableau n° 19 : Les recettes d'investissement

Chapitr	Libellé	2017	2018	2019
10	Fonds de compensation de la TVA	799 977 €	524 742 €	120 665 €
13	Subventions d'investissement	2 086 660 €	2 142 565 €	260 409 €
16	Emprunts et dettes assimilées (hors 16449 et 165)	300 000 €	0 €	300 000 €
77	Produits de cession	152 000 €		
	TOTAL	3 338 637 €	2 667 307 €	681 075 €

Source : données ANAFI retraitées

En 2017 et 2018, les subventions d'investissement correspondent très majoritairement aux financements publics (État, région et département) reçus pour les travaux relatifs au plan de circulation d'Ornans (86 % en 2017 des subventions d'investissement et 75 % en 2018) et à la rénovation du gymnase de Quingey (12 % en 2017 et 19 % en 2018). En 2019, les subventions d'investissement sont constituées principalement des subventions DETR obtenues pour des opérations de rénovation de la voirie.

La communauté de communes se caractérise par un endettement important. Au 1^{er} janvier 2017, le stock d'emprunt du budget principal était de 16,02 M€ et au 31 décembre de ce même exercice, il était de 17,16 M€ à la suite de reprise des emprunts des CCCQ et CCALL (1,7 M€) et de la déduction des annuités en capital réglées au cours de cet exercice.

Au 31 décembre 2019 le stock de dette est de 16,24 M€. Au cours de cet exercice la communauté a repris des emprunts à hauteur de 0,46 M€ de certaines de ses communes membres, et ce, principalement en rapport avec le transfert de la voirie.

Enfin comme indiqué précédemment, ce stock de dette comporte un emprunt relatif à une indemnité de remboursement anticipée à la suite de la renégociation de deux emprunts structurés. Cet emprunt d'un montant initial de 5,4 M€ représente un encours de 3,6 M€ au 31 décembre 2019, soit environ 20 % du stock de dettes. Ce qui fait que cette dette spécifique doit être neutralisée pour apprécier le véritable endettement de l'établissement public.

Malgré cette neutralisation, l'encours de dette est encore élevé et sa maîtrise et surtout sa réduction sont nécessaires. Cette voie a d'ailleurs été empruntée par la communauté de communes au cours de la période sous revue, car le recours à de nouveaux emprunts a été très

limité, soit 0,6 M€, alors que durant la même période 2,6 M€ d'annuité en capital ont été remboursés.

La maîtrise et la réduction de la dette constitueront donc un enjeu majeur de la prochaine mandature et sera l'élément déterminant pour définir le volume des futures dépenses d'équipement qui pourront être engagées par la communauté de communes Loue Lison.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Entre 2017 et 2020, la situation financière de la communauté de communes a connu une amélioration significative résultant d'une amélioration de ses capacités d'autofinancement et d'un gel des dépenses d'investissement, les grands projets initiés, principalement par la communauté de communes du Pays d'Ornans, étant arrivés à leur terme. La conjonction de ces deux évolutions a permis à la communauté de réduire son endettement, qui est malgré tout toujours élevé. Ce désendettement devrait se poursuivre si les dépenses d'investissement restent maîtrisées tout au long du prochain mandat. L'établissement public, en l'absence d'opérations d'équipement dépassant sa capacité d'autofinancement nette, de l'ordre de 1,2 M€, réduit annuellement au titre du budget principal sa dette d'environ 0,8 M€. Cette gestion prudente doit être poursuivie.

5 ENQUETE SUR L'ENTRETIEN ET L'EXPLOITATION DU RESEAU ROUTIER INTERCOMMUNAL

Selon l'INSEE, le principal moyen de transport utilisé en 2016 par les habitants de la communauté de communes pour se rendre au travail est la voiture (la part est de 84,7 %) et la part des transports en commun est seulement de 2,1 %. Une grande majorité du territoire est desservie par les réseaux routiers départemental, communal et intercommunal. Les extrémités nord et sud-ouest du territoire de la communauté de communes sont traversées par le réseau routier national (RN 57 et RN 83) et par le réseau ferroviaire régional. Les trains s'arrêtent dans les gares suivantes :

- dans la partie sud-ouest du territoire, les gares d'Arc-et-Senans et de Liesle sur l'axe Besançon – Mouchard – Lons-le-Saunier – Bourg-en-Bresse ;
- et au nord, la gare de L'Hôpital-du-Grosbois sur l'axe Besançon – Morteau – La Chaux-de-Fonds.

Les travaux menés par la chambre se sont inscrits dans le cadre plus général de l'enquête sur l'entretien et l'exploitation du réseau routier non concédé, réalisée conjointement par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes. Les enjeux et objectifs de cette enquête sont :

- la connaissance et le suivi de l'état et de l'usage des infrastructures routières ;
- la politique d'entretien et d'exploitation du réseau routier sous contrainte financière renforcée ;

COMMUNAUTE DE COMMUNES LOUE LISON

- l'organisation et le coût de fonctionnement des services chargés de l'entretien et de l'exploitation ;
- la commande publique ;
- la gouvernance et la coordination des politiques publiques menées par l'État et les collectivités locales.

Les travaux de la chambre se sont appuyés sur l'exploitation de plus de 57 réponses aux questions posées au cours de l'instruction ainsi que sur des données physiques et financières recueillies auprès des services de cette collectivité.

Les principales particularités ressortant de l'analyse des éléments recueillis sont les suivantes :

- le choix de définir la voirie d'intérêt communautaire en fonction d'une liste de voies par commune suite à la fusion au 1^{er} janvier 2017 des anciennes communautés de communes du Pays d'Ormans (CCPO), d'Amancey Loue Lison (CCALL) et du canton de Quingey (CCCQ) ;
- une répartition des missions entre la communauté de communes Loue Lison et ses communes membres laissant à ces dernières l'entretien des dépendances ;
- une externalisation complète par la communauté de communes Loue Lison de l'entretien et de la rénovation de la voirie.

5.1 Le réseau routier intercommunal de la communauté de communes Loue Lison

5.1.1 Le périmètre de la compétence voirie de la communauté de communes Loue Lison

La compétence voirie est une compétence optionnelle des communautés de communes et lorsque cette compétence est transférée à cette catégorie d'EPCI, celle-ci est soumise à la détermination de l'intérêt communautaire. Les difficultés rencontrées par ces structures intercommunales, au niveau de la mise en œuvre de cette compétence, ont résidé essentiellement dans un défaut de cadre législatif précis permettant, d'une part, de définir la consistance de la voirie et, d'autre part, de déterminer la propriété des voies.

C'est dans ce cadre juridique complexe et après avoir consulté les services de l'État que la communauté de communes Loue Lison a retenu une définition de la voirie d'intérêt communautaire basée sur la détermination d'une liste nominative de voies pour chaque commune, concernée par ce transfert, en concertation avec chacune elle.

Ce transfert de voirie a en effet concerné les communes des ex-CCALL et CCCQ, lesquelles n'exerçaient pas de compétence dans ce domaine à la différence de l'ex-CCPO. Après discussions entre les communes concernées des ex-CCALL et CCCQ et le nouvel EPCI pendant l'année 2017 sur les conditions d'harmonisation de la compétence voirie sur l'ensemble du territoire de la CCLL, le périmètre de compétence de l'ex-CCPO, prévu initialement par l'arrêté préfectoral du 22 septembre 2016 et correspondant à « la bande de roulement hors dépendance », a été écarté au motif qu'il aurait pu porter atteinte à la situation financière des communes concernées par le transfert.

Dans les faits, la question de la soutenabilité financière pour les communes membres a été l'élément déterminant pour définir le périmètre de la voirie transférée.

5.1.1.1 L'exercice délicat de la définition de la consistance des voies relevant de la voirie d'intérêt communautaire et de la détermination de leur statut

L'article L. 5214-16-II 3° du CGCT prévoit la possibilité pour les communautés de communes d'intervenir à titre optionnel pour « *la création¹⁴, l'aménagement¹⁵ et l'entretien de la voirie¹⁶* ».

À défaut de précision législative, les critères de définition de l'intérêt communautaire relèvent de la compétence souveraine du conseil communautaire, qui peut soit utiliser des critères « objectifs » (longueur de la voie, fréquentation en véhicules, caractère stratégique de la voie, desserte d'équipements communautaire), soit recourir à la méthode de la liste et/ou plan des voirie d'intérêt communautaire.

Toutefois, les communautés de communes se heurtent à deux difficultés pour définir cet intérêt communautaire.

La première difficulté est de définir la consistance de la compétence « voirie ».

Selon l'article L. 111-1 du code de la voirie routière et la doctrine, le domaine public routier comprend non seulement l'assiette de la route mais également les dépendances, lesquelles sont constituées des éléments nécessaires à la conservation de la route ainsi qu'à la sécurité des usagers.

Dans ces conditions, en cas de transfert de la compétence « voirie » à un EPCI, ce transfert devrait porter sur l'ensemble des éléments constitutifs de la voirie.

Cependant, la Cour administrative d'appel (CAA) de Nancy a jugé que le transfert partiel de la compétence « voirie » au profit d'une communauté pouvait être opéré sur la base de la distinction des divers éléments de voirie, notamment la bande de roulement, les trottoirs, et les dépendances (*CAA de Nancy du 17 janvier 2013, requête n° 11NC01146, Communauté de communes du bassin de Lons-le-Saunier*).

La seconde difficulté porte sur la reconnaissance d'un domaine public routier communautaire.

En application de l'article L. 111-1 du code de la voirie routière précité, les voies nouvelles créées par les structures intercommunales relèvent du domaine public routier des communes sur le territoire desquelles elles sont situées. En cas de transfert de la compétence voirie aux communautés de communes, les voies demeurent communales et sont mises à disposition des EPCI.

¹⁴ Acquisition de terrains pour construire une voie nouvelle ou ouverture à la circulation publique d'un chemin existant.

¹⁵ Elargissement, redressement ou établissement d'un plan d'alignement de la voirie.

¹⁶ Exécution des travaux nécessaires au maintien en état des voies afin d'y assurer la sécurité routière

COMMUNAUTE DE COMMUNES LOUE LISON

Cependant, dans une réponse écrite, le ministre de l'Intérieur avait estimé que les voies nouvelles créées par les communautés de communes faisaient partie intégrante de leur domaine public propre et que l'absence d'une voirie communautaire n'avait aucune incidence sur l'exercice de la compétence voirie ni sur les droits et obligations qui en découlaient pour l'assemblée délibérante et le président de l'EPCI¹⁷.

Au regard de la définition retenue par la communauté de communes de la voirie d'intérêt communautaire et de la répartition des compétences entre elle et les communes membres, un rappel du cadre juridique applicable à la définition de la consistance de la voirie et de la propriété des voies a semblé nécessaire.

5.1.1.2 La définition de la voirie d'intérêt communautaire retenue par la communauté de communes Loue Lison et la répartition des compétences avec les communes membres

5.1.1.2.1 La définition de la compétence voirie par la communauté de communes Loue Lison

5.1.1.2.1.1 *Une définition de la compétence voirie reposant sur une liste de voies*

Avant la fusion des trois anciens EPCI, seule la CCPO exerçait une compétence voirie sur 176 km environ, les CCALL et CCCQ n'exerçant pas cette compétence. L'arrêté du préfet du Doubs du 22 septembre 2016 portant fusion des communautés de communes du Pays d'Ornans, d'Amancey-Loue-Lison et du canton de Quingey et extension de ce périmètre aux communes d'Abbans-Dessous et Abbans-Dessus, modifié par l'arrêté du 26 décembre 2016¹⁸, avait prévu l'exercice de la compétence voirie sur le périmètre de l'ex-CCPO.

Afin d'harmoniser l'exercice de la compétence voirie sur l'ensemble du territoire de la communauté de communes Loue Lison, le conseil communautaire avait adopté, par délibération du 18 décembre 2017 cette définition initiale de la voirie communautaire : « *aménagement et entretien de la voirie communale d'intérêt communautaire. Sont reconnus d'intérêt communautaire :*

- *les voies ouvertes à la circulation automobile ;*
- *en agglomération, les voies communales et chemins ruraux revêtus d'un enduit ;*
- *hors agglomération, les voies communales et chemins ruraux revêtus d'un enduit reliant les communes entre elles et/ou reliant une route départementale et/ou desservant une habitation et/ou une activité économique. »*

Cette définition était identique de celle retenue par l'ex-CCPO pour exercer sa compétence voirie. Les services de la CCLL ont procédé, au cours de l'année 2017 en lien avec

¹⁷ Réponse ministérielle n° 00613, JO Sénat 11 juillet 2002.

¹⁸ Cet arrêté a modifié le libellé de la compétence voirie de l'ex CCPO : « conduites d'action d'intérêt communautaire pour la création, aménagement et entretien de la voirie ».

les communes des ex-CCPO et CCALL, à un recensement des voies communales pouvant répondre à cette définition de l'intérêt communautaire. Ces voies ont été inscrites dans « l'atlas voirie » de la communauté de communes.

Cependant, à l'issue des travaux menés par la CLECT pour évaluer le montant des charges transférées, il a été observé sur la base des simulations réalisées par le cabinet KPMG que l'application de cette définition de la voirie d'intérêt communautaire aurait eu « *des conséquences financières fortes pour les communes dotées d'un long linéaire de voirie* ».

L'EPCI a donc demandé à la préfecture du Doubs l'application d'une dérogation quant à la définition de l'intérêt communautaire. La proposition adressée à la préfecture était basée sur la possibilité pour les communes concernées par le transfert de diminuer leur linéaire de voirie définie d'intérêt communautaire et répertoriée dans l'atlas voirie. Après visite dans chaque commune, le linéaire de voirie maintenu dans l'atlas voirie de l'EPCI a été validé par les communes concernées avec obligation pour elles de maintenir 10 % de l'atlas dans la voirie communautaire sans transfert de voies en mauvais état.

Ce travail a donc conduit la communauté de communes Loue Lison à définir une voirie d'intérêt communautaire reposant sur une liste nominative de voies par commune. Dans ces conditions, par délibération du 28 mai 2018, le conseil communautaire a retenu cette définition : « *la voirie d'intérêt communautaire est pour l'instant les voies ouvertes à la circulation automobile et revêtues d'un enduit figurant par commune dans la liste suivante* ».

Cette définition a été reprise par l'arrêté n° 25-2019-02-06-033 du 6 février 2019 du préfet du Doubs portant mise à jour des statuts de la communauté de communes Loue Lison : « *la communauté de communes exerce, au lieu et place des communes, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, les compétences optionnelles suivantes* :

3) *Conduites d'action d'intérêt communautaire pour la création, aménagement et entretien de la voirie : voies ouvertes à la circulation automobile et revêtues d'un enduit figurant dans la liste adoptée le 28 mai 2018.* »

Selon les résultats de l'enquête, « la mise en œuvre de la compétence voirie au sein du bloc local » de l'ADCF et Territoire Conseils, publiée en mai 2018, 34 % des communautés de communes, dont la population était comprise entre 15 000 et 30 000 habitants, avaient déterminé les voies d'intérêt communautaire sur la base d'une liste précisant nominativement les voies concernées et 46 % en fonction de cette liste et de critères particuliers de détermination.

En outre, selon les éléments communiqués par la communauté de communes en cours de contrôle, le linéaire répondant à la définition initiale de l'intérêt communautaire a été arrêté en 2017 à 506,5 km et se répartissait ainsi :

- 175,531 km pour l'ex CCPO ;
- 324 km pour les communes des ex-CCALL et ex-CCCQ ;
- 6,980 km pour les communes d'Abbans-Dessous et d'Abbans-Dessus.

COMMUNAUTE DE COMMUNES LOUE LISON

Le total du linéaire transféré par les communes des anciennes CCALL et CCCQ était de 193,131 km et de 5,295 km par les communes d'Abbans-Dessous et d'Abbans-Dessus. Ainsi, ces communes ont conservé environ 40 % du linéaire répondant à la définition initiale de l'intérêt communautaire (132,554 km / 331 km). Le linéaire minimal transféré est de 270 mètres (commune d'Abbans-Dessous) et le linéaire maximal est de 12,883 kilomètre (commune de Quingey). En outre, des communes¹⁹ ont transféré partiellement des rues. L'entretien et la rénovation de ces rues sont ainsi partagés entre la communauté de communes et ces communes.

Selon le rapport du conseil communautaire du 28 mai 2018, pour les 54 communes concernées, l'application de cette définition de la compétence est la suivante :

- 28 communes ont tout transféré,
- 12 communes ont transféré 10 % (transfert minimal),
- 14 communes ont fait un choix intermédiaire.

S'agissant de l'état de la chaussée en 2017 et selon les données transmises par la communauté de communes, le niveau de la chaussée en bon état était proche pour les ex-CCPO et ex-CCCQ. Si la part de la chaussée dégradée était plus élevée pour l'ex-CCPO, la proportion de la chaussée en cours de dégradation était plus importante pour les ex-CCALL et ex-CCCQ. Ainsi pour l'ensemble de la communauté de communes, 39 % des voies étaient en bon état et 35 % étaient dégradées.

Tableau n° 20 : Classement de l'état de la chaussée en 2017 pour les ex-CCALL, CCCQ et CCPO et pour les communes d'Abbans-Dessous et d'Abbans-Dessus

Classement état de la chaussée	CCALL	CCCQ	CCPO	Communes d'Abbans-Dessous et d'Abbans Dessus	CCLL
Très fortement dégradé	13%	11%	29%	2%	20%
Très dégradé	19%	13%	14%	5%	15%
En cours de dégradation	31%	33%	17%	79%	26%
Quelques défauts à corriger	23%	31%	23%	13%	25%
Très bon état	13%	12%	17%	1%	14%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Source : Atlas voirie présentant le classement 2017

Après modifications du linéaire des voies et de leur surface, résultant notamment d'ajustements par rapport au recensement initial, en particulier pour les communes de Chay et de Paroy (diminution de la surface des voies transférées), la CCLL exerce à ce jour sa compétence voirie sur 374,84 km, représentant une surface de 1 648 518,2 m².

La communauté de communes Loue Lison ne disposant pas de données sur le linéaire total des voies gérées par les communes ainsi que par elle, la chambre a procédé à une estimation de la part des voies gérées par la communauté de communes sur son territoire. La superficie de la CCLL représentant 12,7 % de la superficie totale du département (667 km²/ 5 234 km²) et la longueur des voies gérées par les communes et les intercommunalités

¹⁹ Exemples : Communes de Brères, de Chouzelot, de Pessans, de Rurey et de Saint-Anne.

étant de 6 138 kilomètres dans le département du Doubs selon l'INSEE, il peut être estimé de manière théorique que la longueur des voiries communales et communautaire pour le territoire de la CCLL serait de l'ordre de 780 kilomètres. Ainsi, d'après ces calculs, la CCLL exercerait une compétence voirie sur 48 % des voies de son territoire.

