



NOTIFICATION FINALE  
DU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

sur la gestion de Vannes Agglo

au cours des exercices 2011 et suivants

INTEGRANT LA REPONSE REÇUE DANS LE DELAI LEGAL

SOMMAIRE

Rapport d'observations définitives	p. 1 à 69
Réponse de M. Pierre LE BODO, président	p. 70 à 89

## SOMMAIRE

<b>1. PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION</b>	<b>8</b>
1.1. LE PERIMETRE DE L'AGGLOMERATION	8
1.2. LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE	8
1.3. LA MUTUALISATION	12
<b>2. LA GESTION BUDGETAIRE, COMPTABLE ET FINANCIERE</b>	<b>18</b>
2.1. L'ENVIRONNEMENT FINANCIER ET LA STRUCTURE BUDGETAIRE	18
2.2. L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIERE	19
2.3. LA SITUATION FINANCIERE DE VANNES AGGLO	20
<b>3. LES RESSOURCES HUMAINES</b>	<b>25</b>
3.1. EFFECTIFS ET GESTION DES RECRUTEMENTS ET DES CARRIERES	25
3.2. LA REMUNERATION	27
3.3. L'ACTION SOCIALE	28
3.4. LE TEMPS DE TRAVAIL ET LE REGIME DES CONGES	28
3.5. L'ABSENTEISME	29
<b>4. L'AEROPORT DE VANNES</b>	<b>29</b>
4.1. PRESENTATION DE L'AEROPORT	29
4.2. LES CONTRATS DE DELEGATION DE SERVICE PUBLIC	30
4.3. UN BUDGET ANNEXE « AEROPORT » INCOMPLET	37
<b>5. LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE</b>	<b>40</b>
5.1. LES AIDES DIRECTES APPORTEES AUX COMMUNES ET AUX ENTREPRISES	40
5.2. L'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES SUR LE TERRITOIRE DE VANNES AGGLO	42
5.3. LES ZONES D'ACTIVITES	47
5.4. LE PRODUIT DE LA FISCALITE DES ENTREPRISES	48
<b>6. LA POLITIQUE SPORTIVE DE VANNES AGGLOMERATION</b>	<b>49</b>
6.1. D'UNE COMPETENCE EN MATIERE D'EQUIPEMENTS SPORTIFS A LA DEFINITION D'UNE VERITABLE POLITIQUE SPORTIVE	49
6.2. LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE SPORTIVE	50

**Vannes Agglo**

**OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA CHAMBRE REGIONALE  
DES COMPTES DE BRETAGNE**

**Exercices 2011 et suivants**

La chambre régionale des comptes de Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, à l'examen de la gestion de Vannes Agglo à compter de l'exercice 2011. Ce contrôle a été ouvert par lettres des 26 mai et 24 juin 2015.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 25 janvier 2016 avec M. Pierre le Bodo, président de Vannes Agglo, et le 29 janvier 2016 avec M. François Goulard, un de ses prédécesseurs. Deux lettres de fin de contrôle ont été transmises à MM. Gilles Auvray et René Mazier, ordonnateurs successifs sur la période du 21 avril au 14 novembre 2011.

La chambre, lors de sa séance du 4 février 2016, a formulé des observations provisoires qui ont été adressées au président actuel et à M. Goulard, ancien ordonnateur, le 23 mars 2016. Des extraits ont été transmis aux tiers concernés.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 21 juin 2016, a arrêté ses observations définitives.

## RÉSUMÉ

La communauté d'agglomération du pays de Vannes a pris la dénomination de « Vannes Agglo » le 1<sup>er</sup> janvier 2010. Elle comprend 23 communes depuis 1<sup>er</sup> janvier 2016, après la fusion des communes de Theix et de Noyal à la même date. Sa population est de 141 053 habitants<sup>1</sup>.

Vannes Agglo est un territoire faiblement intégré dont le projet communautaire reste à développer. Notamment, son coefficient d'intégration fiscale est nettement inférieur à la moyenne et le taux de reversement de la fiscalité vers les communes est en revanche plus élevé que la moyenne. Vannes Agglo est d'abord perçue par ses membres comme un prestataire de services gratuits. Le « projet de territoire » qui a été élaboré en 2014 par le bureau mais non soumis au conseil communautaire ne détaille pas de calendrier pour les objectifs définis, qui par ailleurs sont le plus souvent très généraux et non contraignants pour les communes. Un schéma de mutualisation est toutefois en cours de rédaction avec la création envisagée de services communs entre l'EPCI et les communes membres.

Durant la période 2011-2014, Vannes Agglo a réalisé des dépenses d'équipement et versé des subventions d'investissement à hauteur de 60 M€, dont 77 % ont pu être financés par des ressources propres. Au 31 décembre 2014, sa situation financière n'inspirait aucune inquiétude particulière. Bien qu'en légère baisse par rapport à 2011, la capacité d'autofinancement du budget principal était satisfaisante (21,1 % des produits de gestion) et l'endettement maîtrisé (capacité de désendettement de 2,4 années).

Toutefois, la prospective financière adoptée par le bureau communautaire le 7 novembre 2015 pour la période 2015-2020 conduirait, si elle était exécutée, à une dégradation significative de l'autofinancement et à un recours massif à l'emprunt, les ressources propres disponibles ne couvrant plus que 40 % des 77 M€ de dépenses d'investissement prévues.

A la seule exception de l'inventaire du patrimoine, la fiabilité des comptes de Vannes Agglo n'appelle aucune observation. La comptabilité d'engagement devra être complétée par un outil de suivi de la phase de mandatement des dépenses, permettant de veiller au respect du délai légal de paiement.

La gestion des ressources humaines appelle peu d'observations de la chambre. Si la durée annuelle du temps de travail est conforme, en apparence, à la loi, elle ne l'est pas en réalité pour les agents qui bénéficient d'un ou plusieurs jours de congés supplémentaires en raison de leur ancienneté au sein de la collectivité.

<sup>1</sup> Source Insee, Population totale - base : population légale millésimée 2013

La gestion de l'aéroport de Vannes-Golfe du Morbihan est déléguée depuis 2008 à une entreprise privée. Son activité est relativement modeste et est essentiellement axée sur l'aviation de loisirs et d'affaires. Alors même que les résultats du délégataire sont largement positifs, la contribution qui lui est versée par Vannes Agglo est en hausse sur la période. Le contrat de délégation doit être mieux suivi par Vannes Agglo. D'une part, une partie de la redevance due par le délégataire au titre des exercices 2011 et suivants n'avait pas été versée début 2016. D'autre part, les modalités de remboursement par l'Etat via le délégataire des dépenses d'investissements liées aux missions régaliennes avancées par Vannes Agglo, en forte hausse ces dernières années, sont particulièrement imprécises et non sécurisées. Le budget annexe est incomplet et ne permet pas de retracer l'ensemble des produits et charges qui concernent l'aéroport.

Le développement économique est une compétence importante pour Vannes Agglo qui se traduit essentiellement par la gestion de six zones d'activités communautaires, pour un stock de terrains dont la commercialisation a été fortement ralentie en 2013 et 2014. Les aides directes aux entreprises ou aux communes pour la commercialisation de zones communales sont faibles et ne représentent pas une charge importante pour Vannes Agglo. L'EPCI dispose de deux outils pour l'action de développement économique : un service « économie et tourisme » chargé notamment de la commercialisation des zones mais aussi une agence de développement économique, VIPE, qu'elle finance partiellement et qui gère ses deux pépinières d'entreprises dans le cadre d'une délégation de service public.

Allant au-delà de sa compétence originelle en matière d'équipements sportifs d'intérêt communautaire, Vannes Agglo a défini en juin 2011 une véritable politique sportive. Les principaux volets de cette politique, notamment le nautisme, via la création d'une régie personnalisée, et l'élaboration d'un schéma directeur des équipements sportifs, ont été mis en œuvre. Compte tenu de leur intérêt communautaire, il reste néanmoins à concrétiser le transfert des deux piscines gérées par la commune de Vannes au futur établissement public de coopération intercommunale qui sera issu de la fusion entre Vannes Agglo, la communauté de communes du Loch et la communauté de communes de la Presqu'île de Rhuys.



