



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE BELLE-ÎLE-EN-MER (Département du Morbihan)

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 1^{er} septembre 2022.

TABLE DES MATIÈRES

1	BELLE-ÎLE-EN-MER, LA PLUS ÉTENDUE DES ÎLES BRETONNES.....	8
1.1	Une île dotée des principaux services publics	8
1.2	L'une des intercommunalités françaises les moins peuplées.....	9
1.3	Le tissu socio –économique	10
1.3.1	Une population de plus en plus âgée	10
1.3.2	Une activité économique principalement liée au secteur touristique	11
1.3.3	Un soutien important au secteur agricole	11
1.4	La CCBI dispose de documents d'orientation, sauf en matière de développement durable.....	12
1.5	Des relations constructives avec l'association des îles du Ponant (AIP).....	13
2	UNE INTÉGRATION INTERCOMMUNALE INACHEVÉE	14
2.1	Une coopération territoriale de plus de 50 ans.....	14
2.1.1	Une coopération ancienne, mais limitée.....	14
2.1.2	L'échec du projet de commune nouvelle à l'échelle de l'île	15
2.1.3	Une procédure inadéquate de définition de l'intérêt communautaire	15
2.1.4	Des compétences qui ne sont pas toujours exercées au bon niveau	16
2.2	Des enjeux stratégiques hors du champ communautaire	16
2.2.1	La « politique du logement et du cadre de vie » : une priorité communautaire sans prise de compétence.....	16
2.2.2	L'évolution du nombre de résidences secondaires amplifie la pression foncière existante.....	18
2.2.3	Une faible connaissance de l'habitat insulaire peu propice à une vision d'ensemble de l'EPCI.....	18
2.2.4	Des services d'administration du droit des sol (ADS) qui restent communaux	19
2.2.5	Des plans locaux d'urbanisme établis à l'échelle communale	20
2.3	Un projet de territoire a minima et une réticence à la mutualisation	20
2.3.1	Le projet de territoire : davantage une liste de projets communaux et communautaires qu'un projet stratégique de développement de l'île	20
2.3.2	Une mutualisation des services qui peine à se développer.....	22
2.4	Une gestion des déchets servie par une vision à long terme.....	23
2.4.1	Le contexte, les moyens de la gestion et les volumes de déchets collectés sur l'île.....	23
2.4.2	Des objectifs qui ne sont pas encore atteints, du fait des spécificités insulaires.....	25
2.5	D'autres compétences qui nécessitent davantage de vigilance.....	26
2.5.1	Le développement économique : une offre publique absente au niveau des locaux et des zones d'activités	26
2.5.2	L'office de tourisme de Belle-Île-en-Mer : un déséquilibre financier en 2021... ..	27
2.5.3	Le dépôt d'hydrocarbures : un équipement en marge de la transition énergétique	28
2.5.4	L'eau et l'assainissement collectif : un réseau à entretenir	30
2.5.5	L'assainissement non collectif : un équilibre financier difficile à atteindre	31

2.5.6	L'aérodrome : un équipement structurellement soutenu par le contribuable	31
2.5.7	L'abattoir : le déséquilibre financier s'accroît faute d'actualisation des tarifs.....	32
3	UNE DIMENSION STRATÉGIQUE À REMETTRE AU CŒUR DE LA GOUVERNANCE ET DU FONCTIONNEMENT	34
3.1	La gouvernance	34
3.1.1	Le conseil communautaire.....	34
3.1.2	L'exécutif	34
3.1.3	L'absence de pacte de gouvernance et de consultation sur les modalités de fonctionnement lors du dernier renouvellement de mandat	37
3.1.4	Des décisions bien rédigées mais pas toujours suffisamment formalisées.....	37
3.1.5	La gestion des conflits d'intérêts et les déclarations obligatoires à la HATVP ..	38
3.1.6	Une information des élus et des citoyens à compléter	38
3.2	L'organisation et le fonctionnement des services.....	39
3.2.1	L'organisation des services	39
3.2.2	La gestion des ressources humaines	41
3.2.3	Une gestion des systèmes d'information qui s'améliore.....	43
3.2.4	Une mise en concurrence insuffisante en matière de commande publique.....	44
4	LA GESTION COMPTABLE ET FINANCIÈRE	47
4.1	Une gestion comptable et budgétaire globalement fiable	47
4.2	Une situation financière satisfaisante, mais sensible aux besoins des budgets annexes.....	48
4.2.1	Un budget principal équilibré.....	48
4.2.2	Le soutien indispensable du budget principal aux budgets annexes	49
4.2.3	Un effort d'équipement significatif de la communauté.....	51
4.2.4	Ensemble des budgets : un endettement au plus bas et une trésorerie excédentaire	53
4.2.5	L'impact de la crise sanitaire.....	54
4.3	Une allocation des ressources qui tiraille le bloc communal.....	54
4.3.1	L'absence de dispositif de solidarité entre communes et EPCI	54
4.3.2	Des communes membres disposant d'une solide assise financière.....	55
4.3.3	Une modeste rétrocession de dotation d'insularité des communes à leur EPCI	55
4.4	Les enjeux prospectifs.....	56

SYNTHÈSE

La chambre a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes de Belle-Ile-en Mer (CCBI) à compter de l'année 2017. La CCBI, qui regroupe sur 85 km² les quatre communes¹ de l'île morbihannaise et leurs 5 611 habitants, emploie 69 équivalents temps plein (ETP) fin 2021 et gère 10,5 M€ de budget de fonctionnement en 2021.

Une dynamique intercommunale à conforter

La CCBI est un établissement public de coopération intercommunal ancien, d'abord sous le statut de syndicat mixte, puis de district. Son maintien résulte de l'échec de la fusion des communes insulaires. Il exerce des compétences nombreuses, en lien avec l'insularité et la fréquentation touristique (450 000 visiteurs par an), laissant toutefois des compétences stratégiques aux mains des communes.

Ainsi, si la gestion des déchets notamment, a profité d'une vision à long terme et à l'échelle du territoire, ce n'est pas le cas du droit des sols, de l'urbanisme ou du logement. Sur ces sujets, les communes ont fait le choix de rester seules responsables sur leur territoire des plans locaux de l'urbanisme et de l'habitat, privant ainsi la communauté de communes des outils de mise en œuvre de l'un de ses objectifs prioritaires.

Pour accompagner l'attractivité grandissante de l'île, la communauté doit s'inscrire davantage dans les enjeux d'avenir en termes d'habitat et de développement économique, tout en poursuivant les efforts entrepris en matière de soutien à l'agriculture, de protection des espaces naturels, d'optimisation de la gestion des déchets et de contrôle des installations d'assainissement non collectif, qui présentent des risques spécifiques.

Une gouvernance à recentrer sur les aspects stratégiques, un pilotage à améliorer

Du fait des délégations restreintes de l'exécutif, le conseil est amené à aborder de nombreux sujets, y compris de gestion courante, ce qui l'éloigne des domaines stratégiques pour préparer l'île aux défis de demain. La *feuille de route 2021-2026*, qui fait office de projet de territoire, ne dispose d'ailleurs d'aucun dispositif de suivi ou d'évaluation.

En outre, malgré la modestie des effectifs et des ressources des communes, le schéma de mutualisation 2016-2020 n'a été que marginalement mis en œuvre et n'a fait l'objet d'aucun suivi. Si elles sont pertinentes, les actions accomplies sont rares (mission foncière agricole, plan vélo) alors que les possibilités sont réelles, tant dans les services que sur les activités (cantines, prêts de matériels, informatique).

Enfin, à l'occasion de son contrôle, la chambre a pu constater à la fois une charge de travail importante et continue pour les personnels, et un *turn-over* préjudiciable dans les services, pour lesquels il convient de rechercher des solutions.

¹ Le Palais, Bangor, Locmaria et Sauzon.

Une bonne situation financière, en partie du fait d'un réel soutien public

Si l'insularité présente des atouts, elle génère également de nombreuses contraintes auxquelles doit faire face l'EPCI : dépendance aux liaisons maritimes, disponibilité du foncier, difficulté d'accès à certains services publics, surcoût des produits ou sur-fréquentation touristique.

La communauté n'en est pas pour autant oubliée des pouvoirs publics puisque ses investissements sont fortement subventionnés et ses communes ont obtenu en 2017 une dotation spécialement créée, appelée dotation communale d'insularité (DCI). La part réduite de cette dernière reversée depuis 2019 par les communes à la CCBI nuit toutefois au développement de son action.

La situation financière de la communauté est équilibrée même si plusieurs activités gérées au sein de budgets annexes imposent un soutien annuel de la part du budget principal (aérodrome, abattoir, centre de secours et transports).

En outre, l'ambitieux plan pluriannuel d'investissement des prochaines années, avec notamment deux projets majeurs (complexe sportif du Gouerch à 5 M€ et raccordement du dépôt d'hydrocarbures à l'avant-port à 2,7 M€), doit encore faire l'objet d'arbitrages.

RECOMMANDATIONS

Sur le fondement des observations du rapport, la chambre formule les recommandations et rappels au respect des lois et règlements suivants :

- Recommandation n° 1** Évaluer globalement, au niveau communautaire, les problématiques de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat sur l'île, en envisageant la prise de compétence relative au plan local d'urbanisme intercommunal et habitat (PLUIH)..... 20
- Recommandation n° 2** Compléter le projet de territoire 2021-2026 en définissant des priorités, un échéancier, les modalités de financement et des indicateurs de suivi..... 21
- Recommandation n° 3** Développer les mutualisations, notamment au niveau des services et des moyens techniques. 23
- Recommandation n° 4** Développer une offre d'accueil dans les zones d'activités de la communauté. 27
- Recommandation n° 5** Actualiser *a minima* au niveau de l'inflation les tarifs de l'abattoir. 33
- Recommandation n° 6** Revoir, dès la prochaine réunion du conseil communautaire, le montant des indemnités de fonctions des élus, pour se conformer aux dispositions de l'article L. 5211-12 du CGCT. 35
- Recommandation n° 7** Revoir le périmètre des délégations confiées à la présidente, au bureau, élus et services, en considérant l'opportunité de positionner le conseil communautaire sur les enjeux stratégiques..... 36
- Recommandation n° 8** Débattre et délibérer sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public et sur les autres modalités prévues conformément aux dispositions de l'article L. 5211-11-2 du CGCT depuis 2019..... 37
- Recommandation n° 9** Définir plus précisément les dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêts dans le règlement intérieur. 38
- Recommandation n° 10** Publier sur le site internet de la communauté les informations manquantes requises par la réglementation : documents budgétaires et comptables, marchés publics, rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics. 39
- Recommandation n° 11** Fiabiliser l'état du personnel et veiller, conformément aux instructions budgétaires, à l'annexer au budget primitif et au compte administratif. 42
- Recommandation n° 12** Respecter les principes d'égalité de traitement des candidats, de liberté d'accès et de transparence des procédures, conformément aux dispositions de l'article L. 3 du code de la commande publique..... 46
- Recommandation n° 13** Assurer l'autonomie financière des budgets annexes SPIC (déchets, SPANC, aérodrome et abattoir) en les dotant de leur propre compte au Trésor..... 51
- Recommandation n° 14** Soumettre à l'approbation du conseil communautaire un plan pluriannuel d'investissement (PPI) exhaustif, régulièrement mis à jour, documenté sur les prévisions de recettes, et courant jusqu'au terme du mandat. 56

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans son résumé.

Il est par ailleurs rappelé que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières pose l'obligation, dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, de présenter, dans un rapport de suites, les actions entreprises à la suite des recommandations mais aussi de l'ensemble des observations de la chambre.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes de Belle-Île-en-Mer (CCBI) à compter de l'exercice 2017. Ce contrôle a été ouvert par lettre de la chambre du 22 novembre 2021 adressée à sa présidente, Mme Annaïck Huchet. Son prédécesseur, M. Frédéric Le Gars, a été informé de ce contrôle par lettre du même jour.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 1^{er} avril 2022 avec la présidente de la communauté. Il a eu lieu le 5 avril 2022 avec son prédécesseur.

La chambre, lors de sa séance du 25 avril 2022, a arrêté ses observations provisoires, qui ont été adressées le 23 mai 2022 à Mme Huchet et à M. Le Gars. Des extraits ont été également adressés aux tiers mis en cause.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 1^{er} septembre 2022, a arrêté ses observations définitives.

Avertissement

L'instruction de ce rapport et la procédure contradictoire se sont déroulées avant la forte hausse des prix constatée depuis plusieurs mois.

Les possibles incidences de cette forte inflation sur les thématiques abordées, notamment la situation financière, n'ont donc pu être prises en compte dans les observations qui suivent.

1 BELLE-ÎLE-EN-MER, LA PLUS ÉTENDUE DES ÎLES BRETONNES

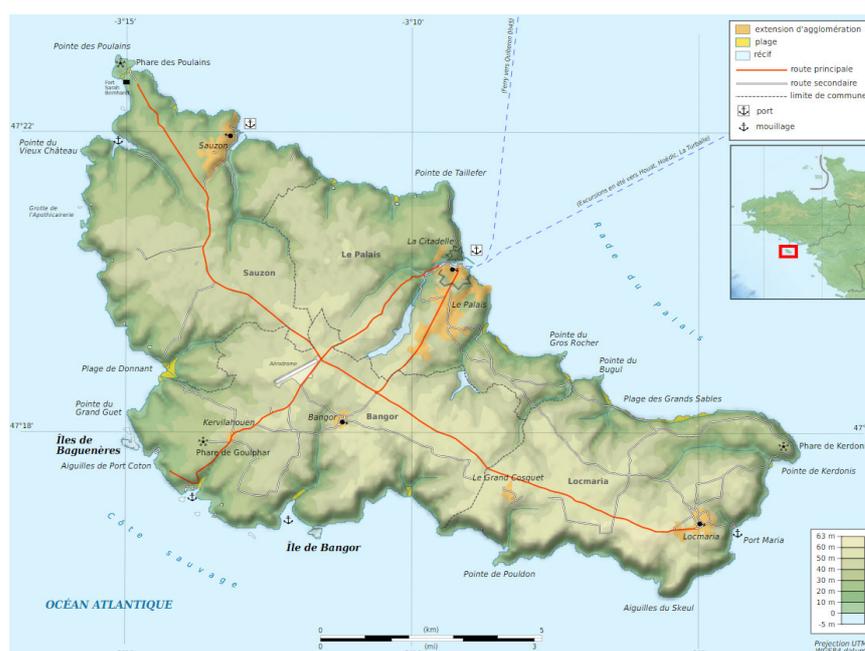
1.1 Une île dotée des principaux services publics

Belle-Île-en-Mer est une île bretonne du département du Morbihan, située à 15 km du continent (Quiberon). Deuxième plus grande île de France métropolitaine (non rattachée au continent par un pont), après la Corse, elle est le siège d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), la communauté de communes de Belle-Île (CCBI).

Créée en 2000, la CCBI regroupe les quatre communes insulaires, dont l'une (Le Palais) où se situent le principal port, le centre hospitalier et le siège de la CCBI est la plus importante.

L'île est constituée d'un plateau schisteux (environ 20 km sur 6 km) découpé par de nombreux vallons, qui culmine à une altitude de 71 m. Elle est accessible par la liaison maritime Quiberon²-Le Palais (et Quiberon-Sauzon l'été) avec une traversée d'une durée d'environ 45 minutes³.

Carte n° 1 : Belle-Île-en-Mer



Source : wikipédia.fr.

² En 2021 au budget principal : CAF nette de 0,9 M€, très bonne capacité de désendettement (0,04 année) et fonds de roulement en croissance à 3 M€ ; dette globale de 1,6 M€ pour l'ensemble des budgets.

² Essentiellement, des liaisons étant mis en place également l'été à partir de Vannes et de La Turballe.

³ Cinq rotations minimum en hiver et treize maximum en été.

La taille et la position de l'île, au large de Quiberon et au sortir du golfe du Morbihan, en font une destination prisée. La vie économique de l'île tourne autour de quatre pôles : le tourisme, le service à la population, le bâtiment et les métiers de l'agriculture et de la pêche (une quarantaine d'exploitations agricoles et une vingtaine de pêcheurs) avec des activités dans les deux ports (Le Palais et Sauzon).

L'île possède également un centre hospitalier qui comprend une unité de soins non-programmés, un pôle de santé, une maison de retraite et un foyer pour handicapés. Plus de 600⁴ enfants sont scolarisés sur Belle-Île-en-Mer. Au quotidien, 150 associations, une maison de l'enfance, un complexe sportif avec deux gymnases, un cinéma art et essai et une salle de spectacle animent l'activité de l'île et de ses habitants. L'île dispose également d'un centre de secours et de divers équipements de gestion des déchets, ainsi que de deux commerces de moyenne surface.

La chambre avait examiné la gestion de la CCBI en 2015 et celle de son abattoir en 2018. Elle observe que les suites données aux observations et recommandations du rapport de 2015 sont, pour la grande majorité d'entre elles, mises en œuvre. S'agissant de l'abattoir, l'équilibre financier, qui faisait l'objet d'une observation, est réexaminé *infra*.

1.2 L'une des intercommunalités françaises les moins peuplées

Alors que certaines communes insulaires demeurent isolées, d'autres ont fait le choix, à l'instar de Belle-Ile-en-Mer, de se regrouper dans un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre⁵. Sur les 995 communautés de communes⁶ existantes en 2021⁷, la CCBI (5 611 habitants Insee, quatre communes et 85 km² de superficie totale) est l'une des plus petites en population et en taille.

La population de l'île, après avoir été au plus haut à la fin du XIX^{ème} siècle⁸, a décliné jusqu'en 1982 (4 200) pour se redresser depuis.

Graphique n° 1 : Évolution récente de la population de l'île



Source : association des îles du Ponant.

⁴ Dans 2 collèges (208 enfants) et 5 écoles primaires (398 enfants) à la rentrée 2021.

⁵ Cf. article L. 5210- 1-1 du CGCT.

⁶ Ce type d'EPCI regroupe 32 % de la population française et leur taille moyenne est de 22 150 habitants en 2021. La taille géographique moyenne était de 221 km² en 2015.

⁷ Chiffres 2021 sur l'intercommunalité | Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales (cohesion-territoires.gouv.fr).

⁸ La population de l'île dépassait 10 000 habitants dans les années 1870.

La CCBI emploie 76 agents, soit 69 ETP⁹ (hors renforts estivaux) fin 2021. Avec le centre hospitalier (68 ETP), ce sont les deux principaux employeurs de l'île.

La CCBI exerce des compétences atypiques pour une collectivité de sa taille : aérodrome, dépôt de stockage d'hydrocarbures, fourrière, service de collecte de lait et abattoir. L'île est raccordée au continent par des câbles pour l'électricité et les communications.

Tableau n° 1 : Caractéristiques des quatre communes de la CCBI

Collectivités	Superficie (km ²)	Population Insee totale (au 1 ^{er} janvier 2021)	Population DGF	Densité en hab Insee/km ²	Revenu moyen/hab (€)
<i>Le Palais</i>	17,43	2 598	3 824	149	16 021
<i>Bangor</i>	25,54	1 032	1 874	40	17 042
<i>Locmaria</i>	20,55	961	2 024	47	16 461
<i>Sauzon</i>	20,11	1 020	1 781	51	17 143
<i>Belle-Île-en-Mer</i>	83,63	5 611	9 504	67	16 667

Source : Insee 2021 et site internet de la CCBI – fiche DGF 2021 pour les revenus moyens 2020 en €.

La population de l'île est de 5 611 habitants selon le recensement de l'Insee (2021). Compte tenu du nombre de résidences secondaires (57,4 % - cf. *infra*), elle passe à 9 504 habitants pour le calcul de la DGF¹⁰. La population a progressé de 6,4 % au cours des 12 dernières années.

1.3 Le tissu socio-économique

1.3.1 Une population de plus en plus âgée

En dix ans, le visage de l'île évolue, avec la croissance de la part des plus de 60 ans qui représente 36 % de la population, contre 30 % en 2008. En 2020¹¹ le revenu imposable par habitant est sensiblement homogène entre les quatre communes de l'île et dépasse de 6 % la moyenne des communes comparables¹² (cf. tableau *supra*).

La sociologie de l'île est également marquée par la croissance importante du nombre de résidences secondaires (cf. *infra*), en particulier dans les vingt dernières années. Celles-ci dépassent désormais le nombre de résidences principales, et tant les élus que les services estiment qu'il existe un risque de dilution de l'identité de l'île.

⁹ ETP : équivalent temps plein.

¹⁰ La population prise en compte pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF) est égale à la population totale issue du dernier recensement, majorée du nombre de résidences secondaires et du nombre de places de caravane des gens du voyage. Ce dernier est 0 à Belle-Île-en-Mer, en l'absence d'aire d'accueil.

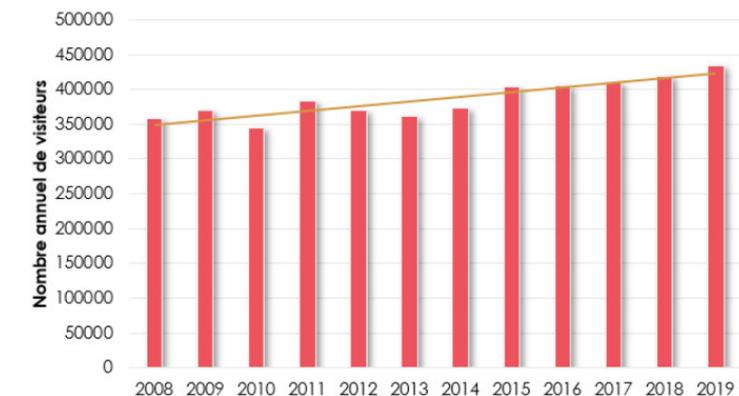
¹¹ Source : DGCL.

¹² Communes de 5 000 à 9 999 habitants en l'absence de données pour les communes de moins de 2 000 habitants. Compte tenu de la population des résidences secondaires, la comparaison peut cependant être effectuée avec ces communes plus grandes.

1.3.2 Une activité économique principalement liée au secteur touristique

Le secteur du commerce, comprenant l'hébergement, la restauration et le transport, représente l'essentiel des entreprises de l'île. Viennent ensuite les activités du bâtiment. Ces activités sont liées à l'attrait touristique de l'île, qui ne cesse de se renforcer pour atteindre près de 450 000 visiteurs par an avec une capacité d'hébergement d'environ 40 000 personnes.

Graphique n° 2 : Évolution de la fréquentation touristique de Belle-Île-en Mer



Source : Office de tourisme de Belle-Île en mer

Cette vitalité touristique ne garantit cependant pas des emplois durables, avec un taux de chômage insulaire de 14,6 % en 2018¹³, supérieur à la moyenne nationale (9,1 %).

1.3.3 Un soutien important au secteur agricole

L'agriculture représente une part limitée des entreprises insulaires mais elle est au cœur des politiques d'aides économiques de la CCBI (cf. *infra*). La surface agricole utile occupe 37 % de la surface totale de l'île, dont un tiers en état de friche. Elle est exploitée par 38 entreprises (dont un tiers en agriculture biologique) et génère 65 ETP (6,4 % des emplois). La production s'articule principalement autour de l'élevage d'agneaux (2 800 par an) et de bovin¹⁴. Un vignoble biologique s'est installé sur une douzaine d'hectares.

La CCBI a élaboré un projet agro-environnemental et climatique (PAEC) 2016-2020 avec différents acteurs afin de définir conjointement des objectifs et un plan d'actions. Il permet aux agriculteurs de bénéficier d'aides financières. Dans la filière de l'élevage, la CCBI gère en régie deux services publics essentiels : un abattoir et la collecte du lait. Ces activités sont soumises à d'importantes mutations : fin des quotas laitiers, baisse des revenus des éleveurs laitiers, demande de plus en plus forte en productions locales et, par ailleurs, nécessité de renforcer les services de l'abattoir intercommunautaire.

La CCBI porte également une candidature à l'appel à projet du « Plan de relance », dont la mesure n°13 vise à structurer les filières locales au travers des projets alimentaires territoriaux (PAT).

¹³ Source Insee la plus récente.

¹⁴ Essentiellement liés à la production de 2 millions de litres de lait - source : chambre d'agriculture.

Dans sa « Feuille de route 2021-2026 » présentée *infra*, la communauté a prévu (enjeu n°2) de soutenir le modèle agricole insulaire en intervenant sur les circuits de commercialisation (circuits courts), en accompagnant les filières viandes et lait (réflexions sur la relocalisation de l'abattage des gros bovins, la création d'un atelier de découpe, création d'une laiterie), en créant des conditions favorables aux porteurs de projets agricoles (acquisition et mise à disposition de foncier), et en sensibilisant la population aux apports de l'agriculture insulaire. Par délibération du 20 avril 2021, la CCBI a retenu de soutenir financièrement, en liaison avec la Région, l'installation de nouvelles exploitations agricoles.

1.4 La CCBI dispose de documents d'orientation, sauf en matière de développement durable

La CCBI est membre du Pays d'Auray¹⁵ (28 communes – 93 000 habitants), qui inclut plusieurs îles du Morbihan et qui a adopté un SCoT¹⁶ en 2014. En matière touristique, la CCBI a élaboré en 2019 une stratégie de développement, définissant les axes de travail et les actions prioritaires à mettre en œuvre pour la période 2019-2024. En matière économique, la CCBI a arrêté une stratégie dans le cadre d'une convention avec la région Bretagne (cf. *infra*).

Toutefois au niveau environnemental, le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) qui décline et met en œuvre sur le territoire de l'EPCI les objectifs internationaux, européens et nationaux en matière de qualité de l'air, d'énergie et de climat n'a pas été établi, même si celui-ci est facultatif pour les EPCI de moins de 20 000 habitants¹⁷. Le pôle d'équilibre territorial et rural auquel appartient la CCBI n'en a pas élaboré non plus alors que l'autre EPCI du pôle (AQTA) a arrêté le sien en 2020.

Alors que la CCBI dispose d'une équipe dédiée aux espaces naturels et aux sites classés d'une dizaine d'agents (soit 20 % de ses effectifs) et qu'elle promeut une agriculture durable et un développement écoresponsable, la chambre constate qu'elle n'a pas établi de stratégie en matière de développement durable et d'énergies renouvelables, au-delà d'un projet de plan de paysage¹⁸.

En réponse aux d'observations provisoires de la chambre l'ordonnatrice indique que la CCBI, bien que n'ayant pas encore pris de compétence dans le domaine des énergies renouvelables, y réfléchit notamment avec le concours du syndicat départemental « Eau du Morbihan ».

¹⁵ Le Pays d'Auray, initialement en syndicat mixte s'est transformé en pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) au 1^{er} janvier 2015. La présidente de la CCBI est 1^{ère} vice-présidente du PETR.

¹⁶ Le SCoT est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durables.

¹⁷ Article L. 229-26 du code de l'environnement.

¹⁸ En réponse à l'appel à projets « Plan de paysages » du ministère de la Transition écologique, la communauté de communes de Belle-Île-en-Mer, a été retenue mi-2021 pour porter le projet « Plan Paysage de Belle-Île-en-Mer – Agir pour conserver l'identité d'un paysage emblématique, sans nier son caractère vivant ».

1.5 Des relations constructives avec l'association des îles du Ponant (AIP)

L'étude réalisée par l'AIP a permis de déterminer le surcoût de l'insularité des différentes îles du Ponant par rapport au continent. Celui-ci a été estimé à 38 %, soit un surcoût de 4 M€ pour les îles du Ponant. Cette évaluation a été retenue par les parlementaires pour fixer le montant de la dotation communale d'insularité (DCI) mise en place en 2017.

La communauté a bénéficié, via les reversements des communes, d'une partie de cette dotation (cf. *infra*) à laquelle s'ajoute le contrat de partenariat 2015-2020 signé entre l'AIP et la région Bretagne qui a permis le financement partenarial de 17 projets au profit de Belle-Île-Mer.

La CCBI constate toutefois deux limites à cette contractualisation. En premier lieu, pour les projets relevant du domaine concurrentiel, cette contractualisation limite le taux de subvention publique à 40 %. La CCBI considère que ce taux est inadapté car ne prenant pas en compte le contexte insulaire. En second lieu, la contractualisation ne permet pas la prise en compte de certains projets atypiques et pourtant indispensables au maintien de la vie sur les îles comme le projet de réhabilitation du pipeline pour les hydrocarbures.

Enfin, les études financées au travers de cette contractualisation permettent également d'approfondir des sujets d'intérêt insulaire tels que la gestion du foncier, le stockage de l'eau potable, la réduction des déchets ou encore la lutte contre les nuisibles.

2 UNE INTÉGRATION INTERCOMMUNALE INACHEVÉE Une coopération territoriale de plus de 50 ans

2.1.1 Une coopération ancienne, mais limitée

Les quatre communes de l'île se sont associées dès 1969 au sein d'un syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) notamment chargé de l'eau, de l'assainissement, de la gestion des déchets, des travaux d'électrification, de voirie et de ceux nécessaires au développement touristique de l'île. Ce syndicat s'est transformé en district fin 1994, puis en communauté de communes en 2000.

Les statuts en vigueur résultent de l'arrêté préfectoral du 22 décembre 2020. L'EPCI a dernièrement pris les compétences « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) », la gestion de la maison France Service depuis le 1^{er} janvier 2018 ainsi que celle de la mission locale du pays d'Auray pour son territoire depuis 1^{er} janvier 2021.

Outre les compétences obligatoires prévues par l'article L. 5214-16 du CGCT, la communauté exerce cinq compétences optionnelles, parmi lesquelles l'assainissement et l'eau, que la communauté a choisi de prendre par anticipation avant la date butoir de 2026. L'EPCI a également retenu sept compétences facultatives, dont la gestion du dépôt d'hydrocarbures, l'aménagement numérique (développement de l'usage des technologies de l'information, infrastructures et réseaux), et les services de sécurité (dont la surveillance des plages), d'incendie et de secours¹⁹.

En matière d'aménagement de l'espace (1^o du I de l'article L. 5214-16 du CGCT), les communes membres ont choisi de s'opposer au transfert du plan local d'urbanisme à intercommunalité²⁰ (cf. *infra*).