Selon l'enquête de l'ADCF précitée, 35 % des communautés de communes, ayant une population comprise entre 15 000 et 30 000 habitants, exercent leur compétence sur plus de 75 % des voies du territoire, près d'un quart (24 %) exercent leur compétence sur moins de 10 % des voies du bloc local et 9 % entre 25 % et 50 % des voies.

En début de contrôle, les services de la collectivité ont indiqué que les communes travaillaient avec le comptable pour le transfert de l'actif à la CCLL des voies mises à disposition. Il est souligné qu'une mise disposition des voies assure l'implication des communes quant à la mise en œuvre de cette compétence par l'intercommunalité.

Enfin, il est précisé que la communauté de communes travaille actuellement avec un prestataire sur l'élaboration d'une carte du réseau intercommunal. Elle dispose actuellement de cartes pour chaque commune montrant les réseaux intercommunal et communal et le cas échéant les routes départementales traversant ces communes.

En définissant un intérêt communautaire sur la base d'une liste de voies, dont certaines n'ont pas été transférées en totalité, le réseau intercommunal de la communauté de communes Loue Lison ne forme pas sur son territoire un maillage cohérent des voies connectées entre elles, situation ne permettant pas une gestion homogène des axes.

5.1.1.2.1.2 L'évaluation du montant des charges transférées

Il est rappelé que les règles d'évaluation des charges transférées dans le domaine de l'intercommunalité sont fixées par les dispositions de l'article 1609 nonies C du CGI, lesquelles prévoient notamment une évaluation des dépenses de fonctionnement selon leur coût réel à partir des comptes administratifs des exercices précédents ce transfert.

L'évaluation des dépenses d'investissement peut reposer sur le coût de renouvellement de l'équipement lorsqu'il n'est pas possible de connaître le coût de réalisation ou d'acquisition du bien ou si ce dernier n'a plus de pertinence compte tenu de l'ancienneté du bien. Ces dépenses sont prises en compte pour une durée normale d'utilisation puis annualisées afin de lisser la perte de valeur de l'équipement dans le temps.

Dans le cadre du transfert de la compétence voirie, la CLECT a décidé de recourir pour l'évaluation du montant des charges transférées à des ratios de surface par m² compte tenu de la difficulté rencontrée pour identifier dans les comptes des communes concernées les montants des dépenses consacrées à l'entretien de la voirie :

- en entretien : 0,08 €/m²/an TTC (compte tenu de la récupération de la TVA) ;
- en investissement : 0,44 €/m²/an TTC (net du FCTVA et des autres subventions reçues ; coût moyen annualisé sur la base d'une durée de renouvellement de 20 ans).

Les membres de la CLECT avaient travaillé sur plusieurs scénarios basés sur les ratios de l'ex-CCPO (fonctionnement : 350 € par kml ; investissement : 1 950 € par kml/sur la base

d'une durée de vie de 20 ans). Ils ont également décidé de retenir un ratio de surface par mètre carré et non un ratio par mètre linéaire car plusieurs communes étaient pénalisées par ce choix, selon les simulations présentées aux membres de la CLECT.

Par application des ratios précités retenus par la CLECT et en prenant en compte les diminutions de charges consécutives aux reprises de surfaces de voies par les communes de Chay et de Paroy, le montant total des charges résultant du transfert de la compétence voirie s'est élevé à 438 873,20 € : 67 518,96 € au titre des dépenses de fonctionnement et 371 354,24 € au titre des dépenses d'investissement.

Cette méthode d'évaluation se rapproche de celle retenue par les communautés d'agglomération et de communes ayant une population comprise entre 15 000 et 30 000 habitants selon l'étude de l'ADCF précitée. En effet, dans ces communautés, la méthode la plus répandue a été celle de la mise en place d'un tarif moyen par mètre linéaire de voirie à 46 %, la moyenne pluriannuelle des dépenses antérieures représentant 42 %. Les 12 % restant correspondent à une méthode articulant moyenne des dépenses antérieures et tarifs par mètre linéaire de voirie.

En outre, certaines communes des ex-CCALL et CCCQ ont transféré à la CCLL les emprunts qu'elles avaient souscrits, soit des emprunts ayant financé exclusivement des travaux de voirie, soit des emprunts mixtes, pour lesquels le transfert porte sur une fraction correspondant au financement de travaux de voirie par les communes :

- emprunts 100 % travaux de voirie : le montant de l'annuité en capital au 1^{er} janvier 2018 transféré s'est élevé à 130 943,63 € ; la CCLL rembourse directement à l'organisme prêteur le paiement de l'annuité en capital et des charges d'intérêt. La CCLL a signé avec l'organisme prêteur des avenants au contrat portant transfert de prêt ainsi que des conventions avec les communes intéressées ;
- emprunts mixtes : le montant de l'annuité en capital au 1^{er} janvier 2018 s'est élevé à 360 685,66 €. La CCLL rembourse les annuités d'emprunts et s'acquitte des charges d'intérêt auprès des communes concernées. La CCLL a signé avec ces communes des conventions fixant notamment la part des emprunts dédiée au financement des travaux de voirie et l'échéancier de remboursement de la dette.

Les montants des emprunts transférés ainsi que les montants des annuités en capital remboursés sont présentés dans le tableau de l'annexe n° 2.

5.1.1.2.1.3 La compétence facultative « plan de circulation d'Ornans »

Au titre des compétences facultatives, l'arrêté du 22 septembre 2016 du préfet du Doubs ainsi que l'arrêté du 6 février 2019 ont prévu l'exercice par la communauté de communes Loue Lison de la compétence suivante : « Plan de circulation : Plan de circulation d'Ornans – phases 1 et 2 ». L'insertion de cette mission a permis la poursuite des opérations engagées par l'ex-CCPO au titre de ce projet. Ce projet visait notamment à aménager le cœur de la station, à améliorer le cadre de vie des habitants et des touristes, à sécuriser les déplacements piétonniers et à améliorer le stationnement. L'opération s'est achevée en novembre 2017 et son coût global s'est élevé à 5,54 M€.

La part de financement par des participations publiques était de 71 % (subventions de l'État, de la région, du département, de l'Union Européenne et du SYDED et participations de la ville d'Ornans sous forme de fonds de concours).

5.1.1.2.2 La répartition des missions entre la communauté de communes Loue Lison et ses communes membres dans le domaine de la voirie

Le règlement de voirie établit une répartition des missions entre la communauté de communes Loue Lison et les communes membres.

La CCLL prend à sa charge les travaux d'aménagement et d'entretien (courant et préventif) de la chaussée, laissant aux communes la responsabilité des travaux intéressant les ouvrages d'art, les autres dépendances et la signalisation ainsi que l'éclairage public, le balayage de la chaussée, la viabilité hivernale et les travaux d'élagage et de fauchage.

Cette répartition est présentée en annexe n° 3. Cette répartition des compétences s'écarte des principes fixés par la jurisprudence et la doctrine, selon lesquels la compétence en matière de voirie s'exerce sur l'intégralité de l'emprise de la voie, constituée non seulement de la chaussée, mais aussi des dépendances²⁰.

Ainsi le Conseil d'État a jugé que les trottoirs établis en bordure des voies publiques présentaient, dans leur ensemble, le caractère de dépendances de ces voies (*CE, 14 mai 1975, n° 90899*). En outre, le déneigement des voies fait partie de l'entretien des voies incombant au gestionnaire de la voirie²¹.

De plus, selon la doctrine, les dispositifs d'éclairage public concourant à l'exploitation de la voie ainsi qu'à la sécurité des usagers sont considérés comme des dépendances de la voie et doivent être transférés, à la différence des dispositifs ayant une vocation ornementale, lesquels ne peuvent être considérés comme des dépendances.

Enfin, en application de l'article L. 411-6 du code de la route, il appartient aux autorités chargées des services de la voirie de placer en vue du public, par tous les moyens appropriés, des indications ou signaux concernant, à un titre quelconque, la circulation.

En intégrant uniquement l'entretien de la bande de roulement dans son domaine de compétence, la communauté de communes Loue Lison se distingue des autres communautés de communes, lesquelles ont notamment intégré en majorité les ouvrages d'art (69 %) et la signalisation routière (66 %) dans le périmètre de leur compétence selon l'enquête de l'ADCF et de Territoires conseils précitée. Un quart de ces EPCI avait également étendu ce périmètre à la gestion des espaces verts et de l'éclairage public.

Par conséquent, la chambre constate que cette répartition des compétences entre la CCLL et ses communes membres s'écarte des principes dégagés par la jurisprudence administrative et par la doctrine.

En raison du lien fonctionnel existant entre la chaussée et ses dépendances et afin de préserver l'exploitation des routes, d'assurer la sécurité des usagers et de limiter les coûts, une telle répartition des compétences implique nécessairement une coordination importante entre collectivités lorsque des travaux de voirie concernent la couche de roulement et les dépendances (trottoirs, accotements, etc.). À ce titre, la collectivité a instauré le mécanisme de la délégation de maîtrise d'ouvrage lorsque des travaux concernent les réseaux intercommunal et communal.

²⁰ Réponse du ministre de l'intérieur n° 20050, JO Sénat du 19 mai 2016.

²¹ Réponse n° 73246, JO Assemblée nationale, 31 mai 2016.

La collectivité a indiqué qu'elle établira un bilan sur l'exercice de cette compétence 3 ans après l'exercice de la compétence, bilan qui sera présenté à la CLECT selon le calendrier prévu. En application de l'article 1609 nonies C, le président de l'EPCI présente tous les cinq ans un rapport sur l'évolution du montant des attributions de compensation au regard des dépenses liées à l'exercice des compétences par l'EPCI²². La CLECT ayant validé son rapport relatif à l'évaluation des montants des charges transférées au titre de la compétence voirie le 28 juin 2018, le rapport comportant un bilan de l'exercice compétence devrait être présenté au cours de l'année 2023.

5.1.2 L'état du réseau routier intercommunal

Il est souligné que la connaissance du réseau routier par son gestionnaire constitue un prérequis à la mise en œuvre d'une gestion patrimoniale des infrastructures. Cette perception repose principalement sur trois dimensions : la consistance de ce patrimoine, son usage et l'évolution de son état, établie par des campagnes régulières d'auscultation.

La liste des voies relevant du périmètre de la voirie d'intérêt communautaire est annexée à la délibération du 28 mai 2018. Cette liste mentionne pour chaque commune le nom des rues ainsi que leur longueur, leur largeur moyenne et la surface en m².

La communauté de communes Loue Lison dispose d'un document dénommé « Atlas voirie » ayant la fonction de tableau de bord de suivi de la voirie. Ce document comporte les informations pour chaque commune :

- le nom des rues ainsi que leur longueur, leur largeur moyenne et la surface en m² ;
- l'état des voies (de « très bon état » à « très fortement dégradé ») et le type de revêtement ;
- les montants des dépenses d'investissement et de fonctionnement réalisées par la CCLL.

Pour les communes ayant transféré leur voirie au 1^{er} janvier 2018, ce tableau permet de connaître les montants des charges transférées en investissement et en fonctionnement (les montants sont cumulés) ainsi que des emprunts.

En cours de contrôle, les services de la communauté de communes ont apporté ces informations concernant la méthode de connaissance de l'état du réseau : *« l'appréciation qualitative de la chaussée s'effectue une fois/an en début d'année par le technicien voirie. Visuellement il qualifie la chaussée selon un code couleur fonction de l'état de cette chaussée.*

Sont pris en compte pour la qualification : les fissures, le faïençage, les nids de poule, les affaissements, l'état de la couche d'usure.

Ce diagnostic annuel fait par un seul et même agent a un triple intérêt :

- *une analyse uniforme ;*
- *un recensement des trous à traiter en entretien ;*
- *une programmation des investissements.*

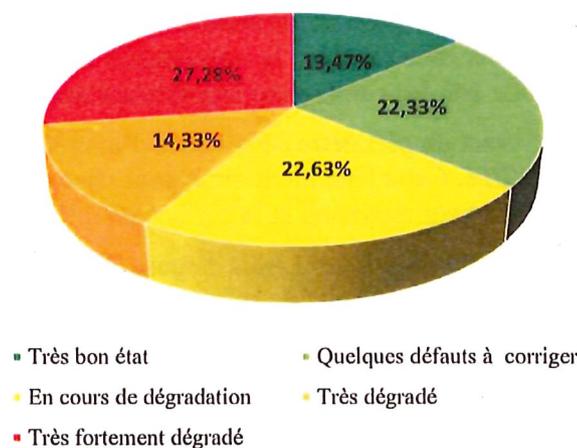
²² Ce rapport donne lieu à un débat au sein de l'organe délibérant de l'EPCI. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique. Ce rapport est obligatoirement transmis aux communes membres de l'EPCI.

Cette dernière est soumise à la commission voirie qui valide une fois/an les travaux suggérés par le technicien après examen en commission et/ou visite sur place ».

Selon les données figurant dans l'atlas de la communauté de communes, l'enrobé et l'enduit représentent les principaux types de revêtement : 54 % pour l'enrobé et 31 % pour l'enduit.

La voirie intercommunale n'est pas dans un état pouvant être jugé comme satisfaisant. En effet, la part de la surface en m², tous types de revêtement confondus, en bon état est de 35,80 % et celle de la surface dégradée est de 41,60 %.

Graphique n° 1 : Appréciation par la communauté de communes de l'état global des voies intercommunales



Source : Atlas voirie de la CC Loue Lison

La collectivité ne connaît pas l'âge moyen des couches de roulement ainsi que leur fréquence de renouvellement.

La collectivité ne dispose pas de données sur le comptage du trafic alors que la connaissance du trafic journalier permet de déterminer les niveaux de service et les priorités en termes de programmation des travaux. Elle n'a pas mis en place des instances de concertation avec les usagers et de modalités de traitement de leurs réclamations en indiquant que ces sujets relevaient selon elle de la police du maire.

La CCLL a également indiqué que son objectif était de réaliser à neuf les voies intercommunales dégradées d'ici 20 ans. Néanmoins, il est important que la communauté de communes prenne en compte l'évolution du trafic observée sur certaines voies pour leur rénovation, notamment celles assurant la desserte de zones d'activité et de lieux touristiques. Des voies soumises à un trafic plus important se dégradent plus rapidement.

Selon les publications spécialisées dans le domaine de la gestion des routes, la durée d'usage normal des voies est comprise entre 8 à 12 ans. Elle peut atteindre une vingtaine

d'années, voire plus, sur les voies faiblement circulées. Le type d'enrobé utilisé a également un impact sur la durabilité de la couche de roulement. Le béton bitumineux, technique principalement utilisée par la CCLL pour des opérations de rénovation de voirie, est employé pour des entretiens curatifs de la chaussée soumis à des trafics faibles à moyens.

Par ailleurs, la collectivité n'envisage pas de délégation de maîtrise d'ouvrage sur les voiries départementales.

Par conséquent, la chambre invite la CCLL à mettre en place un suivi de l'évolution tendancielle du réseau, lequel reposerait sur l'indicateur « durée nécessaire au traitement du réseau » calculé en fonction du rapport entre le linéaire total de la catégorie concernée par type de revêtement et le linéaire renouvelé chaque année du même type de revêtement concerné.

Enfin, retenir un objectif de remise en état du réseau sur 20 ans n'a de justification que si ce délai résulte d'un suivi de la dégradation du réseau, elle-même conséquence du trafic supporté par la voirie intercommunale.

5.1.3 La stratégie de la communauté de communes dans ce domaine

La CCLL ne dispose pas de schéma directeur routier formalisant les objectifs généraux de la collectivité dans ce domaine. Toutefois, la collectivité a précisé en cours de contrôle que « le grand objectif en matière de voirie est de refaire à neuf l'ensemble de la voirie intercommunale classé rouge, orange et jaune d'ici 20 ans. Pour cela la commission Voirie privilégie dans sa programmation de travaux les chaussées classées rouge dans l'ATLAS ».

La collectivité n'a pas mis en place une hiérarchisation du réseau, démarche permettant à un gestionnaire de voirie de structurer sa stratégie et de définir des plans de gestion, de maintenance voire d'aménagement. Elle n'a pas défini de niveaux de service, lesquels synthétisent l'ensemble des objectifs de gestion de la collectivité dans ce domaine (conservation du patrimoine, confort de conduite, agrément des parcours, etc.) et caractérisent les conditions de circulation rencontrées par les usagers de la route.

La CCLL a également indiqué que la dimension environnementale n'était pas à ce jour prise en compte. Toutefois, elle avait retenu comme critère, pour l'attribution du marché de rénovation de la voirie, la performance environnementale pondérée à 10 % : bilan carbone dans les déplacements des camions de la centrale aux chantiers.

Après 3 années consacrées à l'harmonisation des compétences, l'établissement d'une programmation pluriannuelle des investissements de rénovation de la voirie en lien avec chaque commune revêt un enjeu important dès lors que les voies ont été mises à disposition par les communes. La chambre invite à la communauté de communes Loue Lison à formaliser des accords permettant de maintenir un dialogue avec les communes sur les questions de voirie et à mettre en place une territorialisation de l'action intercommunale en la matière, en utilisant par exemple une démarche de priorisation des programmes de travaux à effectuer par secteur.

Recommandation n° 6 : Mettre en place une programmation pluriannuelle des travaux de rénovation de la voirie en lien avec les communes membres.
--

5.2 L'organisation de la gestion par la communauté de communes de son réseau routier intercommunal

5.2.1 L'association des élus à la gestion du réseau routier intercommunal

Afin d'assurer la pertinence de l'action intercommunale et de susciter l'adhésion des élus municipaux à l'exercice communautaire de la compétence voirie, des mécanismes d'association peuvent être mis en place.

Parmi les commissions permanentes instaurées, le règlement intérieur de la CCLL a prévu la création d'une commission « voirie » chargée d'étudier les dossiers relevant des compétences « création, aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire » et « plan de circulation d'Ornans ». La section 1 du titre 4 du règlement intérieur prévoit que les commissions permanentes sont chargées de préparer les délibérations et décisions soumises au conseil communautaire et la section 2 du même titre dispose que le nombre de membres par commission est fixé librement par les vice-présidents.

La commission voirie est composée de 21 membres représentant les communes. Elle s'est réunie en 2017 à deux reprises (les 17 mai²³ et 17 octobre²⁴), en 2018 à deux reprises (30 août et 20 octobre²⁵) et en 2019, le 24 septembre.

Au cours de l'année 2019, le conseil communautaire a adopté lors de ses séances des 11 février, 10 avril, 10 septembre, 24 octobre et 12 décembre des délibérations se rapportant à l'exercice de la compétence voirie, notamment l'approbation de conventions de délégation de maîtrise d'ouvrage avec des communes et le dépôt de demandes de subventions DETR.