## **Recommandations**

Sur le fondement des observations du rapport, la chambre formule les recommandations suivantes :

### **RECOMMANDATION N° 1**

Rédiger un document récapitulatif des compétences exercées en précisant, le cas échéant, les équipements ou les zones s'étant vus reconnaître un intérêt communautaire (cf. § 1.2.5)

### **RECOMMANDATION N° 2**

Créer un service commun "instructions du droit des sols" en application de l'article L. 5211-4-2 du CGCT (cf. § 1.3.1.2.1)

### **RECOMMANDATION N° 3**

Améliorer l'exploitation de l'outil de suivi du délai de mandatement (cf. § 2.1.2)

### **RECOMMANDATION N° 4**

Tenir un débat d'orientations budgétaires répondant aux exigences de l'article L.2312-1 du CGCT (cf. § 2.2.1)

### **RECOMMANDATION N° 5**

Mettre en place une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) (cf. § 3.1.2)

### **RECOMMANDATION N° 6**

Supprimer le système de congés supplémentaires accordés aux agents disposant d'une ancienneté d'au moins 12 ans au sein de la collectivité (cf. § 3.3)

### **RECOMMANDATION N° 7**

Contrôler l'exécution du contrat de délégation de service public Aéroport en ce qui concerne (cf. § 4.2.6) :

- \* la conformité des rapports d'activités
- \* le calcul de la redevance variable versée par le délégataire
- \* le remboursement des dépenses d'investissement liées aux missions régaliennes

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

## 1. PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION

### 1.1. LE PERIMETRE DE L'AGGLOMERATION

Succédant au district du Pays de Vannes créé en 1991, la communauté d'agglomération du Pays de Vannes (CAPV) a été créée 1<sup>er</sup> janvier 2001. Elle a été renommée le 1<sup>er</sup> janvier 2010 Vannes Agglo. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, elle comprend 23 communes, avec une population de 141 053 habitants. Sa superficie est de 521 km<sup>2</sup> et la densité est de 259 habitants au km<sup>2</sup>.

Vannes Agglo est constituée essentiellement de communes périurbaines ou rurales autour de la ville-centre, Vannes, qui concentre 40 % de la population et l'essentiel de l'activité économique. Celle-ci est principalement orientée vers le commerce, le tourisme et les services. L'industrie est relativement peu développée à l'exception d'un groupe de fabrication de pneumatiques et de quelques entreprises du secteur agro-alimentaire et du nautisme. L'agglomération cherche à accueillir des entreprises de haute technologie et à forte valeur ajoutée qui seraient attirées notamment par le cadre de vie offert par le golfe du Morbihan.

La composition sociologique de la population présente des particularités par rapport à celle du département dans son ensemble. Ainsi, la part des cadres et professions intellectuelles supérieures est nettement supérieure (8,3 % contre 5,7 % pour le département), la part des professions intermédiaires également (15 % contre 12,6 %). En revanche, la population ouvrière est moins représentée (10,7 % contre 15,3 %).

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) impose un seuil de 15 000 habitants minimum pour les communautés de communes. Celles qui avaient une population inférieure devront donc pour le 1<sup>er</sup> janvier 2017 rejoindre un groupement avec la taille critique. La nouvelle carte arrêtée en mars 2016 par le Préfet ramène ainsi le nombre d'intercommunalités de 21 à 12 dans le Morbihan. Il en résulte notamment le regroupement de Vannes Agglo, de la communauté de communes de la presqu'île de Rhuy (5 communes/13 522 habitants) et de la communauté de communes de Loch (6 communes/13 447habitants<sup>2</sup>).

### 1.2. LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE

#### 1.2.1.- Le taux de reversement des contributions fiscales

Le taux de reversement aux communes des contributions fiscales (hors taxes enlèvement ordures ménagères qui sont fléchées), s'il a diminué sur la période, passant de 68 % en 2011 à 60% en 2013 comme en 2014, reste élevé comparativement à la moyenne des EPCI bretons, qui était de 50 % en 2013. Cela signifie que pour 10 € d'impôts directs, 6 € sont reversés aux communes et 4 € seulement sont conservés pour des projets communs, ce qui traduit une faible intégration communautaire.

---

<sup>2</sup> Chiffres INSEE 2012

#### 1.2.2. L'absence de pacte fiscal et financier

Si le pacte financier et fiscal n'est pas obligatoire d'une manière générale<sup>3</sup>, il constitue un outil stratégique important, qui vise, en organisant les relations financières entre l'EPCI et ses communes membres, à mettre en adéquation les orientations définies dans le projet de territoire et la répartition des moyens au sein de l'ensemble communautaire.

Le Conseil Communautaire a délibéré à plusieurs reprises sur les éléments de partage des ressources entre la communauté et les communes mais sans que ceux-ci soient regroupés dans un document unique. Celui-ci est toutefois envisagé à l'issue de la fusion de Vannes Agglo avec deux autres EPCI à compter du 1er janvier 2017.

#### 1.2.3. Le coefficient d'intégration fiscale de Vannes Agglo

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) permet de mesurer l'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements (article L. 5211-30 du CGCT). Le coefficient d'intégration fiscale est faible à Vannes Agglo si on considère le ratio moyen.

	2011	2012	2013	2014
CIF Vannes Agglo	0,263	0,251	0,258	0,264
CIF moy. des CA	0,328	0,337	0,337	0,342

#### 1.2.4. Le projet communautaire

##### 1.2.4.1. L'absence d'un réel projet de territoire communautaire

Le projet de territoire est un document stratégique<sup>4</sup> exprimant la vision de l'avenir d'un EPCI à fiscalité propre. Construit comme un outil efficace de déploiement des stratégies des intercommunalités, il doit permettre de formaliser et d'énoncer clairement les ambitions de la structure, et de conférer du sens et de la cohérence à l'action intercommunale, en favorisant une approche de développement intégré.

A la suite des élections municipales de 2014, un projet de territoire a été adopté par le bureau de l'EPCI. Il s'agit d'un document qui expose essentiellement les grandes lignes des politiques passées en les prolongeant sans entrer trop dans les détails. Consensuel, il fixe des objectifs essentiellement généraux sans plan d'action concret associé, sans indicateurs et sans calendrier.

<sup>3</sup> La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine l'a rendu obligatoire pour les intercommunalités signataires d'un contrat de ville. Il n'est donc pas impossible que le pacte financier et fiscal constitue à plus ou moins long terme une obligation légale pour l'ensemble des intercommunalités.

<sup>4</sup> A l'origine, il a été promu par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) de 1999, dite loi Voynet, qui ne l'a pour autant pas rendu obligatoire. Sa démarche de construction demeure donc entièrement volontaire.



Ainsi, pour le premier axe qui concerne le développement économique, les objectifs concernent le renforcement du cadre de vie en mettant par exemple en avant la singularité des îles *« qu'il convient de valoriser »*. De même, il est précisé qu'il faut maintenir un niveau élevé d'investissements publics afin de permettre *« un volume d'activités aux entreprises »* sans que leur nature soit précisée et que leurs montants soient estimés. Le quatrième axe évoque la mise en œuvre d'une *« politique touristique plus ambitieuse et harmonisée sur l'ensemble du territoire »* sans autre précision que la mutualisation de la taxe de séjour.

Des objectifs concrets existent parfois mais, faute de plan d'action, ils engagent peu les élus du bureau. Le troisième axe évoque la création d'un équipement de congrès mais sans coût estimatif et sans calendrier prévisionnel. De même, il est indiqué dans le cadre du quatrième axe la création d'un centre d'interprétation et d'animation du patrimoine sans autre précision. Lorsque les objectifs sont plus précis, il s'agit souvent de la poursuite d'actions déjà engagées, telles que le soutien de Vannes Agglo aux acteurs économiques et à l'agence de développement VIPE.

Enfin, ce projet n'a pas été adopté par le conseil communautaire ce qui limite sa portée, notamment concernant l'objectif de maintien de la fiscalité des entreprises qui est mis en avant.

Au final, il s'agit d'un document dont le caractère incomplet est assumé. Il mentionne en effet la nécessité d'un *« travail technique complémentaire »* et précise que sa mise en œuvre *« sera échelonnée dans le temps en fonction du contexte et des opportunités financières encore incertaines »*.

Le projet de territoire a été complété par une note interne du président et du directeur général en mars 2015 détaillant pour les services de Vannes Agglo les différentes actions à mettre en œuvre. Mais ce document ne reprend pas la totalité des actions citées dans le projet de territoire comme par exemple la réalisation d'un palais des congrès. Il ne comprend pas non plus d'échéancier précis.

#### 1.2.4.2. Le conseil de développement

La loi NOTRe crée un conseil de développement dans les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants, composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre de l'établissement public. Il doit être consulté sur l'élaboration du projet de territoire, sur les documents de prospective et de planification résultant de ce projet, ainsi que sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale. Il peut donner son avis ou être consulté sur toute autre question relative à ce périmètre.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique qu'il existe déjà un conseil de développement au sein du Pays de Vannes qui couvre un territoire plus large que celui de l'agglomération. Pour autant, il indique qu'une telle structure sera mise en place à l'issue de la fusion le 1er janvier 2017 de Vannes Agglo avec deux autres communautés de communes.

#### 1.2.5. Des compétences difficiles à appréhender

Les statuts sont compilés et présentés par les services de Vannes Agglo dans un document interne comportant de nombreuses lacunes, qui mettent en cause sa fiabilité et son utilité opérationnelle.