L'EPCI exerce ainsi de nombreuses compétences qui se traduisent par un coefficient d'intégration fiscale (CIF²¹) élevé²². Toutefois, cela ne doit pas occulter l'absence d'intervention de la communauté dans les domaines stratégiques d'aménagement de son territoire que sont l'urbanisme ou l'habitat (cf. *infra*).

Enfin, la répartition entre compétences obligatoire et compétences facultatives n'est pas formellement conforme aux textes et nécessite de revoir leur définition²³, ce qui pourrait être fait à l'occasion d'une prochaine révision des statuts.

¹⁹ Sans toutefois la mention explicite de la prise en charge des contingents incendie.

²⁰ Toutes les communes, sauf Le Palais, représentant 20 % de la population se sont opposées au transfert une première fois entre janvier et mars 2017, conformément à l'alinéa 1 de l'article 136 de la loi du 26 mars 2014 (loi ALUR). L'ensemble des communes (y compris Le Palais) a de nouveau délibéré contre le transfert en octobre et novembre 2020, comme prévu à l'alinéa 2 de la loi ALUR, soit dans les 3 mois précédant le 1^{er} janvier de l'année suivant le renouvellement des conseils communautaires (1^{er} janvier 2021).

²¹ Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) est égal au rapport entre : certaines recettes fiscales de l'EPCI minorées des dépenses de transfert entre groupement et communes / les mêmes recettes perçues par les communes regroupées et l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire de celles-ci.

²² Soit 72,5 % en 2021, contre 38,8 % en moyenne nationale pour les communautés de communes à FPU - Source : fiche AE2F 2021 du comptable public.

²³ Ainsi, pour la compétence optionnelle relative aux équipements culturels, sportifs et d'enseignement (4^o du II de l'article L. 5214-16 du CGCT), la communauté a supprimé la partie établissements d'enseignement, pourtant non sécable ; son absence de déclinaison dans l'intérêt communautaire suffisait à exonérer la CCBI d'intervenir dans ce domaine. Elle a par ailleurs inséré dans la catégorie obligatoire des thèmes qui relèvent de compétences

2.1.2 L'échec du projet de commune nouvelle à l'échelle de l'île en 2015

Les problématiques insulaires sont bien partagées entre les quatre communes de la CCBI. La modestie de leurs ressources tant humaines que financières ainsi que l'homogénéité du territoire, sa forte identité et sa taille auraient dû faciliter les rapprochements.

Un projet de fusion des quatre communes avec dissolution concomitante de la CCBI²⁴, était inscrit à l'ordre du jour du conseil communautaire du 29 juin 2015 au cours duquel 15 votes sur 23 se sont prononcés en faveur de la commune nouvelle. Cette démarche s'appuyait sur une étude financière favorable au territoire, sans toutefois être accompagnée d'études organisationnelles ou patrimoniales. Seules deux communes²⁵ ont accepté le projet. Les deux autres communes ayant refusé d'adhérer à ce projet, il n'a pu aboutir.

2.1.3 Une procédure inadéquate de définition de l'intérêt communautaire

L'intérêt communautaire sur lequel la communauté s'est expressément prononcée concerne l'aménagement du sentier de grande randonnée, le suivi du plan d'accessibilité ou le transport collectif de voyageurs (par délégation de la Région) dans le bloc de compétence aménagement de l'espace ou encore l'intégralité du bloc action sociale.

Toutefois, l'ensemble des statuts et de l'intérêt communautaire a fait l'objet d'un seul vote, tant par l'assemblée communautaire que par l'ensemble des conseils municipaux, alors qu'il appartenait au seul conseil communautaire de délibérer sur l'intérêt communautaire, une fois les statuts adoptés.

La chambre invite donc la CCBI, à l'occasion d'une révision des statuts, à définir régulièrement l'intérêt communautaire par une délibération distincte des statuts.

facultatives. Il s'agit des études économiques, de l'aérodrome, de la gestion de l'abattoir et de la collecte de lait placées dans la compétence économique.

²⁴ Ces cinq structures emploient ensemble près de 140 agents publics.

²⁵ Sauzon et Le Palais.

2.1.4 Des compétences qui ne sont pas toujours exercées au bon niveau

Les compétences relatives à la voirie d'intérêt communautaire et au plan local de l'habitat (PLH), présentes dans les statuts de 2000, ont respectivement disparu en 2006 et en 2017. S'y est substituée en 2014 une compétence optionnelle relative à la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie d'intérêt communautaire : accès à la déchèterie et à l'ISDND²⁶. Cette compétence a été retirée en 2016, sans que la route en question ait été rénovée. En 2022, aucun tronçon de voirie n'est jugé d'intérêt communautaire, y compris ceux desservant des sites importants de l'EPCI²⁷.

Par ailleurs, le Palais, ville-centre, gère et assume les coûts de gestion de plusieurs équipements communaux dont le rayonnement couvre pourtant la totalité de l'île.

L'un d'entre eux, le complexe du Gouerch, a été transféré de la CCBI en 2013. Ce n'est pas le cas du port, de la médiathèque ou de la maison de santé (même si pour cette dernière les autres communes participent désormais au financement du déficit d'exploitation). Le transfert du port de Sauzon pourrait également être envisagé, si l'île veut le développer comme porte d'entrée alternative sur le territoire.

La chambre invite la communauté et sa ville-centre à envisager le transfert des équipements communaux à rayonnement intercommunal.

2.2 Des enjeux stratégiques hors du champ communautaire

2.2.1 La « politique du logement et du cadre de vie » : une priorité communautaire sans prise de compétence

2.2.1.1 Une préoccupation ancienne sur les îles

La problématique de l'habitat est une préoccupation ancienne sur les îles du Ponant comme le relevait déjà en 1978²⁸ l'association des îles du Ponant : « *La hausse du prix de vente des terrains, des maisons et des loyers, des meublés a la curieuse caractéristique d'être un des plus graves handicaps des îliens dont personne ne se plaint ; à juste titre car chacun en bénéficie à court terme et c'est la collectivité qui en souffre à moyen terme* ».

²⁶ Installation de stockage de déchets non dangereux – site d'enfouissement.

²⁷ Déchèterie et ISDND, le complexe sportif du Gouerch, la ZA des Semis et le grand phare de Goulphar.

²⁸ Les chiffres clés « Essentiels 2021 » de l'AIP.

Cette problématique est également une préoccupation de la CCBI puisque l'esquisse du projet de territoire avait retenu en 2014, dans deux des sept valeurs défendues par le territoire, les deux objectifs suivants : « favoriser l'installation de résidents (politique de logements location-accession à la propriété) » ; « maintenir la population permanente et permettre l'accès au logement pour tous ».

Cette démarche a été confirmée dans la Feuille de route 2021-2026 qui rappelle dans son 1^{er} enjeu, « favoriser le logement à l'année des résidents permanents » et qui va jusque préciser dans un encart mis en évidence : Agir urgemment pour l'habitat, notamment « en posant les bases d'une stratégie « habitat-Belle Île ».

2.2.1.2 Des communes opposées au transfert de compétence

Bien que très sensible à la problématique d'habitat de ses administrés, la CCBI n'a pas été en mesure d'adopter un PLUi²⁹ (cf. *supra*) ou un programme local de l'habitat (PLH) intercommunal.

Un PLH est obligatoirement mis en place dans les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants. La CCBI, qui n'atteint pas ce seuil, n'a pas repris la compétence. Toutefois même lorsque cette compétence faisait partie de celles du district et de la CCBI (entre 1994 et 2017) aucun PLH n'a été élaboré.

La CCBI considère que la question de l'habitat pourrait faire l'objet d'une mutualisation entre l'EPCI et les communes membres. Elle a décidé de financer une étude sur les meublés de tourisme, et leur régulation. L'opportunité d'un service mutualisé sera alors analysée. Dans un second temps, selon les résultats de l'étude initiale, les communes pourraient mettre en place ce dispositif de régulation à leurs frais.

En l'absence de compétence dans le domaine, l'EPCI ne dispose pas de réserve foncière, ne porte pas de projet de logements sociaux ou de lotissements publics et ne s'est pas investi dans un organisme de foncier solidaire (OFS) pour des baux réels solidaires. Enfin, malgré son souci de limiter l'afflux de résidents secondaires, la communauté n'a pas mis en place de dispositifs orientés vers les habitants de l'île (abattement bail solidaire³⁰, travaux d'économie d'énergie³¹, performance énergétique³²). En l'absence de PLH³³, elle n'a pas pu instaurer la taxe d'habitation sur les logements vacants³⁴. **Elle est donc privée de ces leviers d'action pour la mise en œuvre d'une politique publique qu'elle juge pourtant prioritaire.**

En réponse aux d'observations provisoires de la chambre l'ordonnatrice indique que si les communes se sont prononcées contre l'adoption d'un PLUI, elles réfléchiraient à un PLH.

²⁹ Avec la loi ALUR de 2014, un plan local d'urbanisme intercommunal peut tenir lieu de PLH.

³⁰ Article 1388 octies du CGI.

³¹ Article 1383 B du CGI.

³² Article 1383 B bis du CGI.

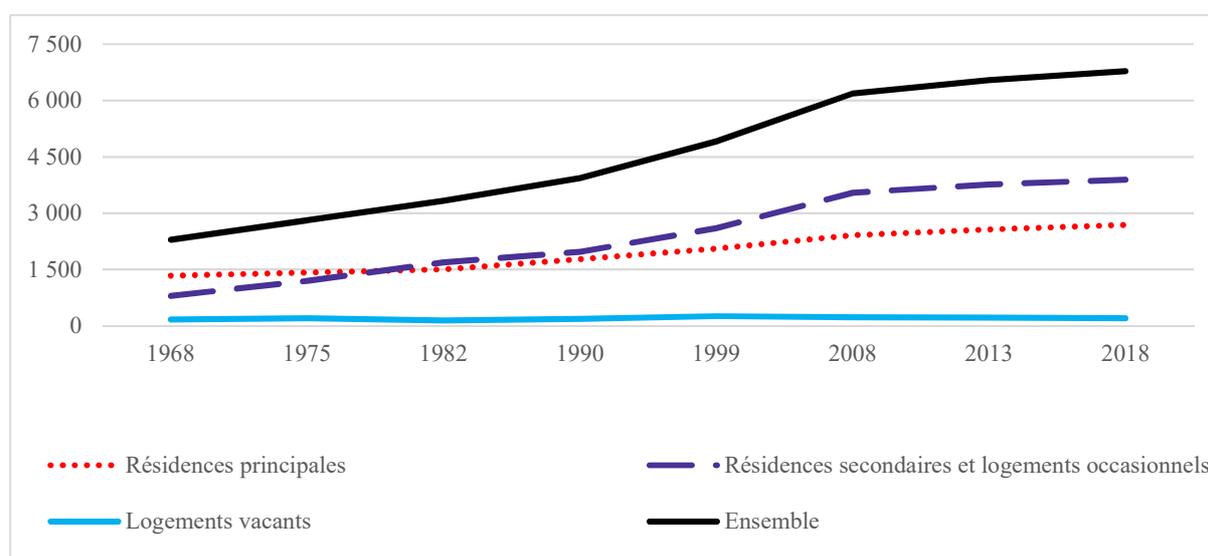
³³ Condition sine qua non pour un EPCI.

³⁴ 44 logements vacants dénombrés à fin 2020 – source fiches AEF DGFIP.

2.2.2 L'évolution du nombre de résidences secondaires amplifie la pression foncière existante

La difficulté d'accueillir des résidents à l'année est rendue encore plus difficile en présence d'un nombre important de résidences secondaires. Le nombre de logements a triplé sur l'île en 50 ans, passant de 2 295 en 1968 à 6 785 en 2018. Parmi ces logements, il y avait 39,6 % de résidences principales en 2018, composées essentiellement de maisons (83 %) occupées par leur propriétaire (à 69,3 %). Mais la progression du nombre de logements vient essentiellement de celle des résidences secondaires dont le taux est supérieur, depuis le début des années 1980, à celui des résidences principales. En forte progression, ce taux est passé de 34,7 % en 1968 à 54,7 % en 2018.

Graphique n° 3 : Évolution du nombre de logements et du nombre de résidences secondaires



Source : dossier Insee 2021.

2.2.3 Une faible connaissance de l'habitat insulaire peu propice à une vision d'ensemble de l'EPCI

Le SCoT de 2014 présente essentiellement deux objectifs relatifs à la CCBI dans son document d'orientations et d'objectifs³⁵ : une quantité de logements envisagés à la construction sur le territoire³⁶ et l'obligation de consacrer 20 % des programmes de plus de 10 logements à de l'offre locative sociale. Il n'y a pas d'autre objectif chiffré, ni engagement pouvant être suivi dans ce domaine.

Le niveau de connaissance de l'état de la demande de logements, du volume de logements disponibles, du nombre de logements sociaux et leur disponibilité, de la liste des réservations foncières ou encore du détail des projets communaux en cours est très faible.

³⁵ Pages 135 et 136.

³⁶ Objectif de construction de 1 420 logements sur la période 2014-2029, dont 695 sur Le Palais.

L'EPCI pourrait, à l'occasion de la révision du SCoT à venir et en liaison avec le pôle d'équilibre territorial et rural, demander que des données insulaires soit rassemblées sur le sujet.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnatrice a indiqué que la CCBI disposera d'un diagnostic précis de l'habitat insulaire d'ici 2023, ce thème devant être traité dans l'étude précitée sur les meublés de tourisme.

La chambre considère qu'une étude sur ces meublés ne permettra pas de réaliser un diagnostic complet et fiable sur un sujet aussi important et complexe que celui de l'habitat.

Au demeurant, la chambre a pu recueillir les données suivantes.

Tableau n° 2 : Évolution du nombre de logements existant, en cours de réalisation et en projet

	Bangor	Locmaria	Sauzon	Le Palais
<i>Nb de Logements existants début 2022</i>	1 306	1 525	1 354	2 689
<i>dont nombre de logements locatifs</i>	38	37	33	347
<i>dont logements communaux</i>	8	0	10	12
<i>dont logements sociaux</i>	30	37	23	113
<i>Nb de logements en cours de réalisation</i>	0	0	0	27
<i>Nb de logements en projet</i>	4	0	15	69*
<i>Surfaces U (urbanisée) ou AU (à urbaniser) libres dont la commune est propriétaire (en m²)</i>	4 000	0	6 000	36 000
<i>Nb de demandes de logements en cours</i>	36	25	24	72

Source : données des communes – * : dont 40 dans le cadre d'un projet de baux réels solidaires (BRS).

2.2.4 Des services d'administration du droit des sol (ADS) qui restent communaux

Chacune des quatre communes dispose d'un à deux agents chargés de suivre les demandes d'urbanisme. L'article 134 de la loi ALUR³⁷ réserve la mise à disposition des services de l'État pour l'application du droit des sols aux seules communes appartenant à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui comptent moins de 10 000 habitants ou aux EPCI compétents de moins de 10 000 habitants. La CCBI est le dernier des EPCI du Morbihan dont les communes sont assistées par l'État.

La chambre considère qu'une mutualisation des ressources permettrait de renforcer l'expertise collective dans ce domaine technique, évolutif et soumis à un contentieux important.

³⁷ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

2.2.5 Des plans locaux d'urbanisme établis à l'échelle communale

Début 2022, deux communes disposent d'un PLU et les deux autres sont au règlement national d'urbanisme (RNU). Pourtant, dans le cadre de l'action n°1 du schéma de mutualisation, la CCBI avait fait le choix de participer à l'élaboration des quatre PLU communaux par le recours à un service mutualisé à son niveau³⁸. In fine, c'est un prestataire extérieur³⁹ qui fournit cette prestation aux communes.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la présidente de l'EPCI indique que les maires souhaitent pour l'heure gérer toutes les questions liées à l'urbanisme de manière indépendante.

La chambre considère, au contraire, que la démarche suivie en termes de PLU constitue une perte d'une chance de développer une réelle expertise communautaire sur cette compétence stratégique pour le développement de l'île.

En conclusion sur ces sujets la chambre émet la recommandation suivante.

Recommandation n° 1 Évaluer globalement, au niveau communautaire, les problématiques de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat sur l'île, en envisageant la prise de compétence relative au plan local d'urbanisme intercommunal et habitat (PLUIH).

2.3 Un projet de territoire a minima et une réticence à la mutualisation

2.3.1 Le projet de territoire : davantage une liste de projets communaux et communautaires qu'un projet stratégique de développement de l'île

La communauté de communes a pour objectif d'associer ses membres au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement (art. L. 5214-1 du CGCT) sur une période de 5 à 10 ans. Le projet communautaire de territoire est un outil stratégique pour un EPCI, promu par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire de 1999.

La CCBI a successivement adopté deux documents assimilables à un tel projet de territoire ⁴⁰ :

- « *Orientations stratégiques et projets - Esquisse d'un projet de territoire et inventaire des projets majeurs de développement et d'équipements* », pour la période 2014-2020 ;
- « *La Feuille de route 2021-2026* » approuvée par le conseil communautaire fin 2021.

³⁸ Le SECPLU, service d'élaboration en commun des PLU, qui ne fonctionne plus depuis 2016.

³⁹ Cabinet Cittanova, basé à Nantes, qui précise sur son site internet : « 4 PLU pour une île. Un diagnostic partagé et un projet commun ont été déclinés à l'échelle des 4 communes afin de garder leurs spécificités ».

⁴⁰ En parallèle, la communauté travaille sur deux documents de programmation avec le département du Morbihan (contrat territorial avec le Morbihan) et avec l'association AIP, l'État, la Région et les Départements pour le contrat de partenariat régional pour les îles, qui devraient tous deux aboutir mi-2022 et proposer des soutiens financiers à plusieurs projets insulaires.

Le premier document d'orientations sur la période 2014-2020 présente quelques constats, une liste de quatre orientations et une série de 45 actions à mener pour l'ensemble de l'île, avec une décomposition au niveau intercommunal (18⁴¹) et communal (27). Ces actions décrites et priorisées, sont chiffrées pour la moitié d'entre elles. Elles représentent une prévision de budget global de l'ordre de 22 M€. Le document ne présente toutefois pas clairement les besoins, les risques et les enjeux du territoire.

Il n'a pas fait l'objet d'un suivi ni d'une évaluation en fin de période. Aussi la chambre a réalisé une évaluation sommaire des 18 actions intercommunales, dont il résulte un faible avancement du projet de territoire avec un taux⁴² de réalisation de 44 % (8/18) à son échéance. Parmi les dix actions non réalisées, cinq étaient pourtant retenues comme prioritaires.

Le second, la Feuille de route 2021-2026 identifie cinq enjeux⁴³ et treize axes de travail. Chacun d'eux est développé sur une page avec plusieurs pistes d'actions. Elle résulte davantage de la préparation du contrat de relance et de transition écologique (CRTE) prévu par l'État que d'un véritable projet de territoire.

La Feuille de route a été construite à l'issue d'une concertation avec les quatre communes et avec les habitants. Elle contient un grand nombre de pistes d'action utiles. La chambre relève toutefois :

- qu'elle ne s'appuie pas sur un bilan du projet précédent, ni en termes de procédure, ni en termes de contenu ;
- qu'elle n'est pas assortie d'indicateur, d'échéancier, ou de modalités de suivi ou d'évaluation de l'ensemble du dispositif ;
- que les objectifs et les actions ne disposent pas d'évaluation financière et qu'aucune priorité de réalisation n'est mentionnée ;
- que les tiers concernés par les différentes actions ne sont pas précisés. En effet, pour plusieurs enjeux, sans que cela soit indiqué, les pistes d'actions relèvent de compétences qui ne sont pas communautaires. Il aurait été intéressant de le préciser dans le document et de souligner avec quels tiers se coordonner. Ainsi, le premier enjeu « Habiter à l'année... », est orienté vers la compétence habitat et le troisième « Bouger malgré l'isolement... » est orienté pour un tiers des actions vers les conditions de traversée, gérées par la Région ;
- qu'enfin, le document ne s'appuie sur aucune modalité relative à un pacte financier de la CCBI avec ses membres.

Au final, la chambre souligne l'absence de vision à long terme et de modalités de suivi du projet.

Recommandation n° 2 Compléter le projet de territoire 2021-2026 en définissant des priorités, un échéancier, les modalités de financement et des indicateurs de suivi.

⁴¹ Dont sept projets d'équipement.

⁴² Huit actions réalisées et deux autres à peine démarrées en 2022 ; huit actions non démarrées, deux autres finalement rattachées à des actions communales (culture).

⁴³ Habiter à l'année sur l'île, produire et consommer local, bouger malgré l'isolement, protéger les ressources et la nature, accueillir dans le respect de l'île et de ses habitants.

2.3.2 Une mutualisation des services qui peine à se développer

2.3.2.1 Le schéma de mutualisation 2016-2020

Un premier schéma de mutualisation⁴⁴ 2016-2020 a été préparé lors du mandat précédent et retenait sept actions classées en trois priorités (cf. annexe 1).

La chambre constate que :

- en dépit de seize années de recul, plusieurs actions, parmi les plus importantes, n'ont pas été clairement définies (plan d'actions, échéancier). D'ailleurs, le schéma prévoyait des révisions des actions et une feuille de route qui n'ont jamais été mises en œuvres ;
- le schéma prévoyait un dispositif de suivi jamais réalisé. Un rapide bilan montre que la plupart des actions ne sont pas réalisées, certaines n'ayant même pas démarré (cf. annexe précitée) ;
- en 2019⁴⁵, l'obligation de rédaction d'un tel schéma a été remplacée par une simple faculté dont la CCBI ne s'est pas emparée à l'occasion du nouveau mandat électoral.

En revanche, il convient de souligner deux réalisations importantes dans le cadre de ce schéma. La première concerne l'aménagement des pistes cyclables. La seconde s'est traduite par la mutualisation, en 2018, d'une personne chargée d'une « mission foncière », par le biais d'un CPIE⁴⁶, pour lever les freins sur le foncier agricole insulaire afin de conforter l'agriculture belliloise en sécurisant les exploitations agricoles en place et en améliorant l'accès au foncier de tous les agriculteurs.

2.3.2.2 Des coopérations trop modestes ne contribuant pas assez à l'efficience de l'action publique

Plusieurs mutualisations auraient de l'intérêt en termes d'efficience de la gestion publique :

- ce territoire de 5 600 habitants dispose de cinq cantines publiques, trois à Le Palais (une au centre hospitalier, celle intercommunale de la CCBI⁴⁷, et une autre au collège public) et deux autres dans les communes de Bangor⁴⁸ et Sauzon⁴⁹ pour leurs écoles⁵⁰ ;
- trois communes disposent d'un CCAS alors qu'aucun rapprochement entre CCAS ou vers un CCIAS n'est en projet pour gérer les aides à la personne, faciliter les recrutements des agents et simplifier les modes d'action via un guichet unique, prolongeant ainsi l'action du SISE⁵¹ ;

⁴⁴ Créé à la suite de la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales et alors obligatoire, un schéma de mutualisation (L. 5211-39-1 du CGCT) devait être établi par les EPCI pour établir une stratégie de coopération entre la communauté de communes et ses quatre membres.

⁴⁵ Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

⁴⁶ Centre permanent d'initiatives pour l'environnement - association Maison de la Nature à Belle-Île.

⁴⁷ Qui dessert directement les trois écoles de la commune (hors collège public) et, en liaison chaude, celle de la commune de Locmaria.

⁴⁸ 54 enfants répartis en 3 classes de maternelles et primaires.

⁴⁹ 80 enfants répartis en 4 classes de maternelles et primaires.

⁵⁰ Écoles situées à respectivement 4 km et 6 km de la cuisine de la CCBI.

⁵¹ Service de l'information sociale et de l'emploi, labellisé *maison France Service*.

- la CCBI dispose de différents matériels d'entretien et de personnels spécialisés, qui pourraient être mis à disposition des communes ;
- il en est de même pour les grands domaines de la gestion : commande publique, gestion des RH, systèmes d'information, conseil juridique ou gestion comptable et financière qui pourraient être mis au service des quatre communes insulaires⁵², au-delà de quelques formations dispensées ou à venir.

La taille de l'EPCI, ses contraintes financières et l'intérêt de satisfaire, au niveau de l'ensemble de l'île, les besoins de la population évoqués *infra* (habitat, accueil des touristes, etc.) devraient l'inciter à être plus ambitieux sur ces sujets, soit par transfert de compétences, soit par la création de services communs ou toute autre forme de coopération.

Recommandation n° 3 Développer les mutualisations, notamment au niveau des services et des moyens techniques.

2.4 Une gestion des déchets servie par une vision à long terme

2.4.1 Le contexte, les moyens de la gestion et les volumes de déchets collectés sur l'île

Le territoire de Belle-Ile-en-Mer présente plusieurs spécificités : insularité, saisonnalité avec des afflux importants de visiteurs, occupation périodique de certains villages, mitage du territoire (130 villages / 4 communes) avec des configurations⁵³ parfois peu adaptées à la collecte des déchets.

La vision développée sur le long terme et l'adaptation des outils disponibles⁵⁴ ont permis à la communauté de disposer d'une organisation efficace. La compétence est essentiellement financée depuis 2005 par la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) et sa gestion assurée via des marchés publics. La collecte des ordures ménagères résiduelles (OMR) et des emballages recyclables (collecte sélective – CS) est organisée via 470 points de regroupement sur l'ensemble du territoire⁵⁵.

Enfin, les rapports sur le prix et la qualité des services publics (RPQS) dans le domaine des déchets sont clairs et détaillés. Le site internet présente également des informations diverses sur le tri, la prévention des déchets, la collecte et la REOM. Une lettre du tri est produite régulièrement pour les habitants.

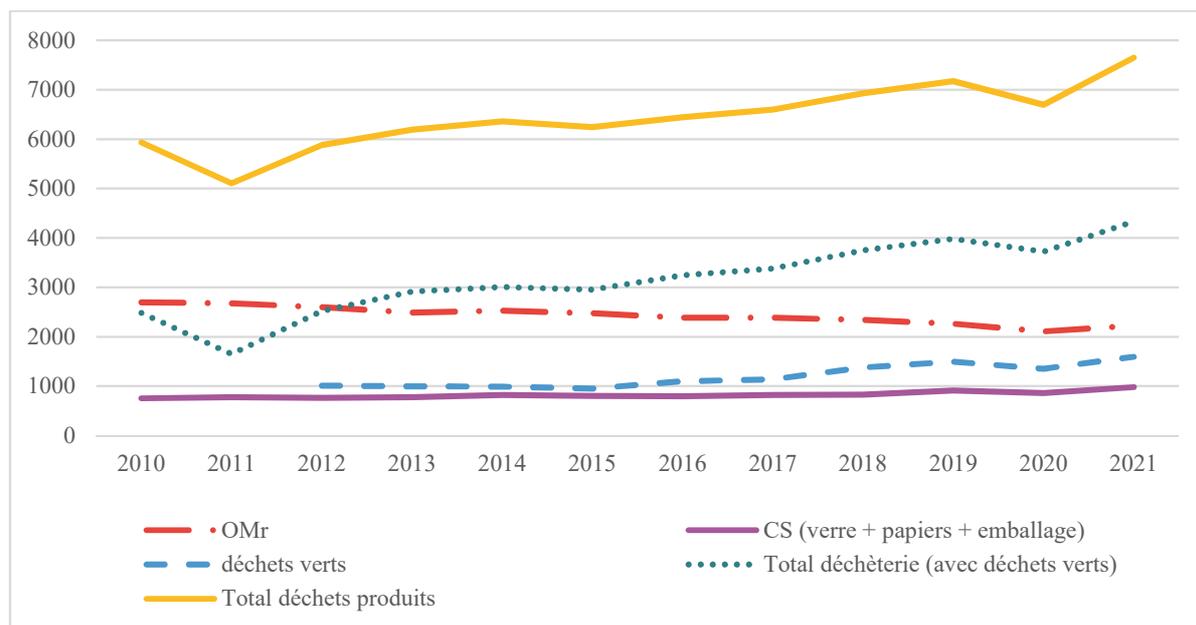
⁵² Les quatre communes emploient 72 agents ETP : Le Palais 33, Sauzon 14, Bangor 13 et Locmaria 12.

⁵³ Étroitesse des voies, voies sans issue et sans possibilité de retournement, chemins en terre.

⁵⁴ Les outils de la CCBI : l'installation de stockage de déchets non dangereux (ISDND - centre d'enfouissement), le quai de transfert des emballages ménagers et des papiers (pour réexpédition vers le continent par bateau), la déchèterie, la plate-forme de broyage des déchets verts, le site de stockage des déchets des ménages.

⁵⁵ Les usagers ne disposent donc pas de bacs personnels mais se déplacent vers les points de regroupement.

Graphique n° 4 : Évolution des tonnages de déchets produits sur l'île



Source : RPQS 2020 de la CCBI et données CCBI pour 2021 – en tonnes/an.

Globalement le volume de déchets produits sur Belle-Île-en-Mer progresse fortement (même si la pandémie a perturbé les flux en 2020). Ainsi la hausse est de 6,6 % entre 2019 et 2021, qui s'inscrit dans la progression de 15,9 % sur la période 2017-2021.

Si les volumes collectés (OMR + CS + PAV) sont globalement⁵⁶ en baisse sur les 10 dernières années, les données montrent en contrepartie une forte progression des dépôts en déchèterie⁵⁷, portée notamment par l'augmentation de 40 % des déchets verts sur la période⁵⁸. Ces derniers sont valorisés par co-compostage chez six agriculteurs volontaires⁵⁹. Des actions de sensibilisation ont également été conduites par la CCBI à l'attention des résidents pour améliorer les pratiques individuelles de valorisation de ces déchets⁶⁰.

Par ailleurs le service optimise régulièrement ses tournées (adaptation du rythme à la saisonnalité, durée de collecte) et de nombreux équipements sont gracieusement mis en place (broyeur de végétaux, gobelets réutilisables, kits de couches lavables). Une charte des bonnes pratiques de tri a également été mise en place.

⁵⁶ Sauf en 2021.

⁵⁷ Surtout en 2021.

⁵⁸ Sur les 1 050 tonnes complémentaires prises en charge par la CCBI entre 2017 et 2021, presque autant proviennent des dépôts en déchèterie, dont un tiers sont les déchets verts.

