

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS DU CONSEIL COMMUNAUTAIRE

L'an deux mil vingt-six, le mercredi 24 juin à 18h00, les membres du conseil communautaire se sont réunis, salle du conseil, au 31 rue de Vire à Les Monts d'Aunay (commune déléguée Aunay – sur - Odon), sous la présidence de Madame Stéphanie LEBERRURIER présidente, suite à la convocation adressée le jeudi 18 juin 2026 et affichée ce même jour.

NOMBRE DE MEMBRES EN EXERCICE : 50
ÉTAIENT PRESENTS : 34
AYANT PRIS PART A LA DECISION : 41

Étaient présents : Denis EUSTACHE, Christine LEMAIRE, Gérard PATRIX, Valérie LAMBERT, Alain LEGENTIL, Sandra LEMARCHAND, Michel GENNEVIEVE, Bérengère MOREAU, Sylvie HARIVEL Jean- Yves BRECIN, Audrey PICOT représentée par Jean-Yves LEMARCHAND son suppléant, Philippe LEROUX, Isabelle FOUQUES-CARIOU, Romain TREFEU, Chantal SAVATTE, Jean-Michel SOUTUMIER, Florence BELLAMY, Steeve BOISSIER, Jean-Noël DUMAS, Bertrand GOSSET, Sophie LECHEVALIER-BOISSEL, Thierry PAY, Edith LANGLOIS, Pascal CURY, Stéphanie URBAIN, Patrick DUCHEMIN, Gaële FILLÂTRE, Jérémie DESGUEE, Anthony JAN, Thierry LECRES, Stéphanie LEBERRURIER, Michel LE MAZIER, Cédric MARIE, Serge PIERRE, conseillers communautaires.

Étaient absents excusés ayant donné un pouvoir : Guillaume DUJARDIN a donné pouvoir à Sandra LEMARCHAND, Christophe LE BOULANGER a donné pouvoir à Stéphanie LEBERRURIER, Nathalie HANICOT a donné pouvoir à Michel GENNEVIEVE, Céline SORNIN-FEUILLET a donné pouvoir à Jean-Michel SOUTUMIER, Christine SALMON a donné pouvoir à Jean-Noël DUMAS, Sandrine MARY a donné pouvoir à Cédric MARIE, Delphine GUILBERT a donné pouvoir à Serge PIERRE.

Étaient absentes excusées : Hélène REVERT, Marie-Jeanne MADELINE, Séverine MALHERBE, Carole VERRY,

Étaient absents : Rodrigue SIMEON, Christophe LEMENNICIER, Frédéric ENEE, Yves PIET, Alexandre LEBASTARD.

Après avoir installé le conseil communautaire, Madame la Présidente procède à l'appel. Le quorum étant atteint, elle ouvre la séance.

Madame la présidente annonce préalablement les pouvoirs donnés pour ce conseil et les excusés. Madame Valérie LAMBERT a été élue à l'unanimité secrétaire de séance.

DELIBERATION 20260624-12 : AG_RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES – CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES NORMANDIE

La Chambre Régionale des Comptes Normandie a examiné les comptes et la gestion de la Communauté de Communes de Pré-Bocage Intercom portant sur les exercices 2019 et suivants.

Au terme de ce contrôle, et des réponses qui ont été apportées par la Communauté de Communes, la Chambre Régionale des Comptes a notifié son rapport d'observations définitives le 3 juin 2026.

En application de l'article L.243-6 du code des juridictions financières, ce rapport d'observations définitives doit être présenté par l'exécutif à son assemblée délibérante dès sa plus proche réunion et donner lieu à un débat.

A cette fin, le rapport d'observations définitives est joint à la convocation et est disponible sur l'espace élus.

Bien que la législation ne prévoie pas de vote à l'issue du débat, il est nécessaire de formaliser une délibération pour permettre de démontrer que la présentation du rapport et la tenue du débat ont bien eu lieu.

A l'issue du débat, le conseil communautaire sera invité à prendre acte de la communication du rapport et de la tenue du débat.

Il est précisé que dans un délai d'un an à compter de la présentation de ce rapport en conseil, un rapport sur les suites apportées aux observations de la Chambre sera présenté à l'assemblée délibérante.

En application de l'article L.243-8 du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes adressera le rapport d'observations définitives aux maires des communes membres de l'établissement public, immédiatement après la présentation qui en est faite à l'organe délibérant. Ce rapport est présenté par le maire de chaque commune au plus proche conseil municipal et donne lieu à un débat.

Vu l'article L. 243-6 du code des juridictions financières relatif à la communication par l'exécutif à son assemblée délibérante du rapport d'observation définitive de la Chambre Régionale des Comptes dès sa plus proche réunion,

Vu le rapport d'observations définitives joint en annexe,

Considérant la notification en date du 3 juin 2026 par la Chambre Régionale des Comptes de son rapport d'observations définitives,

Considérant l'avis favorable du Bureau communautaire en date du 16 juin 2026,

Vote : Le conseil communautaire, après en avoir délibéré, à l'unanimité décide :

- **DE PRENDRE ACTE** du fait que le rapport de la Chambre Régionale des Comptes Normandie portant observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté de Communes Pré-Bocage Intercom sur les exercices 2019 et suivants a bien été communiqué et a donné lieu à un débat en séance.
- **D'AUTORISER** Madame la Présidente à réaliser l'ensemble des démarches nécessaires à ce dossier et à signer l'ensemble des documents y afférents.

Fait et délibéré en séance, les jours, mois et an que susdits.
POUR EXTRAIT CONFORME :

Le Secrétaire de séance,
Valérie LAMBERT

La Présidente,
Stéphanie LEBERRURIER



Accusé de réception en préfecture
014-200069524-20260624-20260624-12_DEL-DE
Date de télétransmission : 03/07/2026
Date de réception préfecture : 03/07/2026



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES PRÉ-BOCAGE INTERCOM

(Calvados)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 18 décembre 2025.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 UNE COMMUNAUTÉ DE COMMUNES RÉCEMMENT CRÉÉE	7
1.1 Un territoire entre ruralité et influences urbaines.....	7
1.1.1 Un ensemble de bourgs et de villages très proches de plusieurs villes importantes	7
1.1.2 Une part d'actifs relativement importante en raison d'un phénomène croissant de périurbanisation	8
1.2 Compétences et projet de la communauté.....	8
1.2.1 Un champ de compétences qui s'étend	8
1.2.1.1 Le choix de compétences facultatives	8
1.2.1.2 De nouvelles compétences	9
1.2.2 Un projet de territoire qui arrive à son terme	10
1.2.3 Les équilibres financiers de la communauté	10
1.2.3.1 Le niveau d'intégration peut être mesuré par le coefficient d'intégration fiscale	10
1.2.3.2 Le rôle de l'attribution de compensation.....	11
1.2.3.3 Une attribution de compensation qui varie chaque année	11
1.2.3.4 Des changements tous les ans dans le périmètre de la voirie communautaire.....	12
1.2.3.5 Le rapport quinquennal d'évaluation.....	12
1.2.4 Peu de versement de fonds de concours.....	13
1.3 L'action intercommunale	13
1.3.1 Un fonctionnement général satisfaisant	13
1.3.2 L'organisation de l'administration.....	14
1.3.2.1 Des services resserrés	14
1.3.2.2 Un niveau de mutualisation minimal avec les communes.....	14
1.3.3 Un cadre inapproprié d'exercice du service public d'accueil de la jeunesse	15
1.3.3.1 Des subventions qui correspondent à la rémunération d'une prestation.....	15
1.3.3.2 Une formalisation incomplète de la DSP avec « Familles rurales ».....	17
2 ANALYSE DES FINANCES ET DE LA SOUTENABILITÉ DE L'INVESTISSEMENT INTERCOMMUNAL.....	18
2.1 Le cycle de fonctionnement	19
2.1.1 Une consolidation des ressources fiscales du budget principal qui compense la hausse des charges.....	19

2.1.2 Un budget annexe « Déchets - recyclable » en croissance.....	20
2.2 Le financement des investissements.....	21
2.3 Le volume et la programmation des investissements.....	23
2.3.1 Des prévisions d'investissement à affiner.....	23
2.3.2 Une transparence des écritures budgétaires à améliorer en investissement	24
3 LA COMMANDE PUBLIQUE	26
3.1 L'efficience de l'organisation interne	26
3.1.1 Un service faiblement dimensionné	26
3.1.2 Des délégations de signature limitées et peu utilisées.....	27
3.1.3 Un service centré sur les achats formalisés	28
3.1.4 Le contrôle des achats décentralisés.....	30
3.2 Des améliorations du cadre de la fonction-achat.....	31
3.2.1 Des outils de pilotage fonctionnels à conforter	31
3.2.2 Une publication des données essentielles à compléter.....	32
3.3 Des axes d'approfondissement de la mise en concurrence	33
3.3.1 L'achat de titres-restaurant : une procédure en cours de régularisation	33
3.3.2 Le recours régulier à une agence artistique.....	34
3.4 Illustration de la passation et de l'exécution de marchés	34
3.4.1 La définition de l'opération.....	35
3.4.2 Une passation du marché conforme	36
3.4.3 Un plan de financement globalement maîtrisé	37
3.4.4 Une fin d'exécution des marchés sans garanties suffisantes pour la levée des réserves	40
3.4.4.1 Une levée des réserves très tardive.....	40
3.4.4.2 Des décomptes généraux et définitifs soldés avant la levée des réserves	41
3.4.4.3 Pas de garantie financière mise en œuvre.....	42
ANNEXES.....	44
Annexe n° 1 : Les compétences	45
Annexe n° 2 : Glossaire.....	46

SYNTHÈSE

La communauté de communes Pré-Bocage Intercom a été constituée le 1^{er} janvier 2017 de 27 communes situées dans le bocage sur la frange ouest du département du Calvados.

Très proche de Caen et de Bayeux, son caractère périurbain, de plus en plus marqué, contribue à maintenir une population active importante.

Le projet territorial, qui arrive à son terme, est à évaluer, en traçant les perspectives pour le développement de ses nouvelles compétences comme la mobilité et, prochainement, l'assainissement collectif.

L'attribution de compensation, mécanisme financier reposant sur les charges transférées à la communauté de communes pourrait voir ses modalités stabilisées.

Le fonctionnement général des instances communautaire est satisfaisant.

La communauté de communes a des effectifs relativement peu importants, en raison notamment du recours à des prestations externes, et ne présente presque aucune mutualisation avec les communes membres.

Sur le budget principal, la capacité d'autofinancement augmente, grâce à la progression des produits fiscaux issus de la taxe sur la valeur ajoutée, et l'endettement est maîtrisé.

Mais l'investissement reste limité à quelques grandes opérations. Sa budgétisation repose sur des prévisions annuelles surévaluées et une prévision pluriannuelle qui n'est pas fiable.

L'important budget annexe « Déchets et recyclage » croît rapidement en volume, en raison de l'alourdissement de la contribution versée par la communauté de communes au syndicat gestionnaire.

En dépit de moyens réduits, le pilotage de la commande publique présente une organisation cohérente.

La mise en place d'une nomenclature des achats conforterait cette gestion.

La communauté de communes doit également veiller à respecter l'obligation de publier les données essentielles de ses achats. Le champ de la mise en concurrence doit encore être élargi à certains achats qui devraient en relever.

Si la passation des opérations de travaux examinées n'appelle pas de remarque, la procédure de levée des réserves n'offre pas les garanties suffisantes pour préserver les intérêts de la communauté de communes.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations régularité :

Recommandation régularité n° 1 : Établir le rapport quinquennal d'évaluation des charges transférées (V 2° de l'article 1609 nonies C du code général des impôts)..... 13

Recommandation régularité n° 2 : Sécuriser juridiquement et financièrement la gestion des accueils de jeunes en choisissant un mode de gestion approprié (article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales)..... 17

Recommandation régularité n° 3 : Mettre à jour la procédure de diffusion des données essentielles de la commande publique (article R. 2196-1 du code de la commande publique)...
..... 33

Recommandation régularité n° 4 : Veiller à préserver les intérêts financiers de la communauté de communes en mettant en œuvre les garanties contractuelles prévues (dispositions du cahier des clauses administratives particulières du marché)..... 43

Les recommandations performance :

Recommandation performance n° 1 : Mener une évaluation formalisée du projet de territoire qui arrive à son terme pour construire un nouveau projet, qui comprendra les nouvelles compétences. 10

Recommandation performance n° 2 : Se doter d'un programme pluriannuel des investissements qui permette de suivre le calendrier des opérations, l'enveloppe budgétaire qui leur est allouée et leur réalisation effective. 26

Recommandation performance n° 3 : Instaurer une nomenclature des achats pour prévenir le risque de dépassement des seuils dans une organisation des achats déconcentrée. 32

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Normandie a inscrit à son programme l'examen des comptes et de la gestion de la communauté de communes Pré-Bocage Intercom, à partir de l'exercice 2019.

Par lettre du 15 mai 2025, la présidente de la chambre a informé son président, M. Gérard Leguay.

Un entretien d'ouverture de contrôle a été organisé le 13 juin 2025 au siège de la communauté de communes Pré-Bocage Intercom. L'entretien de fin d'instruction a eu lieu le 5 septembre 2025.

La chambre relève la diligence des services de la communauté de communes Pré-Bocage Intercom pour répondre à ses demandes.

Après avoir entendu le rapporteur, et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté le 11 septembre 2025, les observations provisoires.

Celles-ci ont été notifiées par lettre du 22 octobre 2025 au président, qui en a accusé réception le 28 octobre. Des extraits ont été également adressés à des tiers mis en cause.

La réponse du président est parvenue à la chambre par lettre enregistrée le 21 novembre 2025 au greffe.