Ce document ne coïncide pas exactement avec les statuts validés par le Préfet, qui seuls font foi. Par exemple, l'arrêté préfectoral du 26 novembre 2004 évoque nommément la base nautique de Séné comme étant d'intérêt communautaire. Or celle-ci n'est pas mentionnée dans le document interne. De même, celui-ci ne vise pas tous les arrêtés préfectoraux modifiant les statuts. Il manque par exemple l'arrêté préfectoral du 9 août 2012 qui liste de nouvelles compétences facultatives comme la compétence nautisme.

Surtout, ce document de synthèse ne permet pas une compréhension du périmètre des compétences de Vannes Agglo. L'intitulé de celles-ci est parfois très vague. Ainsi, la compétence « actions foncières » n'est pas précisée. Il n'est pas mentionné notamment s'il s'agit d'une compétence de portage foncier au profit des communes ou s'il s'agit d'une compétence pour le profit propre de la communauté.

Il fait également référence à des compétences dont l'exercice est subordonné à la reconnaissance par le conseil communautaire d'un « intérêt communautaire ». Même si celui-ci n'a pas à être précisé obligatoirement dans les statuts d'une communauté d'agglomération, il permet néanmoins de mieux appréhender le périmètre d'une compétence. La compétence « *gestion des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire* » est mentionnée sans que l'on sache quels équipements sont concernés.

Enfin, il apparaît parfois que l'intérêt communautaire n'est même pas défini par une délibération. Le conseil communautaire du 23 juin 2011 a défini d'intérêt communautaire « les nouveaux équipements bases nautiques du territoire ». En revanche, parmi les quatre anciennes bases, seule celle de Séné a fait l'objet d'une délibération.

La chambre recommande la tenue d'un document conforme aux arrêtés préfectoraux et aux délibérations du conseil, détaillant l'ensemble des compétences, et précisant s'il y a lieu l'intérêt communautaire. Dans sa réponse, Vannes Agglo indique que la fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2017 des trois EPCI imposera une réécriture des statuts qui permettra alors de clarifier les périmètres de compétences de la nouvelle agglomération.

### 1.2.6. Les modifications introduites par la loi NOTRe

La loi 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république supprime l'intérêt communautaire pour les actions de développement économique et les zones d'activité économique. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, la totalité des zones d'activités communales, même celles qui sont déjà entièrement occupées, devront être transférées à Vannes Agglo. La promotion du tourisme, la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, la collecte et le traitement des déchets ménagers de même que la création et la gestion de maisons de services au public ont vocation à être exercés par les établissements publics intercommunaux suivant un calendrier échelonné. Le transfert aux communautés d'agglomération des compétences communales en matière d'eau et d'assainissement devra être effectif au 1<sup>er</sup> janvier 2020<sup>5</sup>. Les statuts de Vannes Agglo ont été modifiés en décembre 2015 en ce sens. Une commission devra se réunir en 2016 afin d'évaluer les charges transférées, notamment pour l'entretien des zones communales dont Vannes Agglo aura la charge désormais. Dans sa réponse, l'ordonnateur évoque le caractère imprécis de la compétence développement économique et par conséquent des charges qui doivent être transférées. Il indique notamment que par délibération du 18 février 2016, le conseil communautaire a décidé de constituer un groupement de commandes avec les communautés de communes du Loc'h et de la presqu'île de Rhuys avec pour objectif le lancement d'un marché d'études portant sur le recensement des zones communales et communautaires existantes et l'évaluation des charges qui devront être transférées à la future communauté à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017.

### 1.3. LA MUTUALISATION

#### 1.3.1. Les mutualisations existantes au sein de Vannes Agglo

##### 1.3.1.1. Les mutualisations fonctionnelles

Contrairement à d'autres EPCI dans la région de taille comparable, il n'existe pas de mutualisations fonctionnelles entre la ville-centre et Vannes Agglo. Sur les sept agglomérations bretonnes de taille comparable ou supérieure, cinq ont par exemple un directeur général des services commun avec la ville-centre. A l'inverse, la commune de Vannes et Vannes Agglo ont chacune des administrations propres et indépendantes sans services communs aux deux collectivités.

##### 1.3.1.2. Les mutualisations opérationnelles au sein de Vannes Agglo

En matière de services opérationnels, les « mutualisations » ont trait principalement aux conseils et à l'assistance dans des domaines touchés par un besoin d'adaptation suite à des évolutions de cadre juridique et en réponse au désengagement de l'Etat. Il s'agit majoritairement de services, proposés sans contrepartie financière.

<sup>5</sup> Article 64 IV 1 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.



1.3.1.2.1. *Le service instruction des droits des sols*

L'instruction des permis de construire a longtemps été assurée gratuitement par les services de l'Etat. Ce dernier a toutefois réduit progressivement le champ de cet accompagnement. La loi du 24 mars 2014 dite loi Alur a mis fin au 1<sup>er</sup> juillet 2015 à la mise à disposition gratuite des services de l'Etat à toutes communes compétentes dès lors qu'elles appartiennent à une communauté de 10 000 habitants et plus.

L'instruction des dossiers relevant du droit des sols est régie par les articles R. 410-5 et R. 423-15 du code de l'urbanisme. Seuls les services de la commune, les services d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités, les services d'un syndicat mixte ne constituant pas un groupement de collectivités, une agence départementale créée en application de l'article L. 5511-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), ainsi que les services de l'Etat, lorsque la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) remplissent les conditions fixées à l'article L. 422-8, peuvent instruire les dossiers relevant du droit des sols. Cette liste est exhaustive et restrictive<sup>6</sup>. Les prestataires privés sont donc exclus du cadre réglementaire.

Le service instruction des droits des sols de Vannes Agglo a été créé en 2009. Constitué exclusivement d'agents intercommunaux, 16 agents pour 14 ETP, il assure gratuitement l'instruction du droit des sols de communes membres et des prestations de conseil architectural. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2015, le service assure également des prestations identiques mais à titre payant, pour les communes de trois communautés de communes voisines<sup>7</sup>. L'article L. 5216-7-1 du CGCT permet en effet à une commune de confier la gestion d'un service à une communauté d'agglomération extérieure. Les dispositions financières conventionnelles prévoient le versement d'une contribution annuelle par la commune concernée en fonction du nombre d'actes réalisés à son profit. Le coût total pour les trente communes regroupées dans ces trois EPCI a été estimé à 403 869 €. Un budget annexe a été créé dans le respect des dispositions de l'article L. 5211-56 du CGCT qui définissent le cadre budgétaire et comptable applicable aux prestations de services réalisées par les EPCI.

Depuis le 22 juin 2015, l'instruction du droit des sols apparaît dans les statuts. Toutefois, il ne s'agit pas à proprement parler d'une compétence qui aurait été transférée. Le pouvoir d'accorder un permis de construire demeure au maire de la commune. Seule l'instruction est déléguée à Vannes Agglo. Cette mission pourrait en revanche entrer dans le cadre d'un service commun. L'article L. 5211-4-2 du CGCT dans sa rédaction actuelle indique en effet : *« un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, une ou plusieurs de ses communes membres et, le cas échéant, un ou plusieurs des établissements publics rattachés à un ou plusieurs d'entre eux, peuvent se doter de services communs, chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles, dont l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'Etat »*.

<sup>6</sup> Réponse du Ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité publiée dans le JO Sénat du 19/11/2014- page 8375.

<sup>7</sup> Celle d'Arc Sud Bretagne, de la CC presqu'île de Rhuys et de la CC de Questembert.

La chambre recommande la création d'un service commun qui serait financé soit par des facturations aux communes bénéficiaires, soit par une réfaction de l'attribution de compensation, sans qu'il y ait besoin de moyens supplémentaires. En toute rigueur, ce service devrait facturer ses prestations de la même manière à l'ensemble des communes qu'elles fassent partie de Vannes Agglo ou non. Par équité, il conviendrait donc de répartir la charge sur l'ensemble des communes bénéficiaires. Dans l'hypothèse d'un maintien de la gratuité du service pour les communes membres, Vannes Agglo pourrait perdre 140 000 € à la suite de l'intégration de la CC de la presqu'île de Rhuys dans son périmètre à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017.

#### *1.3.1.2.2 Le conseil en aménagement et en urbanisme*

Le service « conseil en aménagement et en urbanisme » assiste les communes qui le souhaitent pour l'élaboration des PLU, des référentiels urbains et pour des opérations d'aménagement. Il existe depuis 2006 et mobilise 1,2 ETP. Depuis sa création 44 conventions ont été signées au profit de 21 communes. Le coût du service était évalué à 57 400 € pour Vannes Agglo en 2014. Les prestations sont gratuites pour les communes ayant signé une convention alors qu'il s'agit d'une compétence non transférée et qui entre dans le champ concurrentiel.