La commission voirie s'étant réunie uniquement en 2019 le 24 septembre et à la lecture du compte rendu de cette commission, les délibérations relatives à l'exercice de la compétence voirie n'ont pas été préparées par la commission voirie contrairement aux dispositions du règlement intérieur.

En conséquence, la chambre invite la communauté de communes Loue Lison à respecter les dispositions du règlement intérieur relatives aux attributions de la commission voirie concernant la préparation des délibérations et décisions soumises au conseil communautaire se rapportant à la compétence « création, aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire ».

²³ Présentation du règlement de voirie et de l'atlas voirie.

²⁴ Présentation des résultats des visites menées par le technicien voirie dans les communes pour répertorier les voies communales répondant à la définition initiale de la voirie communautaire.

²⁵ Visite in situ des demandes de travaux d'investissement des communes avec relevé de l'état des voiries.

5.2.2 La programmation des travaux

L'entretien programmé consiste à programmer les travaux nécessaires avant que les dégradations n'atteignent une gravité pouvant mettre en cause la conservation de la chaussée, la sécurité ou le confort des usagers. Les interventions concernent les couches de roulement (entretien préventif) et les couches d'assises (réhabilitation). Il permet de maintenir la section dans la qualité requise pour le niveau de service correspondant à la catégorie de la route.

Il est également souligné la nécessité économique de recourir à un entretien préventif, lequel évite le recours à des travaux de réparation nettement plus importants qui génèrent des surcoûts ultérieurs. Les montants financiers à mobiliser par des travaux curatifs de reprise de la structure en cas d'entretien déficitaire peuvent dépasser 10 fois ceux de l'entretien régulier.

Interrogés sur les modalités et critères de programmation, les services de la CCLL ont indiqué à la chambre que les critères de programmation étaient :

- *« le classement de la chaussée dans l'ATLAS ;*
- *la sécurité des usagers ;*
- *l'accompagnement des communes qui souhaitent sécuriser la circulation ;*
- *ce que dessert la voie : une activité économique, un site touristique... ;*
- *les évènements comme un tour cycliste par exemple. »*

« S'agissant de l'année 2017, la CCLL avait réalisé la programmation établie fin 2016 par la CCPO en fonction des subventions obtenues. En 2018, la CCLL a repris les dossiers ouverts par les communes. En 2019, la CCLL avait pu établir sa 1^{ère} programmation.

La programmation en cours n'a été établie que pour 2020 du fait du renouvellement de mandat. »

Le règlement de voirie prévoit que les travaux d'entretien préventif portant sur les itinéraires dotés de bonnes caractéristiques structurelles doivent être programmés. Sur ce point, la CCLL a indiqué que *« compte tenu de l'enveloppe budgétaire consacrée aux travaux d'entretien, à savoir 216 000 euros hors taxes/an, les interventions commandées consistent uniquement au bouchage de trous. Idéalement, la CCLL devrait prévenir les dégradations en stoppant le faïençage. Des postes de dépenses sont d'ailleurs prévus au marché d'entretien.*

Il n'y a pas de programmation pluriannuelle pour l'entretien. »

La chambre a demandé à la collectivité si les travaux d'entretien courant étaient exécutés lorsque les dégradations ponctuelles apparaissaient ou si elles étaient anticipées et si des objectifs en terme de délais étaient assignés aux entreprises pour réaliser les travaux.

En réponse, elle a indiqué qu'elle n'anticipait pas encore les dégradations. *« Le marché d'entretien a été attribué en fonction notamment d'un critère délais d'intervention. C'est une des raisons de l'allotissement du marché. Vu la taille XXL du territoire, il était nécessaire de faire des lots géographiques et de limiter à 5 le nombre de lots maximum par entreprise pour garantir les délais d'intervention les plus courts possibles. »*

Par conséquent, la chambre souligne l'importance d'instaurer une programmation pluriannuelle de l'entretien et de rénovation des voies intercommunales en prenant en compte leur état et leur utilisation.

5.2.3 La coordination avec les communes membres : les conventions de délégation de maîtrise d'ouvrage

La CCPO avait mis en place avant la fusion le système de la délégation de maîtrise d'ouvrage pour des opérations d'aménagement de voirie à l'intérieur des villes et villages nécessitant une action coordonnée des travaux incombant à l'EPCI (réfection de la bande de roulement de la voirie communautaire) et aux communes (par exemple travaux sur les réseaux d'eaux potables et les caniveaux, poses de bordures de trottoir, etc.).

La CCLL a reconduit ce système avec les anciennes communes membres de la CCPO ainsi qu'avec les communes ayant transféré la compétence voirie.

Pour les années 2018 et 2019, la CCLL a signé sept conventions de délégation de maîtrise d'ouvrage avec les communes mentionnées dans le tableau de l'annexe n° 4 pour des travaux communaux et intercommunaux d'aménagement de voirie, la CCLL prenant à sa charge financière la réfection de la chaussée.

La maîtrise d'ouvrage a été confiée à la CCLL pour les opérations menées conjointement avec les communes d'Amancey et de Charnay.

Dans une réponse ministérielle²⁶, le ministre de l'intérieur avait notamment précisé qu'en cas de transfert de la compétence voirie, l'EPCI compétent pouvait confier, par convention, l'entretien de ces voies à ses communes, lesquelles intervenaient alors en tant que prestataires de service pour le compte de ce dernier.

En outre, les communautés de communes, agissant pour le compte de leurs communes membres, bénéficient de par la loi d'une habilitation générale (article L. 5214-16-1 du CGCT) qui leur permet de réaliser des prestations de services, lesquelles doivent se situer dans le prolongement de leurs compétences. Ainsi, une communauté de communes ayant obtenu le transfert de la compétence « création et entretien de la voirie d'intérêt communautaire » peut être habilitée à intervenir, par convention, sur la voirie d'intérêt communal s'il s'agit d'assurer l'entretien de cette voirie ou de créer une voie d'intérêt communal.

De plus, la CCLL subordonne sa participation aux travaux à l'obtention préalable de la notification d'une subvention (DETR ou autre) pour la partie des travaux lui incombant, les communes intéressées devant déposer une demande de subvention de leur côté pour les travaux relevant de leur domaine de compétence.

Par conséquent, le système de la délégation de maîtrise d'ouvrage est un outil de coopération à maintenir. En effet, lorsque des travaux réalisés en agglomération impliquent la communauté de communes et les communes concernées, la coordination permet de minimiser les coûts, les perturbations pour les usagers et l'affaiblissement de la structure de la route.

Par ailleurs, il est rappelé que le transfert de la compétence voirie a été partiel, dès lors que des communes des CCALL et des CCCQ ont conservé une partie des voies, qui avaient vocation être transférées à la CCLL au regard de la définition initiale de l'intérêt communautaire prévue par l'arrêté du préfet du Doubs du 22 septembre 2016 (environ 40 % des voies n'ont pas été transférées).

²⁶ Réponse ministérielle n° 52821, JO Assemblée nationale 5 avril 2005, p. 3529.

La chambre invite la communauté de communes Loue Lison à examiner en lien avec les communes membres les conditions d'une mise à disposition des services par convention si cette configuration présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services (application des dispositions de l'article L. 5211-4-1 du CGCT) ainsi que celles de la création d'une centrale d'achat prévue par les articles L. 2113-2 et suivants du code de la commande publique afin de mutualiser les achats.

5.3 Les moyens humains et financiers consacrés à la gestion du réseau routier intercommunal

5.3.1 La présentation des effectifs affectés à la gestion de la compétence voirie

Afin d'exercer la compétence voirie, un adjoint technique principal de 1^{ère} classe est chargé, en lien avec les communes, de surveiller l'évolution de l'état de voirie et de proposer la programmation des travaux. Selon les informations transmises par la communauté de communes, le responsable technique, recruté à compter du 26 juillet 2018 et ayant le grade d'ingénieur, participe à hauteur de 50 % de son temps de travail à l'exercice de la compétence voirie.

Le tableau ci-après reprend les données relatives aux dépenses de personnels de ces deux agents au titre des années 2017, 2018 et 2019.

Tableau n° 21 : Dépenses de personnels des deux agents affectés à la gestion de la compétence voirie d'intérêt communautaire

	2017	2018	2019
Adjoint technique de 1ère classe	42 296 €	43 553 €	44 722 €
Responsable technique (ingénieur) à 50 %		13 806 €	32 507 €
Total	42 296 €	57 360 €	77 229 €

Source : CC Loue Lison

Ainsi, les travaux d'entretien et de rénovation de la voirie sont totalement externalisés, la collectivité ne réalisant aucune opération en régie.

5.3.2 Les dépenses d'entretien et de rénovation réalisées par la communauté de communes Loue Lison au cours de la période sous contrôle dans le cadre de ses marchés

Les dépenses de fonctionnement sont constituées de dépenses d'entretien ou de réparation, destinées respectivement à conserver la voirie dans de bonnes conditions d'utilisation ou à la remettre en bon état d'utilisation alors que les dépenses d'investissement

correspondent aux travaux permettant d'améliorer le service rendu à l'utilisateur (développement de la voirie) ou aux remplacements d'ouvrages ou partie d'ouvrages (changement de la qualité des diverses couches des voies).

5.3.2.1 L'évolution des dépenses de voirie au cours de la période sous contrôle

Les dépenses exécutées par la communauté de communes Loue Lison au cours de la période sous contrôle sont présentées dans le tableau ci-après dont le détail est en annexe n° 5.

Tableau n° 22 : Dépenses de fonctionnement et d'investissement consacrées par la CC Loue Lison à l'exercice de la compétence voirie

Dépenses	2017	2018	2019
Total dépenses de fonctionnement hors personnels	60 439 €	197 683 €	180 375 €
<i>Dont entretiens et réparations voirie (c/ 615231)</i>	<i>60 359 €</i>	<i>197 680 €</i>	<i>155 173 €</i>
Total dépenses d'investissement	570 057 €	216 848 €	1 175 454 €
<i>Dont travaux sur immobilisations corporelles reçues au titre d'une mise à disposition (c/2317)</i>	<i>276 671 €</i>	<i>115 193 €</i>	<i>1 004 653 €</i>

Source : tableau des mandats pour 2017, 2018 et 2019 de la CCLL

Pour l'année 2017, les dépenses de voirie imputées au compte 615231 correspondent aux marchés de l'ex-CCPO (5 lots pour le territoire de l'ex-CCPO). En 2018, la CCLL a passé un marché pour l'entretien courant composé de 14 lots.

Les dépenses d'investissement pour les exercices 2017 et 2018 ont été réalisées hors marché puisque cette année a été celle de la première année de mise en œuvre de la compétence voirie. Ces dépenses se rapportent à des opérations sélectionnées par les communes.

En 2019, le volume des dépenses d'investissement a fortement augmenté après la conclusion cette même année d'un marché de rénovation de la voirie. Les dépenses exécutées dans le cadre de ce marché représentent 82 % (827 402 €) du total des dépenses imputées au compte 2317, les autres dépenses correspondant à des opérations de rénovation de voirie particulières intéressant les communes des ex-CCALL et ex-CCCQ pour 99 081 € ainsi que les communes de l'ex-CCPO à hauteur de 78 170 €.

Ce bilan des dépenses d'investissement ne prend pas en compte les dépenses d'investissement exécutées en 2017 et 2018 pour le plan de circulation d'Ornans, lesquelles se sont élevées respectivement à 4,808 M€ et 0,407 M€.

La chambre a analysé le marché d'entretien de la voirie conclu en 2018 ainsi que le marché de rénovation de la voirie passé en 2019.

5.3.2.2 L'analyse du marché d'entretien de la voirie conclu en 2018

Ce marché comprenait 14 lots géographiques « dans le but d'avoir une meilleure réactivité des entreprises et aussi de permettre aux PME locales de répondre aux consultations qui sont lancées » (compte rendu de la commission de voirie du 30 août 2018). Les marchés ont été conclus pour une durée d'un an, renouvelable une fois un an. La procédure de passation utilisée par la CCLL est celle des marchés publics à procédure adaptée (MAPA) prévue par les

dispositions de l'article 27 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics²⁷.

Dans le cas d'espèce, le cumul des montants maximums des 14 lots était de 202 000 € TTC pour une année. Les marchés ont été conclus pour une durée d'une année renouvelable un an.

La chambre a examiné les modalités de passation et d'attribution de ce marché ainsi que les conditions de son exécution.

5.3.2.2.1 L'analyse des modalités de passation et d'attribution

Selon l'avis de marché publié dans les annonces légales du journal l'Est républicain du 12 avril 2018, la date d'envoi à la publication était le lundi 9 avril 2018 et la date limite de remise des offres était le jeudi 3 mai 2018.

Le décompte du délai de remise des plis s'opère à compter de la date de publication de l'avis de marché²⁸ et non à compter de la date d'envoi à l'organe assurant la publicité et ce en jours ouvrés²⁹. D'une manière générale, la jurisprudence estime qu'un délai de 15 jours est suffisant pour un marché non complexe.

En retenant comme point de départ la date de publication de l'avis ainsi qu'un décompte en nombre de jours ouvrés, le délai de remise des offres est de 16 jours, soit un délai suffisant.

S'agissant de la sélection des titulaires, la communauté de communes Loue Lison a retenu les offres lui apparaissant comme étant les plus avantageuses économiquement en fonction du prix des prestations pour 60 % et du délai d'exécution pour 40 %. Le règlement de consultation fixait des coefficients appliqués aux prix unitaires des techniques d'intervention prévues (emplois partiels manuels, points à temps automatique, béton bitumineux 0/6, enrobé à froid et balayage).

Par conséquent, la passation de ce marché n'appelle pas d'observation particulière : le délai de remise des offres a été suffisant et la CCLL avait engagé une procédure contradictoire avec l'une des entreprises candidates, qui avait proposé une offre nettement inférieure aux autres pour la technique d'entretien de la voirie principalement demandée par la communauté de communes.

5.3.2.2.2 L'analyse de l'exécution du marché

Il convient de noter que les bons de commande précisait le tonnage commandé pour chaque technique d'intervention sans indication des villes dans lesquelles les titulaires devaient

²⁷ Dans le cadre de cette procédure, l'acheteur détermine librement les modalités en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat.

²⁸ Conseil d'Etat, 5 août 2009, région Centre, n°307117.

²⁹ CAA Lyon, 2 juillet 2020, n° 18LY03402.

Intervenir en priorité. En outre, les commandes ont été passées une seule fois dans l'année et les quantités réalisées ont été identiques aux quantités commandées dans la quasi-totalité (pour une seule commande du lot n° 1 en 2019, la quantité exécutée a été inférieure à la quantité commandée ; cf. annexe n° 6). Or, la communauté de communes Loue Lison a indiqué que « les interventions commandées consistaient uniquement au bouchage de trous » et que l'allotissement en 14 lots devait permettre une meilleure réactivité des entreprises.

Interrogés sur les modalités de fixation des quantités des communes et sur le contrôle de l'exécution, les services ont indiqué que le technicien voirie de la collectivité procédait aux estimations de quantités après avoir établi un relevé visuel des dégradations pour l'ensemble des voies d'intérêt communautaire et qu'il réalisait un état des lieux de la voie avec un élu de la commune avant chaque commande. Ils ont également souligné que les communes avaient été traitées de manière équitable et que les travaux réalisés en priorité avaient concerné la réparation des nids de poule.

S'agissant des moyens mis en œuvre pour contrôler l'exécution des travaux, les services de la CCLL ont indiqué que le technicien suivait l'ensemble des travaux des 14 lots au fur et à mesure de leur avancement et qu'il n'existait pas de document détaillant les travaux réalisés au motif que ceux-ci correspondaient à une prestation globale d'entretien de la couche de roulement de la voirie reconnue d'intérêt communautaire (bouchage de trous).

Les services de la CCLL ont indiqué qu'ils reportaient dans le tableau de voirie les dépenses réalisées pour chaque commune en fonction des quantités d'émulsion commandées et exécutées après contrôle et vérification des travaux réalisés. Or, il convient de noter que les constats contradictoires établis en 2018 et 2019 ne précisaient pas la quantité exécutée pour chaque commune à la différence des constats établis en 2017. Ces derniers mentionnaient la technique employée (emplois partiels manuels ou PATA) et la quantité exécutée.

Sur la base des dépenses de fonctionnement réalisées en 2019 pour chaque commune (informations figurant dans l'atlas voirie), la chambre a examiné la répartition de ces dépenses entre les communes de l'ex-CCPO et celles des ex-CCALL et CCCQ et a calculé un ratio de dépenses au m². Les communes des ex-CCALL et CCCQ ont bénéficié de deux-tiers des dépenses et le coût des dépenses au m², soit 0,11 €, est supérieur au ratio de 0,08 €/an TTC pris en compte dans le calcul de l'attribution de compensation pour les dépenses de fonctionnement résultant du transfert de la compétence voirie. Le total des dépenses de fonctionnement s'est élevé en 2019 à 92 602 € alors que le montant de l'attribution de compensation est de 67 518,96 € pour ce type de dépense.

Tableau n° 23 : Répartition de la surface de la voirie communautaire et des dépenses de fonctionnement entre les communes de l'ex-CCPO et les communes de l'ex-CCALL et de l'ex-CCCQ

Périmètre	Répartition de la surface de voirie en m ²	Répartition des dépenses de fonctionnement 2019	Dépenses de fonctionnement / m ²
Communes de l'ex-CCPO	48%	34%	0,06 €
Communes des ex-CCALL et CCCQ	52%	66%	0,11 €

Source : tableau de voirie de la CCLL

En conséquence, la CCLL présente pour ce marché d'entretien de la voirie un certain niveau de performance avec une exécution quasi intégrale des quantités commandées. Afin de

conserver un historique objectif des interventions réalisées par la communauté de communes pour l'entretien de la chaussée, la chambre l'invite à mentionner sur les constats contradictoires, établis avec les titulaires des lots, les quantités exécutées par commune et par rue.

5.3.2.3 L'analyse du marché de rénovation de la voirie

Le marché de rénovation de la voirie intercommunale, marché qualifié par la CCLL d'accord cadre de travaux à bons de commande, a été conclu en 2019 pour une durée de 2 ans (reconductible une fois pour un an). Le montant minimum est de 2 M€ HT sur deux ans. Au regard de ce montant, la procédure de passation retenue est celle d'un MAPA prévu par l'article 27 du décret du 25 mars 2016, en vigueur lors de la passation en fin d'année 2018/début d'année 2019.

La chambre a analysé les modalités de passation et d'attribution de ce marché ainsi que ses conditions d'exécution.

5.3.2.3.1 L'analyse des modalités de passation et d'attribution

Selon l'avis de marché paru dans les annonces légales du journal l'Est Républicain du 28 décembre 2018, la date d'envoi à la publication était le vendredi 21 décembre 2018 et la date limite de remise des offres était le 14 janvier 2019.