⁵⁹ Le co-compostage consiste à mélanger des déchets organiques d'origines différentes animale (fumiers, lisiers, fientes...) et végétale (paille, déchets verts, etc.).

⁶⁰ Communication sur le choix des végétaux dans les haies, les tontes par mulching ou le paillage sur place, et le déploiement de près de 800 composteurs sur l'île en huit ans.

2.4.2 Des objectifs qui ne sont pas encore atteints, du fait des spécificités insulaires

Le territoire bellilois est concerné par quatre séries d'objectifs présentés en annexe 2. Les singularités du territoire rendent difficile l'atteinte des objectifs nationaux et régionaux⁶¹ en matière de production et de traitement des déchets ménagers et assimilés (DMA).

Malgré les actions mises en place en matière de prévention, le volume des DMA a augmenté chaque année depuis 2015, représentant environ 700 tonnes, même si le volume annuel des ordures ménagères résiduelles enfouies à Belle-Île-en-Mer a baissé de 462 tonnes entre 2010 et 2019.

Considérant les objectifs fixés par la loi AGEC⁶² comme difficilement atteignables, notamment en matière de valorisation, la CCBI s'est fixé des objectifs jugés plus réalistes pour le territoire et potentiellement atteignables à horizon 2026 en adoptant, en décembre 2020, un plan local de prévention (cf. annexe 2). Ses indicateurs sont comparés avec ceux relatifs au tourisme (cf. annexe 3). Mais même en s'appuyant sur ce référentiel, il ressort que les coûts par habitant restent élevés, du fait de charges importantes liées aux transports maritimes des déchets collectés en déchèterie d'une part, et de la forte fréquentation touristique d'autre part. Ainsi les volumes de déchets produits par habitant sur l'île sont deux fois et demie supérieurs à la moyenne de l'habitat touristique (685 kg contre 279 kg) et le transport maritime des déchets déposés en déchèterie vient gonfler de 35 % le coût de la gestion des déchets de déchèterie. Dès lors, une tonne de déchets représente 222 € au niveau des coûts aidés⁶³, soit très au-dessus de la médiane des collectivités situées en milieux touristiques (147 €), essentiellement du fait du transport des déchets traités en déchèterie.

S'agissant des modalités de traitement, l'île dispose encore d'un site d'enfouissement, prolongé jusque 2045 car non inclus dans la trajectoire « zéro enfouissement » du plan breton⁶⁴. Si ce site est un atout financier pour l'île, il ne s'inscrit pas dans les objectifs environnementaux de valorisation. De son côté le montant de la REOM est ajusté aux besoins (hausse du volume de déchets collecté, hausse des coûts de transports, entretien et développement des outils – cf. annexe 4).

Devant ces constats, la CCBI a décidé de s'attaquer à plusieurs types de déchets en retenant d'autres objectifs locaux (déchets verts et biodéchets notamment) et d'étudier la mise en œuvre des consignes de tri, ainsi qu'une tarification incitative dans son plan local de prévention (PLP) 2020-2026.

⁶¹ Fixés par l'habitant Insee, avec des coûts de transports maritimes importants.

⁶² La loi anti-gaspillage pour une économie circulaire de 2020.

⁶³ Coût aidé = totalité des charges (hors TVA) – (produits à caractère industriel : ventes de matériaux, d'énergie ...) – (soutiens apportés par les sociétés agréées : Eco-Emballages, Ecofolio...) - (aides reçues).

⁶⁴ PRPGD : plan régional de prévention et de gestion des déchets.

2.5 D'autres compétences qui nécessitent davantage de vigilance

2.5.1 Le développement économique : une offre publique absente au niveau des locaux et des zones d'activités

En matière économique, la communauté dispose d'un document stratégique rédigé à l'occasion de la convention de partenariat⁶⁵ signée avec la région Bretagne portant sur les « Politiques de développement économique » pour la période 2017-2023⁶⁶. La démarche est structurée en trois domaines⁶⁷ et 50 actions. Si une dizaine d'entre elles s'apparentent à la gestion courante⁶⁸, d'autres sont favorables au développement économique, notamment au niveau de l'agriculture locale. Même si nombre d'actions ont été menées, cette convention ne sera pas facilement évaluable car elle n'est assortie d'aucune priorité, échéancier, budget ou indicateur de suivi.

L'EPCI gère les deux zones⁶⁹ d'activités de l'île, héritées d'un transfert de compétence des communes de Sauzon⁷⁰ et Le Palais⁷¹, soit environ 6 hectares. Le SCoT 2014 a également retenu un espace en tissu aggloméré⁷² à côté du port (quartier Bordilla – Le Palais). Or, ce schéma⁷³ ne permet pas la création de nouvelle zone d'activités mais autorise les extensions, selon la nature des terrains, la loi littorale générant de nombreuses contraintes.

La zone de Sauzon est en fin de commercialisation, les derniers lots étant en cours de négociation début 2022. Elle ne peut être étendue compte tenu de la nature du zonage alentours (zonage non urbanisé et concerné par la loi littorale). L'autre zone (Le Palais), la mieux placée, est entièrement commercialisée depuis 2021. Compte tenu du SCoT⁷⁴ et du PLU de la commune, elle pourrait être étendue, mais aucune démarche n'a encore été initiée dans ce sens. Également attendant à cette zone, un grand terrain privé⁷⁵ est aménageable pour des activités artisanales. Un projet est en préparation, en liaison avec la municipalité palantaine⁷⁶.

⁶⁵ Le contrat permet de développer un dialogue territorial entre Région et EPCI, pour assurer un réel croisement stratégique au plan territorial entre stratégie régionale et stratégies locales, pour s'assurer de la bonne appropriation par le local des enjeux régionaux de développement économique et garantir la prise en compte par l'échelon régional des réalités et priorités locales.

⁶⁶ Prolongé fin 2021 jusque mi-2023 afin de maintenir une continuité d'action en matière de politiques de développement économique en attente du futur SRDEII, et notamment maintenir l'encadrement des dispositifs d'aides directes, avec les aides aux entreprises « PASS commerce et artisanat » utilisées durant la crise sanitaire.

⁶⁷ Agriculture, tourisme et soutien aux entreprises.

⁶⁸ Gérer des équipements, faire de la veille juridique...

⁶⁹ Il existe également deux zones d'activités commerciales, où sont déjà présents les deux centres commerciaux de l'île et sur lesquelles les évolutions sont limitées aux extensions des structures déjà présentes sur place, d'après le SCoT (pages 46 et suivantes).

⁷⁰ ZAE des Semis, à vocation industrielle et artisanale, avec 19 lots sur 33 000 m², entièrement commercialisés.

⁷¹ ZAE de Mérézelle 1 et 2, à vocation industrielle, artisanale et commerciale, avec 23 lots sur 26 000 m², entièrement commercialisés.

⁷² Où le développement commercial est également possible, même si la zone est déjà bien occupée.

⁷³ SCoT - Document d'orientation et d'objectifs – pages 46 et suivantes.

⁷⁴ SCoT - Document d'orientation et d'objectifs – pages 27 et suivantes.

⁷⁵ 150 hectares environ.

⁷⁶ La CCBI indique que le propriétaire du terrain en extrémité de la ZAE de Mérézelle ne serait pas vendeur et que la communauté n'a donc pas souhaité aller plus loin, pour l'instant.

Depuis 2017, la CCBI n'a guère fait évoluer l'offre dans ce domaine, tandis que l'esquisse du projet de territoire avait retenu en 2014 comme l'une des sept valeurs défendues par le territoire : « le maintien d'une activité économique diversifiée ». Ainsi, elle n'est pas en mesure de répondre, avant au moins deux ans, à toute demande d'installation d'une nouvelle activité économique.

Pour faire face à cette situation, une réflexion sur le développement des locaux économiques et des zones d'activités artisanales et commerciales aurait dû être menée en parallèle à l'élaboration des quatre PLU communaux et de la dernière révision du SCoT, alors que par ailleurs la CCBI ne dispose pas de local commercial ou de cellule d'atelier relais ou de pépinière d'entreprise. Il importe donc que l'EPCI se donne les moyens de combler cette lacune.

En réponse aux observations provisoires de la chambre l'ordonnatrice justifie l'absence d'extension de la ZA Mérézelle à la fois par la démarche « zéro artificialisation nette » (ZAN) de la communauté et par la volonté des élus bellilois de ne pas consommer les espaces agricoles.

La chambre rappelle que la loi Climat et résilience⁷⁷, promulguée en août 2021, si elle a fixé l'objectif de zéro artificialisation nette à l'horizon 2050, n'impose aucunement, en 2022, la fin de l'aménagement des sols. Elle impose un ralentissement vis-à-vis des tendances passées et une optimisation des aménagements.

Recommandation n° 4 Développer une offre d'accueil dans les zones d'activités de la communauté.

2.5.2 L'office de tourisme de Belle-Île-en-Mer : un déséquilibre financier en 2021

Compétente en matière de « promotion du tourisme », la CCBI a défini des orientations stratégiques « Belle-Île-en-Mer, la bien-nommée » 2019-2024, qui précisent les valeurs, le positionnement, les ambitions et les enjeux stratégiques. Créé en 1911 sous forme associative, l'office de tourisme est devenu établissement public industriel et commercial (EPIC) depuis 2019. Il est désormais administré par un comité de direction composé de 21 représentants, répartis en trois collèges, où les représentants de la CCBI sont majoritaires.

Avant la transformation en EPIC, la CCBI versait à l'association une subvention annuelle de fonctionnement de l'ordre de 220 000 €. L'étude ayant conduit au changement de statut avait mis en évidence un résultat net légèrement déficitaire⁷⁸ de l'association au cours des trois derniers exercices, avec toutefois une réserve de trésorerie de près de 250 000 €. Désormais, l'intégralité du montant de la taxe de séjour collectée par la CCBI est dédiée au financement des missions de l'office de tourisme intercommunal. Pour faciliter la déclaration et le reversement de la taxe de séjour pour les hébergeurs, la communauté de communes a mis en place une plateforme numérique dédiée, pédagogique et pratique. Les efforts de la CCBI combinés avec la mise en place de cette plateforme et l'obligation faite aux réseaux de locations de collecter la taxe ont permis de développer sa perception sur l'île ces dernières années ; le montant perçu a progressé de 38 % entre 2019 et 2021⁷⁹.

⁷⁷ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

⁷⁸ 3 000 à 8 000 € chaque année entre 2015 et 2017, les charges (notamment de personnel) restant supérieures aux recettes.

⁷⁹ Passant de 301 k€ à 415 k€ entre 2019 et 2021.

L'analyse des comptes administratifs 2019 à 2021 de l'EPIC, dans une période où la fréquentation de l'île a été très perturbée par la crise sanitaire, montre que le résultat⁸⁰ de fonctionnement est en chute libre, passant de + 267 000 € en 2019 à - 59 000 €⁸¹ en 2021, malgré la forte progression de la taxe de séjour, principale recette de l'office. Ce résultat s'explique en partie par une provision pour un contentieux en cours avec un ancien cadre et une progression des charges de personnels (+ 54 000 € entre 2020 et 2021). Outre des charges complémentaires durant ces deux derniers exercices (amélioration du site internet), des ristournes ont été accordées aux partenaires du fait de la pandémie, réduisant les recettes. Il en résulte que la trésorerie ne s'élève plus qu'à 22 000 € fin 2021. **Cette situation appelle donc à la vigilance.**

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnatrice indique que, conscient de cette situation, le conseil communautaire du 5 avril 2022 a décidé de faciliter la gestion de sa trésorerie par l'office de tourisme en modifiant les modalités de reversement de la taxe de séjour. Il a parallèlement exigé de l'office la transmission d'éléments de suivi financier.

2.5.3 Le dépôt d'hydrocarbures : un équipement en marge de la transition énergétique

La CCBI détient des équipements pétroliers permettant d'assurer l'approvisionnement en carburants du territoire de Belle-Île-en-Mer. Cet approvisionnement est réalisé par un navire pétrolier⁸² (l'Anatife⁸³ dédié à Belle-Île-en-Mer et à l'île d'Yeu). Il décharge les hydrocarbures au port (Le Palais) qui transitent ensuite dans une canalisation enterrée (pipeline d'environ 700 m), lequel alimente un dépôt de quatre citernes d'une capacité totale de 541 m³ situé sur les hauteurs de la commune. Les distributeurs de carburants⁸⁴ de l'île s'approvisionnent à ce dépôt.

La CCBI a confié la gestion du dépôt pétrolier, du pipeline et des installations portuaires de déchargement à un prestataire privé par délégation de service public. Au titre de cette convention les investissements et les réparations majeures sont à la charge de la CCBI. Lors du renouvellement de la DSP, il n'y a traditionnellement pas de société concurrente.

Une fuite est intervenue sur le pipeline en avril 2019. L'EPCI a procédé à une réparation d'urgence qui n'a toutefois pas permis de remettre durablement en service l'équipement. Depuis, l'installation est à l'arrêt et l'approvisionnement du dépôt s'effectue par camion-citerne cheminant en centre-ville, entre le port et le dépôt, dans Le Palais.

⁸⁰ La CAF nette passant de + 267 000 € à - 34 000€.

⁸¹ Données provisoires au 3 mars 2022.

⁸² Le pétrolier livre environ 4 000 m³ par an, dont environ 600 pour l'hôpital, généralement lors d'une rotation par mois sur l'année, avec une rotation tous les 15 jours durant l'été.

⁸³ Affrété par la société Compagnie industrielle maritime (CIM) et appartenant au syndicat mixte de transport d'hydrocarbures vers les îles, qui regroupe les régions Bretagne et Pays de la Loire.

⁸⁴ Le 11 février 2021, le prix su SP95 à la principale station de l'île s'élevait à 2,04 €/l contre 1,80 €/l en moyenne dans le département du Morbihan (source : www.carburants.org).

Ces évènements ont conduit la communauté à s'interroger sur l'opportunité de remplacer l'installation en fin de vie, qui datait de 1967 (comme le dépôt). Elle a donc commandé une étude qui a exploré cinq scénarios, parmi lesquels l'arrêt définitif de l'utilisation du pipeline, voire la fermeture du dépôt et l'approvisionnement direct des distributeurs et gros consommateurs par caboteurs. Cette dernière solution a été rejetée par la communauté, compte tenu de la volonté de limiter le transit des camions dans le centre-ville, de ne pas pénaliser les consommateurs⁸⁵ et enfin de sécuriser par des stocks tampon la disponibilité du carburant, notamment pour la chaufferie de l'hôpital.

À ces préoccupations s'ajoute la situation du pétrolier Anatife dont la durée de vie résiduelle est de l'ordre de 15 ans. L'abandon de cette solution aurait par conséquent un impact au-delà la communauté et il est vraisemblable que les collectivités qui restent impliquées lui demanderaient une indemnisation. Par ailleurs, le dépôt existant reste en bon état d'exploitation et répond aux besoins.

Au vu de l'ensemble de ces considérations, la CCBI a fini par opter⁸⁶ pour la poursuite du dispositif actuel jusqu'au démantèlement de l'Anatife, assorti d'aménagements complémentaires⁸⁷. Le coût de cette opération au stade de l'étude de faisabilité est estimé à 2,7 M€ HT. Cela va nécessiter un effort de l'ordre de 7 000 € par an⁸⁸ pour l'amortissement technique⁸⁹ auquel s'ajoute l'annuité d'emprunt de l'ordre de 153 000 €⁹⁰, soit un surcoût de l'ordre de 4,2 centimes HT au litre⁹¹. Sur l'exercice de cette compétence la chambre relève les points suivants :

- d'une part, début 2022 l'EPCI n'avait pas arbitrée la question de savoir si ce coût serait imputé au contribuable (soutien du budget principal) ou à l'utilisateur (surtaxe), sachant que la vocation industrielle et commerciale du service oriente normalement⁹² ce choix vers le second ;
- d'autre part, le choix de maintenir le dépôt, présenté comme comportant le moins de risques, n'en est pas dénué pour autant car il s'agit de financer essentiellement des coûts fixes. Ainsi, toute diminution des volumes consommés viendrait renchérir le coût au litre, en cas de transition énergétique rapide, que l'EPCI n'a paradoxalement pas intérêt à promouvoir alors qu'il est engagé par ailleurs dans la protection de ses espaces naturels ;

⁸⁵ À Groix, où une solution comparable à celle du continent est mise en œuvre, le carburant à la pompe est de 10 à 15 % plus cher (source : www.carburants.org).

⁸⁶ Délibération du 14 décembre 2021.

⁸⁷ Prolongement du pipeline jusqu'à l'avant-port et installation d'un nouveau poste de dépotage, permettant au pétrolier d'accoster plus simplement et de manière plus sécurisée, hors du bassin à flot.

⁸⁸ $2,7 \text{ M€} / 50 \text{ ans} = 54 \text{ 000 €}$ - excédent brut d'exploitation avant annuité de dette (moyenne 2017-2021 = $47 \text{ 000 €}/\text{an}$) = 7 000 €.

⁸⁹ Hypothèse d'un amortissement sur 50 ans (définie par référence aux réseaux d'eau, soumis à une usure plus précoce et dont la durée indicative d'amortissement préconisée par la nomenclature M4 est de 20 à 30 ans).

⁹⁰ Hypothèse : emprunt de 2,7 M€ au taux de 1,2 % sur 20 ans.

⁹¹ Coût annuel / volume annuel = $160 \text{ 000 €} / 3 \text{ 800 000 l}$, soit environ 4,2 centimes d'€/litre de carburant.

⁹² Selon l'article L. 2224-2 du CGCT, le budget principal peut abonder un budget à vocation industrielle et commerciale, comme c'est le cas en l'espèce, si le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'utilisateurs, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs. En l'occurrence, l'augmentation de 4,2 centimes HT au litre constitue un montant significatif pour le consommateur, sans pour autant apparaître excessif.

- en outre, l'augmentation du prix au litre risque d'encourager les initiatives de déploiement de filières d'approvisionnement individuelles, comme c'est déjà le cas du poste d'avitaillement des pêcheurs (le Palais) depuis 2020. Ce carburant est ainsi livré par des caboteurs de compagnies privées en même temps que d'autres marchandises. Des échanges sont en cours entre la commune centre, gestionnaire du port, la CCBI et la CIM pour que ces flux soient intégrés dans la DSP et gérés par la CIM.

Les années à venir devraient être mises à profit par la CCBI pour réfléchir à l'avenir de cet outil, le pétrolier ayant une durée de vie limitée.

2.5.4 L'eau et l'assainissement collectif : un réseau à entretenir

L'assainissement collectif a été délégué à la compagnie SAUR, dans le cadre d'une délégation de service public (DSP) de type affermage (2022-2030). L'eau potable est quant à elle de la compétence du syndicat mixte Eau du Morbihan.

Le prix global de l'eau s'élevait à Belle-Île-en-Mer à 6,64 €/m³ début 2021⁹³, soit l'un des plus élevés de France, où le prix s'établit en moyenne à 4,19 €/m³⁹⁴. Plus de la moitié de ce montant⁹⁵ (59 % - 3,89 €/m³) relève du service d'assainissement collectif qui concerne 6 150 habitants, soit 57 % de la population de l'île.

Cette situation singulière résulte d'une part d'un choix ancien de déployer un important réseau d'assainissement collectif (89 km). Outre la nécessité de disposer de nombreux postes de refoulement (49), la topographie de l'île comprenant six bassins versants a également impliqué la création d'autant de stations de traitement des eaux usées, ayant au total une capacité épuratoire de 11 850 équivalents habitants.

Un autre facteur de renchérissement des prix réside dans l'obligation de disposer d'équipements en mesure d'absorber les pics de fréquentation de l'île. Malgré leur dimensionnement, certaines stations, dont la plus importante (Bruté – Le Palais), arrivent en limite de capacité. En effet, la délivrance de nombreux permis de construire par les maires, en l'absence de compétences PLU et habitat au niveau intercommunal⁹⁶, pourrait à terme impliquer de nouveaux et lourds investissements pour l'EPCI. Ce risque de manque de capacité de traitement s'est déjà en partie réalisé lors des épisodes de confinement imposés par la crise sanitaire.

Si le rapport d'audit mené sur la DSP, à l'échéance du contrat fin 2021, ne comportait qu'un nombre réduit de constats négatifs, il relevait néanmoins un faible taux de renouvellement des réseaux (0,5 % / an). Sous cette réserve, la situation financière du budget annexe assainissement collectif est équilibrée.

⁹³ Facture 120 m³ – source <https://www.services.eaufrance.fr/donnees/commune/56152>.

⁹⁴ Donnée 2019 – source service EauFrance.

⁹⁵ Dans son dernier rapport d'activité, Eau du Morbihan communique sur un tarif de 2,72 € TTC/m³.

⁹⁶ Le Palais a délivré 250 permis par exemple.

2.5.5 L'assainissement non collectif : un équilibre financier difficile à atteindre

Le service public d'assainissement non collectif (SPANC⁹⁷) concerne 2 600 installations pour 3 900⁹⁸ usagers en 2019. La capacité épuratoire des installations est de 12 000 équivalents habitants. Celles-ci sont principalement situées⁹⁹ sur les communes de Bangor et Locmaria. La compétence a été transférée à la CCBI en 2003 et les diagnostics initiaux réalisés consécutivement jusqu'en 2006. Les visites périodiques n'ont ensuite repris qu'en 2011, avec une accélération à partir de 2015 lorsque la communauté a décidé de reprendre cette mission en régie. Fin 2020, la quasi-totalité des installations avait été contrôlée au titre de la première campagne. Toutefois, les capacités d'action du service ont été remises en cause par le choix des communes de reprendre, depuis 2020, leur pouvoir de police spéciale, ce qui ne permet plus, par exemple, à la CCBI d'adapter seule le règlement de police du SPANC.

La communauté a offert à ses abonnés la possibilité de réhabiliter leurs installations sous sa maîtrise d'ouvrage¹⁰⁰, facilitant ainsi la mise en œuvre et le montage des dossiers de subventions présentés à l'agence de l'eau. Près de 50 % des installations nécessitaient encore une réhabilitation fin 2020. Le maintien du rythme des contrôles dépend également, sur ce type de qualification rare, de la capacité à recruter de la communauté, qui est actuellement en déficit d'un agent. Cet agent devrait être recruté en septembre 2022.

Jusqu'à cette date, le budget peinait à s'équilibrer et ce n'est qu'en 2021 que les premiers excédents ont pu être dégagés (35 000 €). Mais ceux-ci restent précaires. Ils résultent d'une part de la hausse des demandes de contrôle¹⁰¹, dont il est difficile d'établir si elle sera pérenne, et d'autre part du versement par erreur d'une subvention de 23 000 € par l'agence de l'eau que la communauté devra rembourser.

La chambre observe que ce budget, qui peine à s'équilibrer¹⁰², devrait faire l'objet d'une hausse des redevances.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnatrice indique qu'un bilan sera fait fin 2022 pour procéder à une augmentation des tarifs, si elle est nécessaire.

2.5.6 L'aérodrome : un équipement structurellement soutenu par le contribuable

L'aérodrome de Belle-Île-en Mer, construit en 1954, est devenu propriété intercommunale en 1969. Il est utilisé pour la pratique d'activités de loisirs et de tourisme, sans liaison régulière actuellement. En complément de l'agent dédié à la gestion de l'aérodrome, un recrutement saisonnier est réalisé chaque année pour six mois, d'avril à octobre le temps de l'ouverture de l'équipement.

⁹⁷ Service public de l'assainissement non collectif.

⁹⁸ Soit 43 % de la population de l'île selon le RPQS 2020.

⁹⁹ 62 % des abonnés.

¹⁰⁰ Travaux ensuite refacturés (c/458).

¹⁰¹ D'une centaine à plus de 200 par an.

¹⁰² Le cumul des CAF nettes entre 2017 et 2020 s'établit à -71 k€.

Les données disponibles pour l'information des élus, sont peu nombreuses. Elles se limitent aux deux pages du rapport de préparation à la revue annuelle de sécurité. Les données suivantes ne sont pas disponibles, sauf ponctuellement ou partiellement : nombre de passagers débarqués, nombre de nuitées des avions, durée moyenne de stationnement, type de voyageurs (affaire, tourisme en hôtel, résidence secondaire), bénéficiaires du bar, etc., sachant qu'aucune information sur les retombées économiques générées par cet équipement n'est disponible.

La fréquentation aérienne, variable jusqu'en 2019, a été fortement réduite par la pandémie et la fermeture de l'aérodrome durant plusieurs semaines aux printemps 2020 et 2021.

Tableau n° 3 : Fréquentation de l'aérodrome de Belle-Île

	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Nb d'avions accueillis</i>	1 210	1 356	1 290	1 032	1 045

Source : CCBI.

En présence de charges d'exploitation très supérieures aux produits, l'excédent brut d'exploitation est négatif chaque année (entre 40 000 et 100 000 €). Des dotations aux amortissements et surtout des produits exceptionnels, sous forme de subventions annuelles du budget principal représentant 114 000 € en moyenne annuelle, permettent d'assurer l'équilibre de ce budget annexe. Le soutien du budget principal progresse de 16 % sur la période. Rapporté à la population DGF de l'île, il représente une participation moyenne d'environ 12 €¹⁰³ par contribuable et par an sur la période examinée ou 96 € en moyenne par avion accueilli.

2.5.7 L'abattoir : le déséquilibre financier s'accroît faute d'actualisation des tarifs

Construit en 1974 et reconstruit en 2010, l'équipement emploie quatre agents permanents. Il a permis l'abattage de 2 348 animaux en 2020, pour un poids d'environ 64 tonnes.

En atteignant 257 000 € en 2021, la participation du budget principal ne cesse d'augmenter sur la période (+82 000 € en 2021, soit +11,9 % en moyenne annuelle – cf. § 4.2), sans pour autant égaler le déficit relevé à l'occasion du dernier contrôle de la chambre en 2018 (311 000 € en moyenne annuelle sur cinq ans). Malgré cela, les tarifs de l'abattage n'ont pas varié depuis 2016, pas même au rythme de l'inflation, tandis que les volumes traités hors pandémie sont en baisse régulière entre 2013 et 2019 (- 14 %).

En revanche, un second type de tarif portant sur le traitement des déchets (appelé taxe déchet) a été régulièrement modifié, mais le niveau de cette taxe (entre 20 et 60 centimes par kg selon les espèces d'animaux et les années) est resté bien inférieur¹⁰⁴ au montant de la facture de l'équarisseur (1,13 € HT en 2021). La différence, qui contribue au déficit structurel de l'abattoir, est prise en charge par l'EPCI.

¹⁰³ Soit 114 000 € / 9 300 = 12,20 € - ou 114 000 € / 1187 = 96 €.

¹⁰⁴ Sauf ponctuellement entre le 12 février 2020 et le 1er janvier 2021, date à laquelle l'EPCI s'est révisé.

Si l'existence d'une contribution du budget principal apparaît justifiée, elle ne doit pas traduire un effort des seuls contribuables. De surcroît, la déconnexion croissante entre les coûts de production et l'inflation confère progressivement un avantage compétitif aux éleveurs/usagers de l'île par rapport à ceux du continent, la dérogation du CGCT n'ayant pas vocation à générer des distorsions de concurrence.

Dans ce contexte, le projet d'investir dans une chaîne « bovins » risque d'alourdir le déficit croissant. Enfin, il n'a pu être produit de bilan régulier décrivant l'évolution des principaux indicateurs de cette activité dans le temps et qui serait présenté au conseil communautaire.

Recommandation n° 5 Actualiser *a minima* au niveau de l'inflation les tarifs de l'abattoir.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnatrice indique que la commission intercommunale en charge des questions agricoles se réunira en fin d'année 2022 afin de déterminer la nouvelle grille tarifaire 2023, tenant compte de la nécessité de réduire l'apport du budget principal au budget de l'abattoir.

3 UNE DIMENSION STRATÉGIQUE À REMETTRE AU CŒUR DE LA GOUVERNANCE ET DU FONCTIONNEMENT

3.1 La gouvernance

3.1.1 Le conseil communautaire

La communauté et ses communes membres ont délibéré en 2019 afin, comme en 2014, de porter l'effectif du conseil communautaire à 23¹⁰⁵ membres, la communauté de Locmaria se voyant attribuer un siège supplémentaire par rapport à la répartition de droit commun, lui permettant ainsi de disposer du même nombre de conseillers que Bangor et Sauzon. La commune-centre dispose de 11 sièges représentant 48 % du total, soit un poids équivalent à celui qu'elle représente dans la population de l'EPCI.

La loi relative à l'engagement dans la vie locale et l'action publique de proximité¹⁰⁶ a étendu en 2019 l'exercice du droit à la formation des élus. La CCBI a prévu d'allouer 35 000 € à ces actions pour la durée du mandat. À la fin du premier trimestre 2022, aucune formation n'avait encore été entreprise par les élus à l'instar du mandat précédent.

Le conseil communautaire se réunit fréquemment, 9 à 15 fois par an¹⁰⁷. Au moins 18 conseillers ont été présents à chaque réunion en 2021. La CCBI n'a voté son règlement intérieur que suite au contrôle de la chambre, en mars 2022, soit plus d'un an après l'échéance (janvier 2021), comme l'imposait le CGCT¹⁰⁸.

Pour certains EPCI comme la CCBI, le délai de convocation de droit commun est passé en 2020 à cinq jours francs avant la date de la réunion (articles L. 2121-12 et L. 5211-1 du CGCT). En pratique, la plupart des convocations de la CCBI n'ont été adressées que tardivement aux élus (3 à 4 jours francs), soit en deçà du délai légal. Ce délai est une formalité substantielle qui devait être respectée.

Suite au contrôle de la chambre, la situation a été régularisée.

3.1.2 L'exécutif

3.1.2.1 Des indemnités supérieures au plafond légal

Par délibération du 27 juillet 2020, le conseil communautaire a décidé d'attribuer les indemnités de fonction suivantes : 1 604,38 € brut/ mois pour la présidente, 641,75 € brut/ mois pour chacun des quatre vice-présidents, 320,87 € brut/mois pour chacun des deux conseillers délégués ; soit un montant total de 57 762 €/an à la charge du budget communautaire.