La gratuité des prestations crée une inégalité vis-à-vis des communes qui n'ont pas signé de convention avec l'EPCI. A défaut d'appliquer une tarification par prestation, ces services sont de fait financés par toutes les communes de l'agglomération. Par ailleurs, les missions assurées par ce service sont susceptibles de l'être également par un prestataire privé. Il s'agit en effet notamment d'accompagner les communes dans leurs démarches pour réviser un PLU, en rédigeant par exemple les cahiers des charges des études, en fournissant des éléments nécessaires à leur lancement ou une assistance au choix de l'équipe d'étude, autant de tâches qui peuvent être assurées par des prestataires privés. Les prestations de conseil proposées par Vannes Agglo rentrent donc dans un champ concurrentiel. Afin de sécuriser le dispositif sur un plan juridique, cette activité pourrait donc être assurée par un service commun avec des prestations payantes.

#### *1.3.1.2.3 Assistance en veille foncière*

Une prestation d'assistance en opération de portage foncier est assurée depuis 2006 au profit des communes qui en font la demande. Deux agents s'occupent de ces opérations. 17 opérations de portage sont actuellement en cours pour un total de 3 307 442 € et 15 sont achevées. Elles ont concerné 15 communes sur 24 depuis la création du service. La prestation est gratuite alors que le portage foncier n'apparaît pas expressément dans les compétences de Vannes Agglo définies dans les statuts.



Afin de sécuriser le dispositif, les actions de portage au profit des communes pourraient être assimilées à des prestations de service payantes<sup>8</sup>. Il s'agit en effet d'opérations qui ont un coût important. Si effectivement, la commune s'engage à rembourser, dans un délai de sept ans maximum, le montant actualisé du prix du bien acquis par Vannes Agglo, des indemnités éventuellement versées aux propriétaires et ayants-droit, et des frais nécessaires à l'acquisition (géomètre, hypothèques, notaire, etc.), rien n'est en revanche écrit dans les conventions de portage sur les charges d'intérêt supportées par Vannes Agglo. Les montants des actualisations, assez faibles, ne neutralisent qu'en partie les charges d'intérêt. Dans les conventions, il est en effet précisé que le montant des paiements opérés par Vannes Agglo est actualisé selon « l'indice des prix à la consommation France entière ». Entre 2007 et 2014, soit une période correspondant à la durée maximale de portage, l'indice des prix à la consommation a évolué de seulement 10,2 %, soit un taux annuel de 1,4 %. Sur la même période les taux d'intérêt bancaires – marges comprises – n'ont jamais été inférieurs à 2,88 % par an, soit 22 % sur 7 ans. Certains emprunts ont même été souscrits par Vannes Agglo à un taux de 4,53 %.

L'indice retenu pour l'actualisation est donc très favorable aux communes. Pour un million d'euros de terrains qui auraient été acquis directement par les communes en 2007, les intérêts cumulés qu'elles auraient dû supporter seraient au minimum de 220 000 € alors que les montants correspondant à l'actualisation à verser à Vannes Agglo pour le portage n'atteignent que 102 000 €. Le gain pour les communes serait donc de près de 120 000 €. Le stock de terrains acquis par Vannes Agglo pour les communes au 31 décembre 2014 était de 5,026 M€. Dans l'hypothèse du portage d'un tel niveau de stock pendant sept ans, ce qui est la durée maximale mais aussi la durée de remboursement la plus couramment rencontrée, la perte théorique pour Vannes Agglo approcherait 600 000 €.

Dans sa réponse, Vannes Agglo reconnaît que l'indice choisi pour la représentation des coûts financiers qu'elle supporte est apparu à l'usage pas suffisamment pertinent et a donc été remplacé par délibération du 18 février 2016 par le coût moyen de l'encours de dette de l'agglomération.

#### *1.3.1.2.4. Le conseil en énergie partagée*

Le conseil en énergie partagée mobilise un agent communautaire à hauteur de 95 % de son temps de travail. 19 communes ont signé une convention avec Vannes Agglo pour des prestations ayant trait à la performance énergétique (bilan énergétique, accompagnement technique des projets de construction ou rénovation, accompagnement divers). Le service dont le coût de fonctionnement 2014 approche 35 000 € a été créé en 2008.

Ces prestations gratuites concernent 19 communes sur 24. Elles n'entrent pas dans le cadre d'une compétence transférée, ni dans le cadre d'un dispositif de mutualisation défini par la loi. La gratuité crée une inégalité entre les communes. S'agissant en outre d'une activité entrant dans le champ concurrentiel, elle devrait être sécurisée sur un plan juridique soit par un transfert de compétence, soit par la création d'un service commun.

<sup>8</sup> Un service commun a plus souvent trait à des actions qui peuvent être utilisées indifféremment par l'EPCI et les communes, ce qui n'est pas le cas pour les actions de portage.

*1.3.1.2.5. La gestion des déchets*

En 2002 Vannes agglo a étendu ses compétences à la collecte des déchets ménagers. Le transfert de cette compétence a donné lieu à la conclusion d'une convention notamment avec la commune de Vannes afin de préciser le régime spécifique réservé aux biens, équipements et services publics nécessaires à son exercice. La convention signée le 30 décembre 2002 a ainsi prévu la réalisation de prestations par la commune au bénéfice de l'agglomération avec une contrepartie financière basée sur la nature des prestations et la rémunération des 3 agents (0,8 ETP) mis à disposition par la ville. La mise à disposition des agents a évolué en 2014 ramenant les effectifs correspondants à 0,6 ETP pour un coût estimé à 23 500 €, avant de cesser en 2015. Il s'agissait d'une mutualisation ascendante, de la commune vers l'agglomération, à titre onéreux, contrairement à toutes les mutualisations descendantes décrites ci-dessus, qui elles sont gratuites.

*1.3.1.2.6. Mutualisation alternative*

Quelques groupements de commande ont été portés par Vannes Agglo. Ils ont concerné des marchés d'études sur l'analyse de besoins sociaux ou sur le pôle d'échange multimodal ainsi que l'achat d'abris pour voyageurs. Leur nombre et les montants concernés sont restés faibles sur la période.

**1.3.2. La démarche de Vannes Agglomération pour l'avenir**

**1.3.2.1. Le rapport relatif aux mutualisations entre les services de l'EPCI et ceux des communes membres**

L'article L. 5211-39-1 du CGCT introduit par la loi du 16 décembre 2010, impose au président de l'EPCI à fiscalité propre d'établir un rapport relatif aux mutualisations entre les services de l'EPCI et ceux des communes membres. Ce rapport doit comporter un schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat, qui analyse notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement. L'article 74 de la loi NOTRe a précisé le calendrier en prévoyant la transmission du schéma pour avis aux conseils municipaux au plus tard le 1er octobre 2015 et son approbation par l'organe délibérant de l'EPCI au plus tard le 31 décembre 2015. Le conseil communautaire a délibéré le 30 avril 2015 sur un état des lieux des mutualisations existantes mais force est de constater qu'à la date du 1er février 2016, le schéma de mutualisation n'avait toujours pas été présenté aux conseils municipaux.

### 1.3.2.2. La réflexion entreprise dans le cadre de l'élaboration du schéma de mutualisation

L'obligation d'élaborer un schéma de mutualisation a rendu nécessaire l'organisation d'un processus de réflexion visant à émettre des propositions. Vannes Agglo a missionné un cabinet extérieur, KPMG, pour mener ces études. Les réflexions des différents groupes de travail mis en place ont abouti à la formulation d'environ 70 propositions ou pistes d'investigations<sup>9</sup>. Elles touchent à la fois aux fonctions supports, aux services rendus à la population, à l'action sociale et aux services techniques.

Les négociations notamment avec la ville-centre sont toutefois rendues plus complexes par la question des transferts de compétence. La commune de Vannes souhaiterait en effet que soient transférés vers Vannes Agglo différents équipements comme le conservatoire à rayonnement départemental, les piscines, les médiathèques ce que ne souhaite pas a priori l'EPCI pour des raisons financières.

Le comité de pilotage réuni le 4 décembre 2015 a permis de confirmer les pistes de mutualisation retenues, à savoir notamment la création de plusieurs services communs entre Vannes et Vannes Agglo pour la commande publique ou le conseil juridique (hors RH et marchés publics) et l'animation des médiathèques avec la mise en réseau des fonds et la création d'un portail internet. Il s'agit de pistes encore modestes mais qui constituent néanmoins des avancées.

Les réflexions sur la mutualisation semblent être d'abord vécues comme une contrainte légale à laquelle faire face dans des délais qui ne tiendraient pas compte du calendrier de la réorganisation du territoire. La principale motivation est financière. Il s'agit par exemple de générer des recettes supplémentaires qui pourraient être obtenues par l'amélioration du coefficient d'intégration fiscale (CIF) via la mutualisation<sup>10</sup>, mais aussi de réaliser des économies dans la gestion des services. Pour la commune de Vannes, l'intérêt de la mutualisation résiderait davantage dans le transfert de charges à Vannes Agglo, comme celles relatives aux piscines, que dans la mise en commun de moyens qui permettraient d'optimiser les coûts pour l'ensemble des communes.