Après avoir entendu le rapporteur en ses analyses des réponses reçues au rapport d'observations provisoires et entendu les conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté les observations définitives qui suivent au cours de sa séance du 18 décembre 2025.

1 UNE COMMUNAUTÉ DE COMMUNES RÉCEMMENT CRÉÉE

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont des groupements de communes qui exercent des compétences et sont dotés d'une fiscalité propre, afin de mettre en œuvre un projet sur leur territoire.

Une catégorie d'EPCI est la communauté de communes que l'article L. 5214-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) définit ainsi : « *elle a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace* ».

1.1 Un territoire entre ruralité et influences urbaines

1.1.1 Un ensemble de bourgs et de villages très proches de plusieurs villes importantes

La communauté de communes Pré-Bocage Intercom est née le 1^{er} janvier 2017, de la fusion des anciennes communautés de communes de Villers-Bocage Intercom¹ et d'Aunay-Caumont Intercom auxquelles s'est ajoutée la commune du Plessis-Grimoult.

La communauté de communes réunit 24 798 habitants en 2021, une population tout à fait stable depuis 2009 (24 043 habitants).

Cette communauté de communes présente un caractère très rural : seules 8 de ses 27 communes dépassent les 1 000 habitants et les deux communes les plus importantes appartiennent à la catégorie des bourgs ruraux². Il s'agit de la commune nouvelle des Monts d'Aunay (née également le 1^{er} janvier 2017), avec 4 664 habitants, siège de la communauté de communes, et de Villers-Bocage, avec 3 113 habitants, qui réunissent à elles deux 31 % de la population totale. Les quatre communes principales soit les deux précédentes, auxquelles s'ajoutent Val d'Arry et Caumont-sur-Aure regroupent plus de 50 % de la population.

Toutefois, cette particularité s'accompagne d'une proximité notable avec plusieurs centres urbains importants ou moyens. Le chef-lieu du Calvados, la commune de Caen, est située à 35 kilomètres des Monts d'Aunay (qui fait partie de son aire d'attraction) tout comme deux des chefs-lieux d'arrondissement, les communes de Bayeux et de Vire, qui sont à distance équivalente. Le chef-lieu du département voisin de la Manche, la commune de Saint-Lô, est à 50 kilomètres.

¹ Moins deux communes.

² Classification définie en 2022 par l'institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

1.1.2 Une part d'actifs relativement importante en raison d'un phénomène croissant de périurbanisation

En 2020, l'indice de concentration mesuré par l'Insee mesure 60 emplois sur le territoire Pré-Bocage Intercom pour 100 actifs résidents, ce qui confirme un phénomène de périurbanisation : nombre des personnes résidentes travaillent à l'extérieur.

La partie est, autour de Villers-Bocage, connaît une activité tournée vers Caen. Les emplois industriels locaux diminuent, mais leur présence demeure une caractéristique du territoire (usines agroalimentaires, notamment).

Cette situation explique pour partie une population de ménages plus jeune que la moyenne du Calvados : les tranches d'âge les plus nombreuses sont celles de 30 à 44 ans, avec 19,1 % (17,3 % pour le département) et de 45 à 59 ans, avec 20,4 % (19 % pour le département). Ainsi, les enfants et adolescents de moins de 14 ans représentent une part de 19,1 % (trois points de plus que le département, avec 16,2 %).

Avec 8,9 % des habitants de plus de 75 ans (contre 10,5 % pour le département) et 17,6 % de plus de 60 ans (18,9 % pour le département), la communauté de communes Pré-Bocage Intercom ne réunit ainsi que 29,3 % de retraités, contre 31,1 % pour la moyenne du Calvados.

Les actifs appartiennent principalement à la catégorie des ouvriers (16,7 %, soit 4 points de plus que la moyenne départementale), des employés (16,4 %) et des professions intermédiaires (15,1 %). Cette composition s'est cependant légèrement atténuée ces dernières années, avec un certain vieillissement.

1.2 Compétences et projet de la communauté

1.2.1 Un champ de compétences qui s'étend

La communauté de communes Pré-Bocage Intercom est un EPCI à fiscalité professionnelle unique, doté de 30 compétences.

1.2.1.1 Le choix de compétences facultatives

Outre les compétences obligatoires déterminées par la loi (article L. 5214-16 du CGCT), la communauté de communes a décidé d'exercer 17 compétences facultatives³.

Elles sont prévues par les arrêtés préfectoraux du 2 décembre 2016 et du 29 décembre 2017, qui fixent le cadre général. L'arrêté du 19 juin 2020 en a arrêté la liste définitive.

La liste des compétences figure en annexe n° 1.

³ Faculté prévue par l'article L. 5211-17 du CGCT.

Parmi elles, les compétences facultatives sont les suivantes :

- protection et mise en valeur de l'environnement d'intérêt communautaire ;
- politique du logement et du cadre de vie ;
- création ou aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire ;
- construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire ;
- action sociale d'intérêt communautaire (jeunesse, accueils périscolaires et transports périscolaires du mercredi) ;
- agences postales ;
- assainissement non-collectif des eaux usées ;
- points « info 14 » ;
- insertion des jeunes ;
- autres compétences : maisons de service public, espaces publics numériques de Normandie, service d'ingénierie sur demande des communes.

L'arrêté précise que les instructions des actes d'urbanisme sont considérées comme une compétence communautaire, et non, comme souvent, un service mutualisé entre la communauté de communes et les communes.

1.2.1.2 De nouvelles compétences

L'arrêté du 12 juillet 2021 a prévu l'attribution de la compétence de mobilité à la communauté de communes. Elle devient donc « autorité organisatrice de la mobilité » sur son territoire, c'est-à-dire qu'elle doit assurer une bonne coordination entre les différents modes de transport et mettre en place des services de proximité.

Pour développer cette compétence, la communauté de communes s'est dotée d'une politique structurée. En avril 2024, un plan de mobilité, incluant un diagnostic et des orientations stratégiques (desserte des bus, transports à la demande, co-voiturage, etc.), ont été présentés, avec des actions mises en œuvre à partir de 2025.

Par ailleurs, la conférence des maires a prévu le 30 avril 2025 de poursuivre le processus de transfert de toute la compétence d'assainissement collectif à la date du 1^{er} janvier 2026 (désormais facultatif pour les EPCI qui ne l'avaient pas déjà communautarisé). À cette date, la communauté de communes se substituera donc aux communes. Les personnels, biens et équipements lui seront transférés, elle reprendra les contrats en cours et se substituera à deux communes au sein de syndicats qui exercent la compétence. Un budget annexe sera créé, ainsi qu'un nouveau service administratif. L'harmonisation du service et de la grille tarifaire seront engagées.

La communauté de communes Pré-Bocage Intercom s'inscrit dans la dynamique de développement du champ de compétence, souhaitée par la loi.

1.2.2 Un projet de territoire qui arrive à son terme

Un projet de territoire a été adopté par la délibération du conseil communautaire n° 2021-158 du 30 juin 2021. Il s'étend sur six années, de 2020 à 2026.

Le document est clair et détaillé, décliné par pôles administratifs (« ressources et technique », « citoyenneté », « environnement et écologie » ou « aménagement du territoire ») ou par politique (urbanisme) puis décliné en actions. La plupart sont précises, d'autres plus vagues et ne s'appuient pas sur des indicateurs.

Un suivi a été réalisé au 4^e trimestre 2022 et présenté en commission « prospective et animation territoriale », mais il n'y a pas eu d'autres point d'étapes depuis lors.

La chambre recommande à la communauté de communes de mener une évaluation de ce projet, qui arrive à son terme, afin de nourrir le futur projet territorial, qui inclura notamment les compétences en matière de mobilité et d'assainissement collectif. Il s'agira de le structurer davantage autour d'objectifs précis et d'indicateurs associés.

Recommandation performance n°1 : Mener une évaluation formalisée du projet de territoire qui arrive à son terme pour construire un nouveau projet, qui comprendra les nouvelles compétences.

1.2.3 Les équilibres financiers de la communauté

La communauté de communes a fait le choix de ne pas formaliser son pacte financier et fiscal, ce qui n'est pas une obligation pour ce qui le concerne⁴.

1.2.3.1 Le niveau d'intégration peut être mesuré par le coefficient d'intégration fiscale

Il est possible d'apprécier, grâce au coefficient d'intégration fiscale (CIF) le rapport entre la fiscalité levée par un EPCI et la totalité de la fiscalité perçue par le bloc communal d'un territoire. Le CIF témoigne de la part des produits fiscaux qui sont nécessaires à l'exercice des compétences exercées et il permet ainsi de mesurer le degré d'intégration communautaire.

En 2024, le CIF est de 0,43, ce qui est un peu supérieur à la moyenne des communautés de communes à fiscalité propre qui se situe à 0,40⁵. La communauté de communes met donc en œuvre une part significative de compétences, qui lui ont été transférées.

⁴ Le pacte financier et fiscal est obligatoire pour les seuls établissements publics de coopération intercommunale qui sont signataires d'un contrat de ville (loi n° 2014-173 du 21 février 2014), ainsi que pour les métropoles du Grand-Paris et d'Aix-Marseille-Provence.

⁵ Données de la direction générale des collectivités locales.

1.2.3.2 Le rôle de l'attribution de compensation

L'attribution de compensation est un flux financier⁶ entre un EPCI et ses communes membres. Elle a pour but de rendre financièrement neutre les transferts de compétences effectués au profit de l'EPCI.

Pour chaque commune, l'attribution de compensation est égale à ce que la commune apporte en termes de fiscalité économique transférée à la communauté de communes, moins ce qu'elle coûte en termes de charges liées aux compétences transférées à son EPCI.

Ainsi, plus l'EPCI exerce un nombre important de compétences moins le reversement d'attribution de compensation aux communes est important, jusqu'à une situation où plus rarement les communes versent elle-même une attribution de compensation à l'EPCI.

Le chiffrage des charges transférées prises en compte au titre des compétences exercées sont déterminées par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), créées par chaque EPCI.

1.2.3.3 Une attribution de compensation qui varie chaque année

La chambre observe que le reversement de l'attribution de compensation effectué par la communauté de communes Pré-Bocage Intercom au profit des communes membres varie chaque année. Elle oscille entre 1,3 M€ (2019) à 1 M€ (2024).

Cette situation résulte d'une réévaluation annuelle de l'attribution de compensation décidé par la CLECT.

Ainsi, la chambre constate que pour l'application du droit du sol chaque année une nouvelle évaluation est effectuée en prenant en compte l'activité réelle du service d'application du droit du sol (40 % en fonction de la population et 60 % en fonction de l'activité) qui fait l'objet d'un recalcul comme s'il s'agissait d'une clé de facturation d'une prestation mutualisée.

Or, il s'agit bien ici, d'une compétence communautarisée prévue dans l'arrêté préfectoral, conformément à la délibération de la communauté de communes.

En effet, aux termes du point IV de l'article 1609 nonies B du code général des impôts qui précise les modalités de détermination des charges transférées, celles-ci sont évaluées une fois pour toutes : *« les dépenses de fonctionnement, non liées à un équipement, sont évaluées d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après leur coût réel dans les comptes administratifs des exercices précédents ce transfert. Dans ce dernier cas, la période de référence est déterminée par la commission »*.

La chambre constate que la communauté de communes a mis en place un système lourd à gérer, qui n'est pas dans l'esprit de la communautarisation de la compétence.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la communauté de communes n'exclut pas de revenir sur ce transfert. En l'état, il devrait reposer, en principe, sur une évaluation des charges à la date du transfert.

⁶ Prévu par le point V 2° de l'article 1609 nonies B du code général des impôts.

1.2.3.4 Des changements tous les ans dans le périmètre de la voirie communautaire

Le transfert ou le retrait de certains tronçons de voirie ont lieu chaque année.

L'intérêt communautaire est arrêté par la délibération du 15 mars 2017. Il indique que « *l'emprise des voies communales et des chemins ruraux revêtus (bi-couche et enrobés) et leurs dépendances constituent la voirie d'intérêt communautaire. Ces voies étant répertoriées par une cartographie* ». Actuellement, près de 542 kilomètres de voirie sont ainsi d'intérêt communautaire.

La communauté de communes interroge chaque année les communes par questionnaire sur l'opportunité de réviser l'exercice de la compétence. Les ajouts portent sur des oublis, de nouvelles voies créées (lotissement) ou des voies devenues éligibles par le changement des caractères techniques. Les retraits portent, eux, sur des erreurs initiales de voies non revêtues.

Chaque année, il y a donc des variations du tracé de la voirie communautaire d'ampleur différente : en 2024, le montant des charges associées varie ainsi de 10 140 € (des transferts pour trois communes et une restitution pour une commune) et en 2025, de 7 345 € (au total, avec un transfert pour cinq communes et une diminution de charges pour deux communes). Mais ces restitutions atteignent 9 435 €, notamment 7 229 € pour Caumont-sur-Aure en raison d'une annulation du rappel effectué l'année précédente.

Ces retraits qui interviennent encore près de huit ans après la création de la communauté de communes sont très tardifs.

Comme l'a rappelé le tribunal administratif de Grenoble dans un jugement du 29 novembre 2021, le principe de sécurité juridique appliqué à l'article 1609 nonies C du code général des impôts conduit à considérer que la correction d'un oubli ne correspond pas à un nouveau transfert de charge justifiant une saisine de la CLECT « *sauf circonstances particulières qui auraient fait objectivement obstacle à une telle évaluation au moment du transfert initial* ».

Les erreurs initiales ne sauraient donc conduire à faire évoluer le périmètre, *a fortiori* si longtemps après.

Aussi, la chambre invite la communauté de communes à privilégier la stabilité du champ de cette compétence.

1.2.3.5 Le rapport quinquennal d'évaluation

La loi prévoit tous les cinq ans un rapport d'évaluation de l'attribution de compensation⁷.

Ce rapport quinquennal n'a pas été encore établi.