¹⁰⁵ L'article L. 5211-6-1 du CGCT prévoit en principe 22 sièges pour les EPCI de 5 000 à 9 999 habitants.

¹⁰⁶ N° 2019-1461 du 27 décembre 2019.

¹⁰⁷ 4 fois en 2021.

¹⁰⁸ Article L. 5211-1 reprenant les conditions applicables aux communes – article L. 2121-8 du CGCT.

Ce montant est supérieur à l'enveloppe indemnitaire de 50 073 € que l'EPCI pouvait fixer en application des dispositions de l'article L. 5211-12 du CGCT. La CCBI doit donc revoir ce dispositif sans délai afin de respecter le plafond légal¹⁰⁹.

Recommandation n° 6 Revoir, dès la prochaine réunion du conseil communautaire, le montant des indemnités de fonctions des élus, pour se conformer aux dispositions de l'article L. 5211-12 du CGCT.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnatrice indique que le montant des indemnités sera régularisé en conseil communautaire.

3.1.2.2 Une organisation reposant sur de larges concertations

La CCBI a créé huit commissions thématiques : achats, déchets, développement territorial, énergies ; mobilité, espaces naturels ; agriculture, finances ; travaux ; assainissement ; complexe sportif du Gouerch, petite enfance ; contrat local de santé ; restaurant scolaire, programmation de la salle Arletty. Elles couvrent les compétences des différentes délégations des vices présidents. Elles sont composées chacune d'une dizaine de conseillers communautaires, issus de toutes les communes. Outre les réunions de commissions et celles du conseil communautaire, des réunions des maires (12 en 2021) et du bureau du conseil (11 en 2021) auxquelles ceux-ci participent également, sont organisées.

La multiplication des réunions, si elle a le mérite de contribuer aux moments d'échange et à la totale transparence des décisions, et même si les sujets ont déjà été discutés en commissions, n'est pas sans conséquence sur la disponibilité des élus pour conduire leur action et sur la charge de travail des services (préparation, présence, comptes rendus), en particulier de la direction générale.

3.1.2.3 Des délégations à redéfinir

La présidente s'est vue confier des prérogatives notamment en matière de finances (régies, prix de vente dans les boutiques communautaires, recherche de subventions), de commande publique (marchés à procédure adaptée inférieurs au seuil européen de procédures formalisées¹¹⁰), de gestion des biens immobiliers (affectation, occupation du domaine public¹¹¹).

Dans un second temps¹¹², le conseil a délégué à la présidente la capacité d'engager l'EPCI pour les actes, contrats et conventions comportant un engagement financier inférieur à 5 000 € HT en dépenses et 10 000 € HT en recettes.

La chambre invite par conséquent le conseil communautaire à préciser le contour des délégations qu'il a entendu donner à la présidente en matière de commande publique (jusqu'à 221 000 €) et de signature d'engagements financiers (à concurrence de 5 000 €), par exemple en précisant que les seconds ne concernent pas la commande publique et le cas échéant en indiquant les domaines concernés.

¹⁰⁹ Le dispositif était régulier sur le mandat précédent, en l'absence de conseiller délégué.

¹¹⁰ L'EPCI le situe par erreur dans sa délibération à 215 000 € au lieu de 221 000 €.

¹¹¹ Limitées aux seules associations, jusqu'à la délibération de mars 2022.

¹¹² Délibération de septembre 2020.

Suite au contrôle de la chambre¹¹³, le conseil a facilité la gestion courante de l'EPCI en permettant à la présidente de conclure des baux, et de solliciter la direction immobilière de l'État dans les procédures d'acquisition/cession. Elle n'a toutefois pas reçu la délégation usuelle permettant de conclure des emprunts ou des lignes de trésorerie, de gérer la dette ou de fixer divers tarifs (hors boutiques). Les vice-présidents ont reçu délégation de fonctions de la présidente, mais seul le premier vice-président dispose explicitement d'une délégation de signature. Le bureau n'a, quant à lui, reçu aucune délégation du conseil et ses réunions ne constituent par conséquent qu'un espace de discussion, à l'instar des réunions des maires. Dans ce contexte, la présidente est conduite d'une part à signer pratiquement tous les documents. Le conseil se réunit d'autre part plus d'une fois par mois en moyenne, soit une périodicité atypique pour la taille de l'établissement. Il se prononce d'ailleurs sur de nombreux sujets¹¹⁴, déjà souvent examinés en commission et dont beaucoup ont traité à la gestion courante.

Au total, le conseil a été amené en 2021 à se prononcer au moins 103 fois sur des sujets qui auraient pu être délégués à la présidente¹¹⁵, soit 43 % du total des délibérations. Si louable que soit l'intention de l'exécutif d'agir en toute transparence, elle paraît inadéquate au vu du champ d'intervention de l'EPCI, alors que des sujets stratégiques (habitat, aménagement du territoire) demeurent non traités.

Parmi les fonctionnaires, le DGA et la DGS disposent d'une délégation de signature. Pour la DGS, celle-ci concerne la signature des bordereaux de mandats et titres, les dépôts de plainte et la commande publique à concurrence de 5 000 € HT. Outre la mise en place de cette limite d'engagement, elle n'a plus, depuis le mandat entamé en 2020, de délégation lui permettant de signer des courriers de réponse aux administrés, ni les arrêtés de fermeture du complexe sportif.

Recommandation n° 7 Revoir le périmètre des délégations confiées à la présidente, au bureau, élus et services, en considérant l'opportunité de positionner le conseil communautaire sur les enjeux stratégiques.

¹¹³ Délibération de mars 2022, reprenant les délibérations initiales de juillet et septembre 2020.

¹¹⁴ 239 délibérations en 2021.

¹¹⁵ L'article L. 2122-22 qui énumère très précisément les attributions qui peuvent être déléguées par le conseil municipal au maire, n'est pas applicable aux EPCI. Le Conseil d'État estime en effet (CE, 17 décembre 2003, n° 258616), qu'il ressort de la comparaison des dispositions des articles L. 2122-22 et L. 5211-10 que les régimes de délégation des attributions de l'organe délibérant à l'organe exécutif, qu'elles définissent respectivement pour les communes et les EPCI, obéissent à des principes opposés : alors que le premier de ces articles interdit au maire de recevoir délégation du conseil municipal dans toute matière autre que les 29 qui y sont énumérées, le second article autorise, à l'inverse, l'organe délibérant à déléguer librement ses attributions dans toutes les matières autres que les 7 qui y sont fixées.

Ne peuvent donc être déléguées au président les matières suivantes :

- 1° le vote du budget, l'institution et la fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances ;
- 2° l'approbation du compte administratif ;
- 3° les dispositions à caractère budgétaire prises à la suite d'une mise en demeure intervenue en application de l'article L. 1612-15 ;
- 4° les décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement et de durée de l'établissement public de coopération intercommunale ;
- 5° l'adhésion de l'établissement à un établissement public ;
- 6° la délégation de la gestion d'un service public ;
- 7° 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.

3.1.3 L'absence de pacte de gouvernance¹¹⁶ et de consultation sur les modalités de fonctionnement lors du dernier renouvellement de mandat

L'article L. 5211-11-2 du CGCT prévoit depuis 2019 qu'après chaque élection municipale, le président de l'EPCI à fiscalité propre inscrit à l'ordre du jour du conseil :

- « 1° Un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public ;
- 2° Un débat et une délibération sur les conditions et modalités de consultation du conseil de développement prévu à l'article L. 5211-10-1¹¹⁷ et d'association de la population à la conception, à la mise en œuvre ou à l'évaluation des politiques de l'établissement public ».

Ces débats¹¹⁸ et délibérations, obligatoires, n'ont pas eu lieu à l'occasion de la mise en place du nouveau mandat en juillet 2020.

Recommandation n° 8 Débattre et délibérer sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public et sur les autres modalités prévues conformément aux dispositions de l'article L. 5211-11-2 du CGCT depuis 2019.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la présidente indique que des débats sur ces sujets seront inscrits à l'ordre du jour du conseil communautaire.

3.1.4 Des décisions bien rédigées mais pas toujours suffisamment formalisées

Les délibérations du conseil sont détaillées et respectent le format légal. Bien que non obligatoire, des procès-verbaux des séances du conseil étaient rédigés jusque fin 2018. Cette pratique a été depuis abandonnée. Les registres de la communauté ne sont également plus constitués, l'EPCI souhaitant joindre au registre des délibérations l'ensemble des procès-verbaux (PV) des séances. L'établissement de ces documents devient indispensable à compter de juillet 2022 afin de se conformer à l'ordonnance n° 2021- 1310 du 7 octobre 2021 qui impose, la publication des procès-verbaux sur le site internet des collectivités et de leurs établissements publics. Même si elle persiste à les dénommer « compte-rendu », la communauté publie des procès-verbaux respectant ces dispositions depuis mars 2022.

La réunion des maires ne donne pas toujours lieu à compte rendu. D'autre part, lors de chaque réunion du conseil, la présidente doit rendre compte des attributions exercées par délégation du conseil¹¹⁹, ce qui, en l'absence de formalisation, n'a pu être établi. Dans sa réponse l'ordonnatrice indique que cette démarche est désormais systématique en fin de séance du conseil.

¹¹⁶ Le pacte de gouvernance est un nouvel outil par lequel les EPCI et leurs membres vont pouvoir définir leur relation et leurs rôles respectifs, en début de mandat.

¹¹⁷ La constitution d'un conseil de développement est obligatoire uniquement pour les EPCI de plus de 50 000 habitants, elle est possible pour ceux situés en dessous de ce seuil.

¹¹⁸ Hors consultation du conseil de développement, qui n'est pas obligatoire pour la CCBI du fait de sa taille.

¹¹⁹ Comme l'impose l'obligation d'information prévue à l'article L. 5211-10 du CGCT.

3.1.5 La gestion des conflits d'intérêts et les déclarations obligatoires à la HATVP

Les textes¹²⁰ relatifs à la transparence de la vie publique prévoient depuis 2014 l'établissement d'une déclaration de situation patrimoniale (en début et fin de mandat) et d'une déclaration d'intérêts, dans les six mois qui suivent l'élection, pour un certain nombre d'élus, et notamment pour le président de la CCBI. La présidente en fonctions, élue le 17 juillet 2020, n'a effectué ces déclarations qu'un an après l'échéance légale, suite au contrôle de la chambre. Son prédécesseur, réélu président de la CCBI en avril 2014, n'avait pas non plus établi de déclaration de patrimoine à l'occasion de la fin de son mandat, en 2020, comme l'imposent les textes précités. Il a régularisé sa situation au cours du mois de mai 2022.

L'EPCI n'a pas adopté de mesure spécifique en matière de prévention des conflits d'intérêt, permettant notamment de s'assurer que les élus et les agents susceptibles d'être affectés par des conflits d'intérêts s'abstiennent bien lors de la commission d'appels d'offres ou lors des débats et des délibérations du conseil communautaire. En effet, le règlement intérieur du conseil communautaire indique seulement que « *Dans le cas où un, ou plusieurs membres du conseil possède un intérêt dans l'affaire qui fait l'objet d'une délibération [...], il doit en informer la Présidente au plus tôt et doit impérativement se retirer des votes, sous peine de rendre la délibération illégale* ».

Ce dispositif ne paraît pas suffisant au regard de l'article 1^{er} de la charte de l' élu local¹²¹, annexée au règlement, qui proscrit « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* »¹²². Ainsi, l'EPCI devrait pouvoir demander à ses élus de faire connaître ces éventuelles situations en début du mandat et de communiquer toute modification intervenant ensuite sur ce sujet.

Recommandation n° 9 Définir plus précisément les dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêts dans le règlement intérieur.

3.1.6 Une information des élus et des citoyens à compléter

Le président de l'EPCI doit adresser chaque année avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre, un rapport retraçant l'activité de l'établissement, ainsi que le compte administratif de l'établissement public¹²³. La loi ne précise pas ce qu'il doit contenir. Celui de la CCBI, adressé dans les délais et présenté sur le site internet, est clair et détaillé sur 30 pages. En plus des chiffres clés, il pourrait toutefois utilement être complété d'une information sur l'équilibre financier des grandes compétences, compte tenu d'un grand nombre de budgets annexes déficitaires, d'une liste des partenaires (DSP) et d'une situation de la dette. En l'absence de suivi selon d'autres modalités, il pourrait également faire le point sur l'avancement de la Feuille de route (cf. *supra*).

¹²⁰ Le décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013 relatif aux déclarations adressées à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (article 11-2).

¹²¹ Rappelée à l'article L. 1111-1-1 du CGCT.

¹²² Article 2 de la loi 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

¹²³ Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-39 du CGCT

Le site internet offre une large information, diversifiée et utile (délibérations¹²⁴, cartographies, rapports sur le prix et la qualité des services publics (RPQS) de l'assainissement et des déchets, présentations diverses). Le RPQS sur l'eau¹²⁵ devrait également y figurer, pour respecter l'obligation dans ce domaine, de même que les rapports des différents délégataires de la CCBI (dépôt d'hydrocarbures, transports, enfance) qui, sans être obligatoires, permettraient d'améliorer l'information du citoyen. Il devrait également être complété par certaines informations, obligatoires pour plusieurs d'entre elles.

Parmi les informations qui doivent être obligatoirement mises à la disposition du public sur internet, il manque une présentation brève et synthétique des informations financières essentielles de la collectivité ainsi que les notes explicatives annexées au budget primitif et au compte administratif¹²⁶. Si toutes les délibérations du conseil communautaire sont publiées, tel n'est pas le cas de ces documents.

En outre, en vertu des articles L. 2196- 3, R. 2196-1 et R. 3131-1 du code de la commande publique, l'EPCI a l'obligation de publier, sur un profil d'acheteur, les données essentielles relatives aux marchés publics de plus de 40 000 €. Cette publication¹²⁷ (habituellement la liste annuelle de ces marchés passés les années précédentes) fait défaut à la CCBI.

Même s'il n'en a pas l'obligation, l'EPCI ne publie pas sur son site l'ordre du jour du prochain conseil, ce qui serait une bonne pratique. Par ailleurs, dans le contexte de la pandémie, le conseil a fait en sorte que les débats soient diffusés en flux continu (streaming) sur internet. Enfin, une lettre d'informations générales et économiques est éditée sur internet une dizaine de fois par an.

Recommandation n° 10 Publier sur le site internet de la communauté les informations manquantes requises par la réglementation : documents budgétaires et comptables, marchés publics, rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics.

3.2 L'organisation et le fonctionnement des services

3.2.1 L'organisation des services

Les services communautaires se présentent classiquement pour un EPCI de cette taille par grands pôles de compétences, la DGS étant secondé par un directeur général adjoint.

¹²⁴ À défaut de comptes rendus, comme l'évoque l'article L. 2121-25 du CGCT : « Dans un délai d'une semaine, le compte rendu de la séance du conseil municipal est affiché à la mairie et mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe ».

¹²⁵ Le RPQS sur l'eau produit par le syndicat Eau du Morbihan, à qui a été transférée la compétence, est bien présenté au conseil de communauté de la CCBI. Le syndicat gère la distribution en eau de plus de 210 000 habitants sur 109 communes.

¹²⁶ CGCT (article L. 2313-1) et décret n°2016-834 du 23 juin 2016.

¹²⁷ L'article L. 2196-3 du code de la commande publique et annexe 15 du même code (arrêté du 22 mars 2019 relatif aux données essentielles dans la commande publique).

3.2.1.1 Les locaux de service

La CCBI est répartie sur plusieurs sites¹²⁸ : siège, SISE, services techniques, complexe Arletty, Grand Phare, domaine des Poulains, abattoir, aérodrome, complexe sportif du Gouerc'h.

Les services du siège sont hébergés depuis 2013 dans des bâtiments modulaires¹²⁹ où ils avaient été repositionnés en urgence, les locaux les accueillant précédemment menaçant péril. À ce jour, aucune évolution¹³⁰ n'est en vue afin d'améliorer cette situation, alors qu'à proximité immédiate du siège communautaire ont depuis été aménagés des locaux pour les associations et le SISE. L'ordre des priorités de l'EPCI interroge alors que des bâtiments (cité de la Paix) initialement destinés à abriter les services, viennent d'être cédés, leur aménagement ayant finalement été jugé trop coûteux. La montée en puissance de la CCBI s'en trouve entravée. En réponse au rapport d'observations provisoires l'ordonnatrice indique que depuis 2021 une réflexion sur le devenir du grand phare de Goulphar est menée. Une étude des potentiels de reconversion de ce site, au centre de l'île, incluant le siège de l'EPCI, est en préparation pour une livraison courant 2023.

3.2.1.2 Les lignes directrices de gestion

Conformément aux dispositions de la loi du 3 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique, la présidente a fixé les lignes directrices de gestion en matière de ressources humaines pour six ans. Ce document stratégique réalise un état des lieux des ressources humaines et définit les orientations générales de la mandature et la stratégie pluriannuelle de leur pilotage. Il précise les règles tenant à la promotion, à la valorisation des parcours professionnels et à l'égalité entre les femmes et les hommes. Il classe les actions à mettre en place selon deux priorités, assorties d'échéances. Ces dernières apparaissent très optimistes puisqu'elles doivent théoriquement être toutes mises en œuvre en 2022, alors même que la nouvelle directrice des ressources humaines n'a été recrutée qu'au premier trimestre 2021.

L'EPCI devrait revoir le calendrier de mise en œuvre, de façon à présenter aux agents des perspectives réalistes, et déployer une stratégie de communication interne qui reste également à créer. Dans sa réponse l'ordonnatrice en convient, d'autant plus que les effectifs de l'EPCI sont en forte progression du fait de la reprise de certaines missions en régie.

¹²⁸ Les agents sont essentiellement basés sur les premiers sites, situés sur la commune-centre.

¹²⁹ De type « algécos ».

¹³⁰ Le président de la CCBI déclarait à Ouest-France le 6 novembre 2013 : « Un projet de pôle administratif à la Cité de la paix est à l'étude. Ces locaux ont vocation à abriter la CCBI jusqu'à sa création ».

3.2.2 La gestion des ressources humaines

3.2.2.1 Les effectifs et la masse salariale

Les services de la communauté étaient constitués au 31 décembre 2021 de 68,7 ETP ¹³¹ (équivalent temps plein) représentant 12,3 agents pour 1 000 habitants, soit environ trois fois plus que les EPCI comparables¹³². Le surcroît d'effectif s'explique à la fois par les compétences étendues de l'EPCI, et par les besoins en services publics liés au tourisme et aux résidences secondaires.

L'effectif a augmenté en 2022 jusqu'au niveau atteint en 2020, (cf. *infra*) car la communauté a cherché à se structurer davantage. La densification du service SISE explique également cette évolution. Cet accroissement des effectifs a généré une progression de 6 % en moyenne annuelle des charges de personnel.

3.2.2.2 Le temps de travail

Le conseil communautaire a délibéré en juin 2000 pour fixer la durée du temps de travail à 35 heures par semaine (*prorata temporis* pour les agents à temps non complet), sans plus de précision sur l'organisation, ni sur le régime de congés. Même si la durée annuelle légale de 1 607 heures est respectée, ce qui doit être souligné, les pratiques doivent être régularisées¹³³ et consignées¹³⁴ dans un document cadre à soumettre au conseil communautaire, seul compétent en la matière. Les modalités de décomptes des congés en heure doivent également être régularisées¹³⁵.

Dans ce contexte, la communauté doit opérer les ajustements nécessaires sur ses fichiers horaires, de même que sur les comptes épargne temps (CET), dont certains présentent de ce fait un solde erroné. En 2022, ces CET concernent 18 agents, pour un total de 319 jours, essentiellement concentrés sur l'équipe de direction qui, eu égard à sa charge de travail¹³⁶, est amenée à devoir épargner une partie de ses congés.

Suite au contrôle de la chambre, les modalités de suivi du temps de travail et des CET ont été régularisées.

¹³¹ Contre 63 ETP en 2018 – soit une progression de près de 10 %.

¹³² 4,4 en moyenne pour les EPCI de 5 000 à 14 999 habitants. Source : *DGCL, Les collectivités locales en chiffres, édition 2021*.

¹³³ Arrêtées par délibération ou via le règlement intérieur en cours de préparation.

¹³⁴ Il existe en effet plusieurs organisations et cycles de travail selon les services (35h, alternance 34 et 36h, annualisation). D'autre part le régime de congés, de même que les autorisations spéciales d'absence sont arrêtés par notes de service. Enfin il existe des horaires variables.

¹³⁵ Décompte en heures ou en jours selon les cas. Or la durée des congés est appréciée en nombre de jours ouvrés en fonction des obligations hebdomadaires de service (Décret n°85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux).

¹³⁶ Les fichiers horaires de la DGS et du DGA font apparaître des journées dépassant souvent 10 heures.

3.2.2.3 La gestion des emplois et des recrutements

La CCBI omet de manière récurrente de joindre l'état du personnel aux comptes administratifs¹³⁷ ce qui prive l'assemblée délibérante d'une information. De surcroît, ces états font apparaître des confusions entre les notions d'emplois non permanents et de contractuels, certains de ces derniers¹³⁸ relevant manifestement de la catégorie d'emplois permanents et pérennes. De ce fait, le nombre de postes ouverts ne correspond pas, vu les erreurs relevées, selon les cadres d'emplois, au nombre de postes réellement pourvus et rémunérés. S'il s'avérait que la communauté avait ainsi recruté des agents sans que le conseil communautaire ait ouvert les postes, les nominations pourraient être frappées de nullité.

Recommandation n° 11 Fiabiliser l'état du personnel et veiller, conformément aux instructions budgétaires, à l'annexer au budget primitif et au compte administratif.

Suite au contrôle de la chambre, l'ordonnatrice indique que l'état du personnel a été repris et corrigé, et qu'il sera désormais annexé au compte administratif.

Lors du contrôle de la chambre, il a été constaté un *turn-over* important des personnels¹³⁹ qui témoigne de la difficulté prégnante de l'établissement à recruter des agents, en particulier sur les postes de catégorie A en raison de sa faible attractivité en termes de rémunération et des difficultés de la vie insulaire (cherté du foncier et acclimatation à la vie insulaire ou insuffisance des emplois pouvant être offerts aux conjoints).

Face à ces difficultés, l'EPCI n'a toutefois pas souhaité apporter de réponse salariale. Tant les élus que les services font par ailleurs état d'une surcharge de missions, qui ne semble pas récente, et qui résulterait selon eux de sollicitations variées ou encore de réglementations pas toujours adaptées à l'insularité, ni à la taille de l'EPCI. La chambre relève qu'elle apparaît aussi comme la conséquence d'un trop faible encadrement au niveau de la direction. La CCBI vient d'ailleurs de recruter, début 2022, trois assistantes (RH, juridique et direction générale), pour permettre aux cadres concernés de consacrer davantage de leur temps à des missions de fond qu'à la gestion quotidienne (comptes rendus des réunions et conseils, agendas, secrétariat).

Ces constats militent pour un développement des mutualisations avec et entre les communes membres de l'EPCI, au-delà des ambitions modestes affichées dans le dernier schéma de mutualisation (évoquées *supra*) et des réalisations constatées. Si cette surcharge de travail, susceptible d'engendrer des risques psychosociaux, devait perdurer, une mission indépendante de conseil en organisation pourrait être envisagée.

¹³⁷ Article R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales.

¹³⁸ Par exemple : garde du littoral, technicien SPANC, accueil maison France service, site internet/commande publique/contrathèque, technicien abattage.

¹³⁹ Responsable du pôle technique : poste vacant pourvu au début du mois de février 2022 ; responsable de la commande publique : a intégré la CCBI le 25 octobre 2021 ; responsable RH : a intégré la CCBI le 25 février 2021 ; référent systèmes d'information : poste vacant, pourvu au début du mois de février 2022 ; départ du responsable déchets/assainissement prévu en juin 2022.

3.2.2.4 Le régime indemnitaire et les entretiens professionnels

En 2016, le conseil communautaire a adopté un nouveau régime indemnitaire fondé sur les principes Rifseep¹⁴⁰, sans toutefois aller jusqu'au bout de la logique de ce nouveau régime. Des groupes fondés sur le niveau de responsabilité, la technicité, les sujétions spéciales et l'expérience professionnelle des agents ont été créés. Ils restent toutefois dépourvus d'effet pratique puisque les fourchettes indemnitaires votées sont identiques quel que soit le groupe au sein de chaque cadre d'emploi. À la CCBI, les montants effectivement versés varient d'un agent à l'autre et sont bien inférieurs aux maximums votés par l'EPCI. Même si les agents les plus anciens perçoivent en sus une indemnité différentielle¹⁴¹, cette pratique complexifie le recrutement de nouveaux cadres, d'autant que les maximums votés (IFSE¹⁴²) sont eux-mêmes bien inférieurs aux plafonds réglementaires¹⁴³.

S'agissant du complément indemnitaire annuel (CIA), la délibération prévoit quatre niveaux de modulation (0 %, 50 %, 75 %, 100 %) selon des critères liés à l'appréciation générale, à la réalisation d'objectifs et d'éléments issus de l'entretien professionnel et selon la manière de servir. En pratique, les comptes rendus d'entretien n'évoquent pas le CIA.

Le lien de ce dernier avec l'entretien professionnel n'est d'ailleurs pas établi dans la mesure où la prime, qui figure sur la paye de novembre, est parfois versée avant même que l'entretien ait eu lieu, en particulier pour la DGS et le DGA¹⁴⁴.

Ces pratiques méconnaissent l'esprit de la réglementation qui promeut le principe d'une différenciation de la rémunération en fonction de la manière de servir.

3.2.3 Une gestion des systèmes d'information qui s'améliore

La CCBI utilise plusieurs serveurs (données, applications et photothèque) installés dans les locaux techniques du siège, et dont le secours est assuré sur le site de l'entreprise chargée de l'assistance informatique, à Nantes. Une sauvegarde journalière des données de la CCBI est organisée à destination de ce site. Cette prestation intervient dans le cadre d'un des deux marchés d'informatique et de téléphonie, signés en 2019, pour une durée maximale de quatre ans, et qui ont permis de réorganiser le système d'information de la CCBI et d'équiper les agents en matériels récents.

¹⁴⁰ Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (décret n°2014-513 du 20 mai 2014).

¹⁴¹ Permettant aux agents concernés de conserver le niveau de régime indemnitaire antérieur au RIFSEEP.

¹⁴² Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise.

¹⁴³ Maximum EPCI de 20 400 € pour un directeur général adjoint pour un plafond légal de 32 130 €, 20 400 € contre 25 500 € pour un responsable de service catégorie A, 10 300 € contre 17 480 € pour un responsable de service catégorie B.

¹⁴⁴ Les entretiens de 2020 ont été réalisés respectivement le 31 janvier 2022 et le 1^{er} décembre 2021. Ceux de 2021 n'avaient pas encore eu lieu au 22 mars 2022.

Le référent informatique de l'EPCI a changé début 2022. Dans ce contexte, certaines actions nécessaires à la qualité des systèmes d'information n'ont pas encore été menées à bien :

- rédaction d'un document présentant en détail le système d'information de l'EPCI ;
- mise en place d'une gestion du parc informatique et téléphonique (liste de matériels, affectation, versions des logiciels utilisés...) ;
- élaboration d'une charte d'utilisation, tant pour les agents que pour les élus, qui préciserait les bonnes pratiques de sécurité à respecter : copie de documents, antivirus, gestion des mots de passe, etc. ; la CCBI précise que ce document est en cours de préparation ;
- suivi du déploiement du règlement général de protection des données (RGPD¹⁴⁵) qui impose, depuis mai 2018, un encadrement du traitement des données : déjà partiellement mis en œuvre, avec plusieurs étapes qui restent à finaliser.

Le système d'information permet des accès à distance, qui ont permis le télétravail pendant la crise sanitaire. En revanche, l'EPCI n'a déployé de zones wifi ni dans ses locaux pour les agents et les élus, ni pour les usagers sur plusieurs de ses sites¹⁴⁶, comme le prévoyait pourtant le contrat signé en 2019 (§ 5.3 du CCTP B06). Enfin, à ce jour, il n'y a pas de coopération visible entre les quatre communes et les deux établissements publics de l'île (centre hospitalier et CCBI) : outils communs, groupements de commandes, mutualisation de personnels, etc.

Suite au contrôle de la chambre, l'ordonnatrice indique que la gestion des marchés est désormais plus rigoureuse.

3.2.4 Une mise en concurrence insuffisante en matière de commande publique

3.2.4.1 Des pratiques qui manquent de rigueur en termes de mise en concurrence

La chambre a examiné la qualité de la commande publique, à partir d'un échantillon de 23 contrats (cf. annexe 5). Comme sur les autres îles bretonnes, et du fait des contraintes insulaires, pour chaque contrat ou lot mis en concurrence, il y a rarement plusieurs offres et parfois même aucune (infructuosité), nécessitant une relance.

La chambre observe que six contrats¹⁴⁷ sur les dix-huit de moins de 90 000 € n'ont fait l'objet d'aucune mise en concurrence.

La chambre rappelle qu'il est de bonne gestion de recueillir des devis concurrents, notamment pour les contrats de quelques milliers d'euros dans des domaines concurrentiels. De plus, elle observe l'absence de mise en concurrence pour deux autres contrats dont le montant global est égal ou supérieur au seuil imposant une publicité, tout en restant inférieur au seuil de publicité règlementée (90 000 € HT – article R. 2131-12 du CCP).

¹⁴⁵ Il s'inscrit dans la continuité de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et s'impose à toute structure effectuant de la collecte et/ou du traitement de données.

¹⁴⁶ Locaux techniques, SISE, salle Arletty, ...

¹⁴⁷ Dossiers n° 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 14. Dans deux de ces cas, les « devis concurrents » produits, légitimant une mise en concurrence, ne sont pas comparables (véhicule électrique (n°4), purge hydrocarbure (n° 11)). Les montants de ces contrats sont compris entre 4 000 et 40 000 €.