On relève également que les intérêts de la ville centre et de l'agglomération sont parfois difficiles à concilier dans un climat où les notions d'intérêt communautaire, de transfert de compétences et de mutualisation se juxtaposent. Les négociations se déroulent dans un rapport de force entre une ville centre puissante qui dispose de ressources humaines importantes et une agglomération qui doit initier cette coopération en incluant les autres communes du territoire. Dans le même temps la commune de Vannes se trouve face à une problématique de réorganisation de ses services qu'elle doit, pour optimiser son fonctionnement, articuler avec le schéma de mutualisation.

<sup>9</sup> Volet 2 du rapport de KPMG mai juin 2015

<sup>10</sup> Intervention du 30 avril 2015 devant l'assemblée communautaire voir PV



Au-delà de cet objectif financier, le projet de développement communautaire de Vannes Agglo ne transparait pas clairement. Ainsi le « projet de territoire » ne laisse que peu de place aux actions de mutualisations. La démarche initiée par l'EPCI en la matière a abouti à l'établissement d'une liste de propositions éparses qui ne permettent pas réellement d'identifier un fil conducteur dans la réflexion ou des orientations politiques clairement définies. L'agglomération s'est ainsi concentrée sur la reprise des compétences auparavant exercées par l'État comme l'urbanisme, l'ingénierie et l'expertise, sur l'internalisation de prestations actuellement externalisées, ainsi que sur des groupements de commandes. Sans projet de territoire abouti, sans un diagnostic qui engloberait l'ensemble du territoire, et sans émergence d'une culture administrative commune, la gestion mutualisée de ce territoire et la cohérence de l'action publique locale resteront des objectifs difficiles à atteindre.

## 2. LA GESTION BUDGETAIRE, COMPTABLE ET FINANCIERE

### 2.1. L'ENVIRONNEMENT FINANCIER ET LA STRUCTURE BUDGETAIRE

#### 2.1.1. L'environnement financier de Vannes Agglo

L'environnement financier de Vannes Agglo présente très peu de risques en raison du caractère très limité de ses engagements hors bilan (garanties d'emprunt et prises de participation).

La collectivité a externalisé la gestion de sept services par voie de délégation de service public. Outre les trois services faisant l'objet d'un budget annexe (transports, aéroport et très haut débit), cette externalisation concerne le centre aquatique de Surzur (cf. § 6.2.3.1), le golf de Baden (cf. § 6.2.3.2), le crématorium et la pépinière d'entreprises Créalis (cf. § 5.2.5).

Vannes Agglo a créé deux régies personnalisées gérant chacune un service public à caractère industriel et commercial :

- La « Régie de l'Équipement des Musiques Actuelles » (REMA)<sup>11</sup> pour l'exploitation d'une salle modulable de 600 places, de 5 studios de répétition et d'un studio d'enregistrement.
- La « Régie des Équipements Nautiques de Vannes Agglo » (RENA)<sup>12</sup> pour la gérer des bases nautiques communautaires (cf. § 6.2.2.2).

#### 2.1.2. La structure et la gestion budgétaires de Vannes Agglo

Outre le budget principal, le budget de Vannes Agglo comprenait, jusqu'en 2014, quatre budgets annexes dont trois établis suivant l'instruction budgétaire et comptable M4 (Transport, Aéroport et Très Haut Débit) et un en M14 (Zones d'activités). Depuis l'exercice 2015, il comprend deux budgets annexes supplémentaires. L'un correspond à la volonté de Vannes Agglo d'individualiser la gestion de la compétence « déchets » au sein d'un budget propre en M14, l'autre à l'obligation de retracer au sein d'un budget en M4 les opérations correspondant aux prestations payantes assurées par Vannes Agglo en matière d'autorisations du droit des sols au bénéfice de communes non membres et d'autres EPCI.

<sup>11</sup> dont le nom commercial est « L'Echo(n)ova ».

<sup>12</sup> dont le nom commercial est « 47° Nautik ».

En 2014, le budget principal représentait 73 % du total des recettes de fonctionnement tous budgets confondus, contre 14,5 % pour le budget Transports et 11,5 % pour le budget zone d'activités.

Si jusqu'en 2013, un tableau de programmation pluriannuelle des équipements était produit dans le cadre du débat d'orientation budgétaire (DOB), cet élément de prospective a disparu des DOB 2014 et 2015 avant d'être réintroduit en 2016. Dans le courant de l'année 2015, le service des finances a réalisé un document de prospective budgétaire pour la période 2015-2020. Si ce document a été validé par le bureau communautaire le 7 novembre 2015, il n'a pas été soumis, pour l'heure, au conseil communautaire.

Durant la période sous revue, Vannes Agglo a recouru à la procédure des autorisations de programmes-crédits de paiement (AP-CP) pour les programmes d'investissement représentant un volume financier important<sup>13</sup> ou les opérations d'équipement s'étalant sur au moins 3 ans<sup>14</sup>.

Vannes Agglo tient une comptabilité d'engagement dont la fiabilité a été améliorée par la mise en place récente du « bon de commande dématérialisé ». L'outil informatique utilisé mériterait toutefois d'être exploité de manière plus optimale afin que la collectivité puisse connaître le délai moyen de mandatement.

Les taux d'exécution budgétaire du budget principal et des budgets annexes sont satisfaisants tant en fonctionnement qu'en investissement.

## 2.2. L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIERE

### 2.2.1. La fiabilité de l'information comptable

La fiabilité des comptes de Vannes Agglo n'appelle pas d'observation à la seule exception de la discordance constatée entre l'inventaire du patrimoine établi par la collectivité et l'état de l'actif présenté par le comptable public. La chambre prend acte du rapprochement intervenu entre les services de Vannes Agglo et ceux de la trésorerie afin de régulariser ces anomalies et de la volonté de la collectivité de faire aboutir cette opération de régularisation avant la fin de l'année 2016.

### 2.2.2. La qualité de l'information financière et budgétaire

Les éléments d'information communiqués aux conseillers communautaires dans la perspective du DOB sont insuffisants au regard des exigences de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales. Ainsi, les membres de l'assemblée délibérante ne disposent d'aucune information sur l'autofinancement. L'information sur la dette se réduit au montant de l'encours au 31 décembre de l'année de l'exercice précédent, sans que soient abordées sa structure, ni l'évolution de l'endettement dans les années à venir. Vannes Agglo devra y remédier, en tenant compte des nouvelles exigences issues de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015.

<sup>13</sup> PLII 2010-2015 : 14,8 M€ - Aides à la pierre : 8,4 M€.

<sup>14</sup> centre aquatique de Surzur : 11,7 M€ - Salles des Musiques actuelles : 5,9 M€ - Extension du siège communautaire : 4,8 M€.



La présentation des différentes décisions budgétaires (budgets primitifs et supplémentaires, décisions modificatives et comptes administratifs) est conforme aux maquettes réglementaires, à l'exception notable des annexes obligatoires qui sont très incomplètes. Ainsi, plusieurs états<sup>15</sup> n'étaient pas joints au CA 2014 ou l'étaient de manière incomplète. A la suite des observations de la chambre, Vannes Agglo a régularisé la situation dès le compte administratif 2015.

Le rapport de présentation des comptes administratifs est complet. Il comporte des informations précises sur l'exécution budgétaire de l'année précédente tant en ce qui concerne le budget principal que les budgets annexes. Il en va de même des délibérations approuvant les budgets primitifs.

L'affectation des résultats est conforme aux dispositions de l'article L. 2311-5 du code général des collectivités territoriales.

### 2.3. LA SITUATION FINANCIERE DE VANNES AGGLO

Cf. tableaux en annexe n° 1

#### 2.3.1. Eléments d'analyse tous budgets confondus

##### 2.3.1.1. Résultat d'exécution et endettement

Le résultat d'exécution consolidé a nettement diminué entre 2011 et 2014 (passant de 15 M€ à 3 M€) du fait de la baisse significative du résultat de fonctionnement et d'un résultat d'investissement de plus en plus déficitaire. Cette évolution est due en très grande partie au budget principal dont les résultats de fonctionnement et d'investissement ont respectivement baissé de près de 5 M€ et 3 M€. L'augmentation respective de 2,2 M€ et 0,8 M€ du déficit d'investissement des budgets Zones d'activités et Transports constitue l'autre facteur explicatif. En 2015, malgré une nette dégradation des budgets annexes Aéroport et Zones d'activités, le résultat d'exécution consolidé s'est rétabli à hauteur de 7,3 M€ grâce aux meilleures performances du budget principal et du budget « transport » et à l'excédent du nouveau budget annexe Déchets.