Compte tenu du décalage important entre la date d'envoi à la publication et la date de cette dernière, une computation à compter de la date de publication et en nombre de jours ouvrés conduit à établir un délai de remise des offres de 11 jours (sans compter le mardi 1^{er} janvier 2019), soit un délai inférieur aux 15 jours considérés comme satisfaisant par la jurisprudence.

L'avis de marché a été publié pendant les vacances scolaires de Noël 2018/2019 (du 22 décembre 2018 au 7 janvier 2019). Il est recommandé de ne pas publier pendant les vacances scolaires les avis de marché, les acheteurs pouvant se priver d'un nombre d'offres d'entreprises plus important.

La CCLL a reçu 4 offres d'entreprises implantées dans le département du Doubs (deux entreprises ayant leur siège dans ce département et deux autres sociétés étant des établissements secondaires dont le siège est situé en dehors du département) et aucune offre n'a été remise après la date limite de dépôt des offres.

S'agissant de la sélection, les critères prévus par le règlement de consultation étaient le prix pour 60 %, la valeur technique pour 20 %, la performance environnementale³⁰ pour 10 % et les délais de démarrage³¹ pour 10 %. Selon le rapport d'analyse des offres, les quatre offres déposées étaient conformes par rapport aux pièces demandées.

La CCLL a estimé que l'offre de l'entreprise BONNEFOY était « économiquement la plus avantageuse au regard des critères précités ».

³⁰ Bilan carbone dans les déplacements des camions de la centrale aux chantiers et pourcentage d'enrobés pouvant être recyclés.

³¹ Délais en jours à indiquer entre la réception du bon de commande édité par le maître d'ouvrage et le début de la réalisation des travaux sur le terrain par le titulaire du marché selon le règlement de consultation.

Toutefois, la chambre a relevé des erreurs de calcul de la part de la communauté de communes au niveau du pourcentage pris en compte pour le sous-critère « moyens divers - dépenses liées aux installations de chantier ». Elle a appliqué un taux de 10 % pour les sociétés COLAS, VERMOT SAS et TP BONNEFOY au lieu de 5 % comme il était indiqué par le rapport d'analyse des offres. La correction de cette erreur ne change pas le classement, la société BONNEFOY demeurant la première.

Tableau n° 24 : Moyennes de prix unitaire par famille et par candidat calculées par la CRC

Entreprises	Moyenne divers	Pourcentage 5 %	Moyen trav/ calcaire/prépa	Pourcentage 15 %	Moyenne liants/ gravillons	Pourcentage 35 %	Moyenne produit bitumineux	Pourcentage 45 %	Total
ROGER MARTIN	1 108,75 €	55,44 €	42,67 €	6,40 €	210,43 €	73,65 €	89,21 €	40,14 €	175,64 €
COLAS	1 178,75 €	58,94 €	55,43 €	8,31 €	272,99 €	95,55 €	86,00 €	38,70 €	201,50 €
VERMOT SAS	1 437,50 €	71,88 €	61,91 €	9,29 €	286,14 €	100,15 €	95,35 €	42,91 €	224,22 €
TP BONNEFOY	382,50 €	19,13 €	36,63 €	5,49 €	206,60 €	72,31 €	72,08 €	32,44 €	129,37 €

Source : CRC à partir de l'annexe n° 1 du rapport d'analyse des offres.

Par délibération du 11 février 2019, le conseil communautaire a autorisé le président de la CCLL à signer les pièces du marché.

Enfin, le CCAP prévoit que les prix de l'accord-cadre sont fermes actualisables selon les index TP01 (Index général tous travaux) et TP09 (travaux d'enrobés), à hauteur de 0,5 chacun dans la formule du coefficient d'actualisation.

Par conséquent, la procédure de passation de ce marché n'appelle pas d'observation particulière. Toutefois, afin de laisser aux entreprises de travaux publics le temps nécessaire pour préparer leur dossier de candidature et leur offre et de prendre en compte les aléas pouvant survenir entre la date d'envoi à la publication et la date de cette dernière, la chambre invite la communauté de communes Loue Lison à publier les avis des prochains marchés d'entretien et de travaux de voirie en dehors des périodes scolaires et à prévoir une marge de sécurité en allongeant les délais de remise des offres.

5.3.2.3.2 L'analyse de l'exécution du marché

Le total des dépenses exécutées en 2019 par le titulaire du marché et ses sous-traitants s'élève à 827 402 € (montant incluant les dépenses liées aux prestations sous-traitées par le titulaire). Il est précisé que la technique de rénovation de la couche de roulement utilisée en majorité par la CCLL en 2019 est le béton bitumineux semi-grenu, très utilisé en France.

La chambre a évalué le coût net des opérations à la charge de la CCLL après déduction des subventions DETR (reçues et à recevoir), des attributions de compensation en dépense d'investissement de voirie pour les communes des ex-CCALL et CCCQ et de la compensation forfaitaire de la TVA par le FCTVA (taux de 16,404 % pour 2019).

Elle a évalué à hauteur de 437 892 € le coût net estimatif à la charge de la CCLL de ces travaux de voirie pour les 11 opérations retenues dans son analyse (cf. annexe n° 7), étant précisé que d'autres dépenses d'investissement de voirie ont été mandatées sur l'exercice 2019,

COMMUNAUTE DE COMMUNES LOUE LISON

pour un total de 177 251 €, dont 99 080,95 € pour des opérations intéressant des communes des ex-CCALL et CCCQ.

La chambre a vérifié si pour les communes des ex-CCALL et CCCQ la valeur du ratio de 0,44 €/m² du coût moyen annualisé (net du FCTVA et de la DETR) sur la base d'une durée de renouvellement de 20 ans, utilisé pour évaluer le montant de l'attribution de compensation des dépenses d'investissement de voirie, était bien respecté.

Selon les calculs réalisés par la chambre, s'appuyant notamment sur la surface des voies dégradées figurant dans le classement 2017, le coût moyen annuel est de 11,10 €/m², après déduction des attributions de compensation pour les dépenses d'investissement, soit un coût moyen sur 20 ans de 0,55 €/m².

Tableau n° 25 : Calcul du coût des dépenses d'investissement au m² pour les communes appartenant aux ex-CCALL et CCCQ

Communes	Voie rénovée	Longueur rue en ml	Surface en m ²	Coûts nets estimatifs à la charge de la CCLL	Coûts nets estimatifs à la charge de la CCLL sans AC DI voirie
LAVANS QUINGEY	chemin des Alouettes	475,00	1 662,50	11 328 €	19 866 €
RENNES SUR LOUE	route de chay	880,00	3 520,00	5 697 €	11 768 €
CHENECEY BUILLOIN	rue combe Tollin	220,00	880,00	8 127 €	24 669 €
CUSSEY SUR LISON	rue du Lavoir	291,45	1 165,80	17 272 €	19 721 €
BOLANDOZ	route de Flagey	950,00	4 750,00	58 174 €	63 440 €
NANS SOUS SAINTE ANNE	Rue du Four et rue de la Vigne	870,00	3 760,00	70 916 €	73 521 €
REUGNEY	rue de Marcon et rue Saint-Joseph	735,00	2 572,50	31 705 €	41 108 €
TOTAL communes ex-CCALL et CCCQ		4 421	18 311	203 220 €	254 093 €
				Coût moyen annuel au m2	11,10 €
				Coût moyen de renouvellement sur 20 ans	0,55 €
					13,88 €
					0,69 €

Source : Atlas de voirie, factures du marché de rénovation de la voirie, tableau des mandats et arrêtés de subvention DETR

Tableau n° 26 : Calcul du coût des dépenses d'investissement au m² pour les communes appartenant à l'ex-CCPO

Communes	Voie rénovée	Longueur rue en m	Surface en m ²	Coûts nets estimatifs à la charge de la CCLL	
CHANTRANS	Rue Haute	272	1 089	19 421 €	
CHASSAGNE SAINT DENIS	VC n°3 de Chassagne à Flagey	2 376	9 504	145 198 €	
TARCENAY FOUCHERANS	Rue de la poste	298	2 384	44 859 €	
ORNANS	Chemin d'Uilly	1 579	6 316	25 195 €	
Total		4 525	19 293	234 672 €	
				Coût moyen annuel au m2	12 €
				Coût moyen au m ² de renouvellement sur 20 ans	0,61 €

Source : Atlas de voirie, factures du marché de rénovation de la voirie, tableau des mandats et arrêtés de subvention DETR

Ainsi, le coût moyen estimatif des travaux de rénovation de voirie pour les communes des anciennes CCALL et CCCQ, avant déduction des attributions de compensation pour les dépenses d'investissement transférées, est supérieur en 2019 à celui pour les communes de l'ex-CCPO. Selon le classement 2017 des voies concernées par les travaux, les voies des communes des anciennes CCALL et CCCQ présentaient un niveau de dégradation plus important (93,2 % étaient dégradés), alors que la proportion de voies dégradées était moins élevée pour les communes de l'ex-CCPO (61,6 %).

En conséquence, l'exécution de ce marché n'appelle pas d'observation particulière. Le transfert de la compétence voirie par les communes des ex-CCALL et CCCQ a permis de réaliser des opérations majeures de rénovation de voirie pour ces communes. Avec une surface rénovée inférieure, les dépenses ont été plus importantes.

5.3.3 Le subventionnement des travaux de rénovation par les crédits de la DETR

La communauté de communes Loue Lison engage les travaux de rénovation de la voirie qu'à la condition de bénéficier d'une subvention au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DTER). La CCLL peut bénéficier des crédits de la DETR pour des opérations de voirie au regard des critères d'éligibilité prévus par l'article L. 2334-33 du CGCT modifié et des règles fixées par la commission départementale d'élus.

Le tableau inséré ci-dessous présente les montants définitifs de la DETR inscrits aux comptes administratifs de la communauté de communes.

Tableau n° 27 : Montants des subventions DETR inscrits aux comptes administratifs 2017, 2018 et 2019 pour des travaux de voirie (hors plan de circulation d'Ornans)

Année	Total des dépenses subventionnables	Taux moyen de subvention	Montants subventions accordées	Montants des dépenses éligibles	Montants finaux des subventions DETR allouées	Taux de réalisation
2017	392 750 €	25%	98 190 €	264 404 €	66 103 €	67%
2018	531 320 €	26%	138 662 €	296 127 €	89 947 €	65%
2019	653 333 €	32%	206 190 €	646 709 €	202 064 €	98%

Source : Données CCLL retraitées par la CRC

La chambre a noté une amélioration du taux de réalisation des subventions (rapport subventions versées/subventions accordées) : 67 % en 2017, 65 % en 2018 et 98 % en 2019. Cette situation peut s'expliquer par une meilleure évaluation du coût des opérations dans le cadre du marché de rénovation de voirie et par un degré de maturité plus élevé des opérations.

La chambre encourage la communauté de communes Loue Lison à poursuivre ses efforts permettant de présenter aux services de l'État des demandes de subvention intégrant des opérations évaluées selon leur coût définitif, sur la base duquel ses services pourront déterminer l'exact montant de la DETR.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Suite à la fusion des anciennes CCPO, CCALL et CCCQ et afin de préserver la situation financière de certaines communes, l'extension de la compétence voirie au 1^{er} janvier 2018 a été réalisée sur la base d'une définition de la voirie d'intérêt communautaire reposant sur une liste nominative de voies par commune. Cette définition s'est traduite par un transfert partiel de voies. Un tel choix a pour conséquence la constitution d'un réseau intercommunal au maillage discontinu rendant plus complexe la réalisation d'actions homogènes et structurantes.

En outre, la répartition des missions entre la communauté de communes Loue Lison et les communes membres laisse à ces dernières l'entretien des dépendances.

Il est donc important que la communauté instaure avec les communes membres une gestion concertée des voies intercommunales et communales, via notamment les conventions de délégation de maîtrise d'ouvrage. Après avoir établi un plan pluriannuel d'investissements comportant un volet routier, la CCLL pourrait mettre en place un mécanisme de concertation avec les communes membres laissant la possibilité à ces dernières, au sein de la commission voirie, de venir amender les programmes de travaux et d'entretien.

Après seulement un an d'exercice réel de la compétence voirie à l'échelle de la communauté de communes Loue Lison, il est malaisé de dresser un bilan de l'impact de l'exercice de cette compétence au niveau de l'évolution de l'état de la chaussée. Néanmoins, par rapport au classement réalisé en 2017, il est constaté une dégradation des voies : la proportion de voies en bon état est passée de 39 % à 35,80 % en 2020 et celle des voies dégradées de 35 % à 41,60 % en 2020 (cf. tableau n° 20 du présent rapport).

Enfin, l'entretien et la rénovation de la voirie s'effectuent dans le cadre d'une externalisation complète des travaux. Les marchés d'entretien et de rénovation de la voirie analysés par la chambre n'appellent pas d'observation particulière. Néanmoins, la communauté de communes devrait prendre en compte une marge de sécurité pour la publication des avis de marché entre l'envoi à l'organe assurant la publicité et la date de publication effective, en évitant les publications pendant les vacances scolaires. L'EPCI pourra ainsi bénéficier d'un plus grand nombre d'offres pour ces marchés de rénovation de la voirie.

6 LA GESTION DU CENTRE AQUA LUDIQUE NAUTILOUE

Le centre aqua ludique NAUTILOUE est l'un des équipements de l'espace ludique et touristique (ELT) d'Ornans, lequel comprend également des espaces d'animation et le camping

4* du domaine de la Roche d'Ully. La gestion de cet équipement relève des compétences facultatives de la communauté de communes prévues par l'arrêté n° 25-2019-02-06-003 du 6 février 2019 du préfet du Doubs.

La chambre a réservé une partie dédiée à cet équipement car les dépenses de personnels représentent environ un quart du total de ces dépenses en 2019. Il est donc l'équipement majeur géré en régie par la CCLL.

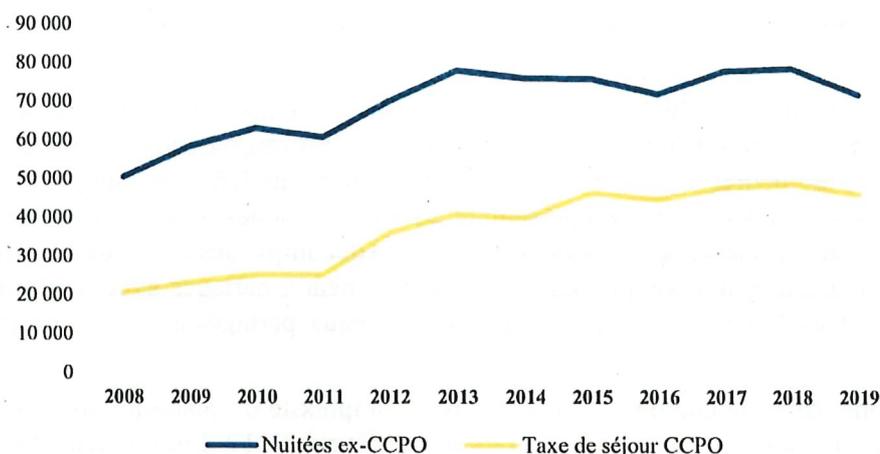
6.1 La présentation du NAUTILOUE

Cet équipement constitue un équipement majeur et a été ouvert au public à l'automne 2008 (début des travaux d'infrastructures en fin d'année 2006). Le coût total construction de l'ELT s'est élevé à 10,37 M€, dont 6,43 M€ pour le NAUTILOUE. L'ex-CCPO, maître d'ouvrage de l'opération, a financé cet équipement à hauteur de 64 %, soit 6,66 M€. La part des financements publics (fonds européens, État, région et département) était de 36 %, soit 3,71 M€. Il convient cependant de noter que selon l'établissement public l'ancienne piscine d'Ornans engendrait un déficit annuel de l'ordre de 68 500,00 €.

Selon les données communiquées par la communauté, l'ex-CCPO a assuré le financement de cette opération par le recours prioritairement à l'emprunt 41,4 %, puis par les subventions 35,8 % et enfin l'autofinancement 22,8 %.

Selon la CCLL, l'un des objectifs d'ordre économique de l'ELT est d'allonger le temps de séjour des clients et de la saison touristique, allongements devant impacter de manière favorable la fréquentation touristique du territoire de Loue Lison et par conséquent la fréquentation des commerces et services de ce territoire.

La chambre a donc demandé à la CCLL des données sur l'évolution des nuitées et de la taxe de séjour pour le territoire de l'ex-CCPO depuis l'ouverture de l'ELT. S'il est constaté une première augmentation des nuitées entre 2008 et 2009 après l'ouverture de l'ELT à l'automne 2008 selon le graphique suivant, la réouverture en juillet 2011 du Musée Courbet, situé à Ornans, semble avoir eu l'impact le plus important sur l'évolution des nuitées et donc de la taxe de séjour à compter de 2012.

Graphique n° 2 : Évolution des nuitées et de la taxe de séjour pour le territoire de l'ex-CCPO

Source : CRC à partir des données communiquées par la CC Loue

En outre, il est malgré tout certain que le NAUTILLOUE permet de renforcer l'attractivité résidentielle et économique globale du territoire et participe à la généralisation de l'apprentissage de la natation chez les jeunes résidents.

Enfin, au niveau des offres concurrentielles, les piscines les plus proches sont celle de la ville de Valdahon et la piscine municipale La Fayette de Besançon distantes respectivement de 22 km et de 25 kilomètres du NAUTILLOUE.

6.2 L'offre aqua ludique

6.2.1 Présentation des activités proposées par le NAUTILLOUE

L'équipement comprend un centre aquatique sports/loisirs d'une superficie de 5 400 m², lequel comporte plus de 320 m² de plan d'eau couvert ouvert sur l'extérieur (4 lignes de nage de 25 m, un secteur de nage à contre-courant, une banquette bouillonnante, des buses massantes, des geysers, des cols de cygne), un espace détente avec sauna, hammam et jacuzzi de 45 m², un bassin extérieur de 400 m² à vocation récréative et deux pataugeoires intérieure (25 m²) et extérieure (51 m²).

Il dispose également d'une salle de fitness de 52 m² inoccupée depuis plusieurs années et d'un pentaglisse à l'extérieur avec 4 couloirs de 30 mètres de long.

Le public du NAUTILLOUE est réparti en trois catégories : le public individuel fréquentant les bassins intérieurs et extérieurs et la zone de détente, les scolaires et les clients des activités encadrées (natation pour enfants et pour adultes, aquagym, aquabike, aquanat et bébé nageurs).