Il s'agit d'abord d'un marché à bons de commande (dossier n° 20), sans montant minimal mais avec un montant maximal de 24 900 € HT sur trois ans. Signé en mars 2016 le marché est passé pour une durée d'un an, tacitement renouvelable trois fois sur la même durée, soit une durée maximale de quatre ans. Le contrat porte sur des prestations de conseil et d'assistance technique en matière de finances publiques et de fiscalité, soit par consultation simple (hotline) soit sur des consultations plus complexes. Au-delà de l'ambiguïté sur la relation coût/durée¹⁴⁸, il s'avère que la CCBI a commandé, sur la période¹⁴⁹, des prestations de conseil à cette société (dossier n° 20) pour un montant total de l'ordre de 68 400 € HT¹⁵⁰, sur des prestations qui s'apparentent à celles prévues dans la seconde partie du contrat à bons de commande (questions complexes). L'expression du besoin initial n'a pas été correctement réalisée, puisque les prestations demandées dépassent finalement le seuil d'une publicité obligatoire¹⁵¹, qui aurait dû être effectuée.

Il s'agit ensuite d'un marché de prestations de services (regroupant deux analyses financières et l'élaboration d'un pacte financier et fiscal - dossier n° 7), toujours avec la même société, sur une période de trois ans (entre janvier 2021 et décembre 2023), d'un montant de 39 990 € HT¹⁵², soit juste en dessous du seuil légal d'une publication obligatoire. Compte tenu du montant retenu et en l'absence d'évaluation financière formelle des besoins, une publicité aurait dû être mise en place pour organiser la concurrence.

Dans ces deux cas la responsabilité pénale¹⁵³ de l'ordonnateur pourrait être engagée.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnatrice indique que cette prestation sera mise en concurrence à son échéance.

De manière plus secondaire, la chambre relève des pratiques qui ne facilitent pas la mise en concurrence :

- pour de nombreux contrats de faible montant (moins de 90 000 €), la CCBI réalise les publicités au BOAMP plutôt que dans des journaux d'annonces légales (JAL : Ouest- France par exemple) ou sur e-Megalis. Or les entreprises retenues sont souvent régionales (voire insulaires) et de taille modeste, et l'accès aux JAL leur est plus pratique. En outre le coût de la prestation du BOAMP est souvent supérieur à celui du JAL ;
- pour les quatre contrats les plus importants¹⁵⁴ du panel, les appels d'offres ont été publiés durant l'été¹⁵⁵, période qui n'est pas la plus propice à la mise en concurrence.

Enfin, l'archivage des dossiers des contrats est perfectible. Une note de service sur la commande publique, en préparation, devrait corriger certains points relevés *supra*, comme le confirme l'ordonnatrice dans sa réponse aux observations provisoires.

¹⁴⁸ Un coût maximal sur trois ans, pour un marché d'une durée maximale de quatre ans.

¹⁴⁹ Cette entreprise intervenait déjà auprès de la CCBI les années précédentes.

¹⁵⁰ 11 factures : une facture de 14 734 € en 2017, quatre factures sur le passage à la FPU pour un montant global de 27 000 € en 2018, 2 factures d'un montant total de 11 200 € en 2019 sur deux autres prestations, 10 000 € pour une facture de 2019, ...

¹⁵¹ Seuil imposant une publicité (25 000 € HT entre début 2017 et fin 2019, 40 000 € depuis début 2020) prévu à l'article R. 2122-8 du code de la commande publique.

¹⁵² Comme si le montant avait été fixé de gré à gré.

¹⁵³ Délit d'octroi d'avantage injustifié, dit de favoritisme – article 432-14 du code pénal.

¹⁵⁴ Dossiers n° 21, 22, 23 et 12, pour 5 lots/2,2 M€, 10 lots/0,5 M€, 7 lots/0,15 M€ et 3 lots/0,15 M€.

¹⁵⁵ Publicités au BOAMP les 16 juin, 21 juin, 10 juillet et 24 juillet pour des réponses respectivement les 26 juillet, 15 juillet, 2 août et 20 septembre.

Recommandation n° 12 Respecter les principes d'égalité de traitement des candidats, de liberté d'accès et de transparence des procédures, conformément aux dispositions de l'article L. 3 du code de la commande publique.

3.2.4.2 Le suivi des contrats

L'exécution des contrats n'a pas été examinée de manière systématique. Toutefois, s'agissant des systèmes d'information et notamment des deux contrats 2019-2023 relatifs à l'informatique, les réseaux et la téléphonie, il a été relevé que la CCBI n'a pu donner d'information sur la réalisation de certaines prestations prévues : formations, mise à jour annuelle du suivi du parc de matériels et de logiciels, bilans des visites semestrielles, suivi des engagements de disponibilité des réseaux, comptes rendus des réunions annuelles de suivi. Ces documents ont dû être demandés aux prestataires et des réunions de bilan ont été programmées suite au contrôle de la chambre.

Aussi, la chambre invite la CCBI à assurer un suivi plus fin des principaux marchés pluriannuels (déchets, systèmes d'information, travaux du Gouerch, pipeline, etc.) et des quatre DSP pour en anticiper les phases importantes et les renouvellements, en l'absence d'outil de suivi.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnatrice indique que le service concerné a d'ores et déjà identifié des pistes d'amélioration.

4 LA GESTION COMPTABLE ET FINANCIÈRE

4.1 Une gestion comptable et budgétaire globalement fiable

La communauté compte un budget principal et dix budgets annexes (cf. annexe 6), dont cinq relèvent de services publics industriels et commerciaux (SPIC). Même si la CCBI a préféré isoler la gestion du centre de secours, le recours à un budget annexe ne s'imposait pas, en l'absence de tarification et de gestion des stocks.

Il ressort de l'analyse menée (cf. annexe 7) un suivi satisfaisant des comptes, ce que confirme l'indice de qualité des comptes locaux produit par la trésorerie, qui s'établit au niveau de 18,3/20 (moyenne nationale de 16,6/20). Les deux dysfonctionnements observés et présentés ci-dessous, ne nécessitent pas, de par leur nature, de retraiter les comptes pour procéder à l'analyse financière reposant pour l'essentiel sur les flux réels.

Les comptes annuels de la communauté doivent inclure, au-delà des dépenses payées et des recettes perçues, celles qui n'ont pas encore donné lieu à encaissement ou décaissement mais sont certaines du fait de l'existence d'un engagement juridique. **Or la chambre constate que la communauté ne dispose pas d'une comptabilité d'engagement¹⁵⁶, pourtant obligatoire, formalisée et intégrée au logiciel de gestion financière.** Dès lors, les restes à réaliser¹⁵⁷ en dépenses comme en recettes inscrits par la communauté ne peuvent être formellement validés, tout comme les rattachements.

Le délai global moyen de paiement (DGP) est satisfaisant. Il s'est établi en 2020 et 2021 respectivement autour de 16 et 14 jours.

Le compte administratif de l'EPCI est dans l'ensemble correctement rempli, mais il reste perfectible sur quelques sujets : l'état du personnel n'est pas renseigné, de même que la liste des organismes de regroupement dont l'EPCI est membre (syndicat des eaux du Morbihan, PETR, Megalis), la liste des établissements ou services créés (office du tourisme), et les décisions en matière de contributions directes.

En matière de pilotage budgétaire, les collectivités territoriales et leurs établissements sont tenus d'adopter un budget annuel en équilibre. Cet exercice implique que la communauté procède à une estimation sincère des dépenses et des recettes, et assure un pilotage de leur exécution en cours d'année. Les taux d'exécution du budget ne sont pas toujours satisfaisants, surtout en fin de période, et variables d'une année sur l'autre (cf. annexe 6). En section de fonctionnement, les dépenses sont significativement surestimées, ce qui nécessite plus de vigilance lors des arbitrages budgétaires. Les prévisions de recettes sont davantage fiables, tout en étant prudentes. En investissement, les dépenses prévues sont correctement réalisées, excepté en 2017 et 2021, de même que les recettes en 2020.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnatrice indique que la comptabilité d'engagement sera intégrée au logiciel financier et que les comptes administratifs seront complétés.

¹⁵⁶ Article L. 2342-2 du CGCT et arrêté du 26 avril 1996.

¹⁵⁷ Article R. 2311-11 CGCT.

4.2 Une situation financière satisfaisante, mais sensible aux besoins des budgets annexes

4.2.1 Un budget principal équilibré

Sur la période 2017-2021, la capacité d'autofinancement (CAF) brute¹⁵⁸ revient en 2021 à son niveau le plus haut, atteint en 2019, de 0,9 M€, après une baisse liée à la crise sanitaire (cf. *infra*).

4.2.1.1 Les produits de gestion (5,9 M€) ont augmenté de 3,3 % en moyenne annuelle (cf. annexe 7)

Cette évolution s'explique, notamment ces dernières années, par une forte hausse de la taxe passagers¹⁵⁹ (339 000 € en 2021, au plus haut de la période, à comparer à 289 000 € en 2019¹⁶⁰, soit +17,4 %). Grâce à la mise en place d'une plateforme internet et à un travail d'identification des redevables, la taxe de séjour a elle aussi progressé significativement (+38 % par rapport à 2019). Mais le budget communautaire n'en profite plus depuis le passage de l'office de tourisme en EPIC, auquel la taxe est intégralement reversée depuis 2020.

La CCBI a opté pour le régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU) à partir de 2018. Malgré la stabilité des taux, les produits issus de la fiscalité ont progressé de 5,4 % en moyenne entre 2017 et 2021 et représentaient en 2019 un montant de près de 4 M€. Le taux de cotisation foncière économique (CFE) de 22,02 % reste sensiblement inférieur à la moyenne nationale (25,19 %¹⁶¹), mais il est au maximum permis par les textes. Par ailleurs, la mise en œuvre de la réforme de la taxe d'habitation a profité à l'EPCI qui perçoit désormais, en sus de la taxe foncière départementale, une fraction de TVA. Ces recettes s'avèrent relativement dynamiques, de même que la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) qui a doublé sur la période (123 000 € en 2021).

Au total, les recettes fiscales nettes dépassent maintenant 4 M€, malgré la contribution depuis 2018 au fonds de péréquation intercommunautaire des ressources¹⁶². La communauté est également contributrice au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR : 294 000 €). Elle bénéficie en revanche d'un reversement net d'attribution de compensation de la part des communes (48 500 € en 2021), correspondant à une part de la dotation d'insularité qu'elles perçoivent.

¹⁵⁸ Le ratio CAF brute / produits de gestion est en moyenne de 16 %, légèrement au-dessus du seuil sécurisé de 15 %.

¹⁵⁹ Dite taxe Barnier ou TPM, instituée par la loi Barnier de 1995. Elle fait participer les passagers de transport maritime à la protection des espaces protégés. Elle s'élève à 7 % du prix hors taxe du billet aller dans la limite de 1,71 € en 2020. La taxe est reversée par les entreprises de transport public maritime aux services des douanes, qui la reversent à la personne publique gestionnaire de l'espace protégé ou, par défaut, à la communauté.

¹⁶⁰ Année de référence avant la crise sanitaire : 2020 avait au contraire connu une baisse de plus de 100 000 € et contribué à la dégradation de la situation pour cet exercice.

¹⁶¹ Source : fiche financière AEF de la DGFIP. Le niveau des taux des autres taxes, largement hérités de ceux pratiqués par d'autres collectivités antérieurement aux réformes de la fiscalité locale de 2010 et 2021, peut difficilement être comparé.

¹⁶² FPIC : 111 000 € en 2021, contre 60 000 € en 2018.

Les ressources d'exploitation, principalement composées du remboursement de frais (personnel et autres) par les budgets annexes, sont relativement stables et s'élèvent à plus de 440 000 €. Les autres recettes proviennent essentiellement de redevances diverses (restaurant scolaire, tennis, ALSH, boutiques, etc.). Après une baisse en 2020, elles ont retrouvé en 2021 un niveau proche de 2019, d'environ 280 000 €.

Enfin, la dotation globale de fonctionnement de la communauté est stable à hauteur de 465 000 €.

4.2.1.2 Les charges de gestion ont augmenté en moyenne de 4,2 % par an (cf. annexe 7)

Cette évolution résulte notamment de la hausse significative des charges de personnel (+0,5 M€ depuis 2017, soit +6,3 % en moyenne annuelle) en lien avec la croissance des effectifs. Les autres charges de gestion connaissent également un accroissement non négligeable (+170 000 €, soit +6,8 % en moyenne annuelle sur 2017-2021), en raison notamment de l'aggravation des déficits de deux budgets annexes¹⁶³.

La baisse des subventions de fonctionnement versées n'est qu'apparente, l'office de tourisme se voyant rétrocéder la taxe de séjour au lieu de percevoir une subvention. En neutralisant ce mécanisme, les subventions augmentent en réalité de 82 000 € pour atteindre 143 000 € en 2021 (+134 %) suite en particulier à la montée en puissance, à partir de 2019, du dispositif « pass commerce » et à la prise de compétence « mission locale ».

Les charges à caractère général ont augmenté de 89 000 €, soit +8,2 % en moyenne annuelle, en lien avec la livraison de deux bâtiments et d'un service (SISE).

Enfin, grâce au désendettement continu du budget principal sur la période, la CAF nette atteint 0,9 M€ en 2021, comme en 2019, son niveau le plus haut. En présence d'une dette résiduelle, la capacité de désendettement s'élève à 0,04 année de CAF brute en 2021.

4.2.2 Le soutien indispensable du budget principal aux budgets annexes

4.2.2.1 Un effort croissant du budget principal

Tous les budgets se voient facturer par le budget principal les frais qui leur incombent, à commencer par les charges de personnel, mais aussi des frais de structure, ce qui est une très bonne pratique. La répartition est cohérente et n'appelle pas d'observation.

Le budget principal contribue significativement (près de 1 M€/an) et de manière croissante (+ 28 % entre 2017 et 2021) à l'équilibre de plusieurs budgets annexes en leur versant des subventions d'exploitation. **La chambre observe que cette participation augmente deux fois plus rapidement que la progression des produits de gestion du budget principal sur la période (+ 13,85 %).**

¹⁶³ Centre de secours et transports (cf. § 4.2.2).

Tableau n° 4 : Subventions d'exploitation versées par le budget principal à certains budgets annexes

<i>Budget bénéficiaire</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Év° moy. ann.
<i>Transports</i>	120 727	200 663	266 600	197 484	243 252	19,1 %
<i>Centre de secours</i>	372 080	320 822	338 811	464 607	350 515	-1,5 %
<i>S/Total SPA c/6521</i>	492 807	521 485	605 411	662 091	595 884	4,9 %
<i>Aérodrome</i>	94 863	99 961	145 947	115 628	111 167	4,0 %
<i>Abattoir</i>	164 100	207 873	242 001	243 723	256 999	11,9 %
<i>s/Total SPIC c/67441</i>	258 963	307 834	387 948	359 351	368 166	9,2 %
<i>TOTAL</i>	751 770	829 319	993 359	1 021 442	964 050	6,4 %

Source : comptes de gestion, DGFIP.

Parmi les budgets bénéficiaires figurent les SPIC aérodrome et abattoir, qui devraient par principe être équilibrés. Pour justifier ces participations devenues structurelles, l'EPCI délibère chaque année en s'appuyant sur l'article L. 2224-2 du CGCT. Concernant l'aérodrome, la CCBI invoque la dérogation tenant à des exigences, en l'occurrence l'insularité et la fréquentation touristique, qui conduisent à imposer des contraintes particulières de fonctionnement. Pour l'abattoir, la CCBI estime que les investissements, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'utilisateurs, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs. Elle met ainsi en avant le faible tonnage abattu et le nombre restreint d'utilisateurs qui ne peut être élargi, alors que d'autres facteurs, en particulier tarifaires, jouent un rôle important dans cette situation (cf. § *supra*).

4.2.2.2 À l'inverse, le budget principal profite de la trésorerie des budgets annexes

Les budgets annexes concourent à la trésorerie du budget principal par le biais du compte de liaison 451. Si elle a été significative pendant plusieurs années, la participation des budgets annexes a fortement diminué en fin de période (à hauteur de 0,4 M€ en 2021).

Tableau n° 5 : Trésorerie des budgets annexes mise à disposition (+) ou en provenance (-) du budget principal

<i>Budget</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Transports</i>	141 520	69 820	71 837	-469 039	-323 686
<i>Centre de secours</i>	-515 442	-437 036	-400 181	-238 422	-187 107
<i>ZAE de Semis</i>	sans objet	17 011	2 921	41 926	45 325
<i>ZAE de Mérézelle</i>	sans objet	-2 375	-2 402	-4 321	0
<i>S/Total SPA</i>	-373 922	-352 580	-327 825	-669 856	-465 468
<i>Déchets</i>	1 080 227	1 140 195	1 220 514	839 432	-88 742
<i>Assainissement</i>	-198 430	172 532	616 065	942 418	766 266
<i>SPANC</i>	57 148	-49 252	-182 671	-108 158	7 421
<i>Aérodrome</i>	331 578	372 190	420 379	444 913	471 234
<i>Abattoir</i>	166 101	85 283	5 886	-36 769	-29 366
<i>Dépôt d'hydrocarbures</i>	-26 216	22 356	-588 328	-471 632	-297 255
<i>s/Total SPIC</i>	1 410 408	1 743 304	1 491 845	1 610 204	829 558
<i>TOTAL</i>	1 036 486	1 390 724	1 164 020	940 348	364 090

Source : comptes de gestion.

Les budgets transports et hydrocarbures sont les demandeurs principaux de trésorerie en raison des travaux réalisés respectivement en 2020 (gare routière) et 2019 (pipeline) qui n'ont pas fait l'objet d'un emprunt. L'abondement du budget principal va progressivement remédier au déséquilibre¹⁶⁴, mais il aurait également pu, pour ce faire, consentir une avance de trésorerie à ces budgets comme il l'a fait pour celui de la ZAE des Semis en 2020.

L'assainissement et l'aérodrome sont eux les plus gros pourvoyeurs de trésorerie.

Aucun des budgets annexes ne dispose de l'autonomie financière¹⁶⁵, avec un compte 515 au Trésor dédié. Or l'article L. 1412-1 du CGCT dispose que, pour l'exploitation d'un service public industriel et commercial (SPIC) en gestion directe, comme c'est le cas du SPANC, de l'aérodrome et de l'abattoir, les collectivités locales ont l'obligation de créer un budget dédié sous forme de régie, soit personnalisée, soit dotée de la seule autonomie financière. Il s'en suit qu'ils doivent disposer de l'autonomie financière, ce qui n'est pas le cas de ces trois budgets.

L'obligation d'un compte au Trésor ne s'applique pas aux budgets assainissement et hydrocarbures, qui sont délégués. Il reste que ces services sont également des SPIC et qu'ils n'ont donc pas vocation à financer le budget principal (pour le premier), ni à être financés (pour le second) par celui-ci. Leur trésorerie doit par conséquent être également regardée comme distincte.

Les agrégats financiers de ces budgets ne reflètent en effet pas en l'état une image fidèle de leur situation réelle.

Recommandation n° 13 Assurer l'autonomie financière des budgets annexes SPIC (déchets, SPANC, aérodrome et abattoir) en les dotant de leur propre compte au Trésor.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnatrice indique que l'EPCI assurera, dès le 1^{er} janvier 2023, l'autonomie financière des budgets annexes gérés en SPIC.

4.2.3 Un effort d'équipement significatif de la communauté

4.2.3.1 Un programme d'investissement ambitieux

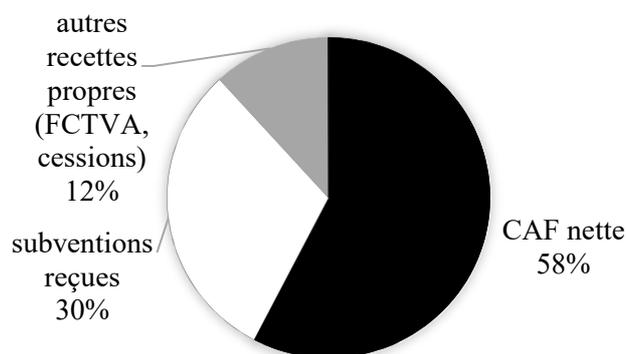
De 2017 à 2021, la communauté a réalisé un programme de 4,6 M€ de dépenses d'équipement parmi lesquelles figurent la réhabilitation de la salle de spectacles Arletty (1,8 M€), la restauration de la maison du littoral à la pointe des Poulains (0,4 M€), l'aménagement du service d'information sociale et de l'emploi (SISE, 0,3 M€), l'acquisition de véhicules (0,4 M€) la gare routière (0,5 M€) et les premières études de réhabilitation du complexe sportif du Gouerch (0,4 M€). S'y rajoutent les participations d'équipement versées à Mégalis pour l'installation de la fibre optique (1,1 M€ - cf. *infra*).

La moyenne annuelle des investissements est de l'ordre de 1,1 M€, ce qui représente 1 026 € par habitant Insee en cinq ans, soit le double de celui des communautés à fiscalité propre unique¹⁶⁶ (FPU). La communauté a eu recours à des sources diversifiées de financement, sachant que son effort d'épargne y contribue très largement (58 % - cf. annexe 8).

¹⁶⁴ Sauf nouveaux investissements, toutefois non prévus lors du contrôle.

¹⁶⁵ Compte 515 au Trésor dédié.

¹⁶⁶ Pour ces dernières, le ratio 2017-2021 s'établit en effet à 510 € par habitant (fiches de la DGFiP).

Graphique n° 5 : Modalités de financement des investissements du budget principal sur 2017-2021

Source : chambre régionale des comptes selon comptes de gestion.

La CCBI a en effet bénéficié d'un montant substantiel de subventions d'investissement (1,9 M€, 30 % du financement). La Région est le principal pourvoyeur sur la période (36 %), devant l'État (34 %) et le Département (23 %). Ces nombreuses sources de financement, plus que suffisantes, ont également contribué à alimenter le fonds de roulement qui atteint 3 M€ en 2021, soit une progression de 0,6 M€ sur la période.

4.2.3.2 Un soutien important de la région et du département du Morbihan pour leurs îles

Dans le cadre du contrôle de l'association des îles du Ponant, la chambre avait obtenu des données de la Région et du département du Morbihan, courant 2021, sur le soutien territorial à leurs collectivités. Dans son rapport évoqué *supra*, la chambre indiquait, pour l'ensemble des îles bretonnes du Ponant : « *Par habitant DGF insulaire, les aides de la région représentent globalement 708 € par an sur la période 2015-2020, tous financements confondus. Elles incluent les 266 € (soit 38 %) qu'elle verse dans le cadre du contrat partenarial État-Région pour les îles (sur les 502 € versés par l'ensemble des partenaires impliqués.)* ».

Ce montant est comparable au soutien accordé par la région à l'ensemble de ses habitants, qui représente 795 € en moyenne par habitant DGF, sur les mêmes lignes budgétaires¹⁶⁷ et sur la même période, sur la base des documents produits par la collectivité. En outre, la Région verse au délégataire des liaisons maritimes (la compagnie Océane), une subvention annuelle de fonctionnement de 0,75 M€, représentant environ 1 € par voyageur, ou 46 € par habitant DGF de l'île. Le rapport relevait également que le soutien territorial aux communes insulaires par le département du Morbihan est trois fois plus important (rapporté à l'habitat DGF) que celui à destination de ses communes continentales, ce qui illustre le fait que les habitants insulaires sont significativement pris en compte par les collectivités partenaires.

¹⁶⁷ N'ont pas été prises en compte par la Région les lignes budgétaires « collectives », comme la politique aéroportuaire, les lycées, les voies navigables, le service de la dette, (...) dans lesquelles la qualité d'insulaire n'intervient pas.

4.2.4 Ensemble des budgets : un endettement au plus bas et une trésorerie excédentaire

L'endettement communautaire a connu une diminution forte de 54 % entre janvier 2017 et décembre 2021. Tous les budgets ont vu leur encours diminuer au cours de la période, sauf le budget déchets pour lequel un emprunt a été contracté en 2021.

Tableau n° 6 : Évolution de l'endettement communautaire par budget¹⁶⁸

<i>Dette au 31 décembre</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Év° moy. ann.
<i>Budget principal</i>	453 891	295 125	170 573	99 993	33 324	-47,9 %
<i>S/Total SPA</i>	453 891	295 125	170 573	99 993	33 324	-47,9 %
<i>Déchets</i>	84 023	39 979	8 141	0	200 000	+24,2 %
<i>Assainissement</i>	1 832 971	1 621 739	1 437 034	1 251 126	1 067 116	-12,6 %
<i>Abattoir</i>	582 036	513 962	445 131	373 895	300 168	-15,3 %
<i>s/Total SPIC</i>	2 499 895	2 175 680	1 890 306	1 625 020	1 567 285	-11,0 %
TOTAL *	2 953 786	2 470 805	2 060 879	1 725 013	1 600 608	-14,2 %

Source : comptes de gestion ; * : dette au 1^{er} janvier 2017 = 3 507 321 €.

La trésorerie, a augmenté en moyenne annuelle de 4,5 % sur la période. Fin 2021, elle couvrait près de 10 mois de charges de fonctionnement courantes, après notamment une forte augmentation au cours de ce dernier exercice.

Compte tenu de l'obligation de dépôt des fonds au Trésor sans rémunération, cette trésorerie immobilisée a un coût. L'EPCI gagnerait à étudier la possibilité de rembourser une partie de l'encours du budget assainissement, ce qui par ailleurs permettrait d'atténuer le financement inopportun du budget principal par la trésorerie de ce budget géré en SPIC.

Tableau n° 7 : Trésorerie au 31/12

	2017	2018	2019	2020	2021	Év° moy. ann.
<i>Trésorerie en €¹⁶⁹</i>	3 122 745	3 275 234	4 276 050	3 556 435	3 718 019	4,5 %
<i>Nb de jours de ch. courantes</i>	294,9	283,7	342,8	306,4	299,0	

Source : comptes de gestion.

Ce montant important de trésorerie tient compte des versements (1,1 M€) effectués depuis 2014 par la CCBI à destination du syndicat mixte Mégalis dans le cadre du projet « Bretagne très haut débit » (BTHD).

Début 2022, une grande partie de ces versements (75 %¹⁷⁰, versés avant fin 2020) n'a toujours pas donné lieu à la livraison de prises de raccordement, alors qu'ils servent précisément à les financer. Malgré plus de deux de retard du projet, la communauté n'a pas cherché à renégocier son échéancier vis-à-vis de la SEM, comme l'ont fait d'autres EPCI.

¹⁶⁸ Les budgets annexes qui ne sont pas mentionnés ci-dessous n'ont pas d'encours de dette.

¹⁶⁹ Il n'y a pas de trésorerie passive, la communauté ne disposant pas de ligne de trésorerie.

¹⁷⁰ 0,3 M€ en 2018 + 0,23 M€ en 2019 + 0,23 M€ en 2019 + 0,23 M€ en 2020 + 0,24 M€ en 2021.

4.2.5 L'impact de la crise sanitaire

Selon l'EPCI la gestion de la pandémie a lourdement affecté le fonctionnement de la collectivité, notamment au premier confinement. Elle a perturbé la conduite normale des dossiers, la réactivité des services, le fonctionnement de certaines activités (cantine, transports et salle de spectacle, équipements culturels) et a ralenti la prise en main des dossiers de fonds par les élus en début de mandature. La CCBI a mis en place de nombreuses actions : exonérations de taxes et redevances, adaptation des dispositifs d'aides économique, diverses communications et partenariats. L'impact financier direct de cette gestion est sensible pour la CCBI en 2020 : perte de recettes d'environ 110 000 € et dépenses complémentaires d'environ 115 000 €. Les incidences sur l'année 2021 sont nettement plus faibles. Ces calculs ne prennent pas en compte la recette provenant de la taxe de séjour et de la taxe sur les passagers maritimes (taxe dite Barnier), dont la recette globale a fortement baissé en 2020 (450 000 €) pour fortement remonter en 2021 (750 000 €), année finalement la plus faste de la période sous contrôle. Le produit global moyen de ces deux taxes en 2020 et 2021 est similaire à celui de 2019.

L'effet indirect est également important sur les délais de mise en œuvre de projets comme la restructuration du complexe sportif du Gouerch, qui devait être lancé en 2020 et dont les travaux n'ont pas encore démarré, ou la réhabilitation du pipeline. Les contrôles du SPANC ont également été fortement ralentis (cf. *supra*).

Une prime Covid a été mise en place par délibération mi-2020, pour quelques agents réquisitionnés aux services de la collecte de lait et de l'abattoir, pour des montants compris entre 100 et 600 €, versés en juillet 2020. La crise a modifié l'organisation des services et entraîné la mise en place du télétravail en septembre 2020. En parallèle, des équipements informatiques ont été acquis pour les personnels et un accès à distance au système d'information est désormais disponible.

4.3 Une allocation des ressources qui tiraille le bloc communal

4.3.1 L'absence de dispositif de solidarité entre communes et EPCI

La rétrocession par les communes d'une part réduite de leur dotation communale d'insularité (DCI) marque timidement la volonté de doter l'EPCI de moyens lui permettant de mener à bien ses nombreuses missions. Mais l'ambition d'une réelle solidarité financière est inexistante en l'absence de tout autre mécanisme, que ce soit des communes vers l'EPCI, ou de ce dernier vers les communes, sachant que la CCBI supporte l'essentiel des charges locales. Dans ce contexte, l'EPCI, qui n'y est d'ailleurs pas tenu¹⁷¹, n'a pas déployé de pacte financier et fiscal ; il n'existe donc ni dotation de solidarité communautaire (DSC), ni fonds de concours, que ce soit au profit des communes ou de la communauté.

¹⁷¹ Seuls les EPCI signataires d'un contrat de ville ont cette obligation.

Une répartition de droit commun concernant le prélèvement sur le fonds de péréquation intercommunal (FPIC) est mise en œuvre par les collectivités, alors que la possibilité est laissée d'envisager une répartition différente¹⁷². La communauté s'est ainsi acquittée en 2021 d'un montant de 153 629 €.

4.3.2 Des communes membres disposant d'une solide assise financière

Grâce notamment à l'apport de la DCI, les communes jouissent de situations financières favorables, dans une moindre mesure toutefois s'agissant de la commune-centre (Le Palais). Comme le montre l'annexe 9, elles ont ainsi toutes une capacité de désendettement satisfaisante et inférieure aux communes de même strate, malgré des taux d'imposition beaucoup moins élevés et des charges de personnel plus importantes, compte tenu des sujétions touristiques auxquelles elles font face.