Si l'encours de dette agrégé a augmenté, passant de 15,3 M€ au 1<sup>er</sup> janvier 2011 à 24,3 M€ au 31 décembre 2015, il reste à un niveau maîtrisé, la capacité de désendettement de Vannes Agglo étant à cette dernière date de seulement 1,9 années.

<sup>15</sup> N'étaient pas joints : l'état des provisions, l'état des charges transférées, le détail des opérations pour compte de tiers, les différences annexes relatives à la variation du patrimoine, l'état des travaux en régie, l'état des autres engagements donnés. N'était pas complet : l'état des subventions accordées aux personnes privées qui n'incluent pas les subventions exceptionnelles inscrites au compte 6745. Ainsi que le précisent les instructions budgétaires et comptables, l'ensemble des annexes obligatoires doivent être jointes aux documents budgétaires en précisant, le cas échéant, si l'état est sans objet.

### 2.3.1.2. Les liens entre le budget principal et les budgets annexes

Durant la période sous revue, le solde du compte de rattachement (compte 45) du budget principal avec les budgets annexes a été systématiquement débiteur et dans des proportions de plus en plus importantes (de 1,8 M€ au 31/12/2011 à près de 8 M€ au 31/12/2014), excepté le dernier exercice budgétaire (4,7 M€ au 31/12/2015). Ceci traduit une importante dépendance vis-à-vis du budget principal en matière de trésorerie, notamment des budgets annexes « Très haut débit », « Aéroport » et surtout « Zones d'activités ». Concernant ce dernier, Vannes Agglo fait valoir les incidences de la réalisation de travaux importants alors que, dans le même temps, la conjoncture économique a ralenti la vente de terrains.

En outre, les subventions versées par le budget principal aux budgets annexes ont considérablement augmenté entre 2011 et 2014. Limité à 70 000€ en 2011, leur montant est passé à près de 1,5 M€ en 2012 et à 3 M€ depuis 2013. Cette évolution s'explique très principalement par la progression de la subvention exceptionnelle de fonctionnement allouée au budget annexe « Transport » passée de 1,1 M€ en 2012 à 2,3 M€ en 2013 (et maintenue à 2,4 M€ en 2014). Depuis 2013, les subventions versées aux budgets annexes représentent 7 % des produits de gestion du budget principal.

Dans ses observations provisoires, la chambre avait demandé à Vannes Agglo de régulariser les subventions versées aux budgets annexes Aéroport et Très Haut Débit par le vote d'une délibération se fondant sur l'une des exceptions prévues par l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales. Par suite, la collectivité a adopté le 18 février 2016 une délibération justifiant les subventions accordées au titre de l'exercice 2016 à ces deux budgets annexes.

### 2.3.1.3. Conclusions sur la situation financière de Vannes Agglo tous budgets confondus

Au 31 décembre 2014, la situation financière de Vannes Agglo tous budgets confondus n'inspirait pas d'inquiétude. Son endettement était maîtrisé. Compte tenu du niveau de trésorerie constaté jusqu'en 2013 inclus<sup>16</sup>, la collectivité aurait même pu réduire le montant des emprunts souscrits pendant cette période (en moyenne 5 M€ par an).

Si, jusqu'en 2014 inclus, les budgets annexes ont pesé de plus en plus sur le budget principal, le montant cumulé des subventions et des avances de trésorerie passant de 1,9 M€ en 2011 à 11 M€ en 2014, la tendance s'est inversée en 2015, ce montant retombant à 6,9 M€<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> près de 16 M€ en 2011, 14,4 M€ en 2012 et près de 11 M€ en 2013

<sup>17</sup> du fait d'un moindre subventionnement du budget annexe « transport » (-0,9 M€ par rapport à 2014) et à la création du budget annexe « déchets » dont le compte de rattachement avec le budget principal est créancier à hauteur de 2,8 M€

## 2.3.2. L'analyse du budget principal

### 2.3.2.1. Analyse rétrospective 2011-2014

#### 2.3.2.1.1. Gestion courante et autofinancement

Durant la période 2011-2014, les charges de gestion courante ont augmenté de manière plus importante que les produits de gestion (+ 16,5 % contre + 12,7 %), mais cet effet de ciseau n'a pas affecté l'excédent brut de fonctionnement<sup>18</sup> de Vannes Agglo, celui progressant de 5,5 %.

La croissance des produits de gestion de 36,8 à 41,5 M€ soit une moyenne annuelle de (+ 4,1 %) est liée à celle du produit des impôts locaux (nets des restitutions) qui a progressé de 46,8 % passant de 11,3 M€ à 16,6 M€ (moyenne annuelle de + 13,7 %). Les taux d'imposition des taxes foncières et d'habitation n'ayant pas évolué<sup>19</sup>, la progression de 5,3 % de leur produit entre 2012 et 2014 tient uniquement à celle des bases d'imposition. Elle s'explique à la fois par une augmentation physique des bases (+6,22 % pour la TH et + 13,05 % pour la CFE) et par les revalorisations annuelles votées par le législateur dans le cadre des lois de finances (+ 4,5 % sur la période 2012 à 2014). S'agissant des autres impôts locaux, il convient de noter la forte progression du produit de la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) entre 2012 et 2014, qui est passé de 1,95 M€ à 2,87 M€, soit + 48 %, par le double effet d'un toilettage des bases et d'une augmentation du coefficient<sup>20</sup>.

Entre 2011 et 2014, les dotations et participations perçues par Vannes Agglo ont diminué de 3,3 % (de 17,7 M€ à 17,1 M€). Cette évolution s'explique principalement par la baisse de la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat (de 13,7 M€ à 12,6 M€ soit - 7,8 %) avec notamment entre 2013 et 2014 une réfaction de 0,4 M€ au titre de la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques instaurée par la loi de finances pour 2014.

En ce qui concerne les charges de gestion, leur augmentation entre 2011 et 2014 (de 24 à 28 M€ soit une moyenne annuelle de 5,2 %) s'explique en grande partie par la forte progression des charges de personnel qui ont cru de 24,4 % passant de 5,7 M€ à 7,1 M€ (soit une moyenne annuelle de 7,5 %). En 2014, les charges de personnel représentaient 17,1 % des produits de gestion contre 15,4 % en 2011. Vannes Agglo justifie cette progression des charges de personnel principalement par la création de nouveaux services (cf. 3.1.2).

Si l'excédent brut de fonctionnement n'a pas été affecté par l'effet de ciseau entre charges et produits de gestion, la capacité d'autofinancement (CAF) brute<sup>21</sup> a diminué de 3 M€ passant de 11,8 M€ en 2011 à 8,8 M€ en 2014. Cette baisse significative est due à la forte augmentation des subventions exceptionnelles versées par le budget principal aux services publics à caractère industriel et commercial<sup>22</sup> (de 0,5 M€ en 2011 à 3,6 M€ en 2014). Toutefois, en 2014, la CAF brute représentait encore 21 % des produits de gestion (contre 32 % en 2011), ce qui reste un niveau satisfaisant.

<sup>18</sup> Produits de gestion moins charges de gestion.

<sup>19</sup> TI : 8,80 % ; FB : 0 % ; FNB : 2,52 % ; CFE : 24,01 %.

<sup>20</sup> 1,05 en 2012 ; 1,1 en 2013 ; 1,15 en 2014.

<sup>21</sup> Excédent brut de fonctionnement plus résultats financiers et exceptionnels.

<sup>22</sup> Subventions aux budgets annexes SPIIC et à la REMA.

L'annuité en capital de la dette ayant dans le même temps progressé (de 0,8 M€ en 2011 à 1,3 M€ en 2014<sup>23</sup>), la CAF nette est passée de près de 11 M€ en 2011 à 7,5 M€ en 2014, soit une baisse de 32 %).

en M€	2011	2012	2013	2014
<b>CAF brute</b>	<b>11,793</b>	<b>9,824</b>	<b>9,666</b>	<b>8,761</b>
- Annuité en capital de la dette	0,824	1,093	1,279	1,265
<b>= CAF nette</b>	<b>10,969</b>	<b>8,731</b>	<b>8,387</b>	<b>7,496</b>

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

### 2.3.2.1.2. Le financement des investissements

Au cours de la période sous revue, Vannes Agglo a réalisé des dépenses et versé des subventions d'équipement pour un montant total d'environ 60 M€, dont près de 70 % sur les seules années 2013 et 2014. La compétence Déchets<sup>24</sup> a absorbé près de 40 % du total des dépenses d'équipement (14,7 M€ sur 37,2 M€).

en M€	2011	2012	2013	2014	Total
Dépenses d'équipement	6,293	4,398	13,903	12,606	37,200
Subventions d'équipement	4,426	2,941	6,179	8,942	22,488
<b>Total</b>	<b>10,719</b>	<b>7,339</b>	<b>20,082</b>	<b>21,548</b>	<b>59,688</b>

Ces 60 M€ de dépenses d'investissement ont été financés à hauteur de :

- 57 % (soit 34,1 M€) par l'autofinancement net dégagé de la section de fonctionnement ;
- 20 % (soit 12,3 M€) par des ressources d'investissement hors emprunt (dotations, subventions et produits de cession) ;
- 22 % (soit 12,9 M€) par recours à l'emprunt ;
- 1 % (soit 0,8 M€) par prélèvement sur le fonds de roulement.