⁷ Point V 2° de l'article 1609 nonies C du code général des impôts « *Tous les cinq ans, le président de l'établissement public de coopération intercommunale présente un rapport sur l'évolution du montant des attributions de compensation au regard des dépenses liées à l'exercice des compétences par l'établissement public de coopération intercommunale. Ce rapport donne lieu à un débat au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique. Ce rapport est obligatoirement transmis aux communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale* ».

La communauté de communes a indiqué prendre note de l'observation et précise vouloir l'établir au quatrième trimestre de 2025 pour un vote au début de l'année 2026.

Recommandation régularité n° 1 : Établir le rapport quinquennal d'évaluation des charges transférées (V 2° de l'article 1609 nonies C du code général des impôts).

1.2.4 Peu de versement de fonds de concours

Le fonds de concours est un versement financier d'un EPCI vers une commune-membre pour réaliser ou faire fonctionner un équipement, selon certaines conditions.

La communauté de communes a fait le choix de verser très peu de fonds de concours (seulement deux sur la période, en 2022 et en 2024), ce qui a la vertu de limiter ce mode de financement dérogatoire hors du champ de compétence.

Le principal versement de la période a été attribué par délibération du 23 novembre 2022 à la commune de Caumont-sur-Aure pour la réhabilitation de l'ancienne école, pour un montant de 291 000 €.

Cette « maison citoyenne » était appelée à accueillir notamment des services de la communauté de communes, comme la maison France-Services ou un relai petite-enfance : cette participation communautaire de 34 % du projet correspondait donc également à une finalité communautaire.

1.3 L'action intercommunale

1.3.1 Un fonctionnement général satisfaisant

Les conseils communautaires doivent se réunir au moins une fois par trimestre (par application élargie de l'article L. 2127-7 du CGCT, qui porte sur les conseils municipaux). La communauté de communes Pré-Bocage Intercom dépasse nettement ce seuil, avec sept réunions en 2024 et sept réunions en 2023.

Les procès-verbaux et délibérations sont détaillés et disponibles en ligne sur le site de la communauté de communes. C'est déjà le cas pour quatre des cinq réunions du conseil communautaire tenues en 2025.

Le conseil communautaire a désigné un bureau communautaire de 11 membres. Les décisions de ce bureau, comme les arrêtés et décisions du président figurent également en ligne, témoignant d'un souci de transparence.

Un règlement intérieur⁸ portant sur l'organisation des instances de la communauté de communes a été adopté en 2020 et modifié en 2022.

⁸ Prévu par l'article L. 2121-8 du CGCT.

La communauté de communes établit chaque année le rapport d'activité prévu à l'article L. 5211-39 du CGCT. Le document est complet et sa présentation est claire et agréable.

Les rapports sur la qualité et le prix des services des déchets et de l'assainissement collectif sont présentés également au conseil communautaire⁹.

1.3.2 L'organisation de l'administration

1.3.2.1 Des services resserrés

L'administration de la communauté de communes est organisée en quatre pôles, dotés chacun d'un directeur, sous l'autorité d'un directeur général des services, et correspondant au champ de délégation d'un vice-président.

Elle disposait, au 31 décembre 2024, de 81 agents (dont 53 fonctionnaires) et 27 contractuels. Sur ces agents 53 % relèvent de la filière administrative et seulement 41 % de la filière technique.

L'explication principale de cette part limitée de la filière technique est le recours à des prestations extérieures, notamment pour les services techniques (entretien des espaces verts, entretien des locaux, travaux, entretien de la voirie, etc.), recours qui est privilégié pour les tâches qui ne requièrent pas un temps plein annuel.

La fusion des deux anciens EPCI fut complexe.

À cet égard, l'ordonnateur indique que *« si la communauté de communes a connu une certaine rotation de ses effectifs, il s'avère que les remplacements ont été plus ou moins simples certaines années au regard du marché de l'emploi et des concurrences que peuvent exercer des grandes administrations situées à proximité sur la commune de Caen (commune, département et région en particulier) »*.

1.3.2.2 Un niveau de mutualisation minimal avec les communes

Les mises en commun de missions administratives avec les communes sont très faibles. Seul le service d'autorisation des sols, composé de 4,9 équivalents temps plein (ETP)¹⁰ d'agents est mutualisé, mais sous la forme d'un service communautaire.

Pour des raisons pratiques, des agents administratifs communautaires sont mis à disposition pour un faible temps auprès des communes de Cahagnes et Caumont-sur-Aure, tandis que la communauté de communes accueille de la même manière des agents de plusieurs communes, notamment pour un temps de service limité, afin d'assurer des tâches d'entretien.

La chambre invite la communauté de communes à poursuivre sa réflexion sur cette question de mutualisation, notamment en raison de la taille réduite de ses communes membres, par exemple

⁹ Article D. 2224-1 et suivants du CGCT.

¹⁰ C'est une mesure du temps de service effectif des agents, en tenant compte, en particulier, des temps partiels.

en matière de service de la commande publique (voir *infra*), afin d'optimiser les moyens administratifs mis en œuvre.

1.3.3 Un cadre inapproprié d'exercice du service public d'accueil de la jeunesse

Parmi les différentes structures d'accueil de la jeunesse qui relèvent de sa compétence, la communauté de communes gère en régie directe l'accueil de loisirs sans hébergement de Cahagnes.

Les autres structures sont gérées par des associations, qui se voient attribuer des subventions. Une délégation de service public existe en revanche pour deux structures gérées par une association.

Une délégation de service public est « *un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée au résultat de l'exploitation du service* » (article L. 1411-1 du CGCT).

1.3.3.1 Des subventions qui correspondent à la rémunération d'une prestation

Quatre associations assurent la gestion de ces structures d'accueil : la gestion d'un accueil de jeunes à Caumont-sur-Aure par l'association « Anacrouses », la gestion d'un accueil de loisirs sans hébergement à Aunay-sur-Odon par l'Union normande des centres maritimes et touristique (UNMCT), un accueil de loisirs à Caumont-sur-Aure par « Les Francas du Calvados », et un centre d'activités estivales à Cahagnes par l'association « Loisirs à Cahagnes ».

De 2020 à 2025, des conventions pluriannuelles étaient conclues (sauf pour les Francas du Calvados, déjà annuelle). Désormais, ce sont des conventions d'un an.

Le montant de la subvention est d'ampleur très différente : si « Loisirs à Cahagnes » ne perçoit que 8 500 €, la somme de 25 000 € est attribuée à « Anacrouses » (soit environ un tiers des produits perçus pour cette activité), 60 646 € pour l'UNMCT (la moitié de ses recettes) et 92 484 € pour les Francas (45 % des produits).

Le projet pédagogique annexé à la convention est celui de l'association. Mais les conventions prévoient que « l'association inscrira ce projet et ses actions dans le cadre d'un projet de territoire (PEL, CTG) défini par l'EPCI ».

Dans sa réponse à la chambre, la communauté de communes rappelle l'initiative originelle de ces associations-partenaires et l'autonomie de leurs projets pédagogiques, qui a pu être constatée. Elle qualifie le fonctionnement administratif « d'organisation collective partagée ».

Mais la chambre rappelle que cette organisation initiale a évolué. La réalité qui prévaut aujourd'hui est celle de l'organisation et de la conduite d'un service intercommunal d'accueil de la jeunesse par Pré-Bocage Intercom et de prestations de service rendues par les associations sur certaines tâches et opérations.

En effet, les règlements intérieurs respectifs des structures traduisent un fonctionnement commun avec le service « enfance et jeunesse » de la communauté de communes.

En premier lieu « *dans un souci de service public de proximité, la collectivité assure la communication et la gestion des inscriptions pour le compte de l'association (...)* », prestations qui sont faites sans remboursement et qui constituent donc un avantage en nature, qui n'est pas valorisé et porté à la connaissance du conseil communautaire au moment du vote des subventions.

En second lieu, le fonctionnement administratif est tout à fait imbriqué : « *l'association (...) et la communauté de communes Pré-Bocage Intercom définissent chaque année les périodes d'ouverture* » ou « *les absences pour motif familial impérieux (décès, hospitalisation) qui devront également être justifiées par la présentation d'un document officiel au service enfance-jeunesse Pré-Bocage Intercom* », « *le Directeur de l'ALSH s'engage à prévenir le Service Enfance-Jeunesse Pré-Bocage Intercom de toute absence d'enfant inscrit* ».

Ensuite, les éléments financiers sont déterminés par la communauté de communes, avec une grille tarifaire unique arrêtée par le conseil communautaire : « *seront appliqués les tarifs en vigueur fixés par le conseil communautaire* ». Plus explicite encore, une mention de la convention de subvention précise le principe de financement par la communauté de communes : « *ces coûts peuvent être majorés, le cas échéant, d'un excédent raisonnable (...). Cet excédent ne peut être supérieur à 3 % du total des coûts du projet effectivement supportés* ». Il y a donc un lien direct entre la subvention et l'équilibre financier de la prestation assurée.

Enfin, une formulation générale du règlement intérieur traduit, plus encore, le degré d'intégration qui existe : « *le personnel (...) est composé : d'une équipe administrative (service enfance-jeunesse « Pré-Bocage Intercom »), pour la communication et la gestion des inscriptions / d'une équipe administrative, employée par l'association, pour la facturation, les règlements et autres questions / d'une équipe d'animation (directeur et animateurs), employée par l'association / d'une équipe d'entretien gérée par Pré-Bocage Intercom* ». Certains règlements intérieurs (UNMCT et les Francas) sont revêtus des deux logos.

La chambre considère qu'au cas d'espèce la communauté de communes se situe clairement dans le domaine d'une gestion commune de ces structures d'accueil.

La chambre rappelle le principe posé par la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015 : « *l'attribution d'une subvention n'a pas pour objet de répondre à un besoin propre exprimé au préalable par une autorité publique. Elle n'est pas la contrepartie d'une prestation de service individualisée* ».

Ce sont donc des structures qui assurent un service qui répond à un besoin propre de la communauté de communes, sous son contrôle étroit, avec un fonctionnement intégré. Celle-ci fixe les tarifs et en finance une part déterminante (en espèce et en nature) sous forme d'une contrepartie à la prestation de service, en tenant compte de son équilibre économique.

La chambre recommande à la communauté de communes de mettre fin à ce fonctionnement irrégulier, soit en confiant la gestion de ces structures sous forme d'une délégation de service public à des gestionnaires, selon une procédure de passation adéquate, soit en privilégiant une gestion en régie, c'est-à-dire un mode de gestion direct par la personne publique, qui en assure le fonctionnement avec ses personnels et ses moyens matériels propres.

1.3.3.2 Une formalisation incomplète de la DSP avec « Familles rurales »

Parmi ces structures, une délégation de service public a bien été conclue en revanche avec l'association « Familles rurales » pour la gestion des activités de jeunesse de quatre communes, pour une durée de cinq années, renouvelée à compter du 1^{er} janvier 2025.

Mais aucun contrat de concession conclu ne vient encadrer cette prestation.

Il n'y a pas de convention, seul l'acte d'engagement est daté du 31 décembre 2024 et revêtu d'une signature, ainsi que les cahiers des clauses administratives et techniques.

La chambre relève que les documents utilisés sont ceux correspondant à un marché de prestation de service, ce qui semble témoigner d'une confusion des deux notions.

De 2020 à 2024, il existait pourtant une convention de délégation formalisée. Elle était plus précise, quoiqu'incomplète sur les éléments financiers. Seuls les tarifs prévisionnels et un coût par heure et par enfant y figuraient, permettant de plafonner la « contribution annuelle », accompagné d'une mention : « *le délégataire pourra réaliser un bénéfice d'un maximum de 3 % des charges annuelles* » (la même formulation que pour les conventions de subventions).

Aucune évaluation précise et complète des coûts n'était non plus effectuée, notamment en volume. La contrepartie versée n'est pas clairement établie dans son principe, elle semble avoir vocation à équilibrer le budget exécuté.

La communauté de communes confirme que la « subvention » versée à l'association correspond en fait à la contrepartie du service assuré dans le cadre de cette délégation. Elle est du même ordre de grandeur chaque année (392 119 € en 2024 et 389 084 € en 2023), sans qu'aucune convention (même une simple convention de subvention dans ce cas) ne soit établie. Les termes financiers du contrat et les engagements de la communauté de communes ne sont pas entièrement définis, d'autant qu'elle apparaît comme prenant en charge la totalité des risques de gestion.

L'établissement d'une convention de délégation de service public en bonne et due forme, permettrait de lever le lourd risque juridique et financier, réciproque, qui pèse actuellement sur l'exercice de la prestation par l'association « Familles rurales ».

Dans les cinq situation évoquées (quatre associations subventionnées et une délégation de service public à l'association « *Familles rurales* »), le mode de contrats passés ne correspond pas à la nature de la relation réelle entretenue avec la communauté de communes.

La chambre recommande de mettre à plat la situation en choisissant un mode de gestion, délégué ou en régie, reposant sur un dispositif juridique approprié.

Recommandation régularité n° 2 : Sécuriser juridiquement et financièrement la gestion des accueils de jeunes en choisissant un mode de gestion approprié (article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales).
--

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Après neuf années d'existence, la communauté de communes doit mener à présent une évaluation de son projet territorial, qui arrive à son terme, ainsi que de son équilibre financier. Les compétences sont exercées mais les mutualisations avec les communes sont faibles.

La compétence sociale d'accueil de la jeunesse est principalement exercée par de larges subventions attribuées à des associations, alors que la réalité du fonctionnement de ces services et des relations avec la communauté de communes relève davantage de délégations de service public.

2 ANALYSE DES FINANCES ET DE LA SOUTENABILITÉ DE L'INVESTISSEMENT INTERCOMMUNAL

Depuis 2024, les comptes de la communauté de communes Pré-Bocage Intercom sont retracés dans un compte financier unique.