Le « planning ouverture par période », transmis en cours de contrôle, est complexe à appréhender avec 3 catégories de période : « périodes scolaires » (au nombre de 3), « petites

vacances » et « période estivale » (ou grandes vacances). De plus, des amplitudes horaires sont partagées par le public et les activités encadrées et la CCLL adapte les amplitudes horaires au cours d'une année scolaire, en réduisant le nombre d'heures d'ouverture pour certains jours de semaine.

Selon les calculs réalisés par la chambre à partir notamment du planning précité et du tableau des jours et heures d'ouverture, les créneaux horaires réservés aux scolaires représentent environ 26 % des heures d'ouverture du NAUTILOUÉ du lundi au vendredi en période scolaire³². Les activités encadrées représentent environ 33 % des heures d'ouverture du lundi au dimanche³³ en période scolaire, étant précisé que ce décompte des créneaux horaires réservés aux activités encadrées n'a pas pris en compte les créneaux partagés avec le public (environ 12 % des créneaux horaires correspondent à des créneaux partagés activités encadrés/accueil du public).

En conclusion, la chambre note la relative complexité du planning qui a d'ailleurs été soulevée par un cabinet d'étude dans un rapport de février 2019. Pour sa part, la collectivité considère que cette complexité résulte de la volonté de s'adapter aux besoins et pratiques de ses différentes clientèles.

6.2.2 La fréquentation du NAUTILOUÉ

Au cours de la période sous contrôle, l'évolution de la fréquentation a été irrégulière avec une hausse de + 2% entre 2017 et 2018 et une baisse de 8 % entre 2018 et 2019. Sur ces trois années, la fréquentation annuelle a été en moyenne de 73 883 entrées.

Le tableau ci-après présente les données relatives à l'évolution de la fréquentation entre 2017 et 2019.

Tableau n° 28 : Évolution de la fréquentation entre 2017 et 2019

	2017	2018	2019	<i>Evol. 2018/2019</i>
Total	74 852	78 074	69 262	-11%

Source : CC Loue Lison

La fréquentation a fortement chuté en juillet et août 2019 par rapport à 2018 à la même époque (- 26 %). La baisse de 2019 s'inscrivait dans un contexte régional de diminution de fréquentation des piscines publiques observée également dans le nord de la Franche-Comté du

³² Les semaines n° 47 (1^{ère} période scolaire) de l'année 2019 ainsi que les semaines n° 6 (2^{ème} période scolaire) et n° 24 (3^{ème} période scolaire) de l'année 2020 ont été retenues comme semaines de référence pour ce calcul car elles représentent un fonctionnement conforme au planning prévisionnel, étant précisé que pour d'autres semaines les créneaux d'ouverture ont également été conformes au planning prévisionnel.

³³ Des activités encadrées sont organisées les samedis et dimanches.

fait notamment de la canicule et de la concurrence des piscines individuelles. Concernant la météo, selon la communauté de communes, la fréquentation peut varier d'un facteur de 10 en fonction du temps annoncé. La fréquentation en période estivale est prépondérante pour le NAUTILOUE (fréquentation notamment par les clients du camping du domaine de la Roche d'Ully). Une étude de faisabilité réalisée en 2001 prévoyait une fréquentation potentielle de 40 000 entrées entre le 15 juin et le 15 septembre. Globalement, la fréquentation au cours des mois de juin, de juillet et août a été proche des prévisions initiales.

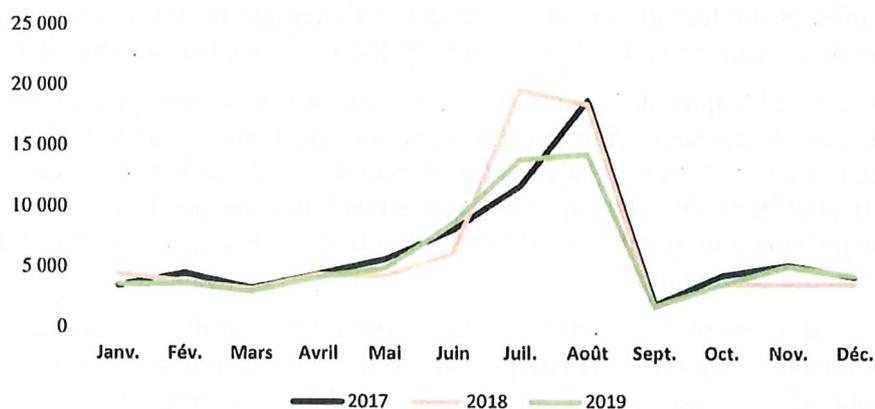
Tableau n° 29 : Évolution de la fréquentation en juin, juillet et août pour les années 2017, 2018 et 2019

	2017	2018	2019	Evol. 2018/2019
Fréquentation en juin, juillet et août	38 399	44 060	36 755	-17%
Part dans total fréquentation	51%	58%	52%	

Source : CC Loue Lison

Le graphique ci-après illustre la part prépondérante de la fréquentation estivale pour le NAUTILOUE.

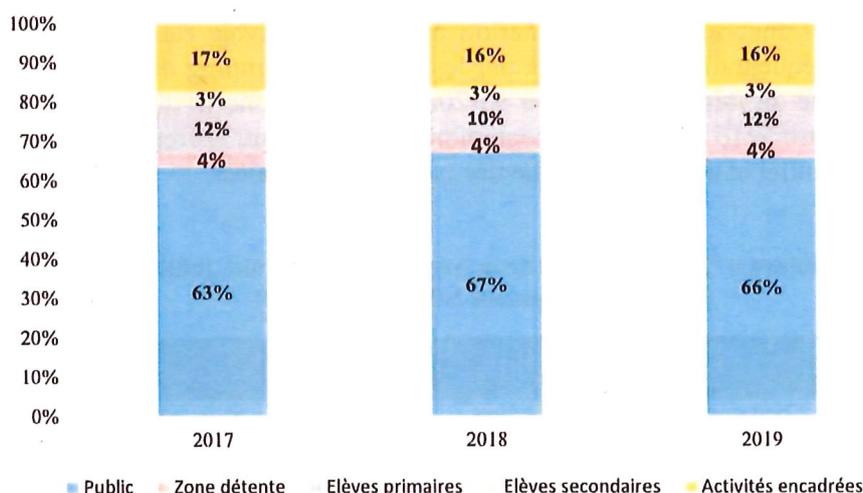
Graphique n° 3 : Évolution mensuelle en 2017, 2018 et 2019 de la fréquentation



Source : CRC à partir des données communiquées par la CC Loue Lison

Le graphique suivant permet de connaître la répartition de la fréquentation du centre aquatique par catégorie d'utilisateur.

Graphique n° 4 : Répartition de la fréquentation par catégorie d'utilisateur sur la période 2017-2019



Source : CRC à partir des données communiquées par la CC Loue Lison

La fréquentation du NAUTILOUE provient très majoritairement du public et des activités encadrées. Le public scolaire représente 15 % en 2019.

La fréquentation annuelle par les scolaires a été en moyenne de 10 624 sur la période sous contrôle. En 2017, 17 structures (association de parents d'élèves, communes, collèges, écoles, et syndicats mixtes) avaient organisé des activités physiques et sportives liées à la natation pendant le temps scolaire. Pour les années 2018 et 2019, leur nombre était de 20.

S'agissant de l'origine des clients, la CCLL a réalisé une enquête pour les mois de juillet et août 2020. Les clients sont originaires majoritairement d'autres villes du département du Doubs à hauteur de 64,7 % (principalement de Besançon) et de 28,8 % de la communauté de communes. Il peut ainsi être noté que cet équipement financé par la communauté a ainsi accueilli principalement un public résidant hors de celle-ci. Toutefois, ce public extérieur a un impact sur l'activité économique locale.

Enfin, l'équipement étant fréquenté majoritairement en juillet et en août, la chambre a comparé sa fréquentation journalière (fréquentations des mois de juillet et d'août rapportées au nombre de jours d'ouverture, soit 62 jours) à sa capacité journalière, laquelle peut atteindre 1 000 personnes par jour. Selon le POSS, la fréquentation maximale instantanée (FMI) est de 920 personnes en période estivale. Pour les années 2017, 2018 et 2019, sa fréquentation journalière moyenne des mois de juillet et d'août s'est située nettement en-deçà de sa capacité d'accueil journalière.

Tableau n° 30 : Fréquentation journalière en juillet et août pour les années 2017, 2018 et 2019

	2017	2018	2019
Fréquentation journalière moyenne	490	613	454

Source : CRC à partir des données de la CC Loue Lison relatives à la fréquentation

Hors période estivale, et en prenant en compte les données de fréquentation et de jours d'ouverture pour les mois de septembre à décembre 2019, la fréquentation journalière a été en moyenne de 163 jours, soit un niveau se situant en deçà de la FMI de 320 personnes prévue par le POSS.

En conclusion, selon une situation arrêtée au 31 octobre 2020 et par comparaison à 2019, à la même époque, la CCLL a évalué une baisse de fréquentation à hauteur de 18.600 clients et une perte de 83 000 € du fait de la fermeture complète de l'équipement pendant le premier confinement. La perte de clientèle et de recettes se situerait alors autour de 25 % par rapport à 2019 sans prise en compte des effets du deuxième confinement. Dans l'hypothèse où la crise sanitaire devrait avoir des effets tout au long de l'année 2021, le déficit structurel de cet équipement devrait être sensiblement aggravé par ce facteur conjoncturel.

6.3 La gestion du NAUTILOUE

6.3.1 Une gestion internalisée

6.3.1.1 Le choix d'une gestion en régie simple

Au cours de sa séance du 20 mars 2019, le conseil communautaire a délibéré sur le maintien d'une gestion en régie simple du NAUTILOUE. Cette gestion directe doit permettre à la communauté de communes de maîtriser le déficit d'exploitation (maîtrise des coûts et optimisation de la commercialisation des équipements) ainsi que la qualité de la maintenance et de l'entretien de l'équipement.

Enfin, il est précisé que le suivi comptable de cet équipement est enregistré dans le budget principal de la CCLL.

6.3.1.2 Le personnel en poste

6.3.1.2.1 La présentation des effectifs du NAUTILOUE

Au 1^{er} janvier 2020, onze agents étaient affectés au NAUTILOUE, soit approximativement un quart des effectifs de la CCLL. Ce dernier était placé sous l'autorité d'un directeur ayant le grade d'éducateur territorial des activités physiques et sportives (ETAPS) de 1^{ère} classe (agent ayant quitté la communauté de communes le 16 février 2020 ; remplacé au 1^{er} avril 2020 par un agent non titulaire de droit public relevant du cadre d'emploi des ETAPS³⁴) et il comprenait :

³⁴ Agent détenant le brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport activités aquatiques et de la natation.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

- deux agents chargés de la maintenance technique de l'équipement (un agent titulaire de catégorie C et un agent non titulaire de catégorie C) ;
- un chef de bassin et deux maîtres-nageurs sauveteurs (agents non titulaires du cadre d'emploi des ETAPS) ;
- cinq agents polyvalents chargés de l'accueil, de la caisse et de l'entretien (agents non titulaires de catégorie C).

L'article L. 322-7 du code du sport prévoit que « toute baignade et piscine d'accès payant doit, pendant les heures d'ouverture au public, être surveillée d'une façon constante par du personnel qualifié titulaire d'un diplôme délivré par l'État et défini par voie réglementaire ».

En 2019, les cours de natation et d'aquagym ont été assurés pendant leur temps de travail par sept maîtres-nageurs titulaires du Brevet d'État d'Éducateur Sportif des Activités de la Natation (BEESAN) ou du brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport activités aquatiques et de la natation (BP JEPS AAN).

La CCLL recrute également chaque année des saisonniers pour assurer la surveillance des bassins pendant l'été. Ces personnels doivent détenir le brevet national de sécurité et de sauvetage aquatique (BNSSA), diplôme permettant à son titulaire d'assister les maîtres-nageurs sauveteurs (MNS) dans la surveillance de baignade d'accès payant. Ce diplôme était joint aux décisions de recrutement produites par la CCLL comme pièces justificatives aux paiements des rémunérations et charges sociales.

En 2019, la CCLL a sollicité la mise à disposition de deux agents par une entreprise de travail temporaire pour assurer l'entretien et la maintenance du NAUTILOUE. Le motif indiqué sur les conventions de mise à disposition était l'accroissement temporaire d'activité.

En effet, les personnes morales de droit public peuvent, sur le fondement des dispositions de l'article L. 1251-60 du code du travail, faire appel aux salariés des entreprises d'intérim pour des tâches non durables, dénommées missions, en cas notamment d'accroissement temporaire d'activité.

En application de l'article 3-7 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, le recours à l'intérim est possible uniquement lorsque le centre de gestion, dont la collectivité ou l'établissement relève, n'est pas en mesure d'assurer la mission de remplacement.

Dans le cas d'espèce, la CCLL a indiqué qu'elle avait rencontré des difficultés particulières de recrutement et qu'elle avait contacté par téléphone dans l'urgence le centre de gestion, lequel ne disposait pas de profil d'agent technique à mettre à la disposition de la collectivité.

La CCLL a également sollicité la mise à disposition de deux agents par deux groupements d'employeurs (la CCLL n'en est pas membre) ainsi que les services d'un entrepreneur individuel (maître-nageur sauveteur) et d'une association offrant des services à domicile pour la vidange technique intervenue en mai avant la période estivale.

Le tableau ci-après reprend notamment les périodes de mise à disposition des personnels extérieurs et les dépenses associées à ces mises à disposition, lesquelles ont été imputées au compte 6218.

Tableau n° 31 : Tableau des dépenses liées au recours à des personnels extérieurs

Statut fournisseur	Durée	Objet	Montants
Association	13/05 au 31/05	Entretien des locaux - Vidange technique	657 €
Entrepreneur indépendant	12/10/2019 et du 01/11 au 30/11/2019	Maître nageur sauveteur Encadrement cours aqua sport	2 475 €
Groupement d'employeurs (association)	3/12/2018 au 31/03/2019	Mise à disposition d'un éducateur sportif	3 581 €
Groupement d'employeurs (association)	3/12/2018 au 31/03/2019	Mise à disposition d'un éducateur sportif	3 531 €
Entreprise de travail temporaire	Du 20/06/2019 au 08/07/2019	Accroissement temporaire d'activité - Agent polyvalent	17 500 €
	Du 09/07/2019 au 01/09/2019		
	Du 09/09/2019 au 29/09/2019		
	Du 30/09/2019 au 11/10/2019		
	Du 12/10/2019 au 31/10/2019		
Entreprise de travail temporaire	Du 12/11/2019 au 09/02/2020	Accroissement temporaire d'activité - Technicien de maintenance	5 866 €
TOTAL			33 610 €

Source : Conventions de mise à disposition et factures

En comparant les coûts horaires de l'agent polyvalent et du technicien de maintenance à ceux d'un agent d'accueil/d'entretien et d'un agent technique recrutés en tant qu'agent non titulaire, situation majoritairement rencontrée au NAUTILOUE, il est constaté des coûts bien supérieurs pour les salariés intérimaires par rapport à ceux des agents non titulaires (cf. tableau n° 33). La communauté pour sa part considère que le recrutement d'un agent titulaire aurait un coût horaire de 19,64 € pour un agent polyvalent et 18,92 € pour un technicien de maintenance.

En effet, le prix de l'intérim intègre le coût de la prestation de l'entreprise de travail temporaire, les charges salariales du secteur privé qui sont plus élevées que celles du public, ainsi que l'indemnité de fin de contrat et l'indemnité de congés payés qui doivent nécessairement être versées au salarié à la fin de sa mission. Les coûts horaires intègrent les heures réalisées les dimanches par les agents. Les taux horaires pour les agents mis à disposition par l'entreprise de travail temporaire sont nettement supérieurs³⁵ à ceux retenus par la communauté de communes pour ses personnels³⁶.

Le recrutement en novembre 2019 d'un maître-nageur sauveteur, sous statut d'entrepreneur individuel, a également représenté un coût horaire plus élevé, soit 25 €/heure par rapport à un agent non titulaire exerçant les fonctions de maître-nageur sauveteur, en poste au cours de ce même mois relevant du cadre d'emploi des ETAPS, dont le coût était de 19,93 €/heure.

³⁵ 12,32 € / heure pour un agent polyvalent et 11,66 € / heure pour un technicien de maintenance.

³⁶ 5,98 € / heure.

Tableau n° 32 : Comparaison des coûts horaires d'un agent polyvalent et d'un maître-nageur sauveteur

	Agent polyvalent	Technicien de maintenance	Maître-nageur sauveteur
Prestataire extérieur (entreprise de travail temporaire ou entrepreneur individuel)	24,02 € TTC / heure (avec heures supplémentaires le dimanche)	20,99 € TTC /heure (avec heures supplémentaires le dimanche)	25 € HT / heure (TVA à 0%)
Agent non titulaire CC Loue Lison	14,90 € / heure	13,65 € / heure	19,93 € / heure

Source : factures de l'entreprise de travail temporaire et de l'entrepreneur individuel et taux et fichiers de paye XEMELIOS.

Par conséquent, la chambre relève que les personnels du NAUTILOUE comprennent quasi-exclusivement des agents non titulaires et que la collectivité a dû recourir à des personnels extérieurs pour assurer le bon fonctionnement de l'équipement compte tenu des difficultés qu'elle a rencontrées pour recruter directement des agents non titulaires.

6.3.1.2.2 Les charges de personnel

Les charges de personnel s'élevaient à 469 495 € en 2019, représentant environ 27 % du total des dépenses de personnel de la communauté en 2019. Elles avaient augmenté de + 13 % entre 2017 et 2018 et diminué de - 1,88 % entre 2018 et 2019.

Le tableau ci-dessous présente les dépenses de personnel pour la période sous revue, notamment celles des personnels titulaires et des personnels non titulaires. Le nombre d'ETP pour les agents non titulaires a été calculé pour chaque année en fonction des durées de recrutement et de travail mensuelles prévues par les contrats et rapportées à la durée du temps de travail instaurée par la collectivité.

Il est précisé que la chambre a échangé avec la CCLL sur les dépenses de personnel de l'année 2019. En effet, l'extrait du grand livre pour le chapitre 012, transmis au titre de cet exercice, faisait apparaître un total des dépenses imputées au compte 64111 « rémunération principale » s'élevant à 1 842,49 € alors que 3 agents titulaires étaient affectés au NAUTILOUE en 2019. La communauté de communes a indiqué qu'elle avait rencontré en 2019 un problème de transmission des données entre le logiciel de paye et le logiciel de comptabilité, problème ne permettant pas de transmettre les dépenses par service.

Le total des dépenses communiquées par la CCLL s'élevait à 424 945,84 € pour les agents titulaires et non titulaires³⁷. Toutefois, après vérification de ce montant, la chambre a relevé que ce montant incluait le coût d'une hôtesse d'accueil sous statut de contrat aidé jusqu'en juin 2019 (non pris en compte dans le tableau suivant) et omettait de prendre en compte le coût d'un adjoint technique recruté à compter du 19 août 2019 (retenu dans le tableau suivant). La chambre a également noté une erreur pour les cotisations patronales d'un agent non titulaire (correction prise en compte dans le tableau).