### 2.3.2.1.3. Eléments bilanciels

Après une augmentation en début de période (+ 7,1 M€ en 2011 et + 1 M€ en 2012) le fonds de roulement a été mobilisé en fin de période (- 8,5 M€). Au 31 décembre 2014, il s'élevait à près de 4 M€, soit 51 jours de charges courantes.

L'encours de dette du budget principal est passé de 13,8 M€ au 1<sup>er</sup> janvier 2011 à 20,9 M€ au 31 décembre 2014. À cette dernière date, la capacité de désendettement du budget principal était de 2,4 années, soit un niveau caractérisant un faible endettement. Cette dette ne présente pas de risque, la totalité de l'encours étant composée d'emprunts classés A1 sur la charte de Gissler (sur une échelle de risque croissant allant de A à E et de 1 à 5).

<sup>23</sup> Deduction faite de l'annuité de 1 481 k€ correspondant au remboursement anticipé de l'emprunt n° 1746 (contrat n° 85130206). En réalité, l'annuité en capital de la dette de l'exercice 2014 a été de 2,746 M€.

<sup>24</sup> Construction du centre d'exploitation et acquisition de matériel et équipement de collecte.



### 2.3.2.2. L'exercice budgétaire 2015

L'exercice budgétaire 2015 a été marqué par l'individualisation au sein d'un budget annexe des produits et charges du service « déchets », lesquels figuraient jusque-là dans le budget principal. Cette modification de périmètre du budget principal rend difficile toute comparaison avec les exercices précédents.

Tout au plus peut-on noter qu'en 2015, les CAF brute et nette se sont élevées respectivement à 6,5 M€ (soit 26 % des produits de gestion) et 5,4 M€. Grâce à des produits de cession de 7,3 M€, Vannes Agglo a disposé d'un financement propre disponible de près de 14 M€ qui lui a permis, non seulement de couvrir le besoin de financement lié aux 8,8 M€ de dépenses et subventions d'équipement, mais également de reconstituer son fonds de roulement à hauteur de 3 M€.

### 2.3.2.3. La perspective financière sur la période 2016-2020

Le 6 novembre 2015, le bureau communautaire a validé une prospective financière couvrant la période 2015-2020. Si les prévisions qu'elle contient étaient suivies d'effets<sup>25</sup>, Vannes Agglo se trouverait en 2020 dans une situation financière très dégradée par rapport à la situation actuelle. En effet, ces prévisions se caractérisent par une politique d'investissement non soutenable au regard de la capacité d'autofinancement de la collectivité et conduisant donc à un recours massif à l'emprunt.

S'il est prévu une augmentation de 15 % du produit des impôts et taxes (1 M€ en moyenne par an), ce supplément de recettes fiscales (+ 6,4 M€) ne ferait que compenser la baisse de la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat (telle qu'initialement prévue en 2014 au titre de la contribution au redressement des finances publiques) et l'augmentation de la subvention au budget Transports (4,1 M€ en 2020 contre 2,4 M€ en 2014). En dépit de l'objectif affiché de maîtrise des charges à caractère général et des autres charges de gestion courante, l'augmentation de près de 42 % des charges de personnel (+ 1,6 M€ dont près d'1 M€ lié à des créations de postes) et le triplement de la charge des intérêts d'emprunt (de 0,44 M€ en 2015 à 1,26 M€) conduiraient à une dégradation significative de la CAF brute qui serait en moyenne de 4 M€/an sur la période 2015-2020 contre 10 M€/an sur la période 2010-2014.

L'épargne brute oscillerait ainsi entre 5 et 9 % des produits de gestion, soit un niveau plus de deux fois inférieur au niveau de 15 % généralement considéré comme satisfaisant. L'annuité en capital de la dette ne cessant parallèlement de croître, la CAF nette se dégraderait progressivement de manière encore plus significative pour atteindre entre 2017 et 2020 un montant compris entre 1,4 et 1,8 M€, contre près de 9 M€ en moyenne sur la période 2011-2014.

<sup>25</sup> Elles ne l'ont pas été en 2015.



Avec près de 12,9 M€/an de dépenses et subventions d'équipement (soit 77,3 M€ sur la période), Vannes Agglo se situerait certes à un niveau inférieur à 2013 et 2014 (20,8 M€ en moyenne) mais à un niveau supérieur à celui constaté en 2011 et 2012 (9 M€ en moyenne). Le financement propre disponible ne représentant plus en moyenne que 5 M€/an (contre près de 12 M€ sur la période 2011-2014), Vannes Agglo serait contrainte de recourir de manière très importante à l'emprunt pour couvrir son besoin de financement s'élevant en moyenne à 7,6 M€/an.

Une telle politique d'investissement ne serait pas soutenable dès lors que sur l'ensemble de la période, le financement propre disponible dont disposerait Vannes Agglo représenterait seulement 40 % des dépenses et subventions d'équipement projetées (contre 77 % entre 2011 et 2014). N'ayant d'autres choix que de s'endetter massivement, Vannes Agglo verrait son encours de dette augmenter de 164 % (de 21 M€ à 55 M€). Une telle progression la placerait dans une situation à risque de surendettement, sa capacité de désendettement excédant 12 années à la fin de l'exercice 2020.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la chambre, dans ses observations provisoires, a invité Vannes Agglo à revoir cette prospective en se fixant pour objectifs, d'une part, de dégager une capacité d'autofinancement plus importante, grâce à une plus grande maîtrise des charges de personnel, et, d'autre part, de définir une politique d'investissement soutenable au regard de cette capacité d'autofinancement et de la nécessaire maîtrise de l'endettement.

En réponse, Vannes Agglo, a relevé que cette prospective restait « *extrêmement prudente puisqu'elle ne prévoit aucune hausse de la fiscalité, à l'exception du versement transport corrélativement à l'évolution du service de transport sur le territoire. Outre le levier fiscal, les élus disposent également de marges de manœuvre à travers les économies liées aux mutualisations potentielles et non intégrées à la prospective* ».

### 3. LES RESSOURCES HUMAINES<sup>26</sup>

La chambre relève que Vannes Agglo, allant au-delà de l'obligation fixée par l'article 33 de la loi statutaire du 26 janvier 1984, établit chaque année un bilan social et le présente en comité technique.

#### 3.1. EFFECTIFS ET GESTION DES RECRUTEMENTS ET DES CARRIERES

##### 3.1.1. Les effectifs

Entre 2011 et 2014, le nombre des emplois physiques permanents de Vannes Agglo a progressé de 21 % passant de 133 à 161 (de 130 à 157 en équivalents temps plein ETP). Cette progression a concerné principalement les titulaires des catégories A (+ 6 agents) et B (+ 14 agents), cette dernière catégorie ayant vu ses effectifs doubler entre 2011 et 2014.

<sup>26</sup> L'ensemble des données figure dans l'annexe « Gestion des ressources humaines ».

Catégories	2011				2012				2013				2014				Evolution			
	A	B	C	Total	A	B	C	Total	A	B	C	Total	A	B	C	Total	A	B	C	Total
Titulaires	17	10	94	121	19	14	100	133	21	21	98	140	23	24	101	148	6	14	7	27
Non titulaires	6	6		12	6	9		15	6	6		12	4	9		13	-2	3	0	1
Nombre total des agents	23	16	94	133	25	23	100	148	27	27	98	152	27	33	101	161	4	17	7	28

Le taux d'administration de Vannes Agglo s'élevait en 2014 à 1,24 agents pour 1000 habitants, soit un niveau inférieur à la moyenne nationale des communautés d'agglomération qui était de 3,2 en 2013.

La proportion des agents non-titulaires est globalement stable sur la période (8 à 9 %). De l'examen des conditions de recrutement et de renouvellement de contrat de 12 contractuels, il ressort que Vannes Agglo a respecté strictement les dispositions de la loi du 26 janvier 1984.

En 2014, la filière technique représentait 60% des effectifs sur emploi permanent contre 31% pour la filière administrative. L'importance de la filière technique est liée à l'exercice de la compétence « déchets » qui représente plus de la moitié des effectifs de Vannes Agglo.

### 3.1.2. La politique de recrutement et l'absence de maîtrise des dépenses de personnel

Vannes Agglo ne dispose d'aucun document formalisant sa politique de recrutement. Elle n'a pas mis en place une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC), outil qui lui permettrait pourtant d'anticiper les évolutions quantitatives et qualitatives, à la fois sur le plan individuel et collectif. La nécessité de satisfaire à l'obligation nouvelle d'inclure dans le rapport soumis au débat d'orientation budgétaire « une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs... notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail »<sup>27</sup> devrait l'inciter encore davantage à mettre en œuvre cet outil.