La procédure budgétaire n'appelle pas de remarque particulière.

Outre son budget principal, la communauté de communes dispose de dix budgets annexes, portant notamment sur des zones d'activités ou la gestion d'équipements, comme les pôles de santé libéraux ambulatoires (PSLA).

**Tableau n° 1 : Proportions respectives des budgets de la communauté de communes
Pré-Bocage Intercom**

Type de budget	Nom	Produits de gestion 2024
BP	CC PRE-BOCAGE INTERCOM	6 437 304 €
BA	DECHETS RECYCL-CC PRE-BOCAGE	2 732 843 €
BA	PSLA VB-ARRY-CC PRE-BOCAGE	234 156 €
BA	PSLA CAUMONT-CC PRE-BOCAGE	74 811 €
BA	PREBO CAP-CC PRE-BOCAGE	65 475 €
BA	SPANC-CC PRE-BOCAGE	63 772 €
BA	BAT R VIRE ACI-CC PRE-BOCAGE	55 120 €
BA	ZA COULVAIN SEULLINE-CC PBI	- €
BA	ZA MONTS D AUNAY-CC PRE-BOCAGE	- €
BA	ZA N TERRES VBI-CC PRE-BOCAGE	- €
BA	ZA VAL D ARRY-CC PRE-BOCAGE	- €

Source : CRC, d'après les comptes administratifs

Seul le budget annexe de gestion des déchets a un volume de produits de gestion significatif en fonctionnement. Il fera l'objet d'un développement particulier.

2.1 Le cycle de fonctionnement

2.1.1 Une consolidation des ressources fiscales du budget principal qui compense la hausse des charges

La capacité d'autofinancement (CAF) brute correspond aux ressources internes que peut dégager une collectivité, une fois les charges payées, pour financer son investissement.

Sur la période, ce ratio budgétaire s'améliore pour atteindre un niveau satisfaisant, avec une capacité d'autofinancement brute de 22 % en 2023 et de 19 % en 2024 (contre 8 % seulement en 2021).

Tableau n° 2 : Fonctionnement du budget principal

	2021	2022	2023	2024
<i>Ressources fiscales propres</i>	3 872 541	4 348 209	4 616 875	4 849 372
<i>Fiscalité reversée</i>	- 1 618 967	- 1 558 277	- 1 145 529	- 1 066 893
<i>Fiscalité totale (nette)</i>	2 253 574	2 789 932	3 471 346	3 782 479
<i>Ressources d'exploitation</i>	171 386	157 076	189 242	136 486
<i>Ressources institutionnelles</i>	1 935 422	2 094 810	2 330 335	2 518 340
<i>Produits de gestion</i>	4 360 382	5 041 818	5 990 922	6 437 304
<i>Charges à caractère général</i>	1 168 146	958 588	1 274 289	1 449 569
<i>Charges de personnel</i>	1 807 127	2 187 835	2 213 121	2 436 319
<i>Subventions de fonctionnement</i>	796 200	923 860	945 364	1 117 878
<i>Autres charges de gestion</i>	237 925	278 245	243 381	214 227
<i>Charges de gestion</i>	4 009 398	4 348 528	4 676 154	5 217 994
<i>Excédent brut de fonctionnement</i>	350 984	693 290	1 314 768	1 219 310
<i>en % des produits de gestion</i>	8,0	13,8	21,9	18,9
<i>CAF brute</i>	350 290	688 835	1 310 228	1 218 102
<i>en % des produits de gestion</i>	8,0	13,7	21,9	18,9

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Les produits de gestion croissent de 4,4 M€ à 6,4 M€, sous le double effet de la progression des ressources fiscales propres, de près d'1 M€ et de la diminution de la fiscalité reversée, qui passe de 1,6 M€ à 1 M€.

Les produits de la taxe sur la valeur ajoutée ont en effet évolué très favorablement, passant d'1,5 M€ en 2021, un niveau où il permettait à peu près de couvrir complètement la perte des produits de la taxe d'habitation, pour atteindre 2,5 M€ en 2024.

La fiscalité reversée correspond à l'attribution de compensation versée par la communauté de communes aux communes membres (dont le reversement est passé d'1,3 M€ en 2021 à 1 M€ en 2024), au fonds national de garantie individuelle des ressources, qui demeure sur la période à 608 000 € et au fonds de péréquation et de solidarité, à environ 290 000 € en 2023 et 2024, après deux exercices où le montant était nul.

Les produits institutionnels ont connu également une consolidation, grâce à une stabilité de la dotation globale de fonctionnement sur la totalité de la période.

Ce mouvement des produits a permis de faire face à l'augmentation des charges d'1,2 M€ due pour moitié à celles de personnel (640 000 €). Cette hausse des charges de personnel est elle-même liée à des décisions nationales (augmentation de la valeur du point d'indice notamment) ou de la communauté de communes (postes vacants pourvus, augmentation des emplois non permanents). Toutefois, les charges de personnel n'atteignent que 47 % des charges de gestion en 2024, un volume assez peu important en raison du recours à des prestations externes (voir *supra*).

Les subventions correspondent pour l'essentiel (pour 856 000 € en 2024) aux versements en faveur des associations dans le champ de l'accueil des jeunes (voir développement *infra*) ou de la culture (école de musique).

2.1.2 Un budget annexe « Déchets - recyclable » en croissance

Les dépenses de ce budget annexe représentent plus de 20 % du total des dépenses de fonctionnement, tous budgets confondus, de la communauté de communes en 2024, soit 2,1 M€.

La CAF brute atteint un niveau assez faible de 8,9 % en 2024, meilleure qu'en 2023, mais nettement en-deçà du début de la période, autour de 12 %. L'investissement est faible sur ce budget, moins de 11 000 € en 2024, alors que des opérations d'équipement prévues, pour près de 690 000 € ont été annulées (conteneurs de tri).

La collecte des ordures ménagères et des recyclables est assurée en régie, de manière harmonisée sur le territoire. Le service « valorisation, collecte et recyclable » (au sein de la direction de pôle « services opérationnels ») est composé de 13,8 ETP, avec 672 000 € sont des dépenses de personnel.

Leur traitement est lui à la charge du syndicat mixte de traitement et de valorisation des déchets ménagers de la Région Ouest Calvados (SERO), dont la communauté de communes est membre depuis le 20 novembre 2007, et qui couvre le territoire de quatre EPCI de l'ouest du département.

Près d'1,5 M€ correspondent à la contribution au SEROC¹¹, qui a très fortement augmenté, de plus d'1,18 M€ entre 2022 et 2024. Une hausse de 20 % est attendue en 2025.

Tableau n° 3 : Produits et charges du budget « Déchets et recyclage »

	2021	2022	2023	2024
<i>Produits de gestion courante</i>	2 320 818	2 520 790	2 530 502	2 732 843
<i>Charges courantes</i>	2 008 710	2 197 940	2 387 850	2 479 954
<i>CAF brute</i>	278 723	310 251	130 197	242 490
<i>en % du produit total</i>	12,0	12,3	5,1	8,9

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Le transfert des déchèteries de Maisonnelles-Pelvey et Livry au SEROC le 1^{er} janvier 2023 explique une partie de l'évolution du versement effectué par la communauté de communes (budget de fonctionnement en 2022 de 905 724 €).

Mais selon la communauté de communes ce rattrapage serait dû essentiellement à l'adaptation du SEROC aux évolutions réglementaires. Il a dû faire face à de nouvelles dépenses, de 2,5 M€ en 2024 (dont 830 000 € pour l'obligation du tri à la source des biodéchets et 500 000 € pour l'augmentation de la taxe générale sur les activités polluantes) et de 1,8 M€ dans le cadre du renouvellement de ses marchés.

Pour équilibrer le budget, la tarification décidée par la communauté de communes augmente donc en conséquence tous les ans depuis 2019. Les produits issus de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères progressent régulièrement, de 2,1 M€ en 2019 à 2,7 M€ en 2024.

Ainsi, l'essentiel des dépenses croissantes de ce budget échappe à la communauté de communes.

2.2 Le financement des investissements

La CAF nette, est constituée de la CAF brute déduction faite des annuités d'emprunt en capital.

Le redressement de la CAF à partir de 2023 permet de rendre l'effort actuel d'équipement soutenable. Elle représente, en 2024, 43 % du financement propre disponible sur le budget principal, auxquelles s'ajoutent notamment d'importantes subventions en 2024 (dont 617 000 € du département).

¹¹ Imputé au compte 6588 « autres charges diverses de gestion courante ».

Tableau n° 4 : Financement du budget principal

	2021	2022	2023	2024
CAF brute	350 290	688 835	1 310 228	1 218 102
<i>Annuité en capital de la dette</i>	18 750	37 500	50 000	50 000
CAF nette ou disponible	331 540	651 335	1 260 228	1 168 102
<i>Taxe d'aménagement</i>	0	16 136	65 866	62 712
<i>FCTVA</i>	147 354	392 646	387 088	216 254
<i>Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation</i>	237 545	14 032	127 230	997 201
<i>Fonds affectés à l'équipement</i>	160 000	177 033	373 385	285 393
<i>Produits de cession</i>	46 627	0	900	62 309
Recettes d'investissement hors emprunt	591 526	599 847	954 469	1 623 869
Financement propre disponible	923 066	1 251 182	2 214 698	2 791 971
Dépenses d'équipement	1 505 658	2 328 823	2 155 931	1 438 056
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	61,3 %	53,7 %	102,7 %	194,1 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Le ratio de financement propre sur les dépenses d'investissement atteint 194 % en 2024. Il résulte à la fois de la baisse des dépenses d'équipement et, ponctuellement, d'une importante subvention perçue.

Cette situation traduit une capacité à investir qui n'est pas employée.

L'endettement de la communauté de communes doit être regardé de manière consolidée car il est réparti sur les huit budgets (le plus important étant le budget annexe du PSLA « VB Arry »).

Tableau n° 5 : Endettement de la communauté de communes sur son budget principal et ses budgets annexes

	2021	2022	2023	2024
BP	756 937	719 445	675 115	619 757
<i>BA PREBO CAP</i>	414 433	376 700	340 967	306 233
<i>BA BAT. R</i>	200 188	186 065	171 363	156 151
<i>BA Déchets et recyclage</i>	606 957	422 692	152 167	56 004
<i>BA PSLA Caumont</i>	485 000	462 487	590 715	620 601
<i>BA PSLA VB Arry</i>	1 876 553	1 797 487	1 711 525	1 625 027
<i>BA ZA N Terres</i>	1 153 195	1 123 445	642 583	602 917
<i>BA ZA Val d'Arry</i>	443 277	444 186	444 186	444 186

	2021	2022	2023	2024
<i>Dettes réciproques</i>	1 001 473	1 002 382	721 186	783 045
<i>Encours de la dette consolidée (tous budgets)</i>	4 935 068	4 530 125	4 007 435	3 647 833
<i>CAF brute consolidée tous budgets</i>	699 469	1 303 857	1 793 771	1 719 208
<i>Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)</i>	7,1	3,5	2,2	2,1

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Il a diminué en volume sur la période. Seul un emprunt a été souscrit, en 2021, pour 750 000 €. Il est donc maîtrisé, voire assez faible en 2024, avec une capacité de désendettement (rapport entre la dette et la CAF) qui atteint 2,1 ans, grâce également à la consolidation de la CAF.

Un recours à des emprunts est prévu en 2025 au budget principal, pour 1,5 M€ puis pour 1 M€ en 2026, ainsi qu'au budget « Déchets et recyclage », pour 250 000 €.

Pour financer ses investissements, au-delà des financements propres et de la dette, la communauté de communes prévoit également en 2025 de prélever sur son fonds de roulement à hauteur de 2,2 M€. Le fonds de roulement du budget principal a atteint 3,9 M€ en 2024, ce qui permet effectivement d'envisager cette opération.

Cependant, même s'il n'atteint que 299 000 € (contre 797 000 € en 2022), le besoin en fonds de roulement traduit un besoin de trésorerie et doit demeurer un sujet d'attention.

2.3 Le volume et la programmation des investissements

2.3.1 Des prévisions d'investissement à affiner

Après des exercices 2021 et 2022 qui ont notamment vu la construction des deux pôles de santé libéraux ambulatoires (PSLA), le volume de dépenses d'équipement est en net recul en 2023 et en 2024 et elles sont centrées désormais sur le budget principal.

Tableau n° 6 : Dépenses d'équipement de la communauté de communes

	2021	2022	2023	2024
<i>BP</i>	1 505 658	2 328 823	2 155 931	1 438 056
<i>BA PSLA VB Arry</i>	2 384 695	903 980	65 134	25 310
<i>BA PSLA Caumont</i>	375 759	1 134 242	122 076	97 873
<i>BA BAT R</i>	496 070	26 258	0	0
<i>BA Déchets et recyclage</i>	78 669	266 781	83 013	10 751
<i>BA PREBO CAP</i>	0	471	1 835	2 597
<i>BA SPANC</i>	8 088	0	0	0
<i>Total</i>	4 848 940	4 660 554	2 427 988	1 574 586

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Une forme de programmation pluriannuelle des investissements apparaît dans les rapports d'orientation budgétaire (ROB) produits en appui des débats d'orientation budgétaires depuis 2022. Cette programmation coïncidait jusqu'en 2024 à la durée de la mandature, mais elle n'est désormais plus bornée et se poursuit, avec un glissement des projections des mêmes volumes de dépenses d'équipement jusqu'en 2027, puis en 2028. Pour l'exercice 2024, 1,9 M€ étaient annoncés au DOB de 2022, 2,6 M€ au DOB de 2023, puis 3,4 M€ au DOB de 2024, pour atteindre 1,5 M€ au DOB de 2025 (plus proche à ce stade de l'exécution finale).