³⁷ Montant incluant la part employeur des tickets restaurant, l'assurance statutaire et la cotisation au comité national d'action sociale.

Tableau n° 33 : Dépenses de personnels pour les années 2017, 2018 et 2019, effectifs en ETP et principaux ratios

	2017	2018	2019
Total des dépenses du chapitre 012	423 337 €	478 469 €	469 495 €
Coûts des personnels titulaires et non titulaires	316 238 €	421 489 €	429 948 €
ETP agents titulaires	4,27	4,92	2,67
ETP agents non titulaires	3,63	5,71	8,41
Total ETP	7,90	10,63	11,08
Coût des personnels titulaires et non titulaires par ETP	40 025 €	39 665 €	38 811 €
Coût horaire ³⁸ (nombre d'heures d'ouverture annuelle : 2 443 heures)	173 €	196 €	192 €
Ratio recettes de fonctionnement / dépenses de personnels	88%	88%	109%
Charges de personnel / Total des charges de fonctionnement	46%	45%	44%

Source : CRC à partir des tableaux des mandats pour 2017, 2018 et 2019

L'augmentation en 2018 du nombre d'ETP non titulaires s'explique par la transformation de contrats aidés en emplois non titulaires ; pour 2019, la hausse résulte notamment du remplacement d'un titulaire par un non titulaire en cours d'année et du recrutement d'un plus grand nombre de saisonniers. S'agissant du coût par ETP, il est rappelé que les effectifs comprenaient en 2017, 2018 et 2019 un seul agent de catégorie B, les autres agents étant de catégorie C.

En 2017 et 2018, les recettes de fonctionnement ont été insuffisantes pour couvrir les charges de personnel. En 2019, ces recettes ont été supérieures aux dépenses de personnel à la faveur de la comptabilisation d'une recette exceptionnelle (154 K€ au titre de l'indemnisation liée au contentieux portant sur la baie vitrée). La part des dépenses de personnel dans le total des charges de fonctionnement est globalement stable.

Au niveau indemnitaire, les agents du NAUTILOUE (permanents et non permanents) ont perçu au cours de la période sous contrôle une indemnité libellée « indemnité forfaitaire pour travail les dimanches et jours fériés » sur les bulletins de paie des agents. Le libellé forfaitaire est erroné car cette indemnité est calculée sur la base d'un taux horaire en fonction de la durée effective du travail effectuée le dimanche par l'agent.

La CCLL applique le taux horaire de 5,98 € depuis mars 2017. Le taux horaire est passé de 0,74 € à 5,98 € entre février 2017 et mars 2017 après que la communauté de communes ait été informé par l'éditeur de son logiciel de paie d'un changement de taux au 1^{er} février 2017. La CCLL n'a pas pris de délibération déterminant les conditions d'attribution, en particulier les bénéficiaires, ainsi que le taux horaire.

Or, le taux appliqué par la communauté de communes est contraire aux dispositions de l'arrêté ministériel du 19 août 1975 modifié par l'arrêté du 31 décembre 1992 fixant le taux horaire de cette indemnité à 4,85 francs, soit 0,74 € pour les agents territoriaux.

³⁸ Calculé sur la base d'un nombre d'heures d'ouverture annuelle de 2 443 heures.

Le taux de 5,98 € correspond à un montant horaire de l'indemnité forfaitaire pour travail les dimanches et jours fériés servie aux agents relevant des cadres d'emplois des filières sanitaire et sociale. Depuis le 1^{er} février 2017, le montant forfaitaire pour 8 heures de travail effectif est de 47,83 €³⁹, soit un taux horaire de 5,98 €. L'éditeur a signalé ce taux pour l'indemnité forfaitaire pour travail le dimanche et jours fériés si « la collectivité paye des heures » au titre de cette indemnité.

Le tableau ci-après présente les montants des indemnités pour travail le dimanche et jours fériés versées aux agents du NAUTILOUE, le nombre d'heures effectuées et le nombre d'agents bénéficiaires. Ces indemnités ont été versées principalement pour des heures de travail effectuées les dimanches entre juin et septembre.

Tableau n° 34 : Versement de l'indemnité pour travail les dimanches et jours fériés aux agents du NAUTILOUE

	2017	2018	2019
Indemnité forfaitaire pour travail dimanches et jours fériés	11 308 €	11 724 €	10 414 €
Nombre d'heures effectuées par les agents	2 015	1 961	1 742
Nombre d'agents bénéficiaires	28	30	29
Part des indemnités versées entre juin et septembre	68 %	67 %	63 %

Source : CRC à partir des fichiers de paye XEMELIOS

Les agents ont également bénéficié de l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS). Toutefois, la délibération du 4 septembre 2008 de l'ex-CCPO, relative au régime indemnitaire au sein de cet EPCI, transmise à la chambre, ne mentionne pas les emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires.

En conséquence, la chambre invite la collectivité à appliquer le taux horaire de 0,74 € pour le versement de l'indemnité pour travail les dimanches et jours fériés et, d'autre part, à prendre une nouvelle délibération concernant l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires en précisant les emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires. La collectivité a indiqué que la situation sera régularisée à l'occasion du plus proche conseil communautaire.

Recommandation n° 7 : Appliquer le taux horaire de 0,74 € pour le versement de l'indemnité pour travail les dimanches et jours fériés et édicter une nouvelle délibération relative à l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires en précisant les emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires.

³⁹ Ce montant est indexé sur la valeur du point d'indice de la fonction publique.

6.3.1.3 La régie de recettes

La régie « centre aqua ludique NAUTILOUE » a été créée par délibération du conseil communautaire du 13 février 2017 à compter du 1^{er} mars 2017. Elle encaisse les droits d'entrées, les cartes d'abonnement et les produits divers liés à l'exploitation de l'équipement.

Par courrier du 9 janvier 2017 et en réponse à la demande de la CCLL, le comptable a autorisé cette collectivité à poursuivre le fonctionnement de la régie de manière temporaire et dérogatoire jusqu'au 28 février 2017 afin d'éviter toute rupture dans l'exercice de missions de service public.

La fonction de régisseur de recettes a été exercée par le directeur du NAUTILOUE jusqu'à son départ de la collectivité, puis depuis le 6 février 2020 par un agent non titulaire en qualité de régisseur intérimaire.

Au regard des montants des droits d'entrées encaissés (325 K€ en moyenne sur les trois derniers exercices), il s'agit d'une régie de recettes à enjeux dont le dernier contrôle a été réalisé le 6 février 2020 par le comptable.

Compte tenu du montant de l'encaisse, la chambre souligne qu'une attention tout particulière doit être portée au fonctionnement de cette régie.

6.3.2 La gestion réglementaire et technique du NAUTILOUE

Les interventions techniques quotidiennes sont réalisées par les agents techniques du NAUTILOUE ainsi que la propreté. Seules la grosse maintenance et les vérifications annuelles des installations de traitement de l'air et de l'eau sont réalisées par des entreprises extérieures.

La CCLL a également indiqué qu'elle n'avait pas mandaté d'audit spécifique sur l'entretien/maintenance des installations mais confrontée au vieillissement de l'établissement, elle devait travailler en maintenance préventive avec un plan pluriannuel de travaux. Pour le financement de ce plan, la chambre invite la communauté de communes à recourir à la provision pour charges à répartir sur plusieurs exercices, prévue par la nomenclature M14 et permettant de financer des charges prévisibles importantes qui ne sauraient être supportées par le seul exercice au cours duquel elles sont engagées.

La constitution de cette provision doit être justifiée par un plan pluriannuel d'entretien, lequel devra être ajusté en fonction des travaux supplémentaires ou des montants utilisés.

Au regard du poids financier important que représente le fonctionnement du NAUTILOUE, la chambre invite la communauté de communes Loue Lison à établir un plan pluriannuel d'entretien relatif aux travaux importants permettant le maintien en bon état de fonctionnement des équipements du NAUTILOUE et constituer au compte 157 une provision pour charge à répartir sur plusieurs exercices. La collectivité a indiqué que des provisions pour charge seront inscrites dès le budget primitif 2022 à l'appui d'un programme pluriannuel d'entretien/maintenance.

Recommandation n° 8 : Constituer une provision pour charges à répartir, justifiée par un plan pluriannuel d'entretien, pour les travaux importants de maintenance des équipements du NAUTILOUE.

6.4 Le coût du service rendu et son financement

6.4.1 La nature du service public géré

Le NAUTILOUE propose des activités « bien-être » (sauna, hammam, aquagym, aquabiking et jacuzzi) de nature commerciale. Ces activités représentent en moyenne 22 % des ventes des entrées sur la période 2017 à 2019. L'activité de cet équipement est donc orientée majoritairement vers la pratique de la natation, à la fois pour le public individuel et pour le public scolaire.

En outre, le centre est géré directement en régie par la CCLL, avec du personnel de droit public recruté par elle⁴⁰ et les produits et les dépenses sont portés par le budget de la communauté de communes. L'activité du NAUTILOUE peut donc être qualifiée de service public administratif.⁴¹

6.4.2 Les investissements réalisés pour le NAUTILOUE

Au regard des éléments communiqués par la communauté lors de la contradiction, le coût du NAUTILOUE représenterait 62 % du programme de construction de l'ELT. En conséquence, il a été retenu une quote-part de 62 % pour déterminer les montants des emprunts remboursés en ce qui concerne le seul NAUTILOUE⁴². Ces investissements ont également concerné des travaux sur les équipements, notamment la chaudière en 2019 (55,9 % des dépenses imputées au compte 2188), ainsi que la motorisation de la baie vitrée en 2019 à hauteur de 0,085 M€ (travaux imputés au chapitre 23).

La CCLL a prévu de moderniser le système de gestion des entrées. Lors de la séance du conseil communautaire du 15 octobre 2020, elle a validé le choix de la commission MAPA portant sur l'offre d'une entreprise spécialisée notamment dans la billetterie et le contrôle d'accès et dont le montant s'élevait à 133 645,65 € HT (tranche ferme : 116 526,88 € HT pour le système d'entrée et tranche optionnelle : 17 118,77 € HT pour l'accès depuis le camping de la Roche d'Ully).

⁴⁰ Le recours en 2019 à des personnels extérieurs est exceptionnel.

⁴¹ Arrêt du Tribunal des conflits, 9 janvier 2017, n°4074, Société centre Léman.

⁴² 2,66 M€ sur un total de 4,29 M€ d'emprunt pour l'opération ELT données CCLL, codification service PISC.

Tableau n° 35 : Montants des dépenses d'investissement réalisées pour le NAUTILOUÉ entre 2017 et 2019

	2017	2018	2019
1641	86 128 €	89 508 €	93 025 €
Chapitre 16	86 128 €	89 508 €	93 025 €
2031		16 932 €	
Chapitre 20	0 €	16 932 €	0 €
2183	4 026 €	10 403 €	1 136 €
2188	14 620 €	14 598 €	75 700 €
Chapitre 21	18 646 €	25 002 €	76 837 €
2313		20 645 €	102 342 €
Chapitre 23	0 €	20 645 €	102 342 €
Total	104 774 €	152 087 €	272 204 €
<i>Part dans total des dépenses d'investissement</i>	<i>1,3%</i>	<i>5,5%</i>	<i>9,1%</i>

Source : CRC à partir des tableaux des mandats pour les exercices 2017, 2018 et 2019.

6.4.3 L'exploitation du NAUTILOUÉ

Les dépenses et recettes d'exploitation du NAUTILOUÉ sont imputées à la fonction 413 « Piscine ». Dans les tableaux des mandats et titres transmis par la CCLL pour les exercices 2017, 2018 et 2019, une colonne spécifique pour la fonction est prévue. La communauté de communes a indiqué que la comptabilité analytique pour le NAUTILOUÉ consistait à isoler ce service des autres services en retenant comme code service dans le grand livre l'appellation « PISC ».

6.4.3.1 Les dépenses d'exploitation

Entre 2017 et 2019, les dépenses de fonctionnement comptabilisées au chapitre 011 ont connu une progression annuelle moyenne de + 15 %. Les dépenses de fluides (eau, énergie et combustibles) ont augmenté de + 31 % entre 2017 et 2019 et représentent en moyenne 57 % des dépenses comptabilisées au chapitre 011 et en moyenne 21 % du total des dépenses de fonctionnement sur la période sous revue, y compris les dépenses de personnel. Cette augmentation des dépenses résulte de problèmes liés à la chaufferie bois ayant conduit à une utilisation essentiellement en mode fuel plus coûteux.

Le coût de fonctionnement des plans d'eau (plan d'eau intérieur, bassin extérieur et pataugeoires intérieures et extérieures) est de 662 € au m² en 2019, hors charges de personnel. En prenant en compte les dépenses de personnel, ce coût est de 1 252 € au m² en 2019.

Tableau n° 36 : Présentation des dépenses de fonctionnement du NAUTILOUÉ pour la période 2017-2019

	2017	2018	2019	Evol 2017-2019	Evol moyenne 2017/2019

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Chapitre 011	298 274 €	385 612 €	394 995 €	32%	15%
Chapitre 012	423 337 €	478 469 €	469 495 €	11%	5%
Chapitre 65	1 055 €	4 500 €	2 826 €	168%	64%
Chapitre 66	104 284 €	101 078 €	97 744 €	-6%	-3%
Chapitre 68	33 088 €	31 504 €	31 526 €	-5%	-2%
Total des dépenses de fonctionnement	860 040 €	1 001 162 €	996 585 €	16%	8%
Dont dépenses de fluides	176 107 €	205 592 €	231 073 €	31%	15%
Dépenses de fluides / total du chapitre 011	59%	53%	59%		
Dépenses de fluides / total des dépenses de fonctionnement	20%	21%	23%		
Coût de fonctionnement au m ² des plans d'eau hors charges de personnels	549 €	657 €	662 €		
Coût de fonctionnement au m ² des plans d'eau	1 080 €	1 258 €	1 252 €		

Source : CRC à partir des tableaux des mandats pour 2017, 2018 et 2019

6.4.3.2 Les recettes de fonctionnement

Les recettes de fonctionnement affichent une hausse de + 30 % entre 2017 et 2019 en raison de la comptabilisation en 2019 d'une recette exceptionnelle d'un montant de 154 K€ se rapportant à l'indemnisation obtenue par la CCLL pour le contentieux relatif aux malfaçons de la baie vitrée. En effet, en neutralisant cette recette exceptionnelle, les recettes de fonctionnement ont connu une diminution de 11 % entre 2017 et 2019.

6.4.3.2.1 La politique de tarification

Le conseil communautaire a délibéré sur la grille tarifaire du NAUTILOU lors de sa séance du 20 mars 2019.

La grille tarifaire annexée à la délibération du 20 mars 2019 prévoit 40 tarifs, sans différenciation pour les habitants de la CCLL par rapport aux non-résidents de ce territoire. Pour un service public administratif facultatif, la haute juridiction a admis l'application d'une différence de tarif liée à la domiciliation dès lors que le plus élevé des deux prix fixés par l'organe délibérant n'excède pas le prix de revient du service fourni.

Cette grille comporte des tarifs « groupe » dont le périmètre d'application n'est pas indiqué (adultes : 3,60 € en hiver et 4,80 € en été ; enfants : 2,50 € en hiver et 3,30 € en été). En effet, les montants des tarifs « groupe » ont été appliqués aux entrées libellées ainsi selon le tableau des ventes d'entrées : « entrées simples GUILLIN » enfants et adultes, « avantages jeunes » adultes et enfants et « CEZAM COS » adultes et enfants.

S'agissant de la fixation des tarifs, la CCLL a précisé que les critères pris en compte en 2008 étaient le seuil psychologique au-delà duquel l'établissement pouvait être perçu comme cher, le coût réel de l'établissement et le souci de maîtrise du déficit par la fixation de tarifs « économiques » permettant de fidéliser la clientèle. Au cours des 10 années de fonctionnement, la CCLL a actualisé les tarifs afin, d'une part, de tenir compte des produits

COMMUNAUTE DE COMMUNES LOUE LISON

nouveaux proposés et de l'augmentation des coûts, dans le but de maîtriser les déficits d'exploitation du NAUTILOU et, d'autre part, de fluidifier le passage en caisse pour satisfaire la clientèle.

Le tableau ci-après présente l'évolution des tarifs associés au plus grand nombre d'entrées en 2019. Il est constaté une progression de l'ordre de 2 % par an pour le tarif « été - Adultes - entrées simples », entrées représentant en moyenne 21 % des entrées annuelles sur la période sous contrôle.

Tableau n° 37 : Évolution des principaux tarifs du NAUTILOU

	Délibération du 2 juillet 2008		Délibération du 20 mars 2019		Évolution tarifs été		Évolution tarifs hiver	
	Tarifs été	Tarifs hiver	Tarifs été	Tarifs hiver	Evol. 2008/2019	Evol. moyenne annuelle	Evol. 2008/2019	Evol. moyenne annuelle
Adultes - Entrées simples	4,90 €	4,50 €	6,00 €	4,50 €	22,4%	2,0%	0,0%	0,0%
Enfants 4 à 16 ans - Entrées simples	3,50 €	3,30 €	4,00 €	3,00 €	14,3%	1,3%	-9,1%	-0,9%
Piscine + zone de détente	10,00 €	9,50 €	10,00 €	10,00 €	0,0%	0,0%	5,3%	0,5%

Source : CRC à partir des délibérations du 2 juillet 2008 et du 20 mars 2019

Le tarif pour les scolaires a été fixé à 135 € / heure par délibération du 9 novembre 2017. Au cours de cette même séance, il avait été voté une prise en charge par la CCLL, pour les élèves des écoles de l'ex-CCPO, à hauteur de 50 % du tarif unitaire de 2,70 € par élève ; prise en charge étendue, par délibération du 20 mars 2019, à l'ensemble des élèves de la communauté de communes, étant souligné que seuls les élèves des établissements primaires publics et privés bénéficient de cette prise en charge.

De plus, la grille tarifaire annexée à la délibération du 20 mars 2019 mentionne les « collèges – scolaires » mais pas les lycées.

La CCLL a signé une convention pour l'année scolaire 2019/2020 avec le lycée agricole LASALLE situé à Levier (commune ne faisant pas partie de la CCLL) prévoyant l'application du tarif de 135 € par heure.

En application des dispositions des articles L. 214-4 du code de l'éducation nationale et L. 1311-15 du CGCT, la participation financière versée par un EPLE, en contrepartie de l'utilisation d'un équipement sportif, est calculée par référence aux frais de fonctionnement de cet équipement.