Elles ont également pu, pour la plupart, mener un important programme d'investissement (de façon plus modérée pour Bangor) tout en dégageant des fonds de roulement confortables (sauf Le Palais). Le report d'une partie des charges de centralité sur la communauté concourt également de manière structurelle à la bonne santé financière des membres de la communauté.

4.3.3 Une modeste rétrocession de dotation d'insularité des communes à leur EPCI

L'adoption du régime de fiscalité professionnelle unique a conduit l'EPCI à fixer pour la première fois les attributions de compensation (AC) en 2018. En l'absence de transferts de charges concomitants, les AC résultaient d'une part de la composante fiscale correspondant aux ressources transférées par les communes à la communauté (404 057 €), conformément aux dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI). Il est également prévu une clause de sauvegarde au profit de la commune de Locmaria, dont l'éligibilité à la dotation de solidarité rurale (DSR) part cible était menacée par la modification du calcul du potentiel financier dû au passage en FPU¹⁷³.

Depuis la loi de finances pour 2017, le président de l'EPCI est tenu de présenter tous les cinq ans un rapport sur l'évolution du montant des AC au regard de l'évolution de dépenses liées à l'exercice des compétences. Le rapport quinquennal ne constitue pas un motif de révision obligatoire des attributions de compensation, mais un élément supplémentaire de transparence financière, en présence notamment de nouveaux élus. Pour la CCBI, cette obligation ne s'appliquera qu'en 2023, du fait de son passage en FPU en 2018. Compte tenu des spécificités précédemment exposées, l'établissement original des AC a été mis en œuvre dans le cadre du 1^obis du V de l'article 1609 nonies C permettant de les fixer librement sur délibérations concordantes de l'EPCI et des communes membres, selon les règles de majorité qualifiée recueillies en l'espèce. Les AC s'établissent négativement pour Locmaria, Bangor et Sauzon, et positivement pour Le Palais qui hébergeait avant le passage en FPU l'essentiel des bases économiques. Elles n'ont été révisées qu'une seule fois en 2021, suite à la prise de compétence relative à la mission locale.

¹⁷² Par exemple, en fonction de la répartition des surcoûts insulaires.

¹⁷³ La compensation de la perte de la DSR cible (base 2017 : 53 647 €) ainsi introduite n'a été déclenchée qu'au titre de l'exercice 2020.

Les communes ont décidé de rétrocéder (seulement à compter de 2019) à la CCBI 35 % de la dotation communale d'insularité (DCI / 454 416 €) qu'elles perçoivent depuis 2017 et que le législateur n'avait pas prévu d'affecter aux EPCI, même totalement insulaires. La logique de solidarité n'a toutefois pas totalement prévalu, puisque la rétrocession de DCI qui apparaît légitime dans ces conditions, s'est opérée a minima comme le montrent les âpres débats en commission d'évaluation des charges (CLECT). Il a ainsi été envisagé de fixer le taux de rétrocession au niveau du coefficient d'intégration fiscale (CIF – 68 %) représentant théoriquement la part des compétences assumées par la communauté, ou à défaut à hauteur du surcoût pour la communauté, déterminé par l'étude de l'AIP, soit 53 %, avant finalement de retenir un taux de 35 %, sans lien avec des éléments objectifs de coûts.

Cinq ans après la mise en place de cette DCI, la chambre invite le conseil communautaire à réexaminer sa position au regard notamment des projets d'investissement prévus à moyen terme.

4.4 Les enjeux prospectifs

La communauté a défini un plan pluriannuel d'investissement (PPI) 2022-2027 de plus de 26,6 M€¹⁷⁴ tous budgets confondus. La répartition des moyens entre la communauté et ses membres va de nouveau se poser au regard des ambitions de la CCBI. Ce document est détaillé, cohérent avec la feuille de route arrêtée par l'établissement et assorti d'une estimation des recettes d'investissement sur la base d'un taux de subventionnement d'environ 32 %, conforme au niveau constaté par le passé.

La chambre relève toutefois que ce PPI n'est pas régulièrement réactualisé. S'il vient de l'être durant le contrôle de la chambre, le précédent PPI, non précisément daté, avait été établi en 2020. De plus, en l'absence de débat d'orientations budgétaires¹⁷⁵, cette mise à jour méritait d'être présentée en conseil, le PPI n'ayant pas été validé par délibération depuis 2018¹⁷⁶.

Recommandation n° 14 Soumettre à l'approbation du conseil communautaire un plan pluriannuel d'investissement (PPI) exhaustif, régulièrement mis à jour, documenté sur les prévisions de recettes, et courant jusqu'au terme du mandat.

Par ailleurs, certains points restent à améliorer. Tout d'abord en terme d'exhaustivité : ce n'est que dans le PPI 2022 que l'ensemble des budgets a été présenté, les projets relevant des budgets enregistrant des ventes (assainissement, zones d'activités, déchets) étant auparavant exclus. Mais aussi, en termes de fiabilité des prévisions : des recettes sont parfois estimées, cependant sans détail sur leur origine, ni sur leur probabilité de réalisation, qui parfois peut sembler optimiste¹⁷⁷.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnatrice indique que le PPI sera actualisé puis validé en conseil communautaire à l'automne 2022.

¹⁷⁴ Comprenant en particulier la réhabilitation du complexe sportif du Gouerch (5,5 M€), celle du pipe-line (2,7 M€) et éventuellement la construction d'un nouveau siège (réservation de 1,7 M€).

¹⁷⁵ Au demeurant facultatif pour un EPCI de la taille de la CCBI.

¹⁷⁶ 2019 pour l'assainissement collectif.

¹⁷⁷ Par exemple, 56 % pour le pipeline, qui ne peut prétendre aux financements relatifs à la transition énergétique.

Enfin, la communauté a réalisé fin 2021 avec son prestataire une étude prospective portant sur le budget principal et fondée sur un PPI légèrement différent (17,4 M€)¹⁷⁸.

L'étude présente trois scénarios (statu quo, évolution fiscale et baisse des dépenses de fonctionnement, hausse du reversement de la DCI au profit de la CCBI) sur lesquels la CCBI devra rapidement arrêter un choix. Le document montre une situation qui reste saine, moyennant de nouveaux emprunts (entre 4 et 4,6 M€ selon les scénarios), qui devraient être plus élevés si la communauté réalisait la totalité de son dernier PPI.

Quelle que soit la trajectoire retenue, le soutien aux budgets annexes est à surveiller compte tenu des déficits existants et des projets à venir.

¹⁷⁸ Soit une différence de 0,7 M€ en moins dans l'étude par rapport au PPI 2022, regroupant les seuls projets que la CCBI compte financer au budget principal.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Le schéma de mutualisation 2016-2020.....	59
Annexe n° 2.	Les objectifs du territoire bellilois en matière de déchets.....	60
Annexe n° 3.	Coût de l'élimination des déchets et qualité de la valorisation.....	62
Annexe n° 4.	Les comptes du budget annexe déchets.....	63
Annexe n° 5.	Liste des contrats examinés.....	64
Annexe n° 6.	Données budgétaires	65
Annexe n° 7.	Équilibre financier du budget principal.....	66
Annexe n° 8.	Tableau de financement des investissements du budget principal.	67
Annexe n° 9.	Données financières diverses	68

Annexe n° 1. Le schéma de mutualisation 2016-2020

Priorité	N°	Actions de mutualisation	Bilan de la réalisation en mars 2022
1	1	Service d'élaboration en commun des PLU : agent dédié, coordination, élaboration des PLU communaux	Un agent dédié recruté mais parti depuis - 2 communes sont toujours au RNU – leurs PLU sont en cours de réalisation – Élaboration en commun non réalisée
	2	Gestion administrative du personnel SNSM réalisée à la CCBI pour le compte des communes employeuses : convention à rédiger et référent CCBI à désigner, avec facturation aux commune	Réalisé
	3	Mise en place de groupements de commande : convention à rédiger, comité de pilotage et coordonnateur à désigner	Non réalisé
	4	Gestion de la signalétique vélo : se doter d'une politique commune et mettre en place un comité de pilotage commun	Réalisé – plan vélo adopté fin 2021
2	5	Ressources humaines (sans plus de précision)	Non réalisé
	6	Marchés publics (sans plus de précision)	Non réalisé
3	7	Mise à disposition du matériel (sans plus de précision)	Non réalisé

Source : schéma de mutualisation de la CCBI.

Annexe n° 2. Les objectifs du territoire bellilois en matière de déchets

Le territoire bellilois est concerné par quatre séries d'objectifs.

- Les objectifs de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV)

Plusieurs objectifs sont fixés dans l'article 70 de la loi, dont les trois suivants :

« 1° Donner la priorité à la prévention et à la réduction de la production de déchets, en réduisant de 10 % les quantités de déchets ménagers ... en 2020 par rapport à 2010 ... ;

4° Augmenter la quantité de déchets faisant l'objet d'une valorisation sous forme de matière, notamment organique, en orientant vers ces filières de valorisation, respectivement, 55 % en 2020 et 65 % en 2025 des déchets non dangereux non inertes¹⁷⁹, mesurés en masse, ...

7° Réduire de 30 % les quantités de déchets non dangereux non inertes admis en installation de stockage en 2020 par rapport à 2010, et de 50 % en 2025 » ;

Loi sur la Transition Énergétique						
Déchets Ménagers et Assimilés	Belle-Ile			Objectifs		
	2010	2019	2020	2020	2025	
Production DMA	1233	1330	1233	1110	/	kg/hab. INSEE/an -10%/hab.
Enfouissement DNDNI	3570	2817	2751	2500	1785	Tonnes -30% et -50%
Recyclage DNDNI	24%	48%	51%	55%	65%	55% et 65%

Source : RPQS 2020 de la CCBI.

- Les objectifs de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le Gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC)

Plusieurs objectifs sont également fixés (ou repris) dans la loi et l'article L. 541-1 du code de l'environnement, dont les suivants :

4° bis Augmenter la quantité de déchets ménagers et assimilés faisant l'objet d'une préparation en vue de la réutilisation ou d'un recyclage en orientant vers ces filières 55 % en 2025, 60 % en 2030 et 65 % en 2035 de ces déchets mesurés en masse ;

« 7° bis Réduire les quantités de déchets ménagers et assimilés admis en installation de stockage en 2035 à 10 % des quantités de déchets ménagers et assimilés produits, mesurées en masse ; » ;

7° Réduire de 30 % les quantités de déchets non dangereux non inertes admis en installation de stockage en 2020 par rapport à 2010, et de 50 % en 2025. Dans ce cadre, la mise en décharge des déchets non dangereux valorisables est progressivement interdite ;

« Assurer la valorisation énergétique d'au moins 70 % des déchets ne pouvant faire l'objet d'une valorisation matière d'ici 2025 »

¹⁷⁹ DNDNI.

Loi sur l'Economie Circulaire								
	Belle-Ile			Objectifs				
Déchets Ménagers et Assimilés	2010	2019	2020	2020	2025	2030	2035	
Production DMA	1233	1330	1233	1110	/	1048	/	kg/hab. INSEE/an -10% puis -15%/hab.
Enfouissement DNDNI	3570	2817	2751	2500	1785	/	/	Tonnes -30% puis -50%
Recyclage DNDNI	24%	48%	51%	55%	65%	/	/	% DNDNI 55% puis 65%
Recyclage DMA	23%	51%	53%	/	55%	60%	65%	% DMA 55%, 60% puis 65%
Enfouissement DMA	63%	40%	41%	/	/	/	10%	% DMA 10%
Valorisation non recyclables	0%	14%	17%	/	70%	/	/	% non recyclables 70%

Source : RPQS 2020 de la CCBI.

- Les objectifs du plan régional 2020 de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) de Bretagne

Plan de Prévention et de Gestion des Déchets Non Dangereux de Bretagne								
	Belle-Ile			Objectifs				
	2016	2019	2020	2020	2025	2030		
Production DMA (hors végétaux)	1010	1052	983	889	/	758		kg/hab. INSEE/an -12% puis -25%/hab.
Production Végétaux	208	277	249	208	/	166		kg/hab. INSEE/an stable puis -20%
Composition OMr	35%	nc	nc	/	20%	15%		% de FFOM 20% puis 15%
Tarification Incitative	/	/	/	/	40%	55%		% population couverte 40% puis 15%

Source : RPQS 2020 de la CCBI.

- Les objectifs du plan local de prévention 2020

	Production	Objectifs	Unité
Années	2019	2026	
Enfouissement d'OMr à Belle-Île	244	200	kg/hab.DGF/an
Production de DMA	1330	<1200	kg/hab.INSEE/an
Recyclage	46%	55%	%

Source : PLP 2021-2026 de la CCBI.

Annexe n° 3. Coût de l'élimination des déchets et qualité de la valorisation

Coût de l'élimination des déchets : les comparatifs avec Compta-Coûts

Sur la base des calculs de l'outil Compta-Coûts de l'ADEME, la CCBI communique sur le tableau suivant fin 2020 :

<u>coûts complets</u>		Ordures ménagères		Verre		JRM+CS		Déchèterie		Total		
habitat touristique	CCBI	méd.	CCBI	méd.	CCBI	méd.	CCBI	méd.	CCBI	méd.		
coût à la tonne	224	300	84	94	715	493	206	144	224	226		Euros HT
<u>coûts aidés</u>		Ordures ménagères		Verre		JRM+CS		Déchèterie		Total		
habitat touristique	CCBI	méd.	CCBI	méd.	CCBI	méd.	CCBI	méd.	CCBI	méd.		
coût / hab. (INSEE)	84	89	4,7	3,6	19	12	114	36	222	147		Euros HT
<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="width: 20px; height: 15px; background-color: #90EE90; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></div> sous la médiane (q0-50) - milieu touristique </div>												
<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="width: 20px; height: 15px; background-color: #FFD700; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></div> dans les 50% les plus chers (q50-90) - milieu touristique </div>												
<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="width: 20px; height: 15px; background-color: #FF0000; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></div> dans les 10% les plus chers (q90-100) - milieu touristique </div>												
<i>selon les chiffres nationaux 2016 issus du référentiel national des coûts 2019 de l'ADEME</i>												

Répartition des apports et qualité de la valorisation des déchets

		À Belle-Île-en-Mer en 2020	Moyenne nationale 2017
Répartition des apports	Déchèterie	56 %	31 %
	Collecte	34 %	57 %
	Apport volontaire	10 %	12 %
Répartition du traitement	Recyclé	52,50 %	46 %
	Valorisé en énergie	8,10 %	32 %
	Non valorisé	39,4 %	22 %

Source : RPQS 2020 de la CCBI et ADEME.

Annexe n° 4. Les comptes du budget annexe déchets

1.1 - La capacité d'autofinancement brute						
en €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Chiffre d'affaires	1 640 317	1 487 019	1 443 817	1 419 470	1 582 211	-0,9%
dont ventes de produits résiduels et marchandises	225 719	89 092	66 860	46 747	82 888	-22,2%
dont Prestations de services (REOM)	1 414 599	1 397 927	1 376 957	1 372 723	1 499 323	1,5%
= Produit total (ressources d'exploitation)	1 640 317	1 487 019	1 443 817	1 419 470	1 582 211	-0,9%
- Consommations intermédiaires	1 258 591	1 332 423	1 378 724	1 361 292	1 517 036	4,8%
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	82 918	80 739	97 874	99 372	94 103	3,2%
= Valeur ajoutée	298 809	73 856	-32 781	-41 193	-28 928	
en % du produit total	18,2%	5,0%	-2,3%	-2,9%	-1,8%	
- Charges de personnel	73 071	70 121	73 053	73 053	74 954	0,6%
+ Subvention d'exploitation perçues	36 660	43 218	46 590	0	80 906	21,9%
- Subventions d'exploitation versées (M43)	0	0	0	0	0	
+ Autres produits de gestion	23 182	196 141	202 040	160 022	209 494	73,4%
- Autres charges de gestion	0	13 509	10 313	504	984	
= Excédent brut d'exploitation	285 580	229 585	132 483	45 272	185 534	-10,2%
en % du produit total	17,4%	15,4%	9,2%	3,2%	11,7%	
+/- Résultat financier	-2 440	-1 478	-588	1	0	-100,0%
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	-9 494	1 597	-20 644	-11 015	-4 735	-16,0%
= CAF brute	273 646	229 704	111 251	34 259	180 799	-9,8%
en % du produit total	16,7%	15,4%	7,7%	2,4%	11,4%	
	1 354 737	1 257 434	1 311 334	1 374 198	1 396 677	

1.2 - La structure des produits et des charges de gestion courante						
en €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
= Produits de gestion courante	1 700 160	1 726 377	1 692 446	1 579 492	1 872 611	2,0%
Charges à caractère général	1 341 509	1 413 162	1 476 597	1 460 663	1 611 139	4,0%
+ Charges de personnel	73 071	70 121	73 053	73 053	74 954	0,5%
= Charges de gestion courante	1 417 020	1 498 270	1 560 551	1 534 219	1 687 077	3,8%
Charges de personnel / charges courantes	5,2%	4,7%	4,7%	4,6%	4,4%	-2,8%

1.3 - Le résultat de la section d'exploitation						
en €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
CAF brute	273 646	229 704	111 251	34 259	180 799	-9,8%
- Dotations nettes aux amortissements	313 632	318 979	133 132	132 821	124 953	-20,6%
- Dotations nettes aux provisions	0	0	0	0	12 503	
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	105 545	49 401	49 401	105 203	94 082	-2,8%
+/- Values de cessions	-129 517	0	0	-364	0	-100,0%
= Résultat section d'exploitation	-63 958	-39 875	27 520	6 276	137 426	
en % du produit total	-3,9%	-2,7%	1,9%	0,4%	8,7%	

1.4 - Le financement des investissements						
en €	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
CAF brute	273 646	229 704	111 251	34 259	180 799	829 659
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	42 957	44 044	31 837	8 141	0	126 979
= CAF nette ou disponible (C)	230 689	185 660	79 413	26 118	180 799	702 679
en % du produit total	14,1%	12,5%	5,5%	1,8%	11,4%	0
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	665	7 325	10 682	65	253 523	272 260
+ Subventions d'investissement	47 972	0	0	0	30 275	78 247
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	54 736	7 325	10 682	2 039	283 798	358 579
= Financement propre disponible (C+D)	285 425	192 984	90 095	28 157	464 597	1 061 258
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	303,6%	400,4%	288,0%	43,4%	26,5%	11
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	94 005	48 203	31 284	64 836	1 753 552	1 991 879
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	191 420	144 782	58 811	-36 679	-1 288 955	-930 621
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	191 420	144 782	58 811	-36 679	-1 288 955	-930 621
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	200 000	200 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	191 420	144 782	58 811	-36 679	-1 088 955	-730 621

1.5 - Le fonds de roulement et la trésorerie						
en €	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
Encours de dette au 31 déc.	84 023	39 979	8 141	0	200 000	24,2%
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	0,3	0,2	0,1	0,0	1,1	
Fonds de roulement net global	1 149 396	1 294 178	1 352 989	1 316 311	227 355	-33,3%
- Besoin en fonds de roulement global	68 787	153 918	132 206	476 829	316 066	46,4%
= Trésorerie nette	1 080 609	1 140 260	1 220 784	839 482	-88 710	
en nombre de jours de charges courantes	278,4	277,8	285,5	199,7	-19,2	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion de la CCBI.

Annexe n° 5. Liste des contrats examinés

N°	Paiement	OBJET	Montant pour mémoire
1	2021	TRACTEUR KOTI DK 6010 AVEC SON BROYEUR ZANON FRONTAL ENS AL 7 ANS FACT N° FCTZ021040208	90 960,00
2	2021	REHABILITATION DES 2 TERRAINS DE TENNIS EXTERIEURS AL 15 ANS FACT N° F2107A.013	49 701,60
3	2021	POSTE DE SECOURS SNSM HÉRLIN AL 7 ANS FACT N° 2021390	23 568,00
4	2021	BERLINGO ELECTRIQUE BLANC EH512IP AL 7 ANS FACT N° 32111 100196 2	11 719,76
5	2021	ETUDE SCHEMA DIRECTEUR VELO FACT N° T00058	14 735,00
6	2021	RAVALEMENT DE LA MAISON DES ASSOCIATIONS - 3 factures : N° 0094 + 941 + 946	9571,25 + 7178,44 + 5264,2
7	2021	HONORAIRE POUR ANALYSE DES BUDGETS COMMUNAUX 2021 FACT N° 21FC1622	24 588,00
8	2020	FORMATION CREATION D'ENTREPRISE FACT N° 1 19185	6 256
9	2020	VEHICULE GRAND SCENIC GUBERON FACT N° 119611	23 588
10	2020	TRAITEMENT ET REGARNISSAGE TERRAIN DE FOOT GOURCH FAC FA00000011	4 824
11	2020	TRAVAUX / POTS DE PURGE EN FOND DE RESERVOIR - 3 FACT N° 02795, 02888, 02845	1 9672,8 + 4082 + 15220
12	2020	AGHATIGM 18 290 4X2 BI CAMION DE LAIT DE 496 VX FACT N° 600162625	136 680
13	2019	REFECTION CLOTURE EXTERIEUR DU TENNIS ET SOL SUR UN TERRAIN FACT N° F919 0132	41 898
14	2019	SYSTEME DE CONTROLE D ACCES A LA CRECHE FACT N° FV1911117	14 038
15	2019	EXTENSION DE 4 MODULES EN 2019 FACT N° 0019601634	107 400
16	2019	TOUTURE DU TENNIS FACT N° 906 de DEV00000764	7568,16 + 62 714
17	2019 et 2018	ETUDE DIAGNOSTIC ET SCHEMA DIRECTEUR 2020 203 - 3 fact : FACT N° V192151 + étude diagnostique réseau Ass + N° V190382, + N° 18 3031	12276 + 40 991 + 38 606
18	2019 et 2018	ETUDE SUR LES ZONE HUMIDE BASSIN VERSANTS FACT -4 factures : N° 19 009 + 19 088 + N° 18053 SITUATION N° 2 + N° 2017/CDC02	5760 + 7806 + 3202 + 15 454
19	2018	BROYEUR RAPIDE HAANTISCH MZA 1400E AVEC CONVOY SERIE N° 14001111036 FACT N° 21000923	12 920
20	2018	ACCOMPAGNEMENT A LA MISE EN OEUVRE DE LA PPU OPTION N°1 - 4 FACT N° FC1446 + 1447 + 1448 + 1444 €	6683,34+7003+7003+6465
Marchés aléatoires			
21	2021	Transport et traitement des déchets ménagers et assimilés (et des déchets d'ifs spécifiques) - Marché B 5 lots / 3 ans	2,2 M€
22	2019	Travaux d'aménagement de la gare routière 10 lots	500 K€
23	2019	Restauration - réaménagement de la Villa Lyriane, à la pointe des Poutlains. 7 lots	150 K€

Source : chambre régionale des comptes.

Annexe n° 6. Données budgétaires

Tableau n° 8 : Répartition des recettes de fonctionnement entre budgets (2021)

Libellé budget	Nomenclature	Nature (SPA/SPIC)	Recettes de fonctionnement 2021 (en €)	Ventilation (%)
<i>Budget principal</i>	M14	SPA	6 965 074	59,7 %
<i>Transports</i>	M14	SPA	429 448	3,7 %
<i>Centre de secours</i>	M14	SPA	432 643	3,7 %
<i>ZAE de Semis</i>	M14	SPA	125 187	1,1 %
<i>ZAE de Mérézelle</i>	M14	SPA	64 321	0,6 %
<i>S/Total SPA</i>			8 016 673	68,7 %
<i>Déchets</i>	M4	SPIC	1 977 341	16,9 %
<i>Assainissement</i>	M49	SPIC	945 553	8,1 %
<i>SPANC</i>	M49	SPIC	131 918	1,1 %
<i>Aérodrome</i>	M4	SPIC	195 922	1,7 %
<i>Abattoir</i>	M42	SPIC	339 566	2,9 %
<i>Dépôt d'hydrocarbures</i>	M4	SPIC	63 187	0,5 %
<i>s/Total SPIC</i>			3 653 487	31,3 %
<i>TOTAL</i>			11 670 160	100,0 %

Source : comptes de gestion.

Tableau n° 9 : Taux d'exécution du budget principal¹⁸⁰

	2017	2018	2019	2020	2021	Moyenne
<i>Dép. réelles de fonctionnement</i>	94,4 %	95,7 %	96,4 %	93,1 %	93,4 %	94,5 %
<i>Recettes réelles de fonctionnement</i>	101,8 %	104,2 %	100,0 %	91,7 %	105,7 %	100,5 %
<i>Dépenses réelles d'investissement</i>	38,2 %	89,7 %	76,4 %	63,7 %	26,4 %	53,3 %
<i>Recettes réelles d'investissement</i>	69,4 %	115,3 %	88,6 %	35,1 %	41,7 %	66,5 %

Source : comptes administratifs

Légende tableau

x %	Valeur de la période la plus éloignée de 100 %
y %	Valeur de la période la moins éloignée de 100 %

¹⁸⁰ Mouvements réels uniquement : Réalisations nettes (mandats ou titres émis + rattachements + RàR n) / Crédits ouverts (BP + DM + RàR n-1).

Annexe n° 7. Équilibre financier du budget principal

Tableau n° 10 : Équilibre financier

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. ann. moy.
<i>Imp. loc. nets des restitu°</i>	3 201 987	3 634 832	3 719 961	3 736 580	3 928 052	5,2 %
+ <i>Taxe passagers</i>	278 037	273 332	288 777	171 562	339 070	+5,1%
+ <i>Taxe de séjour</i>	250 889	230 305	301 617	273 617	415 410	+13,4%
+ <i>taxe séjour reversée OT (atténuation de recette)*</i>	0	0	0	-323 908	-320 708	-
= <i>Ress. fisc. propres (nettes restitu°)</i>	3 730 912	4 138 468	4 310 355	3 857 851	4 361 825	4,0 %
+ <i>Fiscalité reversée</i>	-294 167	-782 799	-369 615	-435 053	-357 070	5,0 %
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	3 436 745	3 355 669	3 940 740	3 422 798	4 004 755	3,9 %
+ <i>Ress. d'exploitation</i>	641 602	790 656	813 853	677 687	775 427	4,9 %
+ <i>dota° et participa°</i>	1 117 122	1 020 583	1 188 919	1 121 965	1 145 688	0,6 %
+ <i>Produc° immob., tx. régie</i>	9 680	0	1 975	12 262	0	-100,0 %
= Produits de gestion° (A)	5 205 149	5 166 909	5 945 488	5 234 713	5 925 870	3,3 %
<i>Charges à caractère général</i>	1 161 323	1 303 939	1 368 865	1 224 664	1 305 493	3,0 %
+ <i>Charges de personnel</i>	1 842 265	2 012 170	2 114 264	2 134 396	2 348 765	6,3 %
+ <i>Subv. de fct.</i>	272 585	287 431	364 819	107 911	143 286	-14,9 %
+ <i>Autres charges de gestion</i>	567 945	594 538	696 474	764 776	738 444	6,8 %
= Charges de gestion° (B)	3 844 118	4 198 078	4 544 421	4 231 747	4 535 988	4,2 %
Excédent brut de fct. (A-B)	1 361 031	968 831	1 401 067	1 002 965	1 389 882	0,5 %
<i>en % produits de ges°</i>	26,1 %	18,8 %	23,6 %	19,2 %	23,5 %	
+/- <i>Résultat financier</i>	-20 408	-15 321	-8 956	-5 176	-2 423	-41,3 %
- <i>Subv. except. versées SPIC</i>	258 963	307 834	387 948	359 351	368 166	9,2 %
+/- <i>Solde op. amén. terrains (ou +/- values cess. stocks)</i>	0	0	0	0	0	
+/- <i>autres pdts. / ch. excep. réels</i>	5 848	498	4 661	23	-70 197	
= CAF brute	1 087 508	646 175	1 008 823	638 461	949 097	-3,3 %
<i>en % des produits de ges°</i>	20,9 %	12,5 %	17,0 %	12,2 %	16,0 %	
- <i>dette : annuité en capital</i>	276 911	158 765	124 553	71 620	66 669	-30,0 %
= CAF nette ou dispo. (C)	810 596	487 409	884 271	566 841	882 428	2,1 %
Encours dette au 31/12	453 891	295 125	170 573	99 993	33 324	-47,9 %
Cap. désendett. (dette / CAF brute BP)	0,4 an	0,5 an	0,2 an	0,2 an	0,04 an	

Source : comptes de gestion 2017-2021 ; * : avant le passage en EPIC de l'OT, l'EPCI perçoit la taxe de séjour, puis lui verse une subvention (débit c/657). Après, il perçoit toujours la taxe, mais lui restitue une recette fiscale en atténuation (débit c/739). Du fait des conditions de collecte de la taxe de séjour des décalages temporels sont intervenus, d'où la légère différence relevée entre recettes et reversements.