Toutefois, la prévision de l'effort d'investissement présentée dans ce document pourrait être améliorée.

Non seulement elle ne correspond pas à l'exécution mais les prévisions varient fortement d'une année à l'autre. Par exemple, au titre du budget principal ces prévisions d'investissement pour l'année 2023 fluctuent fortement : elles passent de 1,7 M€ dans le DOB de 2022 à 4,2 M€ dans le DOB de 2023, pour retomber en réalisé à 2,2 M€ indiqué dans le DOB de 2024.

Tableau n° 7 : Variation du montant des investissements prévisionnels par année (projection pluriannuelle incluse dans les ROB)

Prévision par année en M€	ROB 2022	ROB 2023	ROB 2024	ROB 2025
2022	4,2	2,6		
2023	1,7	4,2	2,2	
2024	1,9	2,6	3,4	1,5
2025	2,9	3,1	3,4	6
2026	1,8	1,7	4	3,8
2027			2,2	2,6
2028				0,8

Source : CRC, d'après les DOB produits par la communauté de communes

La communauté de communes souligne que certaines opérations importantes ont pu avoir un impact sur le volume global (voirie ou gymnases), du fait des évolutions financières de ces opérations.

Ce document a donc une fiabilité prévisionnelle limitée qui traduit une exécution budgétaire des investissements très faible.

2.3.2 Une transparence des écritures budgétaires à améliorer en investissement

Le taux de réalisation des dépenses d'équipement est particulièrement faible, entre 29 % et 42 % des crédits ouverts sur une année budgétaire (à l'exception de 2020).

Cela signifie qu'une part importante des opérations prévues au budget ne sont pas menées ou bien ne sont pas réalisées dans les volumes financiers initiaux, en raison de mauvaises prévisions.

Tableau n° 8 : Exécution des crédits ouverts en dépenses d'équipement

Dépenses d'équipement non exécutés	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Crédits prévisions budgétaires et RAR N-1</i>	4 824 255	4 908 165	4 519 383	6 489 818	5 229 301	4 278 339
<i>Crédits réalisations exercice budgétaire (sans RAR N)</i>	1 407 497	898 968	1 517 658	2 631 762	2 178 054	1 488 629
<i>Taux d'exécution des crédits sur une année budgétaire</i>	29,2 %	18,3 %	33,6 %	40,6 %	41,6 %	34,8 %

Source : CRC, d'après les budgets et les comptes

Les dépenses d'investissement s'éloignent des prévisions pour un nombre important d'opérations.

En 2024, notamment, l'opération 103 « voirie » n'a été réalisée qu'à hauteur de 690 000 € sur un budget initialement prévu pour 1,36 M€. L'opération 135 « reconstruction gymnase Monts d'Aunay » a atteint 300 000 € de mandatement sur 835 000 €. L'opération 137 « réhabilitation gymnase Caumont-sur-Aure » n'a été réalisée que pour 13 200 € sur 174 000 € de crédits ouverts. L'opération 160 « zones d'activités » a été menée pour 89 000 € de crédits sur plus de 173 000 € voté ou encore l'opération 201 « études » n'a atteint que 40 200 € sur près de 180 000 €.

Deux opérations n'ont pas été menées : 126 « acquisition immeuble » pour 450 000 € et 191 « lieu culturel fédérateur et structurant » pour 48 800 €.

La communauté de communes souligne que l'absence d'autorisations de programme¹², la conduit à l'inscription de l'ensemble des crédits engagés d'une opération sur une année alors que l'exécution est pluriannuelle.

Cependant, les prévisions semblent toutefois également en cause puisque, parmi les trois seules autorisations de programme mises en place (gymnase du Mont d'Aunay, gymnase de Caumont-sur-Aure et réalisation du schéma de cohérence territoriale), les deux premières font l'objet de crédits de paiement très en deçà de ceux prévus au budget. Par ailleurs, nombre d'opérations ne sont pas concernées par des crédits pluriannuels.

La communauté de communes évoque ensuite la volonté d'afficher un niveau d'investissement indicatif au niveau maximal des possibilités budgétaires.

La chambre désapprouve cette pratique quand l'inscription de l'opération n'est pas suivie de son engagement effectif, car elle affecte la sincérité des prévisions budgétaires. Elle rappelle également que l'article L. 1612-7 du CGCT permettent de voter si nécessaire une section d'investissement en excédent.

¹² Les autorisations de programme sont des dépenses à caractère pluriannuel prévues pour une opération d'investissement, qui prévoit une limite supérieure aux dépenses qui peuvent être engagées. Elles sont déclinées annuellement en crédits de paiement.

Recommandation performance n°2 : Se doter d'un programme pluriannuel des investissements qui permette de suivre le calendrier des opérations, l'enveloppe budgétaire qui leur est allouée et leur réalisation effective.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La capacité d'autofinancement augmente, grâce à la progression des produits fiscaux issues de la taxe sur la valeur ajoutée. L'important budget annexe « Déchets et recyclage » croît rapidement en raison de la contribution versée par la communauté de communes au SEROC. L'endettement est maîtrisé, en raison d'un investissement limité à certaines grandes opérations (comme les deux PSLA). La prévision pluriannuelle n'est pas fiable et les budgets annuels présentent un écart trop fort entre dépenses d'équipement prévisionnelles et exécutées.

3 LA COMMANDE PUBLIQUE

La commande publique doit répondre au respect des grands principes qui s'imposent aux acheteurs, de manière à retenir l'offre au meilleur prix et qui répond de la manière la plus adéquate à leurs besoins. Les procédures mises en œuvre assurent ainsi la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence de chaque étape du choix du fournisseur¹³.

À cette fin, les procédures établies par le code de la commande publique (CCP) sont différenciées en fonction de l'enjeu financier soulevé : les seuils financiers déterminent les règles de publicité et les modalités de mise en concurrence.

Les seuils européens (221 000 € pour les collectivités en matière de fournitures et services et 5 538 000 € pour les travaux) impliquent une procédure formalisée obligatoire. En dessous des seuils, un marché à procédure adaptée suffit. En outre, sous le montant de 40 000 €, la collectivité est dispensée de procédure et peut contracter librement, dans le respect du bon usage des deniers publics.

3.1 L'efficacité de l'organisation interne

3.1.1 Un service faiblement dimensionné

Le service de la commande publique, rattaché à la direction du pôle « Administration Générale », se compose d'un seul agent à temps complet depuis septembre 2022. Cet agent est

¹³ Ces principes à valeur constitutionnelle sont repris à l'article L. 3 du CCP.

accompagné au quotidien par le directeur du pôle ou de son assistante lorsque celui-ci est absent (soit 1,35 ETP).

Schéma n° 1 : Le service de la commande publique



Source : communauté de communes Pré-Bocage Intercom

Avant septembre 2022, le service était composé d'un agent spécifiquement consacré à la commande publique ainsi que d'un autre agent à mi-temps. Ces deux agents étaient encadrés par un directeur, soit 1,75 ETP.

Les moyens du service sont donc assez resserrés au regard du volume d'achats, qui oscille entre 4 et 7,8 M€ sur la période (5,2 M€ en 2024).

3.1.2 Des délégations de signature limitées et peu utilisées

Le président bénéficie de larges délégations de pouvoir issues de la délibération du 22 mai 2024.

La délibération rappelle les compétences non déléguables du conseil communautaire déterminées par l'article L. 5211-10 du CGCT et ajoute des compétences qui restent exclusives pour cinq points (fonds de concours, augmentation de capital dans les sociétés dans lesquelles la communauté de communes est actionnaire, création des emplois, adhésion aux associations et acquisition immobilière).

Les subdélégations de signature consenties en matière de commande publique au sein de la communauté de communes Pré-Bocage Intercom ne dépassent pas la somme de 1 500 € et sont accordées à sept agents : le directeur général des services (1 500 €), quatre directeurs de pôle (pôle citoyenneté, pôles services opérationnels, pôle administration générale, pôle environnement et écologie, à hauteur de 500 €), deux coordonnateurs (service développement éco et tourisme et service déchets et recyclables, pour 250 €).

Pourtant, la grande majorité des achats effectués sous les seuils des marchés publics¹⁴ sont tout de même approuvés directement par le président, du fait du choix de circuit de signature

¹⁴ Les procédures différentes que les acheteurs doivent suivre en fonction de la valeur estimée de la commande et de la nature du marché (travaux, fourniture ou services) découle des articles R. 2121-1 à R. 2124-6 du CCP.

enregistré dans le parapheur électronique. Ainsi, seuls quelques bons de commandes très urgents sont signés grâce à ces délégations.

En ce qui concerne les achats situés au-dessus des seuils des marchés publics, les décisions de passation et de conclusion sont prises soit par le président, pour les marchés dont les montants sont inférieurs aux seuils européens en vigueur, soit par le bureau communautaire pour les marchés dont les montants sont égaux ou supérieurs à ces seuils.

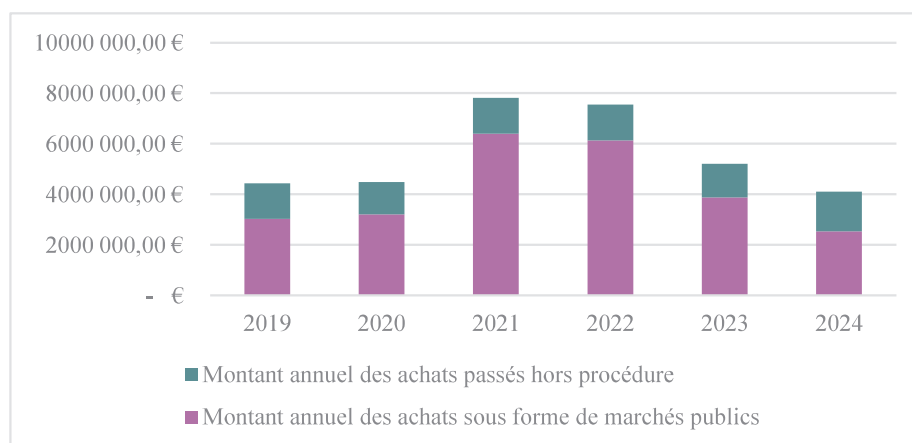
Celui-ci rend compte de ses attributions aux réunions du conseil communautaire.

3.1.3 Un service centré sur les achats formalisés

Les achats passés au-dessus des seuils des marchés publics sont centralisés au niveau du service de la commande publique, qui fait le lien avec les autres services pour l'évaluation de leurs besoins et les sollicite pour la rédaction des clauses techniques.

En 2024, les marchés représentent près de 62 % des achats, tous budgets confondus.

Graphique n° 1 : Part des achats réalisés sous forme de marché public, tous budgets



Source : CRC, d'après la communauté de communes Pré-Bocage Intercom

Tableau n° 9 : Détail de la répartition des achats entre 2019 et 2024, tous budgets

	Montant annuel des achats passés sous procédure	Montant annuel des achats passés hors procédure	Total	Achats passés sous procédure (En %)
2019	3 026 844,54 €	1 402 315,71 €	4 429 160,25 €	68,34
2020	3 197 461,27 €	1 286 776,70 €	4 484 237,97 €	71,30
2021	6 395 715,67 €	1 420 279,97 €	7 815 995,64 €	81,83
2022	6 123 805,90 €	1 416 930,84 €	7 540 736,74 €	81,21

	Montant annuel des achats passés sous procédure	Montant annuel des achats passés hors procédure	Total	Achats passés sous procédure (En %)
2023	3 876 551,02 €	1 325 271,45 €	5 201 822,47 €	74,52 %
2024	2 531 660,74 €	1 562 040,95 €	4 093 701,69 €	61,84 %

Source : CRC, d'après la communauté de communes Pré-Bocage Intercom

D'après le tableau de suivi des marchés de la communauté de communes, les marchés à procédure adaptée (MAPA), dont le montant autorise une procédure plus légère, définit librement par l'acheteur public, représentent 85 % du total des marchés passés sous procédures, centralisés au niveau du service de la commande publique.

Hors groupement de commande¹⁵, 53 marchés ont été conclus entre 2019 et 2024 : 15 marchés de travaux, 32 marchés de services (dont 8 de prestations intellectuelles et 5 de maîtrise d'œuvre) et 6 marchés de fournitures. La majorité des marchés sont allotis¹⁶.

Tableau n° 10 : Montants initiaux des marchés conclus entre 2019 et 2024 par type

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Services	225 763 €	224 527 €	265 185 €	1 213 491 €	685 652 €	2 164 408 €
Travaux	1 921 832 €	1 714 186 €	1 928 456 €	1 759 135 €	1 860 000 €	3 350 154 €
Fournitures	206 112 €	150 000 €	98 962 €	367 074 €	200 000 €	NC
Total	2 353 707 €	2 088 713 €	2 292 603 €	3 339 700 €	2 745 652 €	5 514 562 €

Source : CRC, d'après la communauté de communes Pré-Bocage Intercom. Marchés hors avenants, DSP, groupement de commande et portant sur les déchets 2022 à prix unitaire

La communauté de communes recourt à deux groupements de commande pour l'acquisition et la maintenance de défibrillateurs automatisés, mais surtout pour la fourniture d'énergie, coordonné par le syndicat départemental d'énergie du Calvados. Les fournitures de bureau, bacs de tri, petit équipement, mobilier, camions sont achetés auprès de la centrale d'achat « union des groupements d'achats publics » (UGAP).

¹⁵ Un groupement de commandes réunit plusieurs acheteurs afin de passer conjointement des marchés.

¹⁶ Le CCP dispose que les marchés sont passés en lots séparés, sauf si leur objet ne permet pas l'identification de prestations distinctes (article L. 2113-10).