Les conventions, signées avec des collèges et un lycée, communiquées par la CCLL, pour les années scolaires 2018/2019 et 2019/2020 prévoient le tarif de 135 € / heure sans apporter de justifications sur la fixation de son montant. Ces conventions mentionnaient également les jours des séances et leurs horaires.

Le montant horaire de 2,70 € par élève pour une heure se situe très nettement en deçà du coût horaire de fonctionnement, lequel a été évalué à hauteur de 408 €/heure par la chambre (996 585 € / 2 443 heures d'ouverture).

6.4.3.2.2 Les recettes d'exploitation

Les recettes d'exploitation comprennent majoritairement les recettes issues des entrées payantes (public et scolaires). La diminution de - 9 % entre 2018 et 2019 doit être rapprochée de la baisse de - 8 % de la fréquentation du public. Pour le chapitre 74, le montant de l'exercice 2018 s'explique par des régularisations de remboursement pour des emplois d'avenir.

Les recettes du chapitre 75 comprennent les cotisations pour les tickets restaurants payées par les agents de la CCLL affectés au NAUTILOUE. Les redevances, imputées au compte 7078 et liées aux installations d'un distributeur d'accessoires de piscine à usage du public et d'un distributeur automatique de boissons chaudes et froides sont d'un faible montant (montant cumulé sur les exercices 2017, 2018 et 2019 : 2 769,59 €).

La hausse de + 15 % entre 2018 et 2019 des recettes s'explique par le recouvrement en 2019 de l'indemnisation d'un montant de 154 K€ obtenue par la CCLL pour le contentieux portant sur les malfaçons de la baie vitrée (montant fixé par protocole d'accord signé avec notamment les entreprises responsables des désordres).

Tableau n° 38 : Évolution des recettes de fonctionnement du NAUTILOUE sur la période 2017-2019

	2017	2018	2019	Evol 2017-2019	Evol. 2018-2019
Chapitre 013	35 169 €	5 273 €	6 863 €	-80%	30%
Chapitre 70	322 844 €	344 743 €	314 657 €	-3%	-9%
<i>Dont c/ 70632 - Redevances et droits des services à caractère de loisirs</i>	<i>320 981 €</i>	<i>343 232 €</i>	<i>311 462 €</i>	<i>-3%</i>	<i>-9%</i>
Chapitre 73	0 €	187 €	363 €		94%
Chapitre 74	7 359 €	60 068 €	2 608 €	-65%	-96%
Chapitre 75	7 642 €	8 462 €	5 194 €	-32%	-39%
Chapitre 77	386 €	2 529 €	155 273 €	ns	ns
Total	373 400 €	421 263 €	484 957 €	30%	15%
<i>Part des recettes comptabilisées au compte 70632 dans le total des recettes</i>	<i>86%</i>	<i>81%</i>	<i>64%</i>		

Source : CRC à partir des tableaux des titres de recettes pour 2017, 2018 et 2019

La chambre a procédé à une répartition des entrées par type d'activité, en isolant à part les clients du camping du domaine de la roche d'Ully (facturation particulière par la CCLL). Par simplicité et sur la base des données transmises, elle a décidé de retenir une activité combinant piscine et détente (il existe un tarif particulier et cette activité a généré un nombre important d'entrées : plus de 2 000 en 2019). Cette répartition des recettes par activité est présentée dans le tableau ci-après. La part des activités encadrées dans les recettes est plus importante que leur part dans la fréquentation dès lors que les tarifs appliqués pour ces activités

sont nettement supérieurs à ceux des entrées individuelles et des entrées pour l'activité « piscine + détente ».

Tableau n° 39 : Répartition des entrées par activité en pourcentage

	2017	2018	2019
Public - Entrées individuelles	45%	48%	45%
Activités encadrées	31%	29%	30%
Piscine + détente	9%	8%	9%
Scolaires	7%	7%	8%
Clients du camping	8%	8%	9%

Source : CRC à partir des tableaux des titres et des ventes des entrées pour 2017, 2018 et 2019

Par conséquent, la chambre invite la communauté de communes Loue Lison à prendre une nouvelle délibération précisant le périmètre des tarifs « groupe » et fixant le tarif pour les lycéens. Le déficit d'exploitation de l'équipement étant financé par la CCLL, cette dernière pourrait examiner les conditions permettant d'établir des tarifs différenciés entre résidents de la CCLL et non-résidents, notamment la définition des outils permettant de déterminer l'origine géographique des usagers.

6.4.3.3 Le résultat

Entre 2017 et 2018, le déficit de fonctionnement a augmenté de 19 % entre 2018 et 2019, il a diminué de 12 % à la faveur principalement de la comptabilisation d'une recette exceptionnelle. L'excédent brut d'exploitation s'est dégradé au cours de la période sous contrôle.

La chambre a pris en compte, dans le calcul des charges de fonctionnement, les paiements des intérêts sur les deux emprunts fléchés sur le financement de la construction du NAUTILOUE et les dotations aux amortissements alors qu'ils ne sont pas pris en compte par la CCLL dans la présentation par fonction des dépenses de fonctionnement dans ses comptes administratifs.

Tableau n° 40 : Évolution de l'excédent brut d'exploitation, de la CAF brute et du résultat de fonctionnement sur la période 2017-2019

	2017	2018	2019	Evol 2017-2019	Evol moyenne 2017/2019
Dépenses de fonctionnement	860 040 €	1 001 162 €	996 585 €	16%	8%
Recettes de fonctionnement	373 400 €	421 263 €	484 957 €	30%	14%
Résultat fonctionnement	-486 640 €	-579 899 €	-511 628 €	5%	3%

Source : CRC à partir des tableaux des mandats et des titres pour 2017, 2018 et 2019.

Selon les données communiquées par la CCLL, le nombre d'heures annuelles d'ouverture est 2 443 heures et celui des jours d'ouverture est de 310. Ainsi, en 2019, une heure de fonctionnement représentait 408 € de charges de fonctionnement.

Le déficit pour 2019 est évalué à 209 € pour une heure d'ouverture (511 628 € / 2 443 heures). En 2019, les recettes de tarification ne couvrent que 31,6 % des dépenses de fonctionnement et assurent la couverture des charges d'exploitation à hauteur de 36 %, le solde étant pris en charge par le budget de la CCLL.

Les charges annuelles de fonctionnement par entrée sont en moyenne de 12,90 € au cours de la période sous contrôle.

Tableau n° 41 : Charges annuelles de fonctionnement par entrée

	2017	2018	2019
Dépenses annuelles de fonctionnement	860 040 €	1 001 162 €	996 585 €
Données de fréquentation	74 852	78 074	69 262
Charges annuelles de fonctionnement par entrée	11,49 €	12,82 €	14,39 €

Source : CRC

Sur la base d'une recette de tarification d'un montant moyen de 325 000 €, la recette journalière est évaluée à 1 048 €. Selon les données disponibles, la fréquentation journalière est de 267 visiteurs individuels tous publics confondus, soit un montant du ticket moyen de 3,93 € par visiteur, étant précisé que les enfants de moins de 4 ans bénéficient de l'entrée gratuite. Ce montant est à comparer au coût moyen par entrée de 12,90 €.

Le coût de la gratuité pour les enfants de moins de 4 ans est évalué à 29 255 € pour 2019 (2 033 x 14,39 €).

6.4.3.4 Le coût complet du NAUTILLOUE

Il peut être procédé à une estimation assez précise du coût que représente le NAUTILLOUE pour la communauté de communes Loue Lison en additionnant à la fois les coûts de fonctionnement et d'investissement desquels il convient de défalquer les différentes recettes perçues.

Ainsi au titre de l'année 2019, le coût net complet du NAUTILLOUE a été de 0,752 M€.

Tableau n° 42 : Évaluation du coût net complet du NAUTILLOUE

	2017	2018	2019
Total des dépenses de fonctionnement	860 040 €	1 001 162 €	996 585 €
Total des dépenses d'investissement	104 774 €	152 087 €	272 204 €

Total des dépenses de fonctionnement et d'investissement	964 814 €	1 153 249 €	1 268 789 €
Total des recettes de fonctionnement	373 400 €	421 263 €	484 957 €
Total des recettes d'investissement (dotation aux amortissements)	33 088 €	31 504 €	31 526 €
Coût net complet (dépenses - recettes)	558 325 €	700 483 €	752 307 €

Source : CRC

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En conclusion, la chambre note que la fréquentation journalière du NAUTILLOUE se situe en deçà de ses capacités journalières.

L'exploitation du site est assurée essentiellement par des personnels non titulaires. La collectivité doit régulariser le taux horaire pour l'indemnité horaire de travail les dimanches et jours fériés et prendre une nouvelle délibération fixant les emplois pouvant bénéficier de l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires.

Les dépenses liées aux fluides et les remboursements des charges d'intérêt des deux emprunts ayant servi au financement de la construction de l'équipement pèsent sur les charges de fonctionnement.

Afin de financer les travaux de maintenance préventive des installations et équipements de l'établissement pouvant s'étaler sur plusieurs années, la communauté de communes est invitée à constituer une provision pour charge à répartir à condition d'établir au préalable un plan pluriannuel d'entretien.

La communauté de communes Loue Lison doit mettre en place une véritable comptabilité analytique lui permettant de déterminer les charges et recettes de chaque activité ainsi que les outils pérennes contribuant à la connaissance de l'origine des clients. Afin de limiter la charge de fonctionnement du NAUTILLOUE pesant sur les contribuables de la CCLL, cette dernière pourrait étudier les conditions de mise en œuvre de tarifs différenciés entre les résidents de la CCLL et les non-résidents. L'objectif principal de cette comptabilité analytique devant être de limiter le déficit de cet équipement.

Enfin, au regard des enjeux financiers que représente la régie de recettes, cette dernière devra faire l'objet d'un suivi particulier en collaboration avec le comptable public.

ANNEXES

Annexe n° 1. La qualité de l'information budgétaire et financière – La situation patrimoniale de la communauté de communes	89
Annexe n° 2. Enquête sur le réseau routier intercommunal – Détail des emprunts « voirie » transférés	90
Annexe n° 3. Enquête sur le réseau routier intercommunal – Répartition des missions entre la CC Loue Lison et les communes membres selon le règlement de voirie	91
Annexe n° 4. Enquête sur le réseau routier intercommunal – Liste des conventions de délégation de maîtrise d'ouvrage signées en 2018 et 2019.....	93
Annexe n° 5. Enquête sur le réseau routier intercommunal – Bilan sur les dépenses de fonctionnement hors personnels et sur les dépenses de fonctionnement.....	94
Annexe n° 6. Enquête sur le réseau routier intercommunal – Analyse des modalités d'exécution du marché d'entretien de la voirie.....	95
Annexe n° 7. Enquête sur le réseau routier intercommunal – Analyse des modalités d'exécution du marché de rénovation de la voirie	96

Annexe n° 1. La qualité de l'information budgétaire et financière – La situation patrimoniale de la communauté de communes

Tableau n° 43 : Rapprochement de la balance réglementaire du compte de gestion 2019 et de l'état d'inventaire au 31 décembre 2019

Libellé	Budget principal 2019 CDG - balances des comptes 20-21-22- 24-26-27-28			Budget principal Etat actif du comptable			Budget principal Inventaire de l'ordonnateur au 31/12/2019		
	Balance de sortie (=montant brut au bilan)	Amort.	VNC calculée au 31/12/2019	Brut	Amort	Net	Brut	Amort.	Net
Immobilisations incorporelles									
Subvention équipements versées (c.204)	1 126 836 €	129 197 €	997 639 €	1 126 836 €	80 405 €	1 046 430 €	1 113 476 €	210 122 €	903 354 €
Autres immobilisations incorporelles (c.20 (sauf 204))	393 801 €	189 177 €	204 623 €	393 801 €	149 140 €	244 661 €	493 805 €	186 035 €	307 770 €
Immobilisations corporelles									
1/ En toute propriété									
Terrains en toute propriété (c.211+212)	530 824 €	0 €	530 824 €	530 824 €	0 €	530 824 €	530 824 €	0 €	530 824 €
Constructions en toute propriété (c.213)	21 747 318 €	40 903 €	21 706 414 €	21 747 318 €	27 059 €	21 720 258 €	21 775 255 €	40 903 €	21 734 352 €
Cconstruction sur sol d'autrui en toute propriété (c.214)	487 927 €	0 €	487 927 €	487 927 €	0 €	487 927 €	497 653 €	0 €	497 653 €
Réseaux installations voirie réseaux divers (c.2151 à 2158)	5 202 243 €	79 839 €	5 122 404 €	5 202 243 €	19 748 €	5 182 495 €	4 842 400 €	90 476 €	4 751 924 €
Autres immobilisations corporelles (c.218)	1 023 403 €	559 018 €	464 385 €	1 023 403 €	436 342 €	587 062 €	1 021 474 €	610 473 €	411 001 €
Immobilisations corporelles en cours (c.231)	2 283 645 €	0 €	2 283 645 €	2 283 645 €	0 €	2 283 645 €	677 315 €	0 €	677 315 €
Immobilisations mises en concession ou à disposition (c.242)	5 719 €	0 €	5 719 €	5 719 €	0 €	5 719 €	0 €	0 €	0 €
2/ Reçues au titre d'une mise à disposition									
Agencements et aménagements de terrain (c.2173)	149 818 €	0 €	149 818 €	149 818 €	0 €	149 818 €	149 818 €	0 €	149 818 €
Installations, matériel et outillage techniques (c.2175)	14 392 667 €	0 €	14 392 667 €	14 392 667 €	0 €	14 392 667 €	15 967 346 €	0 €	15 967 346 €
Immobilisations financières									
Participations et créances rattachées (c.26 sauf 269)	6 500 €	0 €	6 500 €	6 500 €	0 €	6 500 €	6 500 €	0 €	6 500 €
Autres titres immobilisés (c.272+276)	347 596 €	0 €	347 596 €	347 596 €	0 €	347 596 €	255 250 €	0 €	255 250 €
Total	47 698 296 €	998 135 €	46 700 162 €	47 698 296 €	712 693 €	46 985 603 €	47 331 116 €	1 138 009 €	46 193 108 €

Annexe n° 2. Enquête sur le réseau routier intercommunal – Détail des emprunts « voirie » transférés

Communes	Montant initial de l'emprunt	Capital restant dû au 01/01/2018	% voirie sur emprunt total	Capital restant dû transféré au 01/01/2018	Annuités 2018 remboursées	Annuités 2019 remboursées
BUFFARD	40 000 €	27 293,75 €	100,00%	27 293,75 €	3 873 €	3 986 €
FLAGEY	80 000 €	26 004,14 €	100,00%	26 004,14 €	6 132 €	6 372 €
LAVANS QUINGEY	18 600 €	10 360,84 €	100,00%	10 360,84 €	3 730 €	3 773 €
MONTMAHOUX	81 762 €	67 284,90 €	100,00%	67 284,90 €	1 992 €	2 309 €
Sous-total emprunts 100 % voirie				130 943,63 €	15 727 €	16 440 €
AMONDANS	60 000 €	25 748,48 €	44,93%	11 568,79 €	4 568 €	4 647 €
CUSSEY SUR LISON	190 000 €	156 394,00 €	6,52%	10 196,89 €	380 €	397 €
DESERVILLERS	50 000 €	35 290,00 €	63,33%	22 349,16 €	3 071 €	3 110 €
EPEUGNEY	164 000 €	132 737,79 €	6,79%	9 012,90 €	1 110 €	1 145 €
EPEUGNEY	220 000 €	181 811,52 €	8,32%	15 126,72 €		
ETERNOZ	150 000 €	150 000,00 €	80,00%	120 000,00 €	7 304 €	7 398 €
FERTANS	220 000 €	149 475,91 €	40,32%	60 268,69 €	3 267 €	3 402 €
FERTANS	130 000 €	63 830,44 €	17,28%	11 029,90 €	1 262 €	1 293 €
LAVANS QUINGEY	60 000 €	19 331,93 €	39,54%	7 643,85 €	1 915 €	1 991 €
LAVANS QUINGEY	25 000 €	24 591,02 €	14,35%	3 528,81 €		
RONCHAUX	350 000 €	282 054,00 €	12,00%	33 846,48 €	1 054 €	1 102 €
REUGNEY	55 000 €	49 823,00 €	29,06%	14 478,56 €	1 525 €	1 545 €
ROUHE	90 000 €	15 583,35 €	16,06%	2 502,69 €	2 155 €	2 214 €
ROUHE	80 000 €	51 037,20 €	20,49%	10 457,52 €		
LONGEVILLE	50 000 €	47 015,43 €	60,99%	28 674,71 €	1 849 €	1 877 €
Sous-total emprunts mixtes				360 685,66 €	29 459 €	30 122 €
Total				491 629,29 €	45 186 €	46 561 €

Source : délibérations du conseil communautaire du 19 novembre 2018 (emprunts 100 % voirie et emprunts mixtes) et du 10 septembre 2019 (transfert emprunt pour la commune de Longeville).