Annexe n° 8. Tableau de financement des investissements du budget principal**Tableau n° 11 : Financement des investissements**

<i>Budget principal, en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul
<i>CAF nette ou disponible</i>	810 596	487 409	884 271	566 841	882 428	3 631 545
+ <i>Recettes d'inv. hors emprunt</i>	245 232	455 232	1 132 914	215 756	619 645	2 668 779
= <i>Financement propre disponible</i>	1 055 828	942 642	2 017 184	782 597	1 502 073	6 300 323
<i>Financt. propre dispo / dép. d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	70,9 %	124,9 %	345,7 %	77,5 %	200,5 %	137,3 %
- <i>Dépenses équipt. (yc tvx. en régie)</i>	1 489 862	754 990	583 561	1 009 945	749 178	4 587 536
- <i>Subv° éq. (yc subv° en nature) hors AC **</i>	0	350 209	236 779	234 447	269 495	1 090 931
- <i>Subv° éq. versées au titre des AC</i>	0	0	0	0	0	0
- <i>Participa° et inv. financiers nets</i>	-48 227	-188 697	0	92 392	-8 583	-153 115
+/- <i>Var. autres dettes / cautionn.</i>	0	0	0	0	0	0
= <i>Besoin (-) ou cap. (+) de financt propre</i>	-385 808	26 139	1 196 844	-554 187	491 983	774 972
+/- <i>Solde opé. pour compte de tiers</i>	0	181 763	0	0	0	181 763
- <i>Reprise sur excédents capitalisés</i>	0	361 427	0	0	0	361 427
= <i>Besoin (-) ou cap. (+) de financt.</i>	-385 808	-153 525	1 196 844	-554 187	491 983	595 308
<i>Nvx. emprunts (yc pénalités)</i>	0	0	0	1 040	0	1 040
<i>Mobilis° (-) ou reconstit° (+) du FDR net global</i>	-385 808	-153 525	1 196 844	-553 147	491 983	596 348
<i>Fonds de roulement (pour mémoire) *</i>	2 070 448	1 916 923	3 113 767	2 560 620	3 052 603	-

Source : comptes de gestion ; * : fonds de roulement fin 2016 : 2,4 M€ - ** : essentiellement avec Mégalis.

Annexe n° 9. Données financières diverses

Tableau n° 12 : Affectation des résultats du budget principal - CCBI

<i>Budget principal</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Résultat fonctionnement</i>	2 911 984	2 000 208	2 557 490	2 732 230	3 021 373
<i>Résultat investissement</i>	-935 022	-176 618	462 944	-171 610	31 017
<i>Restes à réaliser recettes</i>	204 600	1 121 443	0		79 070
<i>Restes à réaliser dépenses</i>	426 038	257 841	0	146 592	
<i>Solde de financement</i>	-1 156 460	686 984	462 944	-318 202	110 087
<i>Affectation minimale en n+1</i>	1 156 460	0	0	318 202	0
<i>Affectation réelle en n+1</i>	1 156 460		0	318 202	
<i>Écart</i>	0	0	0	0	0

Source : comptes administratifs.

Tableau n° 13 : Données financières synthétiques sur les communes membres de la CCBI

<i>Indicateur</i>	Sauzon	Locmaria	Bangor	Le Palais
<i>Taux foncier bâti 2020</i>	10,26 %	9,70 %	8,66 %	8,00 %
<i>Variation 2014-2020</i>	3,01 %	0,94 %	0,00 %	0,00 %
<i>Écart strate* (en pts. de fisc.)</i>	-5,18	-5,74	-6,78	-9,67
<i>Cap. désend. (en années) 2021</i>	3,2	0,6	0,8	2,6
<i>Écart strate* (en années)</i>	-0,4	-2,8	-2,9	-1,1
<i>CAF nette 2021 (en €/hab)</i>	233	370	483	272
<i>Écart strate* (en %)</i>	+154 %	+302 %	+425 %	+136 %
<i>Charges RH 2021 (en €/hab)</i>	566	535	490	383
<i>Écart strate* (en %)</i>	+106 %	+94 %	+78 %	+5 %
<i>Dép. équipt. 2017-2020 (en €/hab)</i>	2 164	1 423	1 096	1 782
<i>Écart strate* (en %)</i>	+72 %	+13 %	-13 %	+29 %
<i>Fds. de rout. 2021 (en €/hab.)</i>	766	1 189	906	400
<i>Écart strate* (en %)</i>	+56 %	+143 %	+85 %	-5 %

Source : DGFIP ; * données 2020 de la strate.

RÉPONSE DE L'ORDONNATEUR



REÇU

Par GREFFE , 17:20, 12/10/2022

**Chambre régionale des comptes de
Bretagne**
3, rue Robert d'Arbrissel
C.S. 64231
35 042 RENNES CEDEX

Belle-Île, le 26 septembre 2022
Réf. CVI/CVI-22-189-B1

Objet : Communauté de communes de Belle île en Mer :
Rapport d'observations définitives

Madame la Présidente,

Par mail, le 12 septembre 2022, la Communauté de communes de Belle île en Mer a reçu le rapport d'observations définitives établi par la Chambre régionale des comptes dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté de communes de Belle île en Mer pour les exercices 2017 à 2022.

Vous trouverez, ci-dessous, la réponse apportée par la Communauté de communes à la lecture de ce rapport, à joindre à ce dernier.

Synthèse :

1^{er} point : *Le maintien de l'EPCI ne résulte pas de l'échec de la fusion des communes insulaires mais du choix politique des élus bellilois de maintenir une intercommunalité forte et 4 communes sur le territoire insulaire.*

3^{ème} point :

(2^{ème} paragraphe) : la dotation communale d'insularité (DCI) indemnise l'ensemble des communes insulaires françaises qui supportent un surcoût insulaire très important.

(4^{ème} paragraphe) : Concernant les projets majeurs d'investissement, les arbitrages ont été faits. Les marchés de travaux du complexe sportif du Gouerc'h sont prêts à être lancés et le cahier des charges des travaux de réhabilitation du pipeline sont en cours.

1.3.2 Une activité économique principalement liée au secteur touristique

(2^{ème} paragraphe) : Il faut noter que le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A inscrits à Pôle Emploi est divisé par 2 en haute saison touristique.

1.4 La Communauté de communes de Belle île en Mer dispose de documents d'orientation, sauf en matière de développement durable

(3^{ème} paragraphe) : La Communauté de communes n'est pas compétente en matière d'énergies renouvelables, mais connaît une situation inédite, contrainte de continuer à œuvrer à approvisionner l'île en hydrocarbures (remplacement du pipeline), et subissant dans le même temps l'implantation d'un parc éolien d'au moins une hauteur de 260 mètres, au plus près de ses côtes. Les élus communautaires ont commencé à réfléchir aux questions relatives aux énergies renouvelables et évoquent, notamment avec le syndicat départemental « Morbihan Energies », l'installation de panneaux photovoltaïques sur les trois retenues d'eau de l'île. Reste à régler la question des autorisations particulières à obtenir pour pouvoir installer sur ce territoire, si sensible, des équipements de production d'énergie. Les élus ont validé une étude de production électrique en autoconsommation collective permettant d'envisager l'installation de panneaux photovoltaïques à l'échelle des bâtiments publics intercommunaux et communaux à minima dans l'agglomération de Le Palais. Une étude diagnostic et un plan d'actions concernant les économies d'énergie sur les bâtiments de la Communauté de communes sont en cours afin de répondre aux exigences du programme OPERAT.

2.1.1. Une coopération ancienne, mais limitée

(3^{ème} paragraphe) : La Communauté de communes n'a pas pris la compétence de l'assainissement « par anticipation avant la date butoir de 2006 », puisque dès l'origine, le 24 février 1969, « l'assainissement par égout » faisait partie des compétences du SIVOM de Belle île en Mer. La Communauté de communes n'a plus la charge de la surveillance des plages, mais seulement celle de fournir, d'entretenir et mettre en place des postes de surveillance des plages (arrêté préfectoral du 10 04 2014).

(5^{ème} paragraphe) : l'absence d'intervention de la Communauté de communes dans les domaines stratégiques d'aménagement de son territoire que sont l'urbanisme ou l'habitat, situation reflète le choix des quatre communes qui souhaitent conserver ces compétences dans le giron communal.

(6^{ème} paragraphe) : Effectivement, les compétences suivantes ont été, à tort, incluses parmi les compétences obligatoires, or :

- 1. la compétence « Etudes d'intérêt communautaire visant le maintien et le développement des activités économiques » est finalement une conséquence de la compétence action de développement économique. C'est par souci de transparence qu'elle a été ajoutée. Elle a lieu d'être supprimée à l'occasion de la prochaine modification des statuts.*
- 2. La compétence « Gestion d'équipements contribuant au maintien et au développement de l'activité agricole : l'abattoir, la gestion de la collecte du lait. » est finalement une compétence supplémentaire de l'EPCI. La*

Communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer aurait intérêt à la reclasser dans cette catégorie à l'occasion de la prochaine modification des statuts.

3. La compétence « *L'aménagement, l'entretien et le fonctionnement de l'aérodrome* » est finalement une compétence supplémentaire de l'EPCI. La Communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer aurait intérêt à la reclasser dans cette catégorie à l'occasion de la prochaine modification des statuts.

Concernant les compétences facultatives, nous sommes également d'accord avec la séparation ces dernières en :

1. compétence facultative figurant dans la liste légale des compétences optionnelles
2. compétence facultative non prévu par la loi portant sur tout ou partie d'une compétence (L. 5211-17 CGCT)

Concernant la première catégorie, l'intitulé de la compétence « *Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire* » mentionné au L. 5214-16, II, 4° du CGCT est tronqué dans les statuts de la Communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer.

En supprimant la mention « *équipement de l'enseignement* », la Communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer a souhaité faire apparaître l'absence d'équipements d'intérêt communautaire. La Communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer aura intérêt à renommer cette compétence dans son intégralité à l'occasion d'une prochaine modification de statuts et de préciser l'absence de tels équipements d'intérêt communautaire correspondants.

La mention « *et des terrains familiaux locatifs* » a effectivement été ajouté conformément à l'article L. 5214-16, I, 4° du CGCT sans que la définition de l'intérêt communautaire n'ait à être défini¹.

2.1.3 Une procédure inadéquate de définition de l'intérêt communautaire

(2^{ème} paragraphe) : Effectivement, les statuts et l'intérêt communautaire ont fait l'objet d'un seul vote par l'assemblée communautaire, adopté à l'unanimité – de sorte que la majorité des deux tiers requise pour la définition de l'intérêt communautaire était obtenue (L. 5214-16, IV CGCT) par cette délibération portant transfert de compétence (L. 5211-17 CGCT²). En outre, la jurisprudence a pu admettre que la définition de l'intérêt communautaire et le transfert de compétence soient adoptés à l'occasion d'une même délibération (CE, 12 décembre 2012, n°342175) : « *que, par suite, la cour administrative d'appel de Marseille a commis une erreur de droit en jugeant que la définition de cet intérêt communautaire était également subordonnée à l'adoption d'une délibération concordante de l'organe délibérant de la communauté de communes ;* »
Si la loi n°2015-991 du 7 août 2015 « NOTRe » a modifié les conditions dans lesquelles sont définies l'intérêt communautaire en prévoyant une majorité des deux

¹ Puisque l'intérêt communautaire ne doit être défini que dans les cas spécifiquement prévus par la loi, il ne semble pas que la Communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer puisse ajouter des précisions concernant ce point L. 5214-16, I, 4° CGCT

² <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/regles-de-modification-statutaire>

tiers (L. 5214-16, IV CGCT) distincte de la majorité nécessaire pour le transfert de compétence (L. 5211-17, L. 5211-5 CGCT³), les textes ne semblent pas grevés d'illégalité l'adoption de ces deux points par une même délibération.

Pour autant, si cette interprétation n'était pas partagée par la Chambre régionale des comptes, la Communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer interviendrait dans le délai de 2 ans prévu par l'article L. 5214-16, IV, alinéa 2 du CGCT, soit avant le 20 décembre 2022 pour délibérer sur l'intérêt communautaire des compétences transférées.

2.1.4 Des compétences qui ne sont pas toujours exercées au bon niveau

(1er paragraphe) : Aucun tronçon de voirie n'est jugé d'intérêt communautaire y compris ceux desservant des sites importants de l'EPCI. Etant donné la configuration de notre île et la dispersion des bâtiments de la Communauté de communes sur le territoire, une grande partie de la voirie deviendrait, de fait, voirie d'intérêt communautaire.

(2^{ème} paragraphe) : La commune de Le Palais gère et assume les coûts de gestion de plusieurs équipements communaux dont le rayonnement couvre pourtant la totalité de l'île à l'exception de sa cantine totalement assumée par la Communauté de communes.

(3^{ème} et 4^{ème} paragraphes) : La Chambre régionale des comptes souligne qu'il n'y a pas eu de transfert à la Communauté de communes des deux ports, ni de médiathèque ou encore la maison de santé, et invite la Communauté de communes et sa ville-centre à envisager le transfert des équipements communaux à rayonnement intercommunal. Selon le principe de la libre administration des collectivités territoriales, la Communauté de communes n'envisage pas de prendre de nouvelles compétences, étant donné le grand nombre de dossiers prioritaires (hydrocarbures, tourisme...) en cours.

De plus, il est utile de rappeler que :

- chaque commune gère une bibliothèque,
- la maison de santé était, à l'origine, intégrée dans le projet de reconstruction du centre hospitalier de Belle-Ile. L'Etat a ensuite exigé un montage exceptionnel afin de pouvoir mobiliser des financements à hauteur de 80%. C'est donc la commune de Le Palais qui a dû porter le projet. Aujourd'hui, les 4 communes participent financièrement à son fonctionnement.
- Aucune des deux communes ne souhaitent se séparer de son port.

2.2.1.2 Des communes opposées au transfert de compétence

(1er paragraphe) : les communes se sont prononcées contre l'adoption d'un PLUI mais réfléchissent à un PLH.

³ Majorité requise pour la création d'un EPCI

2.2.3 Une faible connaissance de l'habitat insulaire peu propice à une vision d'ensemble de l'EPCI

Dans le cadre de la mise en place de la procédure de régulation des meublés de tourisme, la Communauté de communes devra démontrer aux services du Préfet la situation de tension de l'habitat insulaire (le prestataire en cours de sélection aura cette mission obligatoire en application du cahier des charges). Au regard de cette analyse, et dans le prolongement d'une première réunion sur l'opportunité d'une prise de compétence « habitat » au mois de juin dernier, les élus pourront se positionner sur la réalisation d'un PLH.

2.2.4 Des services d'administration du droit des sols (ADS) qui restent communaux

(1er paragraphe) : Les communes ne souhaitent pas pour l'instant une mutualisation des ressources pour administrer le droit des sols. En revanche, si l'instruction par les services de l'Etat devait être remise en cause, les élus se saisiraient de la question choisissant entre plusieurs scénarios possibles.

2.2.5 Des plans locaux d'urbanisme établis à l'échelle communale

Les communes se sont prononcées contre l'adoption d'un PLUI. Les maires souhaitent pour l'heure gérer toutes les questions liées à l'urbanisme de manière indépendante. Contrairement aux observations de la Chambre, des PLU communaux ne constituent pas une perte de chance. Tout au contraire. Le travail en synergie des 4 communes assure une expertise collective locale, inter-communale mais non communautaire.

1^{ère} recommandation : Bien qu'une réflexion sur l'habitat émerge, les maires souhaitent pour l'heure gérer toutes les questions liées à l'urbanisme de manière indépendante mais collégiale et collective.

2.3.1 Le projet de territoire : davantage une liste de projets communaux et communautaires qu'un projet stratégique de développement de l'île

(1^{er} paragraphe) : Le premier document (période 2014-2022) ne constituait pas un projet de territoire bellilois au sens de l'article L. 5214-1 du CGCT, puisque sa rédaction collégiale (Communes + EPCI) a été décidée dans l'objectif d'apporter une contribution belliloise dans la rédaction du Contrat Etat/Région/Iles du Ponant 2015-2020 et du Contrat Europe/Région/Pays d'Auray 2014-2020, ainsi que tout contrat qui serait établi ultérieurement par l'Association des Iles du Ponant ou par le Pays d'Auray (ex. Contrat de Ruralité du Pays d'Auray). Considérant ce contexte, les élus avaient souhaité transmettre efficacement, à ces 2 structures coopératives (l'AIP associant toutes les communes insulaires du Ponant et le Pays d'Auray regroupant l'intercommunalité belliloise et AQTA), l'ensemble des projets que le territoire était susceptible de porter sur cette période. Aussi l'absence d'un diagnostic aboutissant à l'identification des besoins, risques et enjeux du territoire, est-il parfaitement assumé, pour préférer une focalisation sur l'opérationnel.

(2^{ème} paragraphe) : Les objectifs de ce premier document d'orientation s'apparentaient plus à un inventaire de projets potentiellement déclenchés par les 5 collectivités

bellilloises entre 2014 et 2020. La notion de priorité correspondait à la volonté/opportunité de mise en œuvre locale en 2014.

(3^{ème} paragraphe) : La rédaction de la « Feuille de Route 2021-2026 » a été réalisée dans le contexte pressant de la rédaction du Contrat de Relance et de Transition Ecologique. Bien qu'elle ressemble plus à un projet de mandature qu'à un projet de territoire au sens de l'art L.5214-1 du CGCT, elle a été établie dans le cadre d'une forte concertation entre l'EPCI et ses communes membres, complétée d'une large consultation publique (+ de 600 contributions Web pour une population d'environ 5 000 habitants). Contrairement au document 2014-2020, il ne se contente pas de lister les projets structurants à mettre en œuvre, mais replace l'ensemble des objectifs politiques des collectivités locales dans le cadre des enjeux et objectifs fixés par les élus. C'est ainsi, qu'une grande majorité des actions prévues sont d'ores et déjà engagées ou en cours d'engagement. Comme pour le document précédent, les élus ont choisi de rédiger un document directement opérationnel, s'appuyant plus sur leurs ambitions politiques qu'un diagnostic établi dans les règles de l'art. Néanmoins, il semble important de préciser qu'il constitue le seul document retranscrivant fidèlement et transversalement tous les enjeux prioritaires du territoire pour la mandature en place (à l'échelle du bloc communal) et qu'il fixe le cap nécessaire à la mise en place de toutes les contractualisations indispensables au territoire jusqu'en 2026 (voir 2027).

(4^{ème} paragraphe) / 2^{ème} recommandation : Dans la logique établie par la « Feuille de route / Belle Ile en Mer / 2021-2026 », les enjeux et les axes de travail sont présentés dans l'ordre des priorités fixées. L'échéancier de réalisation est alors conditionné par cet ordre de présentation mais aussi en fonction des opportunités de réalisations dépendantes à la fois du contexte local mais aussi de celui qui sera défini dans le cadre des contrats signés par l'Association des Iles du Ponant avec l'Etat et la Région ainsi que celui spécifiquement rédigé par l'EPCI avec la Région (en cours d'élaboration). Enfin, concernant les modalités de financement et de suivi des réalisations, un tableau a été mis en place en lien avec les services de l'Etat sur la base duquel les réunions de suivi du CRTE sont conduites.

2.3.2 Une mutualisation des services qui peine à se développer

2.3.2.2 Des coopérations trop modestes ne contribuant pas assez à l'efficacité de l'action publique

La question de la mutualisation a été abordée lors des travaux de réhabilitation du complexe Arletty, en 2018, dans lequel se trouve le restaurant scolaire intercommunal. Ni l'hôpital, ni les communes de Bangor et de Sauzon (cantines communales neuves) n'étaient intéressées. La commune de Locmaria bénéficie quant à elle d'une livraison de repas confectionnés au restaurant scolaire en liaison chaude. La question pourrait être posée si les effectifs au restaurant scolaire évoluaient.

Concernant l'aide à la personne, deux structures travaillent sur le territoire (BISAP - Belle-Ile Service A la Personne et de « De Vous à Nous »), qui se rapprocheront et disparaîtront pour fonder une nouvelle association « Appui au Maintien à Domicile – Belle-Ile » au 1^{er} janvier 2023. Les CCAS seront partie prenantes dans cette association en disposant d'un siège par commune au sein du Conseil d'Administration.

Le service intercommunal de l'information sociale et de l'emploi (SISE) labellisé « France SERVICES » est un guichet unique pour toutes les démarches administratives. Le service met également à disposition des locaux pour les assistantes sociales qui interviennent à Belle île (département, seniors, pêche...), pour la Mission locale, la mutualité sociale agricole Le SISE permet également de mettre en contact les usagers, par visio, avec la CAF, Pôle Emploi...

Il faudrait, pour pouvoir absorber les demandes des communes en matière de commande publique, de gestion des ressources humaines, des systèmes d'information, de conseil juridique, de gestion comptable et financière, augmenter les effectifs intercommunaux qui travaillent déjà aujourd'hui en flux tendu et cela dans un contexte où le recrutement d'agents dans les collectivités locales est presque impossible a fortiori sur une île.

(2nd paragraphe / 3^{ème} recommandation : développer les mutualisations augmentera les charges de fonctionnement. Les effectifs intercommunaux sont insuffisants pour répondre aux demandes des communes, qui n'en ont pas besoin aujourd'hui.

2.5.1 Le développement économique : une offre publique absente au niveau des locaux et des zones d'activités

(5^{ème} paragraphe) / 4^{ème} recommandation : La Communauté de communes de Belle île en Mer ne s'est dotée d'un service de développement territorial qu'à compter du mois de juillet 2017. Les ZAE ne sont gérées par la Communauté de communes que depuis le 1^{er} janvier 2017. A cette date, la zone d'activités économiques des Semis à Sauzon n'était pas finalisée ni commercialisée. Il a fallu, en priorité, s'occuper de son aménagement. La zone d'activités économiques de Mérézelle était quant à elle totalement aménagée par la commune de Palais. En 2018, la Communauté de communes a pu inscrire un emplacement réservé pour pouvoir étendre cette zone dans le PLU en cours de finalisation. Les propriétaires du terrain concernés ont été sollicités, la Communauté de communes ayant envisagé d'acquérir ce terrain. Ils n'ont pas répondu. Depuis, un projet de zone privée a émergé à proximité de la zone actuelle. Les élus priorisent cette extension de façon à garder la première parcelle en terrain agricole. Globalement, le foncier manque pour l'agriculture, pour l'installation d'entreprises commerciales ou artisanales et le logement des insulaires.

2.5.3 Le dépôt d'hydrocarbures : un équipement en marge de la transition énergétique

(6^{ème} paragraphe) :

1^{er} – : Le budget du dépôt d'hydrocarbures a nécessité dès cette année un apport de recettes supplémentaire et le prix du litre a dû être augmenté de 0.033€ pour pouvoir financer de nouvelles études non prévues lors du vote du budget. Le coût est bien imputé à l'utilisateur et non au contribuable comme l'indique la délibération n°22-109-Q4 du 28 juin 2022 ci-après :

Département du Morbihan
Arrondissement de Lorient
Communauté de Communes de Belle-Île-en-Mer

Reçu en préfecture le 30/06/2022
Affiché le 06/07/2022
ID : 056-245600465-20220628-D_22_109_Q4-DE

Séance du 28 juin 2022

Extrait du registre des délibérations du conseil de la communauté de communes

L'an deux mille vingt-deux, le vingt-huit juin, à vingt heures trente, les membres du conseil de la Communauté de Communes de Belle-Île-en-Mer, légalement convoqués, se sont réunis publiquement salle Sarah Bernhardt, située rue Saint-Michel sur la commune de Sauzon, sous la présidence d'Annaïck HUCHET.

Nombre de conseillers : ➤ en exercice : 23 ➤ présents : 13 ➤ votants : 19	* Conseillers présents :	A. HUCHET, C. BARBOTIN, R-P. BARRE, T. BRON, M. COLLIN, H. JUGEAU, R. JUHEL, V. LE BIHAN, P. LE PELLETIER-BOISSEAU, C. MAREC, D. ROUSSELOT N. SOULIER, F. VILLADIER
Date de convocation : 22/06/2022		M. GAULAIN donne pouvoir à D. ROUSSELOT ; Y. LOYER donne pouvoir à R. JUHEL ; M. THULLIER donne pouvoir à T. BRON ; J.-L. GUENNEC donne pouvoir à R-P. BARRE ; S. LUCAS donne pouvoir à A. HUCHET ; G. CHATELAIN donne pouvoir à C. BARBOTIN
Date de publication et d'affichage : 06/07/2022	* Conseillers représentés :	
	* Conseillers absents :	S. CHANCLU
	* Conseillers excusés :	T. GROLEMUND ; J. LE NEÛN ; M. PAUL

Délibération n° 22-109-Q4

DÉPÔT DE PRODUITS PÉTROLIERS DE BELLE-ÎLE-EN-MER - AVENANT N°4 AU CONTRAT DE CONCESSION RELATIF A LA GESTION ET L'EXPLOITATION DU DEPOT : AUGMENTATION DE LA REDEVANCE VARIABLE D'OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC

Vu le code général des collectivités territoriales, et notamment ses articles L. 1411-1 et suivants ;
Vu le code de la commande publique, et notamment ses articles L. 3135-1 et R. 3135-1 et suivants ;
Vu le code général de la propriété des personnes publiques et notamment ses articles L. 2125-1 et R. 2125-1 et suivants ;
Vu les statuts de la Communauté de Communes de Belle-Île-en-Mer et la délibération n°2020-152-B1 du 20 novembre 2020 définissant l'intérêt communautaire ;
Vu l'avis favorable de la Commission Energies et Mobilités et de la Commission Finance du 23 juin 2022 ;
Vu le courrier 22-117-Q4 du 16 juin 2022 portant à la connaissance du délégataire le projet d'avenant n°4 ;
Vu la concession de service relative à la gestion et l'exploitation du dépôt de produits pétroliers de Belle-Île-en-Mer et ses avenants n°1, n°2 et n°3 ;
Considérant que la Communauté de Communes de Belle-Île-en-Mer a conclu une concession de service relative à la gestion et l'exploitation du dépôt de produits pétroliers avec la Compagnie Industrielle Maritime (CIM) ;
Considérant que cette convention prévoit dans son article 15 et dans son annexe 5 qu'une redevance est prévue pour l'occupation du domaine public (le dépôt pétrolier) et qu'elle se décompose comme suit :

- Une redevance fixe annuelle fixée à 1 000€
- Une redevance complémentaire destinée à compenser les investissements réalisés par l'autorité délégante fixée à 0,015€/ litre, soit 15€/m³.

Considérant que, pour faire face aux investissements à porter par l'autorité délégante et afin de tenir compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation, une augmentation de cette redevance variable doit être effectuée ;
Considérant qu'en vertu des textes, lorsque l'occupation est autorisée par un contrat de la commande publique (ie une concession), le montant de la redevance est fonction de l'économie générale du contrat ;
Considérant qu'à ce titre, la modification de la redevance doit respecter les règles relatives aux modifications autorisées par le code de la commande publique et faire l'objet d'un avenant ;
Considérant en outre que l'annexe 5 de cette convention indique que « ce montant [de redevance complémentaire] peut être révisé, sur décision du conseil communautaire, après concertation avec le Délégataire. Cette variation de redevance sera répercutée par le Délégataire dans les tarifs de vente » ;

Haute Boulogne • 56360 Le Palais

Tél. : 02 97 31 83 04 • Fax : 02 97 31 49 46 • ccbi@ccbi.fr

Envoyé en préfecture le 30/06/2022 Reçu en préfecture le 30/06/2022 Affiché le <i>06/09/22</i> ID : 056-245600466-20220628-D_22_109_G4-DE
--

Considérant dans ces conditions qu'une modification de la redevance est possible dès lors qu'elle ne bouleverse pas l'économie générale de la concession ;

Considérant que la Commission Finance et la Commission Energies et Mobilités ont donné un avis favorable à une augmentation à compter du 1^{er} juillet 2022 portant le montant de la redevance complémentaire à **0,033€/litre vendu, soit 33€/m³** au lieu de 0,015€/ litre, soit 15€/m³ ;

Considérant que cette modification de redevance porterait le montant prévisionnel de la redevance 2022 à **87 576€**, soit une augmentation de la redevance prévisionnelle 2022 de **32 841€** ;

Considérant que la valeur initiale du contrat correspond à la valeur totale de la vente des produits pétroliers sur la durée du contrat et que cette valeur initiale modifiée par les avenants n° 1, 2 et 3 s'élève à **25 695 425,68 €** ;

Considérant que la vente des marchandises comprend la redevance domaniale variable et qu'en conséquence, l'augmentation de la redevance prévisionnelle 2022 de **32 841€** doit être portée à la valeur totale de la vente des produits pétroliers sur la durée du contrat ;

Considérant dès lors que la conclusion de l'avenant n°4 et l'augmentation de la redevance qu'il prévoit porterait la valeur de la concession à **25 728 266,68 €** ;

Considérant que cette modification implique une modification des annexes suivantes :

- Annexe 4 – « Décomposition du prix de vente des produits pétroliers aux distributeurs »
- Annexe 5 – « Montants et indexation des redevances versées à l'Autorité Déléguée »
- Annexe 6 – « Compte d'exploitation prévisionnelle – 2022 »

Considérant qu'il est proposé au conseil communautaire d'augmenter la redevance complémentaire et d'autoriser la conclusion de l'avenant n°4 en conséquence tel qu'annexé à la présente délibération ;

Le conseil communautaire, après en avoir délibéré, par 18 voix « pour » et 1 abstention, décide :

- **DE FIXER** la redevance complémentaire applicable à l'occupation du dépôt pétrolier par le délégataire à 0,033€/litre vendu soit 33€/m³ (trente-trois euros par mètre cube) à compter du 1^{er} juillet 2022 ;
- **D'AUTORISER** la conclusion de l'avenant n°4 à la concession de service relative à la gestion et l'exploitation du dépôt de produits pétroliers de Belle-Île-en-Mer portant modification de la redevance complémentaire ;
- **D'AUTORISER** Madame la Présidente à signer ledit avenant.

Pour extrait conforme

Fait à Belle-Île, le 29 juin 2022

Pour Annaick HUCHET
Présidente
Ronan JUHEL
1^{er} Vice-Président

^{2^{ème}} – Il convient de ne pas confondre gestion de la crise écologique et crise énergétique. La Communauté de communes a l'obligation de continuer à gérer l'approvisionnement en hydrocarbures de l'île dans les années à venir sous peine de prendre le risque d'arrêter gravement l'activité économique.

Haute Boulogne • 56360 Le Palais

Tél. : 02 97 31 83 04 • Fax : 02 97 31 49 46 • ccbi@ccbi.fr

3^{ème} – La Communauté de communes a demandé à la commune de Palais, de stopper l'approvisionnement du poste d'avitaillement du port par la compagnie privée SEAWAY pour ne pas créer de concurrence déloyale au dépôt d'hydrocarbures, sans effet pour le moment. Après échanges avec la Région Bretagne, il n'a pas été possible d'intégrer le poste d'avitaillement portuaire dans la délégation de service public en cours, la procédure à respecter étant longue et complexe

(7^{ème} paragraphe) : La compétence du dépôt d'hydrocarbures ne pouvant être abandonnée brutalement, les élus sont donc contraints d'accepter la difficile gestion de cet outil. Des réflexions ont été entamées quant à l'avenir de la filière d'approvisionnement en hydrocarbures avec le syndicat mixte du transport des hydrocarbures vers les îles (porté par les deux régions Pays de Loire et Bretagne), et avec la commune de l'île d'Yeu, approvisionnée par le même pétrolier.