Hormis le marché de service portant sur la révision du schéma de cohérence territoriale conclu en 2023 d'un montant prévisionnel total de 262 650 € qui a été passé en procédure adaptée alors qu'il aurait dû être passé en procédure formalisée¹⁷, la chambre n'a pas décelé d'irrégularité dans le choix des procédures au regard des montants initiaux des marchés hors taxes (HT). La chambre n'a pas non plus constaté de redondances excessives de type de marchés.

3.1.4 Le contrôle des achats décentralisés

La gestion des achats sous les seuils des marchés publics s'effectue de façon décentralisée, à l'échelle de chaque service¹⁸.

Un responsable de programme, le responsable du service finances, ainsi qu'un suppléant ont été nommés afin de contrôler et de mandater les achats. Une procédure interne est mise en place pour s'assurer que le volume budgétaire mis en jeu par nature comptable n'excède ni les dépenses inscrites au budget, ni les seuils des marchés publics. La campagne annuelle de remontée des besoins, la chaîne de validation des achats, ainsi que les faibles délégations de signature concourent à fiabiliser le processus (cf. *infra*).

Concernant les achats « courants », passés sous les seuils, la consigne est de mettre en concurrence en réalisant *a minima* trois devis. Le devis est ensuite validé par le responsable du service et un bon de commande est émis par le service finances. Celui-ci procède à l'enregistrement dans le logiciel comptable. Enfin, le bon de commande est soumis à la validation du directeur de pôle puis signé par le président.

La communauté de communes recourt à des cartes d'achats publics nominatives. Le contrat a été renouvelé pour trois ans, au 1^{er} janvier 2025, auprès de la Caisse d'Épargne de Normandie, avec un montant plafond annuel de règlement de 50 000 €, sans retrait d'espèces possible. Trois agents en disposent – la responsable du service culture, un agent technique et une assistante de pôle –, dont les arrêtés de désignation ont été communiqués, tout comme le règlement interne d'utilisation et la délibération actant le renouvellement du contrat.

L'analyse de l'extraction des mandats sur la période 2019-2023 permet de constater que les écarts à la réglementation des marchés publics sont faibles.

Le nombre important de titulaires différents témoignent du souci de diversifier les prestataires. Hormis les développements exposés *infra*, il n'a pas été décelé de dépassements de seuils par fournisseur (voir annexe n° 2).

L'organisation des achats apparaît bien définie.

¹⁷ Cf. Avis relatif aux seuils de procédure et à la liste des autorités publiques centrales en droit de la commande publique publié au JORF du 9 décembre 2021 : seuil fixé à 215 000 € HT.

¹⁸ L'acheteur peut recourir à une procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence, dite de « gré à gré », définie à l'article R. 2122-8 du CCP.

3.2 Des améliorations du cadre de la fonction-achat

3.2.1 Des outils de pilotage fonctionnels à conforter

En application de l'article L. 1414-2 du CGCT, la communauté de communes a délibéré le 16 juillet 2020 sur la mise en place d'une commission d'appel d'offres (CAO), chargée de se prononcer sur l'attribution des marchés formalisés. Cette commission fait également office de commission chargée des marchés à procédure adaptée.

Elle comporte cinq membres titulaires et cinq suppléants (l'article L. 1411-5 du CGCT).

Si la communauté de communes ne dispose pas de règlement interne formalisé relatif aux marchés publics, une procédure détaillée a été rédigée en 2023 pour le service de la commande publique et une seconde a été conçue à destination des agents des services.

Une campagne annuelle de remontée des besoins est réalisée lors de la préparation budgétaire à travers notamment une « fiche métier », à partir de laquelle le service de la commande publique met à jour un tableau de suivi des marchés. Chaque service est également invité à renseigner ses demandes de crédits par nature comptable en précisant pour chaque demande l'objet et la nature de la dépenses envisagée. Ces demandes sont ensuite analysées par le service des finances et le directeur de pôle.

Ce recensement des besoins permet ainsi d'identifier les achats récurrents, les projets spécifiques à venir, ainsi que les opportunités de mutualisation entre services ou communes-membres de la communauté de commune et fait office de programmation des achats. Les différentes étapes sont menées de concert avec la direction des finances. Cette programmation des achats permet de vérifier la juste computation des seuils, effectuée non pas par famille d'achats homogènes, mais par nature comptable, au regard des crédits budgétaires alloués.¹⁹

En effet, la communauté de communes n'utilise pas de nomenclature d'achat. Il s'agit d'un outil interne qui permet de regrouper les achats par famille homogène. Elle est utilisée pour déterminer le niveau de publicité et le choix de la procédure à respecter pour chaque famille, en fonction de seuils définis par le CCP.

De ce fait, la mise en place, notamment, d'un blocage automatique réalisé par famille homogène d'achat, dès qu'un seuil est atteint, n'est pas possible. Le suivi des achats se fait par le logiciel de comptabilité, qui prévoit des alertes lorsque l'émission des bons de commandes atteint 80 % du budget prévu par nature comptable. La communauté de communes justifie l'absence de nomenclature d'achats par la faiblesse des volumes budgétaires des achats récurrents et par les procédures mises en place.

Néanmoins cette absence de nomenclature est une source de risques de dépassement des seuils, en particulier dans une organisation déconcentrée comme celle de la communauté de communes et ne permet pas une analyse fine de ses achats.

¹⁹ La réglementation impose de procéder au calcul de la valeur estimée du besoin préalablement à un achat (article R. 2121-1 du CCP). Ce besoin doit être estimé par familles d'achats homogènes, pour les achats de fournitures ou de services récurrents ou réguliers, sur les quantités ou les consommations nécessaires pour l'année complète ou l'exercice budgétaire (article R. 2121-6 et 7 du CCP).

La chambre encourage la communauté de communes Pré-Bocage Intercom à mettre en place une nomenclature des achats pour conforter son fonctionnement.

Recommandation performance n°3 : Instaurer une nomenclature des achats pour prévenir le risque de dépassement des seuils dans une organisation des achats déconcentrée.

3.2.2 Une publication des données essentielles à compléter

Depuis le 1^{er} octobre 2018, les administrations publiques qui passent un marché ou un contrat de concession doivent en publier les données essentielles sur leur profil d'acheteur de l'administration²⁰.

Les données essentielles de la commande publique (DECP) sont les données relatives aux marchés publics et contrats de concession. Sont concernés les marchés dont la valeur est égale ou supérieure à 40 000 € HT (article R. 2196-1 du CCP)²¹. Tous les contrats de concession sont concernés²². Pour les marchés entre 25 000 € HT et 40 000 € HT, l'acheteur est tenu soit de publier les données essentielles, soit de publier annuellement la liste des marchés concernés (article R. 2196-1 du CCP).

Les données essentielles doivent rester sur le profil d'acheteur pendant au moins cinq ans après la fin de l'exécution du marché public ou du contrat de concession²³.

Ces obligations ont été étendues en 2024 aux actes d'exécution pris après le 1^{er} janvier 2024, relatifs aux marchés publics notifiés et aux contrats de concession conclus avant le 1^{er} janvier 2024²⁴. De même, la publication doit désormais s'opérer sur une seule et unique plateforme : data.gouv.fr²⁵.

Si la communauté de communes procède à la diffusion des avis de publicité et des résultats des attributions de marché sur son site internet, elle ne double pas cette communication par la diffusion des données sur son profil d'acheteur²⁶, ni sur la plateforme « data.gouv.fr ».

La chambre recommande donc à la communauté de communes de mettre à jour ses procédures de diffusion des données essentielles afin de se conformer à la réglementation en vigueur, qui vise à renforcer la transparence des procédures.

²⁰ Articles R. 2196-1 et R. 3131-1 du CCP.

²¹ Une valeur égale ou supérieure à 25 000 € HT avant 2020.

²² Les données qui doivent être publiées sont énumérées dans l'arrêté du 22 mars 2019, celui du 22 décembre 2022 modifié fixe la liste des formats, normes et nomenclatures ainsi que les modalités de leur publication.

²³ Si elles sont mises à disposition sur data.gouv.fr, la publication est réduite à un an (arrêté du 22 mars 2019 relatif aux données essentielles dans la commande publique).

²⁴ Cf. arrêté du 18 mars 2024 modifiant l'arrêté du 22 décembre 2022 relatif aux données essentielles des marchés publics.

²⁵ Cf. décret n° 2022-767 du 2 mai 2022.

²⁶ La plateforme de dématérialisation utilisée par la communauté de communes Pré-Bocage Intercom est e-marchespublics.com.

Recommandation régularité n° 3 : Mettre à jour la procédure de diffusion des données essentielles de la commande publique (article R. 2196-1 du code de la commande publique).

3.3 Des axes d'approfondissement de la mise en concurrence

3.3.1 L'achat de titres-restaurant : une procédure en cours de régularisation

L'acquisition de titres-restaurant par une personne publique doit être précédée d'une procédure de publicité et de mise en concurrence choisie en fonction des seuils prévus par le CCP pour les marchés de services²⁷.

La communauté de communes a recours à la même entreprise depuis 2017 pour acheter ses titres de restaurant, sans qu'aucune procédure de mise en concurrence n'ait été réalisée. Or, les montants atteints dépassent le seuil de 40 000 € HT chaque année. Au regard de ceux-ci, la communauté de communes aurait dû réaliser une mise en concurrence et publier un avis de marché dans le Bulletin officiel des annonces de marchés publics ou dans un journal habilité à recevoir des annonces légales.

Questionnée sur ce point, la communauté de communes indique avoir déjà pris conscience de ce problème et pris des dispositions adéquates pour y mettre fin : un appel d'offres ouvert a été publié en juillet 2025 pour l'achat de titres-restaurant.

Tableau n° 11 : Mandatements des titres-restaurant

Tiers / Compte	2019	2020	2021	2022	2023
« Chèques déjeuner »	41 742 €	45 169 €	54 935 €	58 791 €	65 066 €
6228	495 €	536 €	644 €	721 €	888 €
6478	41 247 €	44 633 €	54 291 €	58 070 €	64 178 €
« Titres restaurants agents »	22 294 €	22 694 €	26 316 €	30 593 €	30 023 €
64111	11 890 €	10 628 €	11 323 €	14 357 €	17 002 €
64131	9 826 €	11 621 €	14 373 €	15 263 €	13 022 €
64168			353 €	974 €	
6417	578 €	446 €	267 €		
Total général	64 036 €	67 863 €	81 251 €	89 384 €	95 089 €

Source : CRC, d'après les pièces des comptes administratifs

²⁷ Cf. CE n° 438859 du 4 mars 2021, 7^{ème} et 2^{ème} chambres-réunies.

3.3.2 Le recours régulier à une agence artistique

L'agence « N » est une agence artistique ayant le statut de société à responsabilité limitée (localisée à Vimory, dans le département du Loiret). Les statuts précisent que cette société a pour objet la vente de prestations artistiques, la création de supports multimédias de promotion ainsi que la création d'éléments de costumes, de décors et d'accessoires de scènes.

Entre 2019 et 2023, la communauté de communes Pré-Bocage Intercom a eu recours aux prestations de cette agence pour une somme cumulée sur cinq ans de 168 480,88 € (imputée aux compte 611 – contrat de prestations de service, et 6288 – autres services extérieurs).

Tableau n° 12 : Agence « N »

Compte	2019	2020	2021	2022	2023
611	27 943 €	24 221 €	31 419 €	39 299 €	17 604 €
6288					27 994 €
Total	27 943 €	24 221 €	31 419 €	39 299 €	45 598 €

Source : CRC, d'après les pièces des comptes administratifs

La communauté de communes indique recourir à cette agence en raison de sa fiabilité et justifie l'absence de mise en concurrence par la faiblesse des ressources locales en matière de technicité artistique. La chambre a néanmoins constaté que le marché des agences artistiques, entre le Calvados et le Loiret, offre un panel varié de prestataires.

La chambre rappelle en outre que suivre une procédure ne signifie pas renoncer à ce choix, mais permet de susciter l'offre la meilleure sur le marché²⁸. Celles-ci sont protectrices des personnes publiques comme des sociétés.

La chambre invite la communauté de communes à veiller à effectuer des mises en concurrence régulières comme l'exige la législation, rappelée d'ailleurs par son propre règlement interne.

3.4 Illustration de la passation et de l'exécution de marchés

Deux opérations de travaux importantes en volume financier ont été spécifiquement vérifiées et qui concernent la construction de pôles de santé libéraux ambulatoires (PSLA), de manière à évaluer le respect des procédures de passation et d'exécution.

Un diagnostic territorial est réalisé en 2016. Les membres du conseil communautaire de la communauté de communes Pré-Bocage Intercom décident par délibération du 15 février 2017 de reconnaître d'intérêt communautaire la réalisation de PSLA.

²⁸ Les trois grands principes fondamentaux à valeur constitutionnelle de la commande publique sont énumérés à l'article L. 3 du CCP : principe d'égalité de traitement des candidats, principes de liberté d'accès et de transparence des procédures.

Le projet de construction d'un PSLA bi-site, à Villers-Bocage et à Val d'Arry, a été inscrit au contrat de ruralité et au contrat de territoire en 2017. Elaboré en concertation avec les professionnels de santé, il doit répondre au besoin de renforcer l'offre de soins sur le territoire.

3.4.1 La définition de l'opération

Cette même année, la communauté de communes a recours à un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la réalisation du projet de santé Villers-Bocage/Val d'Arry et la construction du PSLA sur deux sites. Ce marché est attribué à la société d'économie mixte d'aménagement de Normandie (SHEMA). Deux marchés de maîtrise d'œuvre sont conclus ensuite en 2018 pour la construction du pôle Villers-Bocage et de son antenne à Val d'Arry.

Les procédures de passation de ces trois marchés initiaux n'ont pas été examinées par la chambre, la conclusion de ceux-ci ayant été réalisée hors sa période de contrôle.