Annexe n° 3. Enquête sur le réseau routier intercommunal – Répartition des missions entre la CC Loue Lison et les communes membres selon le règlement de voirie

Compétences	Dispositions du règlement de voirie
Compétences de la CCLL	
Aménagement	<p>La CC prend en charge les travaux portant sur :</p> <p>« - Tous les travaux concernant la chaussée y compris l'élargissement de voie. Si des remblaiements de caves ou galeries situés sous la chaussée et des acquisitions foncières sont nécessaires, ils restent à la charge de la commune.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La structure de la voie - Le revêtement, le type de revêtement des chaussées est proposé par la commission voirie - Mise à niveau d'ouvrages sur les voies d'intérêt communautaire à l'occasion de travaux engagés par la communauté de communes ».
Entretien de la voirie communautaire	La CC « assure l'ensemble des actions pour maintenir la qualité de la route afin d'assurer aux usagers des conditions de sécurité et de confort sur l'ensemble de la voirie communautaire. »
Entretien courant	<p>La CC « assure l'ensemble des activités curatives pour traiter des dégradations ponctuelles, en dehors de tous dommages accidentels, telles que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les déformations : affaissements, flaches, ornières, - Les fissures : fissures longitudinales et transversales, faïençage, - Les arrachements : nids de poule, pelage, plumage, - Les remontées de liant : ressuage ».
Entretien préventif	<p>« L'entretien préventif se fait sur les itinéraires dotés de bonnes caractéristiques structurelles. Sur ces itinéraires, les travaux d'entretien doivent être programmés avant que les dégradations n'atteignent une gravité pouvant mettre en cause la conservation de la chaussée, la sécurité et le confort des usagers ou l'intégrité de la couche de surface.</p> <p>Plusieurs types d'intervention peuvent être distingués :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Couche d'usure mince pour imperméabiliser la chaussée et améliorer l'adhérence (enduit), - Couche de surface pour améliorer l'uni (enduit), - Couche épaisse pour redonner de la portance à la chaussée (enrobé) ».
Entretien des dépendances à la charge de la CC	Mise à niveau d'accotement, par apport de matériaux, suite à travaux.
Compétences des communes	

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

<i>Compétences</i>	Dispositions du règlement de voirie
<i>Entretien de la voirie à la charge de la commune</i>	Nettoyage des chaussées et balayage des chaussées hors travaux de voirie.
<i>Entretien des dépendances à la charge</i>	Entretien des murs de soutènement, des talus, des accotements et fossés, des trottoirs, des arbres et des espaces verts, des égouts, des installations implantées dans l'emprise des voies publiques (bornes, barrières, candélabres, ilot directionnel, bac à fleurs, etc.....), des parkings, des canalisations unitaire, eaux pluviales et assainissement ainsi que leurs accessoires, des saignées et des ouvrages d'art.
<i>Signalisation</i>	La signalisation horizontale et verticale est à la charge des communes
<i>Trottoirs, Ouvrages d'art, murs de soutènement, aménagements de sécurité et aménagements centre bourg:</i>	<p>« La construction de trottoirs, la reconstruction et les travaux concernant les ouvrages d'art et les murs de soutènement sont à la charge des communes de même que les aménagements de sécurité (plateaux surélevés, couloir de bus devant les écoles, etc....) et les aménagements de centre bourg. »</p> <p>Possibilité de participation de la CCLL aux travaux sous forme de fonds de concours.</p>
<i>Travaux de fauchage et élagage</i>	Ils sont à la charge des communes.
<i>Viabilité hivernale</i>	A la charge des communes.
<i>Liste des domaines exclus de la compétence de la CLL</i>	L'éclairage public, les feux tricolores, tout système électrique de signalisation ou non, le mobilier urbain (barrières, etc.), le fleurissement, l'embellissement, les espaces verts, les plaques et numéros apposés dans les rues, le nettoyage, balayage des caniveaux, grilles d'évacuation et regards des dispositifs d'évacuation des eaux de chaussée, la propreté des trottoirs et abords, les cours, les places et squares aménagés ou aménageables, les parkings situés hors de la voie publique, les ruelles piétonnes, les escaliers, les ralentisseurs type dos d'âne, type trapézoïdal et type coussin Les réseaux secs et humides, les enfouissements ou déplacement de réseaux, les mises à niveau d'ouvrages sur les routes départementales (bouche à clé, tampon regard de visite, chambre PTT,.....) et les aménagements paysagers.

Annexe n° 4. Enquête sur le réseau routier intercommunal – Liste des conventions de délégation de maîtrise d’ouvrage signées en 2018 et 2019

Communes signataires	Années de signature de la convention	Libellé opération	Maître d'ouvrage désigné par la convention	Subvention DETR				Coût final des travaux	Montant final de la part des travaux à la charge de la CCLL		Montant DETR versé à la CCLL par la préfecture du Doubs	Montant final de la participation de la commune en cas de maîtrise d'ouvrage par la CCLL
				Montant dépense subventionnable mentionné dans arrêté	Montant DETR attribué par la préfecture du Doubs	Taux subvention	Date arrêté préfecture du Doubs		Montant HT	Montant TTC		
Amancey	2018	Rue du Four	CCLL	38 950 €	13 633 €	35%	12/06/2017	39 998 €	29 430 €	35 316 €	en cours	10 568 €
Etenoz	2018/2019	diverses rues	Commune d'Etenoz	84 512 €	33 805 €	40%	09/08/2017	93 807 €	88 704 €	106 445 €	en cours	SO
Lavans-Quingey	2018	Travaux d'aménagement rue du Puits à Lavans Quingey	Commune de Lavans Quingey	27 405 €	8 222 €	30%	11/07/2018	83 019 €	17 037 €	20 444 €	en cours	SO
Lizine	2018	Travaux d'aménagement de voirie rue Simolière et rue Eglise	Commune de Lizine	88 771 €	31 070 €	35%	11/07/2018	219 317 €	19 500 €	23 400 €	en cours	SO
Silley	2018	Travaux d'aménagement de la rue des vergers	Commune de Silley	109 270 €	38 245 €	35%	11/07/2018	109 270 €	45 684 €	54 821 €	38 245 €	SO
Charnay	2019	Travaux d'aménagement du chemin des Planches	CCLL	38 165 €	13 358 €	35%	11/07/2018	38 728 €	28 989 €	34 787 €	13 358 €	9 739 €
Myon	2018	Travaux d'aménagement de voirie rue des Vallières	Commune de Myon	115 066 €	46 026 €	40%	26/06/2017	11 233 €	11 233 €	13 480 €	Notification subvention DETR à la commune - Reversement part subvention à la CCLL par la commune	SO

Annexe n° 5. Enquête sur le réseau routier intercommunal – Bilan sur les dépenses de fonctionnement hors personnels et sur les dépenses de fonctionnement

	2017	2018	2019
Dépenses de fonctionnement - compte 615231	60 358,80 €	197 680,08 €	155 172,92 €
Dépenses de fonctionnement - 66111	80,39 €	2,75 €	0,00 €
Dépenses de fonctionnement - compte 661131			25 201,71 €
Total dépenses de fonctionnement	60 439,19 €	197 682,83 €	180 374,63 €
Dépenses d'investissement - compte 2031		2 268,00 €	
Dépenses d'investissement - compte 2317	276 671,36 €	115 193,28 €	1 004 653,05 €
Dépenses d'investissement - compte 458	159 507,54 €	11 686,60 €	
Remboursement capital des emprunts voirie	133 877,76 €	87 699,97 €	170 800,84 €
Compte 1641	133 877,76 €	87 699,97 €	79 053,54 €
Compte 168741 - Annuités 2018			45 185,88 €
Compte 168741 - Annuités 2019			46 561,42 €
Total dépenses d'investissement	570 056,66 €	216 847,85 €	1 175 453,89 €

Source : tableau des mandats 2017, 2018 et 2019 de la CCLL.

Annexe n° 6. Enquête sur le réseau routier intercommunal – Analyse des modalités d'exécution du marché d'entretien de la voirie

N° Lot	2018					2019				
	Qtés commandées	Technique	Qtés exécutées	Dates des BC	Dépenses exécutées TTC	Qtés commandées	Technique	Qtés exécutées	Dates des BC	Dépenses exécutées TTC
1	7,5 T	Emplois partiels manuels	7,5 T	12/06/2018	13 455 €	7,5 T	Emplois partiels manuels	5,5 T	09/04/2019	9 867 €
2	5,5 T	Emplois partiels manuels	5,5 T	12/06/2018	9 570 €	5,5 T	Emplois partiels manuels	5,5 T	24/04/2019	9 570 €
3	5,5 T	Emplois partiels manuels	5,5 T	12/06/2018	9 570 €	6 T	Emplois partiels manuels	6 T	27/05/2019	10 440 €
4	6,5 T	Emplois partiels manuels	6,5 T	12/06/2018	11 310 €	7,5 T	Emplois partiels manuels	7,5 T	27/05/2019	13 050 €
5	7 T	Emplois partiels manuels	7 T	12/06/2018	12 180 €	7 T	Emplois partiels manuels	7 T	23/04/2019	12 180 €
6	15 T	Emplois partiels manuels	15 T	12/06/2018	13 500 €	10 T	Emplois partiels manuels	10 T	25/04/2019	9 081 €
7	12 T	Emplois partiels manuels	12 T	12/06/2018	10 800 €	8 T	Emplois partiels manuels	8 T	07/05/2018	7 322 €
8	6,5 T	Emplois partiels manuels	6,5 T	12/06/2018	11 653 €	6,5 T	Emplois partiels manuels	6,5 T	07/05/2019	11 653 €
9	2,5 T	Emplois partiels manuels	2,5 T	12/06/2018	4 485 €	2,5 T	Emplois partiels manuels	2,5 T	14/05/2019	4 485 €
10	10 T	Emplois partiels manuels	10 T	12/06/2018	17 928 €	8 T	Emplois partiels manuels	8 T	07/05/2019	14 342 €
11	17 T	Point à temps automatique	17 T	12/06/2018	17 985 €	18,5 T	Point à temps automatique	18,5 T	14/05/2019 et 21/08/2019	19 572 €
12	20 T	Emplois partiels manuels	20 T	12/06/2018	18 000 €	10 T	Emplois partiels manuels	10 T	25/04/2019	9 081 €
13	6 T	Emplois partiels manuels	6 T	12/06/2018	5 400 €	4,5 T	Emplois partiels manuels	4,5 T	27/05/2019	4 119 €
14	7,5 T	Emplois partiels manuels	7,5 T	12/06/2018	6 750 €	7,5 T	Emplois partiels manuels	7,5 T	27/05/2019	6 865 €

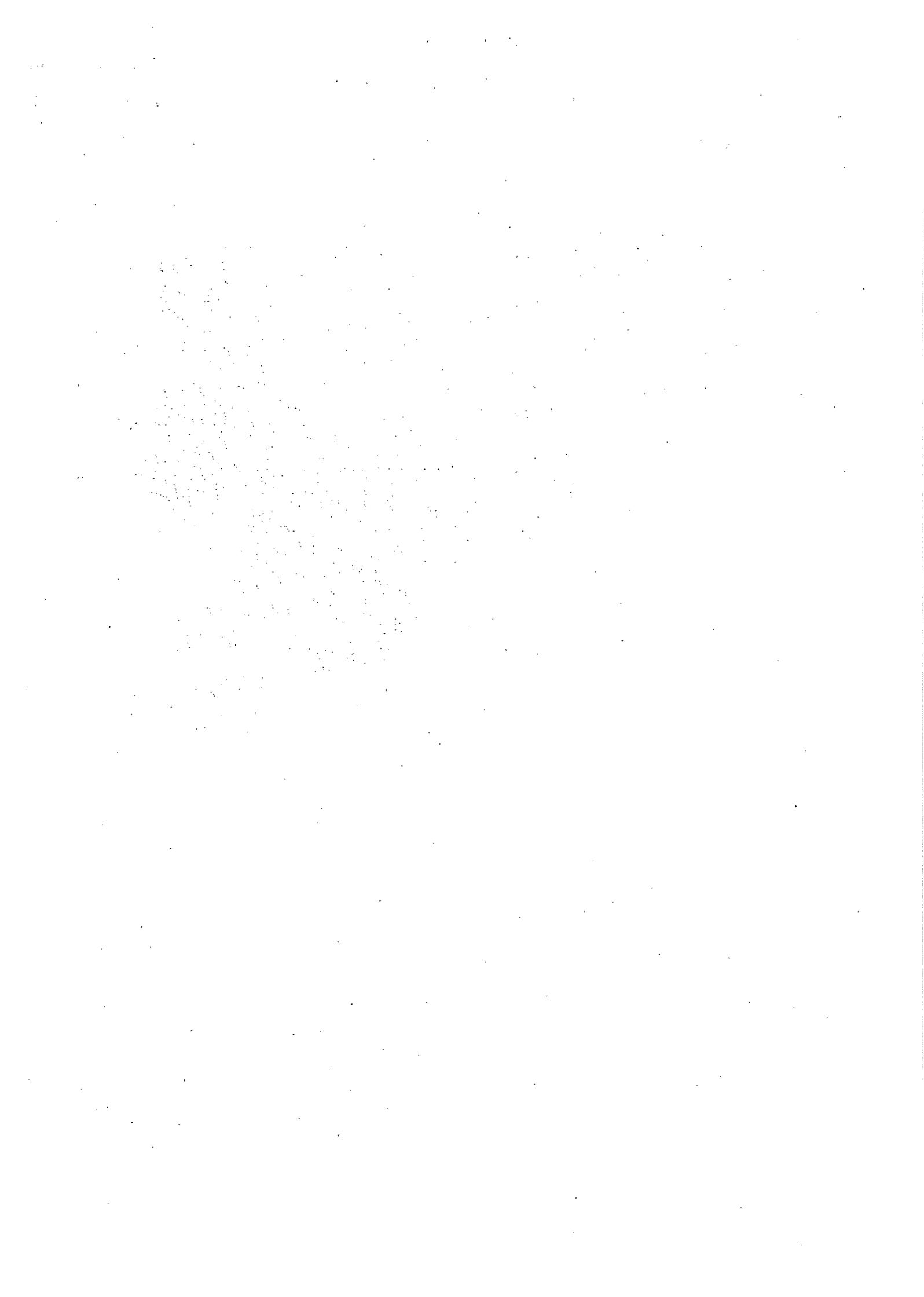
Annexe n° 7. Enquête sur le réseau routier intercommunal – Analyse des modalités d'exécution du marché de rénovation de la voirie

Communes	Voie rénovée	Dépenses HT (y compris sous traitance)	Dépenses TTC	Emission titre DETR sur exercice 2019 (oui/non)	Montants HT des dépenses éligibles retenues	Montants définitifs DETR si réponse oui	Montants estimatifs DETR si réponse non	Communes ex-CCPO, ex-CCALL ou ex-CCQ	Montants AC DI* voirie	Montants théoriques FCTVA	Coûts nets estimatifs à la charge de la CCLL
LAVANS QUINGEY	Chemin des Alouettes	19 804 €	23 764 €	Pas de DETR				ex-CCCQ	8 538,20 €	3 898 €	11 328 €
RENNES SUR LOUE	Route de chay	16 736 €	20 083 €	Non			5 021 €	ex-CCCQ	6 070,90 €	3 294 €	5 697 €
CHENECEY BUILLON	Rue combe Tollin	35 084 €	42 101 €	Non			10 525 €	ex-CCCQ	16 541,80 €	6 906 €	8 127 €
CUSSEY SUR LISON	Rue du Lavoir	28 047 €	33 656 €	Non			8 414 €	ex-CCCQ	2 448,60 €	5 521 €	17 272 €
BOLANDOZ	Route de Flagey	90 222 €	108 266 €	oui	90 222 €	27 067 €	0 €	ex-CCALL	5 265,48 €	17 760 €	58 174 €
NANS SOUS SAINTE ANNE	Rues du Four et de la Vigne	104 559 €	125 471 €	oui	104 559 €	31 368 €	0 €	ex-CCALL	2 604,80 €	20 582 €	70 916 €
CHANTRANS	Rue Haute	27 620 €	33 144 €	Non			8 286 €	ex-CCPO		5 437 €	19 421 €
CHASSAGNE SAINT DENIS	VC n°3 de Chassagne à Flagey	206 496 €	247 795 €	oui	206 496 €	61 949 €	0 €	ex-CCPO		40 648 €	145 198 €
REUGNEY	Rues de Marcon et Saint-Joseph	58 462 €	70 155 €	Non			17 539 €	ex-CCALL	9 402,80 €	11 508 €	31 705 €
TARCENAY FOUCHERANS	Rue de la poste	63 796 €	76 556 €	Non			19 139 €	ex-CCPO		12 558 €	44 859 €
ORNANS	Chemin d'Ully	35 831 €	42 997 €	Non			10 749 €	ex-CCPO		7 053 €	25 195 €
TOTAL		686 656 €	823 988 €		401 277 €	120 383 €	79 673 €		50 873 €	135 167 €	437 892 €

* AC DI : attribution de compensation dépenses d'investissement voirie

Il est précisé que l'opération pour la commune de Lavans Quingey (chemin rural) n'était pas éligible à une subvention DETR.

Au regard de son montant, l'opération pour la commune de Longeville n'a pas été retenue.





Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté

28-30 rue Pasteur – CS 71199 – 21011 DIJON Cedex

bourgognefranchecomte@crtc.ccomptes.fr

Site Internet : <http://www.ccomptes.fr/fr/crc-bourgogne-franche-comte>



CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE

EA210331

- 3 SEP. 2021

ARRIVEE GREFFE

Chambre Régionale des Comptes
28-30 rue Pasteur
21011 DIJON CEDEX

Ornans, le 02 septembre 2021

Objet : rapport d'observations définitives-réponse

Monsieur,

Pour faire suite à l'envoi du rapport d'observations définitives sur les comptes et la gestion de la CCLL pour la période 2017 et suivants, je vous prie de trouver ci-après nos dernières réponses/remarques :

En 1^{er} lieu, je remercie Messieurs Farenc et Très d'avoir pris en compte certaines de nos observations sur le rapport d'observations provisoires.

Sur la programmation/projection d'investissements, l'objectif de l'Exécutif est d'aboutir fin 2021 à l'écriture du projet de mandat qui se déclinera en Plan pluriannuel d'actions tant en investissement qu'en fonctionnement à l'occasion des orientations budgétaires 2022 et suivantes. Une attention particulière sera portée sur Nautiloue avec la mise en œuvre des provisions en lien avec le plan de maintenance/renouvellement.

Sur le rattachement des charges et produits, les services améliorent chaque année la procédure des engagements, préalable indispensable au rattachement.

Sur la compétence Voirie, je relève deux points :

- effectivement, elle est atypique mais elle répond aux besoins des communes. La CCLL saisira chaque occasion pour tendre vers un maillage plus uniforme.
- A propos de l'augmentation du pourcentage de voirie dégradée entre 2017 et 2019, cette évolution est à nuancer puisque en 2017, le diagnostic portait sur 506 kms de voirie potentiellement d'intérêt communautaire alors qu'en 2019, il porte sur 374 kms transférés par les communes et donc forcément, une voirie plutôt en mauvais état.

Enfin, l'écriture en cours du projet de mandat s'inscrit dans un objectif de désendettement et d'amélioration de la CAF de la communauté de communes.

Je note qu'un point important manque au rapport ; il s'agit du *programme LEADER* qui pèse pourtant sur la situation financière et l'image de la CCLL. En effet, la communauté de communes n'a perçu que 150 000€ de subvention pour l'animation du programme 2014-2017 contre 505 000€ prévus sur 2014-2020, ce qui pèse sur nos recettes de fonctionnement. D'autre part, à cette heure, seul un porteur de projet a perçu sa subvention de 5 511€ pour un cout d'opération mineur de 7 874€. Pour information, l'enveloppe globale du programme attribuée à la Communauté de Communes Loue Lison s'élève à 2 320 880 €.

Pour conclure, veuillez trouver ci-dessous le planning de réponse aux 8 recommandations de la chambre :

Recommandation n°1	Conseil fin 2021
Recommandation n°2	Conseil automne 2021
Recommandation n°3	Automne 2021
Recommandation n°4	Dès le DOB 2022
Recommandation n°5	Dès le vote des CA/BP 2022
Recommandation n°6	Fin 2021
Recommandation n°7	Conseil 29/06/2021+conseil automne 2021
Recommandation n°8	Dès le BP2022

Vous souhaitant bonne réception de ces éléments et dans l'attente, je vous prie de croire, **Monsieur**, en l'expression de mes respectueuses salutations.

Jean-Claude GRENIER
Président