2.5.5 *L'assainissement non collectif : un équilibre financier à atteindre*

(1^{er} paragraphe) : Le zonage d'assainissement des eaux usées a été déterminé en 2018. En dehors de ce périmètre, les zones relèvent de l'assainissement non collectif. (Cf site internet de la Communauté de communes). Quant au choix des maires de ne pas transférer leur pouvoir de police spéciale, il ne crée pas de difficulté puisque les services de la Communauté de communes travaillent en lien avec les élus et les services communaux.

(2^{ème} paragraphe) : Le service public de l'assainissement non collectif recherche toujours un agent. Depuis début septembre 2022, le service compte 2 agents mais l'un d'eux vient de signaler son départ au 31 décembre 2022. La Communauté de communes relance donc une nouvelle offre dans un contexte particulièrement tendu de recrutement, a fortiori sur une île.

(3^{ème} paragraphe) : Concernant la question d'une subvention de 23 000€ versée par erreur par l'Agence de l'eau, cette dernière réexamine le dossier d'aide. Leur décision financière portait sur 60 installations x 8 500 €/installation x 1,4 (soit + 40% au titre du partenariat avec les îles et la reconnaissance par l'Agence de l'eau des surcoûts liés à l'insularité). Le coût total retenu prévisionnel était égal à 714 000 € et le montant de la subvention (60%) à 428 400 €. La Communauté de communes ayant justifié plus de 820 K€, l'Agence de l'eau a soldé la totalité des aides. L'Agence indique qu'elle aurait dû demander une liste avec le détail du coût des travaux HT pour chaque particulier et ce pour les 60 installations financées, et calculer ensuite le montant de subvention pour chaque installation (dans la limite du coût plafond de 11 900 €/installation). La liste demandée est en cours de réalisation par les services de la Communauté de communes.

2.5.6 *L'aérodrome : un équipement structurellement soutenu par le contribuable*

(2^{ème} paragraphe) : Pour l'aérodrome, comme pour d'autres services touristiques portés par la Communauté de communes, il serait intéressant d'étudier les retombées économiques d'un tel service sur l'île (à apprécier à la lecture du déficit d'exploitation du budget). Cela pourrait prendre la forme d'un questionnaire remis à chaque passager débarquant à l'aérodrome. Le service du développement économique en serait saisi. Les bénéfices du bar et le nombre d'avions qui ont atterri, sont communiqués aux élus chaque année.

(3^{ème} paragraphe) : l'apport du compte principal au budget annexe de l'aérodrome augmente d'autant plus quand s'il s'agit de répondre aux exigences de la réglementation aérienne qui évolue continuellement (système téléphonique/informatique, éprouve des cuves d'essence AVGAS,).

2.5.7 L'abattoir : le déséquilibre financier s'accroît faute d'actualisation des tarifs

(2^{ème} à 4^{ème} paragraphe) : Considérant la nécessité d'envisager une révision des tarifs de l'abattoir, la commission intercommunale en charge des questions agricoles réunie le 26 février 2022 a initié une réflexion s'appuyant sur :

~ Le budget de l'abattoir 2020.

- Dépenses :
 - Equarrissage – 21 % +
 - Amortissement et intérêt d'emprunt - 25 % +
 - Masse salariale - 30 % +
 - Autres charges de fonctionnement - 24 % /
- Recettes tarifaires - 16 %

~ Le budget de l'abattoir 2021

- Dépenses :
 - Equarrissage – 15 % +
 - Amortissement et intérêt d'emprunt - 22 % +
 - Masse salariale - 30 % + Autres charges de fonctionnement - 33 % /
- Recette tarifaire globale - 18 %

~ d'une évaluation par espèce des coûts de production et des recettes

- Ovins = Coût production 5,03 €/kg – Recette tarifaire globale 1 €/kg
- Caprins = Coût production 5,03 €/kg – Recette tarifaire globale 1,03 €/kg
- Porcs = Coût production 4,62 €/kg – Recette tarifaire 0,43 €/kg
- Veaux = Coût production 5,48 €/kg – Recette tarifaire globale 0,45 €/kg

~ de la répartition des volumes produits et facturés par usagers.

Ayant pris connaissance de ces éléments, la commission a validé la nécessité d'une révision des tarifs de l'abattoir, applicables à compter du 1^{er} janvier 2023, considérant les objectifs suivants :

- Envisager une nouvelle catégorisation des usagers plus en phase avec les objectifs territoriaux (Professionnels de métiers de bouche / Eleveurs et magasins de producteurs / Particuliers)
- Envisager un rééquilibrage tarifaire considérant mieux le coût de production par espèce
- Améliorer l'intégration des coûts d'équarrissage dans la grille tarifaire

La Commission se réunira sur ce sujet en fin d'année, afin de déterminer l'effectif de la nouvelle grille tarifaire au 1^{er} janvier 2023. Ce travail de révision se fera naturellement en tenant compte de la nécessité de réduire l'apport du budget principal au budget de l'abattoir.

La comparaison avec les exploitants du continent n'est pas pertinente car les exploitants de Belle Ile n'ont pas accès à une offre concurrentielle équivalente (compte tenu de la complexité logistique autant que du surcoût lié aux expéditions). L'abattoir de Belle île répond bien de l'intérêt public en maintenant le modèle agricole fondé sur

l'élevage. Au-delà de la stricte dimension économique, la persistance de l'outil se justifie aussi par la contribution essentielle qu'apporte l'élevage en matière de maintien du paysage (site classé) et des écosystèmes prairiaux (Directive Européenne Habitat Faune Flore).

5^{ème} recommandation : Ces éléments pris en compte, les élus se sont accordés néanmoins sur la nécessité d'envisager une révision des tarifs de l'abattoir applicable en 2023.

3.1.1 Le conseil communautaire

(2^{ème} paragraphes) : une rencontre avec quelques membres du conseil d'administration de l'association régionale d'information des collectivités territoriales (ARIC) a eu lieu à la Communauté de communes de Belle île le 16 février 2022. L'association propose une offre de formation pour répondre aux besoins des élus. L'ARIC envisage des sessions de formation à Belle île. Beaucoup élus du conseil communautaire sont actifs et ont peu de temps en journée.

3.1.2.1 : **7^{ème} recommandation** : Des indemnités supérieures au plafond légal

Lors du conseil communautaire du 20 septembre 2022, le montant de l'enveloppe des indemnités des élus a été rectifiée. Pour rappel, en juillet 2020, les élus avaient fait le choix de ne pas proposer de poste de 5^{ème} vice-président mais de nommer, à la place, deux conseillers délégués. Il avait également été prévu que les indemnités de ces deux conseillers seraient égales à 50% de celle d'un vice-président. La délibération a été validée en conseil communautaire et n'avait pas été retoquée par les services préfectoraux. Les indemnités annuelles étaient prévues ainsi :

▪ Présidente	19 252,53 €
▪ 1 ^{er} vice-président	7 701,01 €
▪ 2 ^{ème} vice-président	7 701,01 €
▪ 3 ^{ème} vice-président	7 701,01 €
▪ 4 ^{ème} vice-président	7 701,01 €
▪ Conseiller délégué	3 850,50 €
▪ Conseiller délégué	3 850,50 €
	57 757,57 €

Or, les postes de conseillers délégués n'ouvraient pas de droit à indemnité. L'enveloppe totale accordée aux indemnités selon la composition du bureau alors constitué, n'aurait pas dû dépasser la somme annuelle de 50 056.57€ brut. **Il s'agit d'une erreur administrative.** Lors du conseil communautaire du 20 septembre 2022, le bureau a été modifié et un 5^{ème} vice-président a été nommé. Le Bureau est donc composé de la manière suivante :

- Présidente
- 1er vice-président
- 2ème vice-président
- 3ème vice-président
- 4ème vice-président
- 5ème vice-président
- Conseiller délégué
- Conseiller délégué

L'enveloppe annuelle n'excèdera pas 59 778.96€ brut, compte tenu de l'augmentation du point d'indice au 1^{er} juillet 2022, égale à 3.5%.

3.1.2.2. : une organisation reposant sur de larges concertations

(2^{ème} paragraphe) : Concernant la multiplication des réunions, c'est le choix des élus et le reflet de la vie démocratique locale.

3.1.2.3 : des délégations à redéfinir

(3^{ème} paragraphe) : La délégation de signature en matière de commande publique permet à la présidente d'attribuer des marchés dont le montant estimé s'élève à maximum 215 000€ HT sous réserve d'un avis de la commission d'achat pour les marchés dont le montant estimé est supérieur à 40.000€ HT⁴. En outre, et concernant tout type de contrat (et pas spécifiquement les contrats de la commande publique, ie. convention de partenariat, contrat de location...), le conseil communautaire a souhaité donner une certaine flexibilité en permettant à Madame la Présidente d'engager la Communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer sur des sommes inférieures ou égales à 5 000€ HT, et ce, pour le bon fonctionnement des services et sa réactivité. En tout état de cause, le conseil communautaire est informé des actes pris en application de ces délégations.

(4^{ème} et 5^{ème} paragraphes) : Il y avait une défiance à l'égard de la Communauté de communes au début de ce mandat liée au fonctionnement sous le précédent mandat (2014-2020). En effet, en cas de désaccords entre les membres du bureau (dont les 4 maires) sur des sujets d'avenir, la Communauté de communes agissait rapidement pour faire « passer en force » les points ne faisant pas consensus (disparition des communes et de la Communauté de communes ; changement de régime fiscal vers la FPU ; mutation de l'office de tourisme, d'association en EPIC...), ce qui a profondément marqué les élus communaux comme la population. Il était important que l'espace communautaire redevienne un lieu d'échanges et d'espaces de discussions, pour que tous, élus comme habitants, retrouvent foi en l'outil communautaire.

La confiance entre communes et EPCI, se rétablit petit à petit. Aujourd'hui, la Communauté de communes a retrouvé ses lettres de noblesse et agit de manière consensuelle pour mener à bien les projets communs. Le siège est devenu le lieu où les membres du bureau (dont les 4 maires) discutent de toutes les problématiques rencontrées dans l'exercice de leurs mandats et leur permet de prendre des décisions cohérentes pour l'ensemble des 4 communes et pour la Communauté de communes.

Les élus communautaires avaient jusqu'alors la volonté d'aborder les sujets les plus minimales comme les plus stratégiques en conseil communautaire, pour garantir l'information à tous.

7^{ème} recommandation : Madame la Présidente n'exclut pas, après deux ans de mandat, de redéfinir le champ des délégations données par le conseil communautaire à la Présidente et celui donné par la Présidente aux membres du bureau. Des discussions auront lieu prochainement en bureau communautaire. Il fallait ce temps pour retrouver

⁴ délibération n°20-100-B1 du 27 juillet 2020

la confiance. Le conseil communautaire, retransmis en direct, est très suivi. Il est très important de continuer à restituer aux habitants l'activité de la Communauté de communes. Concernant les enjeux stratégiques, le conseil communautaire a su prendre les bonnes décisions pour faire fonctionner certaines de ses compétences comme la prise en régie (urgente) du domaine petite enfance/enfance (les difficultés rencontrées à la fin de cette délégation de service public confortent la Communauté de communes dans son choix d'agir vite).

3.1.3 8^{ème} recommandation : l'absence de pacte de gouvernance et de consultation sur les modalités de fonctionnement lors du dernier renouvellement de mandat

Lors du conseil communautaire du 20 septembre 2022 un débat a eu lieu sur :

- l'élaboration du Pacte de gouvernance Après en avoir débattu et délibéré, à 15 voix « contre », 2 voix « pour » et 4 abstentions, le conseil communautaire a décidé de ne pas élaborer de pacte de gouvernance.
- sur l'opportunité d'instaurer un conseil de développement et sur les conditions et les modalités d'association de la population à la conception, à la mise en œuvre ou à l'évaluation des politiques locales. Après en avoir débattu et délibéré, à 7 voix « pour », 4 voix « contre » et 10 abstentions, le conseil communautaire a décidé de constituer un conseil de développement.

3.1.4 Des décisions bien rédigées mais pas toujours suffisamment formalisées

(1^{er} paragraphe) : depuis le 1^{er} juillet 2022, la Communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer rédige des procès-verbaux du conseil et qui ont mis en ligne sur le site internet de la collectivité.

(2nd paragraphe) : La réunion des maires fait l'objet d'un compte rendu lorsque la DGS (ou le DGA) y participe. C'est le cas pour sept réunions sur 12 en 2021, et 4 sur 4 en 2022. Les réunions du bureau font l'objet d'un ordre du jour la plupart du temps et d'un compte rendu : 11 pour 11 réunions en 2021 et 4 pour 4 réunions en 2022. Les membres du bureau communautaire communiquent aux services les sujets qu'ils souhaitent aborder en réunion. Depuis le 29 mars 2022, la Communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer joint à l'ordre du jour un tableau de suivi des attributions aux conseillers communautaires. Il est abordé en fin de séance, préalablement aux questions diverses.

3.1.5 La gestion des conflits d'intérêts et les déclarations obligatoire à la HATVP

(2^{ème} paragraphe) : Effectivement, la Communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer ne mentionne que la charte dans son règlement intérieur. Pour autant, le guide « statut de l'élu local » rédigé par l'association des maires de France (AMF) a été annexé au règlement intérieur, et ce dernier aborde un cas de prise illégale d'intérêt (p.76).

3.1.6 Une information des élus et des citoyens à compléter

(1^{er} paragraphe) : le rapport d'activités 2021 est cours de réalisation, il sera enrichi par rapport aux éditions précédentes grâce au service communication nouvellement créé.

(2^{ème} paragraphe) : les rapports annuels du dépôt d'hydrocarbures, transports, petite enfance/enfance, sont communiqués aux élus communautaires chaque année. Les rapports d'activité des délégataires comportent des mentions relevant du secret des affaires, c'est la raison pour laquelle la Communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer fait le choix de ne les transmettre qu'en cas de demande, afin de pouvoir biffer les parties ne pouvant être divulguées. Le rapport sur le prix et la qualité de service de l'eau sera mis en ligne.

(3^{ème} paragraphe) : les informations relatives aux finances et au budget ne sont pas réalisées par manque de temps de la part des services. La situation sera régularisée dans les meilleurs délais.

(4^{ème} paragraphe) : concernant les données essentielles des marchés publics, la Communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer prend note des recommandations de la chambre pour que ces données soient mises en ligne sur le site internet de la Communauté de communes. Ces données, si elles sont communiquées sur le site du « recensement économique de l'achat public », ne sont effectivement pas disponibles sur le site internet.

(5^{ème} paragraphe) : La Communauté de communes met en ligne les ordres du jour du conseil communautaire depuis le 21 juillet 2022

11^{ème} recommandation : la Communauté de communes veillera à publier sur son site internet les informations manquantes requises par la réglementation.

3.2.1 L'organisation des services

3.2.1.2 Les lignes directrices de gestion

(2nd paragraphe) : la calendrier de mise en œuvre des actions inscrites dans les lignes directrices de gestion sera revu pour être étalé, d'autant plus que les effectifs de la Communauté de communes vont augmenter au 1^{er} septembre 2022 : prise en régie de la maison de l'enfance, du relais d'assistantes maternelles et de l'accueil de loisirs sans hébergement.

3.2.2.3 La gestion des emplois et des recrutements

(1^{er} paragraphe) : l'état du personnel sera joint aux comptes administratifs systématiquement. L'état du personnel a été repris et fait l'objet de corrections.

(4^{ème} paragraphe) : La Communauté de communes a perdu deux agents et a recruté à la place 3 assistants (ressources humaines/juridique/direction).

(5^{ème} paragraphe) : Un développement de la mutualisation ne peut être envisagé sans augmentation des effectifs, étant donné la situation tendue, notamment à la direction.

Mutualiser aura pour effet immédiat d'alourdir les charges de fonctionnement pour l'ECL.

3.2.4.1 Des pratiques qui manquent de rigueur en termes de commande publique

(1^{er} paragraphe) : Comme indiqué à l'occasion des échanges avec la Chambre, certains marchés de faible montant n'ont pas fait l'objet d'une mise en concurrence, conformément à l'article R. 2122-8 du CCP et dans le respect des recommandations de la direction des affaires juridiques. Sont concernés :

- le dossier **9** (pour l'achat d'un véhicule contre la reprise d'un ancien véhicule et pour un montant de 23 587,76€ TTC)
- le dossier **10** (regarnissage du terrain de foot pour 4 824€ TTC)
- le dossier **14** (fourniture, pose et raccordement d'un système de contrôle d'accès à la maison de l'enfance pour 14 038,14€ TTC)

Comme indiqué à l'occasion des échanges avec la chambre, la CCBI a, par souci de bonne gestion, demandé la production de devis à plusieurs entreprises pour certains marchés :

- Concernant le dossier **3** (poste de secours SNSM), deux demandes ont été transmises par courriel à deux entreprises (le prix du montant du marché s'élevait à 23 568€ TTC)
- Concernant le dossier **4** (acquisition du berlingo blanc) un comparatif des véhicules et de leur prix a été soumis à la chambre (le montant est 11 719,76€ TTC)
- concernant le dossier **6** (peinture maison des associations), la Communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer ne peut être retenue responsable des retours négatifs des entreprises, et de l'obtention d'un seul devis sur les deux demandés (le montant est 22 089€ TTC)
- concernant le dossier **8**, une annonce a été produite sur le site de la Communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer, tous les justificatifs du dossier ont été fournis à la chambre, un « avis d'Appel à manifestation d'intérêt » a été transmis avec date limite de remise des offres (le montant est de 7 056,20€ TTC)

Les analyses comparatives n'ont certes pas été retrouvées, ni pour le dossier **13**. (Réfection des clôtures du tennis), ni pour le dossier **16** (réfection d'une partie de toiture). Pour autant, **une seule offre a été déposée** dans chacun de ces dossiers, de sorte que la comparaison n'aurait eu que peu d'intérêt (cf. registre des dépôts megalis).

Concernant l'acte de publicité du dossier **12**, effectivement, seuls les actes de publicité des relances des lots 2 (acquisition d'un 4x4 benne) et du lot 3 (camionnette de transport) du marché ont été retrouvés (cf. Mégalis). Le règlement de consultation a toutefois été produit, et mentionne qu'il s'agit bien d'une procédure adaptée.

Pas de commentaires sur les dossiers 2 et 11. **La Communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer prend bonne note des remarques de la chambre.**

(3^{ème} paragraphe) : Le code de la commande publique précise à l'article R. 2122-8 du CCP :

« L'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables pour répondre à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 40 000 euros hors taxes ou pour les lots dont le montant est inférieur à 40 000 euros hors taxes et qui remplissent la condition prévue au b du 2° de l'article R. 2123-1.

L'acheteur veille à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin »

Il n'y a donc pas d'obligation à recueillir des devis concurrents. Pour autant, la Communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer demande la production de devis concurrents, bien que cela ne soit ni systématique ni systématisé.

La Communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer prend bonne note des recommandations de la Chambre quant à la demande de devis concurrents pour les contrats dont le montant estimé (HT) s'élève à quelques milliers d'euros. Elle s'efforcera de l'inclure dans la procédure d'achat à mettre en place.

(4^{ème}, 5^{ème} et 6^{ème} paragraphes) : La Communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer prend bonne note des remarques de la Chambre. Une mise en concurrence pour le prochain marché d'assistance et de conseil en matière de finances publiques locales et fiscalité a été réalisée avec remise des offres au 14 octobre 2022.

(7^{ème} paragraphe) : A l'égard du choix du journal de publication, la Communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer suit scrupuleusement les obligations prévues par le code de la commande publique. D'autant plus que, pour les marchés dont le montant estimé est supérieur à 90 000€ HT, les avis doivent nécessairement répondre au formulaire d'avis national (R. 2131-12 CCP) depuis le 1^{er} janvier 2022. Lorsque ce formulaire doit être respecté, publier cet avis sur un journal d'annonce légale (payé au caractère) coûte largement plus cher qu'une publication au BOAMP (payé par un forfait).

Concernant les dates de publication, il est habituel que l'activité des entreprises soit effectivement ralentie au mois d'août. Cela n'est toutefois pas le cas sur juin, et septembre et moins le cas pour juillet. Effectivement, le service de la commande publique qui suit l'activité de la Communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer et des besoins de la collectivité est tenue de faire correspondre les dates de publicité et de remise des offres aux dates prévisionnelles d'exécution. Aussi, les publications et remises d'offres interviennent-elles toute l'année, y compris en été. Néanmoins, le mois d'août n'étant pas particulièrement actif, les dates de remise des offres sont rarement prévues sur ce mois, sauf nécessité des services. Les dates des dossiers mentionnées s'étendent du 16 juin au 20 septembre, soit sur 4 mois. La Communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer sollicite de la chambre des précisions sur ces remarques et les améliorations qu'elle exige à cet égard, au regard de la continuité du service notamment.

En outre, le choix de passer ces marchés à cette époque permet de faire démarrer les travaux en période automnale/hivernale, soit postérieurement au pic de fréquentation touristique, permettant ainsi aux entreprises d'être moins en difficulté concernant le logement de leurs équipes et les passages des bateaux.

La Communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer attire l'attention de la chambre sur les contraintes auxquelles elle fait face compte tenu du contexte insulaire et touristique du territoire.

(8^{ème} paragraphe) : Si l'archivage des dossiers est toujours perfectible, la chambre ne peut nier l'incidence de la croissance de la dématérialisation sur l'organisation du service et de la commande publique en général (existence de différentes interface avec les courriels, puis la création de profil acheteur, la nécessaire information des évolutions aux différents services...).

En tout état de cause, le départ du précédent responsable du service après plus de 5 ans d'exercice et l'arrivée du nouveau responsable du service fin 2021 soit 3 mois avant le contrôle de la chambre expliquent également les délais nécessaires pour rassembler les documents demandés. D'autant plus que sont également partis au même moment le responsable des bâtiments et le chargé d'opérations de travaux. Or ces derniers postes sollicitaient le service de la commande publique et connaissaient l'historique des marchés les concernant.

La Communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer souligne que l'intégralité des documents en sa possession ont été communiqués dans les délais impartis par la chambre, sans qu'un délai complémentaire n'ait été sollicité.

Néanmoins, la Communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer admet qu'une note de service sur la commande publique serait utile à l'ensemble des services et souhaite la mettre en place.

12^{ème} recommandation : La Communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer s'efforce d'ores et déjà de respecter les principes d'égalité et traitement des candidats, de liberté d'accès et de transparence des procédures conformément aux dispositions de l'article L.3 du code de la commande publique. D'une part, un service dédié existe. D'autre part, de nombreux outils sont mis en œuvre pour répondre à ces principes (profil acheteur, sollicitation des services pour des marchés divers à plusieurs milliers d'euros, existence d'une commission achat en sus des commissions obligatoires, utilisation de Mégalis...). La Communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer souhaite donc tempérer cette remarque générale. Elle est consciente des erreurs constatées par la chambre mais attire l'attention de cette dernière sur le fait que, sur les 23 dossiers examinés, la plupart des marchés répondaient aux exigences du code de la commande publique et donc aux principes énoncés à l'article L3. Elle prend néanmoins bonne note des recommandations de la chambre pour prévoir une note de service sur la commande publique, perfectionner l'archivage des dossiers des contrats, et procéder à la publicité des marchés d'assistance et de conseil en matière de finances publiques locales et fiscalité.

3.2.4.2 Le suivi des contrats

(1^{er} paragraphe) : Le départ du précédent référent informatique, et la prise de poste très récente du nouveau, n'a en effet pas permis de répondre aux questions de la Chambre de manière optimum. Si certains documents n'avaient pu être fournis lors de leur venue, un suivi plus rigoureux des marchés est aujourd'hui réalisé (visite annuelle programmée/réalisée, bilan et compte-rendu reçu et vérifié) ou est en cours d'élaboration (inventaires du parc matériel et logiciels en cours d'élaboration).

(2^{ème} paragraphe) : Concernant le suivi des marchés pluriannuels, chaque service « technique » assure déjà le suivi de son exécution – et peut être accompagné du service juridique/commande publique. Par exemple :

- Le responsable déchet/assainissement pour les marchés déchets et transport
- La référente informatique pour les systèmes d'information
- La chargée d'opération pour les travaux du complexe sportif du Gouere'h, les travaux du pipeline à venir
- la Directrice générale des services pour les marchés relatifs aux finances

Concernant les DSP, le service commande publique assure le suivi d'exécution avec l'aide des services techniques compétents :

- le responsable assainissement pour la DSP assainissement,
- le directrice générale et chargée d'opération pour la DSP hydrocarbures, et pour la DSP petite enfance/enfance arrivant à échéance
- le directeur adjoint pour la DSP transport

La Communauté de communes de Belle-Ile-en-Mer propose les pistes d'amélioration suivantes :

Un outil « dossier suivi d'exécution » reprenant, par le biais de lien « raccourci » les marchés en cours d'exécution a été mis en place depuis l'intervention de la chambre. Aussi, le service commande publique souhaite-t 'il mettre en place l'outil suivant un calendrier Outlook avec alerte sur les actions à mener pour les MP/DSP. Une réflexion est à mener sur la mise en place d'un récapitulatif en annexe du CCAP des prochains marchés des principales obligations et délais prévus.

4.1 Une gestion comptable et budgétaire globalement fiable

(3^{ème} paragraphe) : Les services tiennent une comptabilité d'engagement mais sur des tableaux EXCEL hors logiciel. La comptabilité d'engagement sera donc formalisée et intégrée au logiciel de gestion financière.

(5^{ème} paragraphe) : le compte administratif sera complété par les documents manquants.

(6^{ème} paragraphe) : la période COVID (2020/2021) a bouleversé et retardé l'activité de la Communauté de communes. Les dépenses sont toujours surestimées pour tenir compte du surcoût insulaire qui est difficile à estimer. Il peut osciller entre 30% et 60% selon les cas.

4.2.1.1 Les produits de gestion ont augmenté de 3.3% en moyenne annuelle

(3^{ème} paragraphe) : la Communauté de communes est contributrice au FPIC, du fait de sa petite taille, ce qui est injuste. Un travail, mené par RCF, est en cours pour modifier cet état de fait. Un amendement à la Loi de finances sera porté par un député devant l'Assemblée nationale.

13^{ème} recommandation : La Communauté de communes à compter du 1^{er} janvier 2023 assurera l'autonomie financière des budgets annexes SPIC en les dotant d'un compte au trésor.

4.2.3.1 Un programme d'investissement ambitieux

(2^{ème} paragraphe) : La comparaison du niveau d'investissement par habitant supporté par l'EPCI bellilois avec celui des EPCI en FPU à l'échelle nationale, est délicate eu égard au nombre élevé de compétences portées par la Communauté de communes de Belle île en Mer. Ainsi, pour être pertinente, la comparaison ne devrait-elle pas se fonder sur l'intégration d'un indicateur prenant en compte le nombre et l'étendue des compétences gérées, de façon à pondérer le niveau d'engagement financier par habitant ?

(3^{ème} paragraphe) : Si le bon niveau de financement des projets intercommunaux a permis d'alimenter le fonds de roulement de la Communauté de communes de Belle île en Mer sur la période, il convient de noter que le niveau de réalisation sur la période a été inférieur à la programmation prévue (puisque la très lourde réalisation du projet de restructuration du complexe sportif du Gouerc'h n'a pas pu être menée). Malgré la persistance potentielle de très bons taux de financement, le poids des investissements à porter par l'EPCI (restructuration du complexe sportif du Gouerc'h, reconversion de l'ancienne trésorerie, réhabilitation et extension du pipeline, ...) induira, comme le prévoit la prospective financière une dégradation du résultat de la Communauté de communes de Belle île en Mer.

4.2.3.3 Un soutien important de la région et du Département du Morbihan

(2^{ème} paragraphe) : Des soutiens obtenus dépend, en effet, la capacité du territoire de Belle Île à porter des actions permettant d'apporter les services publics nécessaires à la vie à l'année. Il faut que les partenaires publics comprennent que le niveau de service offert aux habitants des îles est inférieur à celui du continent. Le niveau de soutien aux îles par habitant, pour être pertinent, ne devrait-il pas être comparé uniquement aux territoires de haute montagne, à la Corse, voire aux territoires d'Outre-Mer ?

4.2.4 Ensemble des budgets : un endettement au plus bas et une trésorerie excédentaire

(3^{ème} paragraphe) : la possibilité de rembourser une partie de l'encours du budget assainissement sera étudiée.

(5^{ème} paragraphe) : la Région et MEGALIS se sont engagés à raccorder l'ensemble des foyers bretons d'ici 2026. Il ne nous a pas paru judicieux de revoir l'échéancier malgré ce retard.

4.3.1 L'absence de dispositif de solidarité entre communes et EPCI

(2nd paragraphe) : En 2017, la DCI, versée pour la 1^{ère} fois aux communes leur a permis de prendre en charge la totalité de la part communautaire du FPIC, le changement de système fiscal (FPU) n'étant entré en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2018.

4.3.3 Une modeste rétrocession de dotation d'insularité des communes à leur EPCI

(4^{ème} paragraphe) : l'étude prospective menée par RCF pour la Communauté de communes a mis en perspective deux leviers à activer pour financer les projets de l'intercommunalité : une augmentation du reversement de la DCI par les communes ou une augmentation des taux d'imposition. Les élus n'ont pas encore décidé.

4.4 Les enjeux prospectifs

(2^{ème} paragraphe) / 14^{ème} recommandation : le plan pluriannuel d'investissement va être à nouveau actualisé et sera validé en conseil communautaire en début d'année 2023, intégré à la prospective financière préalablement au vote des budgets 2023 et des taux d'imposition.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à ma considération la plus respectueuse.

Annaïck HUCHET
Présidente





Les publications de la chambre régionale des comptes Bretagne
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>