L'estimation initiale réalisée par les maîtres d'œuvre pour la réalisation des deux projets de construction s'élevait à 1 610 000 € pour le site de Villers-Bocage et à 1 321 500 € pour celui de Val d'Arry. Le choix a été fait de lancer deux procédures adaptées ouvertes avec négociation, par lots séparés²⁹. Le marché Villers-Bocage (PBI³⁰-2020-005) est divisé en 16 lots, celui de Val d'Arry (PBI-2019-011) en 17 lots.

Des dépenses hors marchés sont également prévues pour le site de Val d'Arry. Ajoutées aux dépenses prévisionnelles du marché PBI-2019-011, elles n'en n'auraient pas modifié le choix de la procédure³¹, toutefois, les questions de la définition du périmètre et celle de la juste définition du besoin peuvent être soulevées.

À titre d'exemple, ces dépenses hors marché concernent, pour les plus hauts postes de dépenses, l'acquisition du mobilier des salles d'attente des praticiens et de toute la signalétique pour 25 000 € HT, la rémunération du contrôleur technique et du coordonnateur « sécurité et protection de la santé » pour 8 955 € HT, les travaux d'aménagement du réseau télécom pour 8 184,69 € HT et la mise en place du réseau internet interne pour 5 778,92 € HT. Ces opérations auraient pu être rattachées à l'un des marchés.

En outre, les deux marchés ont fait l'objet de plusieurs avenants (23 avenants répartis sur 11 lots pour Val d'Arry, 28 répartis sur 11 lots pour Villers-Bocage³²). Bien que le montant cumulé des différents avenants ne modifie pas substantiellement les marchés initiaux³³, par le jeu des plus et des moins-values, certains d'entre eux pris séparément, entraînent un surcoût du montant

²⁹ Cf. articles L. 2120-1, L. 2123-1 et L. 2124-3, R. 2123-1 à R. 2123-7 du CCP.

³⁰ Communauté de communes Pré-Bocage Intercom.

³¹ Article R. 2121-5 du CCP : « Pour les marchés de travaux, la valeur estimée du besoin est déterminée, quels que soient le nombre d'opérateurs économiques auquel il est fait appel et le nombre de marchés à passer, en prenant en compte la valeur totale des travaux se rapportant à une opération ainsi que la valeur totale estimée des fournitures et des services mis à la disposition du titulaire par l'acheteur lorsqu'ils sont nécessaires à l'exécution des travaux ».

³² Plusieurs avenants ont été conclus pour permettre de mettre en œuvre les mesures sanitaires imposées dans le contexte du COVID.

³³ N'est pas substantielle la modification qui n'excède pas 15 % du montant initial d'un marché public de travaux (article R. 2194-8 du CCP). Lorsque plusieurs modifications successives relevant de l'article R. 2194-8 sont effectuées, l'acheteur prend en compte leur montant cumulé : article R. 2194-9 du CCP.

prévisionnel du lot supérieur à 15 %. C'est le cas des lots 4 et 16 du PLSA de Villers-Bocage, dont les modifications ont trait à la couverture en panneaux photovoltaïques.

Dans l'ensemble, plusieurs modifications, même si certaines d'entre elles s'apparentent à des finitions, auraient pu être décelées en phase d'études (modifications de la banque d'accueil, plan de travail et meuble pour les médecins, vasques, robinetteries, création d'une douche, isolant complémentaire, remplacement de dalles...).

Ainsi, la définition initiale, en nature et en montant financier aurait pu être plus fine et les besoins mieux anticipés.

3.4.2 Une passation du marché conforme

Les avis d'appel public à la concurrence ont été publiés³⁴ sur la plateforme e-marchés.publics.com accompagnés du dossier de consultation des entreprises (DCE)³⁵, qui comporte le règlement de consultation, le cahier des clauses administratives particulières (CCAP)³⁶, l'acte d'engagement ainsi que les spécifications techniques et le cahier des clauses techniques particulières³⁷ (CCTP) de chaque lot. Ces avis ainsi que leurs rectificatifs³⁸, ont bien été publiés dans un journal local habilité à recevoir des annonces légales, comme le prévoit l'article R. 2131-12 du CCP. Le délai de remise des offres était supérieur à un mois³⁹.

Le règlement de consultation détaille les critères de jugement des offres annoncés dans l'avis d'appel d'offre. Celui-ci respecte l'article L. 2152-7 du CCP qui dispose que « *le marché est attribué au soumissionnaire ou, le cas échéant, aux soumissionnaires qui ont présenté l'offre économiquement la plus avantageuse sur la base du critère du prix ou du coût* ». Les offres sont appréciées lot par lot, sur les critères pondérés du prix (60 %) et du dossier technique (40 %). Les critères du mémoire technique sont divisés en 5 sous-critères.

Les critères d'attribution sont conformes à l'article R. 2152-7 du CCP. Le règlement de consultation précise également les modes de négociation et inclut une clause sociale d'insertion obligatoire pour deux lots du marché Val d'Arry.

³⁴ L'avis d'appel public à la concurrence de Villers-Bocage (PBI-2020-005) a été initialement déposé le vendredi 28 février 2020 sur la plateforme e-marchéspublics.com. L'annonce a été publiée dans un journal d'annonces légales local, Ouest-France édition du 5 mars 2020. Un premier avis rectificatif a été publié dans l'édition du 26 mars, avec une prolongation de la date de remise des offres, décalée au 15 avril 2020, 12h. La date de l'envoi de ce rectificatif est intervenue le 31 mars 2020, faisant suite aux mesures de confinement décidées par le gouvernement et aux recommandations sanitaires prises en pleine crise COVID. Un second avis rectificatif envoyé le 14 avril 2020, publié dans l'édition Ouest-France du 18 avril, repousse ce délai au 25 mai 2020, 12h. L'avis d'appel public à la concurrence de Val d'Arry, (PBI-2019-011) a été envoyé le lundi 9 décembre 2019 pour une date limite de remise des offres au mardi 21 janvier 2020, 12h. L'annonce a été publiée dans l'édition Ouest-France du 12 décembre 2019. Un rectificatif a été publié dans l'édition du 23 janvier 2020, qui repousse la date limite de dépôt des offres au 31 janvier 2020, 12h.

³⁵ Le DCE est encadré par les articles R. 2132-1 à R. 2132-2 du CCP.

³⁶ Ce document précise les clauses administratives définies contractuellement pour le marché.

³⁷ Ce document détaille les clauses techniques déterminées contractuellement pour le marché.

³⁸ Plusieurs rectificatifs ont été publiés afin de rallonger le délai de remise des offres, faisant suite aux mesures de confinement décidées par le Gouvernement et aux recommandations sanitaires prises en pleine crise COVID. Les délais des différentes étapes de la procédure sont tous conformes.

³⁹ L'article R. 2151-1 du CCP stipule que « L'acheteur fixe les délais de réception des offres en tenant compte de la complexité du marché et du temps nécessaire aux opérateurs économiques pour préparer leur offre. »

Le registre des dépôts des offres fait état de 74 offres pour le marché Villers-Bocage (un minimum de deux, un maximum de 11 et une moyenne de 5,5 offres par lot) et de 54 offres pour celui de Val d'Arry (un minimum d'un et un maximum de 8, une moyenne de 4,2 offres par lot). Deux lots ont été infructueux sur l'ensemble de l'opération : le lot 3 « Étanchéité » pour PBI-2020-005 et le lot 16 « Panneaux photovoltaïques » pour PBI-2019-011.

Un premier rapport d'analyse des offres a été rédigé par marché (le 12 février 2020 pour Val d'Arry, le 23 juin 2020 pour Villers-Bocage), suivi d'un second (le 13 mars 2020 pour Val d'Arry, le 9 juillet 2020 pour Villers-Bocage) incluant les négociations auprès des deux meilleures offres de chaque lot, et les relances pour les deux marchés infructueux. Aucune irrégularité n'a été décelée.

Tous les candidats évincés ont reçu une décision de rejet⁴⁰. Le procès-verbal d'attribution du marché du PSLA de Val d'Arry est signé le 30 mars 2020 pour un montant total hors taxes avec options de 1 212 029,15 €, hors lot 16 qui est resté infructueux malgré une première relance auprès de trois entreprises⁴¹. Celui de Villers-Bocage est signé le 10 juillet 2020 pour un montant total hors taxe avec prestations supplémentaires éventuelles de 1 634 870,59 €.

Les notifications d'attribution aux candidats retenus pour les différents lots, signées du président, ont été envoyées le 11 juin 2020 pour Val d'Arry et le 23 septembre 2020 pour Villers-Bocage. La transmission au contrôle de légalité est assurée⁴².

La procédure n'appelle donc pas d'observation.

3.4.3 Un plan de financement globalement maîtrisé

Les délibérations transmises par la communauté de communes présentaient en 2019 un plan prévisionnel de financement initial global.

La programmation définitive a été sensiblement différente, en particulier en raison du découpage de l'opération.

⁴⁰ Cf. article R. 2181-1 et R. 2181-2 du CCP.

⁴¹ Ce lot a finalement été supprimé de la procédure pour des raisons techniques cf. décision n° 20200921-1.

⁴² Cf. Article R. 2131-5 du CCP.

Tableau n° 13 : Plan de financement prévisionnel datant de 2019

Opération	Dépenses HT	
<i>PSLA Villers Bocage et antenne Val d'Arry</i>	AMO	109 850 €
	Etude	14 000 €
	Travaux et aléas	3 054 080 €
	Honoraires	434 771 €
	Frais divers	119 707 €
	Domage/ouvrage (fonctionnement)	75 143 €
	Frais financiers (fonctionnement 2018)	73 954 €
	Total	3 881 505 €

Source : CRC d'après la communauté de communes Pré-Bocage Intercom, délibération n° 20190206-8

Le suivi financier du marché fait état d'un montant total prévisionnel HT à 3 488 491 €, répartis de la façon suivante :

- Assistance à maîtrise d'ouvrage : 93 600 € ;
- Maîtrise d'œuvre (marché et hors marché) : 444 311 € ;
- Marchés de travaux : 2 950 580 €.

Tableau n° 14 : Répartition et évolution du coût par marché sur l'opération

Marché	Montant Marché HT	Avenants ou modifications HT	Révision	Total HT	Total TTC	Évolution
<i>PBI_2017_006 AMO SHEMA</i>	93 600,00 €	16 250,00 €	- €	109 850,00 €	131 820,00 €	17,36 %
<i>MOE PSLA VILLERS- BOCAGE DHD PBI-2018-007</i>	130 400,00 €	17 801,20 €	- €	148 201,20 €	177 841,44 €	13,65 %
<i>MOE PSLA VAL D'ARRY - ARTEA PBI-2018-008</i>	109 400,03 €	3 840,00 €	- €	113 240,03 €	135 888,04 €	3,51 %
<i>MOE PSLA VILLERS- BOCAGE – hors marché MOE</i>	204 511,09 €	1 100,00 €	44,67 €	216 075,39 €	246 158,13 €	0,56 %
<i>PSLA VAL D'ARRY - MARCHÉ TRAVAUX - PBI- 2019-011</i>	1 212 029,15 €	16 599,50 €	4 935,08 €	1 233 563,73 €	1 480 276,47 €	1,78 %

Marché	Montant Marché HT	Avenants ou modifications HT	Révision	Total HT	Total TTC	Évolution
<i>PSLA VAL D'ARRY – hors-marché travaux</i>	103 679,84 €	1 000,00 €	59,56 €	104 434,67 €	119 719,07 €	1,02 %
<i>PSLA VILLERS-BOCAGE - MARCHÉ TRAVAUX - PBI-2020-005</i>	1 634 870,59 €	10 635,27 €	3 346,46 €	1 623 120,80 €	1 978 622,78 €	0,86 %

Source : communauté de communes Pré-Bocage Intercom

Le coût global effectif de l'opération a atteint 3 548 486 € HT (un coup supplémentaire de + 1,72 % par rapport à celui estimé⁴³), dont 83 % sont consacrés aux travaux (marchés de travaux et hors marché pour l'opération Val d'Arry), soit 2 961 119 €, la somme restante étant celle de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, aux deux marchés de la maîtrise d'œuvre ainsi qu'aux dépenses « hors marché » de la maîtrise d'œuvre.

Les effets financiers des avenants sont maîtrisés, les augmentations en plus-value s'équilibrant avec les diminutions en moins-value, hormis pour les deux marchés de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre pour le PSLA de Villers-Bocage, pour lesquels ils ont augmenté le coût du marché initial de plus de 10 %⁴⁴.

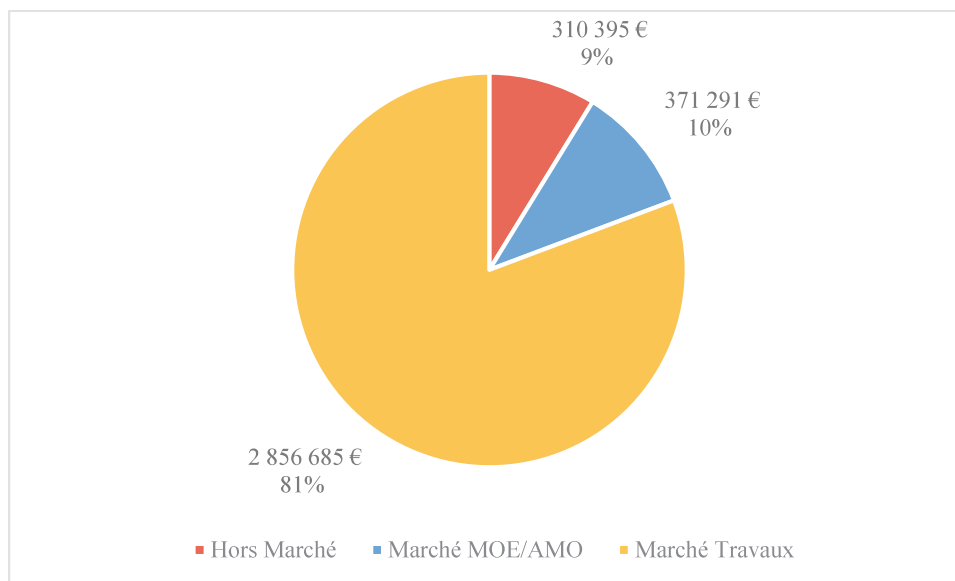
La communauté de communes explique ces augmentations par des ajustements techniques et organisationnels nécessaires, identifiés en cours de projet. L'avenant n° 1 de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage correspondant ainsi à une mission complémentaire d'assistance pour la mise au point des contrats avec les professionnels de santé des deux PSLA, pour un montant de 16 250 € HT.

Le coût final des autres marchés connaît une augmentation mesurée.

⁴³ En retirant le lot annulé n° 16 « panneaux photovoltaïques » du marché PSLA Val d'Arry, les résultats sont sensiblement les mêmes, le montant estimatif de ce lot s'élevant à 7 000 €.

⁴⁴ La passation de ces marchés a été effectuée en 2017 et 2018, hors période de contrôle.

Graphique n° 2 : Répartition du coût global HT sur l'opération



Source : CRC, d'après communauté de communes Pré-Bocage Intercom

Les coûts prévisionnels apparaissent donc globalement respectés lors de l'exécution de l'opération.

3.4.4 Une fin d'exécution des marchés sans garanties suffisantes pour la levée des réserves

Le chantier du PSLA de Val d'Arry a démarré le 22 juin 2020. Initialement prévu pour une durée de 12 mois avec une date de fin de chantier fixée au 10 juin 2021⁴⁵, un second ordre de service pris ce jour même (10 juin 2021) le prolonge d'un mois, jusqu'au 9 juillet 2021.

Les comptes rendus de chantier sont réguliers et précis (47 au total, 79 pour le PSLA Villers-Bocage). L'exécution n'appelle pas de remarque jusqu'à la phase de réception des ouvrages.

3.4.4.1 Une levée des réserves très tardive

En l'absence de dispositions particulières du CCAP, s'applique l'article 41.6 du cahier des clauses administratives générale (CCAG) travaux : « *lorsque la réception est assortie de réserves, l'entrepreneur doit remédier aux imperfections et malfaçons correspondantes dans le délai fixé par la personne responsable du marché ou, en l'absence d'un tel délai, trois mois (...) avant l'expiration du délai de garantie défini à l'article 44-1* ».

⁴⁵ Terme des délais d'exécution fixé par l'article 6.1 du CCAP et l'ordre de service n° 1.

Pour le PSLA de Val d'Arry, l'opération préalable à la réception a été réalisée par le maître d'œuvre le 24 juin 2021, et les procès-verbaux (PV) de réception des travaux ont été établis le 9 juillet 2021 pour l'ensemble des 16 lots. Tous ont été réceptionnés avec réserves. La date limite de levée des réserves a été fixée au 30 juillet 2021. Les réserves n'ont finalement été levées qu'en juin 2022 (formulaires « EXE 8 » datés du 24 juin 2022 pour tous les lots), mais le président de la communauté de communes n'a signé ces PV de réception que le 20 décembre 2022 (formulaires « EXE 9 »).

Une situation similaire se retrouve pour le chantier du PSLA de Villers-Bocage. Le chantier a démarré le 24 septembre 2020, pour une durée d'exécution de 18 mois, prolongée par un ordre de service au 20 mai 2022. L'opération préalable à la réception a été réalisée par le maître d'œuvre le 19 mai 2022, et les procès-verbaux de réception des travaux ont été établis le lundi 23 mai 2022 pour l'ensemble des 16 lots. Sur ces lots, 12 ont été réceptionnés avec réserves. La date limite de levée des réserves a été fixée au 30 juin 2022 (au 10 juin pour les lots 1 et 9).

Ces réserves ont été levées dans les délais pour quatre lots. Mais quatre autres lots n'ont vu leurs réserves levées qu'en novembre 2022, un lot en mars 2023 et deux autres en juin 2023, soit un an après la date limite de levée des réserves.

La communauté de communes a par ailleurs engagé plusieurs mises en demeure avec l'une d'entre elles, titulaire du lot 12 « Peinture » sur le chantier du PSLA Villers-Bocage, pour inexécution des travaux nécessaires à la levée des réserves, qui se sont finalement soldées par la résiliation du marché⁴⁶. Des difficultés réciproques avaient déjà été rencontrées avec cette entreprise, dans le cadre du mandatement des deux premiers paiements de la prestation⁴⁷.

Ces réserves se sont révélées compatibles avec une mise en service du bâtiment⁴⁸. En effet, le PSLA de Val d'Arry a pu accueillir des professionnels de santé dès juillet 2021 et celui de Villers-Bocage a été occupé par les professionnels de santé dès le 23 mai 2022.

La communauté de communes indique que cette occupation a contribué à ralentir la levée des réserves émises, rendant les interventions des entreprises plus complexes à planifier.

3.4.4.2 Des décomptes généraux et définitifs soldés avant la levée des réserves

Les dates de signatures des décomptes généraux et définitifs (DGD) pour le PSLA Villers-Bocage ne correspondent à aucune cohérence particulière avec les dates de levée de

⁴⁶ Trois mises en demeure ont été envoyées et sont restées sans réponse. Le lot a été résilié à compter du 10 octobre 2022, un décompte général définitif intégrant une moins-value de 5 802,20 € HT correspondant aux prestations non exécutées a été validé par les parties. Les travaux ont été réalisés par une entreprise tierce pour un coût de 7 922,56 € HT (moins-value du lot 12 comprise).

⁴⁷ Cf. Courrier de Pré-Bocage Intercom du jeudi 3 mars 2022, lettre de mise en demeure de l'avocat du titulaire du 3 mars 2022.

⁴⁸ « La réception des travaux avant leur achèvement total est possible, à condition que les travaux restant à réaliser demeurent mineurs et qu'ils puissent être exécutés sans compromettre la bonne utilisation de l'ouvrage. Le maître d'ouvrage ne doit, en effet, procéder à la réception des travaux que lorsque le but essentiel du contrat est atteint, c'est-à-dire, quand il est possible de prendre possession de l'ouvrage. Les travaux restant à exécuter doivent être d'une nature telle qu'ils puissent être exécutés sans apporter de gêne importante aux utilisateurs de l'ouvrage ». R.Q.E. n° 11141, J.O. Sénat 20 février 2020.

réserves : ainsi, celui du lot 1 est signé le 6 décembre 2022, alors que le formulaire de levée des réserves est signé le 27 juin 2023.

Les DGD associés à chaque lot ont été signés le 23 septembre 2021 pour le PSLA Val d'Arry, soit avant la levée de l'ensemble des réserves (postérieur à la date limite de levée des réserves, mais antérieur à la levée effective de l'ensemble des réserves).

Pourtant, le CCAP indique que « *par dérogation à l'article 13.4.2 du CCAG Travaux, lorsque la réception est prononcée avec réserves et que les réserves ne sont pas levées au moment de l'établissement du décompte général, le représentant du pouvoir adjudicateur ne signe le projet de décompte général qu'après la levée de la dernière des réserves* ».

3.4.4.3 Pas de garantie financière mise en œuvre

Pour le PSLA Val d'Arry, un délai de près de 11 mois court entre la date-butoir de levée des réserves fixées par la communauté de communes, le 30 juillet 2021 et la levée effective en juin 2022. Pour le PSLA Villers-Bocage, les dates-butoir étaient les 10 et 30 juin 2022, contre trois lots rendus conformes en mars et juin 2023.

Le CCAP n'a pas prévu expressément de pénalités pour non-levée de réserves dans les délais impartis, ce qui les exclut, puisque le CCAG n'en prévoit pas⁴⁹.

Pour la mise en conformité après réception des ouvrages, des garanties contractuelles sont prévues sous forme d'une retenue de garantie, qui peut être remplacée par une caution personnelle et solidaire ou une garantie « à première demande ». En fonction des lots, les trois mécanismes ont été utilisés.

Bien que prévus dans les documents, il apparaît toutefois des pièces recueillies que ces dispositions n'ont pas été mises en œuvre le moment venu.

Les DGD ayant été signés, la totalité des montants financiers des lots ont été soldés. Cinq des sept lots du PSLA de Villers-Bocage concernés par une levée des réserves postérieure à la date-butoir fixée avaient été intégralement mandatés antérieurement à la levée effective des réserves (lots 1, 5, 9, 14 et 15)⁵⁰. Concernant le PSLA Val d'Arry, ce sont 9 lots qui ont été intégralement mandatés antérieurement à la date de levée collective des réserves du 24 juin 2022 (lots 3, 5, 79, 10, 17 intégralement mandatés en 2021, lots 2, 4, 6 mandatés en mars et mai 2022). Toutefois, la levée collective ne concernait qu'une partie des lots.

Cette situation de libération de la garantie avant la levée des réserves a privé la communauté de communes d'un levier financier contractuel qui aurait garanti l'intervention nécessaire des sociétés en cause.

⁴⁹ Conseil d'État, Chambres réunies, 13 décembre 2024, 489720.

⁵⁰ Lot 1 intégralement mandaté au 14 octobre 2022, formulaire EXE 8 de levée des réserves signé le 13 juin 2023. Lots 5 et 9 intégralement mandatés au 14 octobre 2022, formulaire EXE 8 de levée des réserves signé le 22 novembre 2022.

Lot 14 intégralement mandaté au 24 juin 2022, formulaire EXE 8 de levée des réserves signé le 17 mars 2023.

Lot 15 intégralement mandaté au 7 octobre 2022, formulaire EXE 8 de levée des réserves signé le 22 novembre 2022.

En outre, les pénalités pour non-respect des clauses contractuelles, énoncées à l'article 6.4.2 du CCAP Val d'Arry et 7.4.2 de celui de Villers-Bocage⁵¹ n'ont pas été mises en œuvre. Les comptes-rendus de chantier attestent d'absences ponctuelles qui n'ont en réalité pas été sanctionnées par l'application de la pénalité afférente. Or, aucune décision formelle d'exonération n'a été prise en ce sens.

Les pratiques de la communauté de communes Pré-Bocage Intercom dans cette phase finale d'exécution des marchés de travaux l'ont exposé à des risques financiers et juridiques.

Aussi, la chambre lui recommande de veiller à mieux préserver ses intérêts contractuels.

Recommandation régularité n° 4 : Veiller à préserver les intérêts financiers de la communauté de communes en mettant en œuvre les garanties contractuelles prévues (dispositions du cahier des clauses administratives particulières du marché).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En dépit de moyens réduits, le pilotage général de la commande publique présente une organisation cohérente, qui serait conforté par la mise en place d'une nomenclature des achats. La communauté de communes doit veiller à respecter l'obligation de publier ses données essentielles de la commande publique. Le champ de la mise en concurrence doit encore être élargi à certains achats qui devraient en relever. Si la passation des opérations de travaux examinées n'appelle pas de remarque, la procédure de levée des réserves n'est pas de nature présenter des garanties suffisantes pour préserver les intérêts de la communauté de communes.

⁵¹ « En complément de l'article 20 du CCAG, en cas d'absence aux réunions de chantier, le maître d'ouvrage appliquera sur le décompte une pénalité par absence constatée de 75 € (Soixante-quinze euros).

ANNEXES

Annexe n° 1 : Les compétences	45
Annexe n° 2 : Glossaire.....	46

Annexe n° 1 : Les compétences

Compétences obligatoires	Compétences supplémentaires
Aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire	Protection et mise en valeur de l'environnement d'intérêt communautaire
Développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17	Politique du logement et du cadre de vie
Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage	Création ou aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire
Gestion des déchets	Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire
Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations	Agences postales
	Assainissement non collectif des eaux usées
	Points « info 14 »
	Insertion des jeunes
	Habilitation actes d'urbanisme
	Action sociale
	Organisation de la mobilité
	Autres compétences : maisons de services au publics, espaces publics numériques, habilitations aux actes d'urbanisme, production d'énergie renouvelables

Source : CRC, d'après les arrêtés préfectoraux

Annexe n° 2 : Glossaire

Sigle	Désignation
AC	Attribution de compensation
AMO	Assistance à maîtrise d'ouvrage
CAF	Capacité d'autofinancement
CAO	Commission d'appel d'offres
CC	Communauté de communes
CCAG	Cahier des clauses administratives générales
CCAP	Cahier des clauses administratives particulières
CCP	Code de la commande publique
CCTP	Cahier des clauses techniques particulières
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CLECT	Commission locale d'évaluation des charges transférées
DECP	Données essentielles de la commande publique
DGD	Décompte global définitif
DSP	Délégation de service public
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ETP	Équivalent temps plein
HT	Hors taxes
JORF	Journal officiel de la République française
MAPA	Marché à procédure adaptée
MOE	Maîtrise d'œuvre
PSLA	Pôle de santé libéral ambulatoire
PV	Procès-verbal
RAR	Reste à réaliser
ROP	Rapport d'orientation budgétaire
SEROC	Syndicat mixte de traitement et de valorisation des déchets ménagers de la Région Ouest Calvados
SPANC	Service public d'assainissement non collectif
UGAP	Union des Groupements d'achats Publics
UNMCT	Union normande des centres maritimes et touristique
VA	Val d'Arry
VB	Villers-Bocage
ZA	Zone d'activité

Chambre régionale
des comptes
Normandie



La Présidente de la communauté de communes Pré-Bocage Intercom (élue en mars 2026) et son prédécesseur n'ont pas transmis de réponse au rapport d'observations définitives.

Chambre régionale
des comptes
Normandie



« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

Chambre régionale des comptes Normandie

21 rue Bouquet

CS 11110

76174 ROUEN Cedex

Tél. : 02 35 07 92 00

www.ccomptes.fr/fr/crc-normandie