En réponse aux observations provisoires, Vannes Agglo a fait part de son intention de le mettre en place compte tenu de la taille désormais atteinte par son effectif et de la fusion prochaine avec deux autres communautés de communes.

S'agissant de la progression de ses effectifs, Vannes Agglo la justifie par la nécessité de renforcer les services ressources (communication, finances et marchés publics, secrétariat) et par la montée en puissance de certaines compétences (instruction du droit du sol, valorisation du patrimoine maritime, enseignement musical en milieu scolaire, plateforme gérontologique...).

<sup>27</sup> Dispositions de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales issues de l'article 107 de loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (dite loi NOTRe).

Au cours de l'instruction, Vannes Agglo a affiché un objectif de maîtrise de l'évolution de ses effectifs et de sa masse salariale. La perspective financière évoquée supra, qui prévoit une augmentation de près de 42 % des charges de personnel, apparaît en contradiction avec cet objectif. A cet égard, Vannes Agglo a précisé que la moitié de cette augmentation résultera des transferts de compétence imposés par la loi NOTRe (notamment plan local d'urbanismes-PLUI- et tourisme).

### 3.1.3. La gestion des carrières

Si, pour l'avancement de grade, le taux de promotion a été fixé à 100 % par une délibération du 29 juin 2007, les taux effectifs sont très inférieurs en pratique. Concernant l'avancement d'échelon, à l'exception de la catégorie C, tous les agents éligibles ont bénéficié en 2014 d'un avancement à la durée minimale. Cette automaticité pour les catégories A et B ne paraît pas conforme aux dispositions de l'article 78 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 qui prévoient une modulation de l'avancement d'échelon entre durée maximale, durée moyenne et durée minimale, cette dernière devant être réservée aux fonctionnaires produisant un travail de qualité. Les dispositions du III de l'article 148 de la loi de finances n° 2015-1785 du 29 décembre 2015, qui suppriment ces modalités d'avancement d'échelon contraindront Vannes Agglo à revoir sa pratique d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

## 3.2. LA REMUNERATION

Entre 2011 et 2014, la masse salariale (comptes 64) de Vannes Agglo<sup>28</sup> a augmenté de 1,4 M€, soit + 25,1%. Cette progression, en rapport avec celle des effectifs (+ 20 %), s'explique en grande partie par l'évolution de l'ensemble des éléments formant la rémunération du personnel, qui ont représenté en moyenne sur la période 73 % de la masse salariale (le reste étant constitué par les différentes cotisations sociales auxquelles la collectivité est soumise).

en M€	2011	2012	2013	2014	Evolution
Rémunérations principales compte 6411	3,226	3,420	3,883	3,996	24 %
Régime indemnitaire	0,739	0,777	0,897	0,968	31 %
Nouvelle Bonification Indiciaire et Supplément Familial de Traitement	0,080	0,091	95	0,101	26 %
<b>Total</b>	<b>4,045</b>	<b>4,288</b>	<b>4,875</b>	<b>5,065</b>	<b>26 %</b>
% de la masse salariale	73 %	73 %	77 %	73 %	

Source : Comptes administratifs

Instauré en 2004, le régime indemnitaire des agents de Vannes Agglo est conforme à la réglementation en vigueur. En 2014, il représentait en moyenne 19 % de la rémunération des agents.

Les modalités d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) sont conformes aux dispositions du décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006. Les avantages en nature n'appellent pas d'observations.

<sup>28</sup> Tous budgets confondus



### 3.3. L'ACTION SOCIALE

Entre 2011 et 2014, les dépenses d'action sociale de Vannes Agglo sont passées de 40 000 € à 96 000 €. Cette progression est liée à la mise en place d'un régime de protection sociale complémentaire au bénéfice des agents. Les dépenses d'action sociale représentent moins de 1,3 % du total des charges de personnel.

### 3.4. LE TEMPS DE TRAVAIL ET LE REGIME DES CONGES

La loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 et les décrets n° 2000-815 du 25 août 2000 et n° 2001-623 du 12 juillet 2001 ont fixé la durée annuelle du temps de travail effectif à 1 600 heures. Cette durée est passée à 1 607 heures en 2004 avec la création de la journée de solidarité en faveur des personnes âgées et handicapées.

Si la durée annuelle du temps de travail des agents de Vannes Agglo est conforme, en apparence, à la réglementation, elle ne l'est pas, en réalité, pour ceux bénéficiant du régime des jours de congés « ancienneté ». La durée du temps de travail a été déterminée sur la base de 31 jours de congés annuels<sup>29</sup>. Toutefois, en plus de ces congés annuels, les agents de Vannes Agglo sont susceptibles de bénéficier de jours de congés supplémentaires en fonction de leur ancienneté au sein de la collectivité. Compte tenu de ce régime particulier, ce sont près de la moitié des agents de Vannes Agglo (71 sur 161) qui, en 2014, n'ont pas respecté la durée légale de travail (dans des proportions variables).

Nombre d'années de services révolus en position d'activité ou de détachement	Nombre de jours supplémentaires	Nombre d'agents bénéficiaires en 2014	Nombre de jours accordés
12 ans	1 jour	31	31
17 ans	2 jours	12	24
22 ans	3 jours	12	36
30 ans	4 jours	16	64
		<b>71</b>	<b>155</b>

Source : Vannes Agglo

Les 10 % d'agents ayant bénéficié de 4 jours de congés pour ancienneté ont ainsi travaillé dans l'année 31 heures de moins que la durée légale. En 2014, cet avantage spécifique a représenté un surcoût qui peut être évalué à 33 000 €<sup>30</sup> soit l'équivalent de 0,75 ETP.

La chambre prend acte de la volonté de Vannes Agglo de mettre à profit la fusion prochaine de communautés de communes pour définir de nouvelles règles en la matière.

<sup>29</sup> En plus des 25 jours de congés annuels accordés de droit en vertu du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 (auxquels il convient, le cas échéant, d'ajouter les 2 jours de congés d'étalement dont le bénéfice est subordonné au respect des conditions fixées par le 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 26 août 1985) les agents de Vannes Agglo bénéficient de 6 jours de congés supplémentaires par an.

<sup>30</sup> 155 jours \* 7h45 = 1203 h 1607 = 0,75 ETP \* 43 782 = 32 758 €



Par ailleurs, le régime des autorisations d'absences accordées par Vannes Agglo à ses agents à l'occasion d'événements familiaux ou autres est plus favorable que celui appliqué aux agents de la fonction publique d'Etat.

Il est à signaler, enfin, que Vannes agglo a mis en place le don de congés anonyme permettant à un agent dont un proche est gravement malade de bénéficier de congés annuels donnés par un/des collègue(s). Trois agents ont pu bénéficier de ce dispositif.

### 3.5. L'ABSENTEISME

L'absentéisme a sensiblement diminué entre 2011 et 2014, le taux global passant de 7,42 % à 5,70 % (2 905 journées d'absence en 2011 soit une moyenne de 22 jours d'absence par ETP contre 2 665 en 2014 soit une moyenne de 17 jours d'absence par ETP). Compte tenu de cette diminution, ce taux est désormais significativement inférieur à la moyenne de 8,8 % constatée en 2014 pour l'ensemble des collectivités locales tous types d'absences confondus. En 2014, l'absentéisme a représenté de l'ordre de 9 ETP, pour un coût estimé à 394 000 €.

Malgré l'augmentation des effectifs sur la période 2011-2014, le nombre de jours de congé pour maladie ordinaire a diminué de plus de 13 %. Ils ont représenté 50 % des jours d'absence. En sens inverse, les absences dues à un accident de travail ont nettement progressé, passant de 226 jours en 2011 à 323 en 2014.

Alors que l'article 33-I de la loi du 26 janvier 1984 le rend obligatoire pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics employant plus de 50 agents, Vannes Agglo ne disposait pas avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015 d'un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). Toutefois, cette carence a été partiellement palliée par la mise en place à partir de 2013 d'un groupe de travail « Santé et sécurité au travail »<sup>31</sup>.

## 4. L'AEROPORT DE VANNES

### 4.1. PRESENTATION DE L'AEROPORT

Le champ d'aviation de Vannes est décrété d'utilité publique le 7 juillet 1926. La structure est développée à partir de 1940 avec l'installation d'un groupe de bombardiers allemands. Après la guerre, l'activité sera partagée entre les entraînements de parachutistes militaires et différentes activités civiles, axées sur l'aviation de tourisme et d'affaires. L'aérogare actuelle est inaugurée en février 1971 et la tour de contrôle est construite en 1974. Entre 1976 et les années 1990, des lignes régulières et saisonnières se succèdent avec plus ou moins de succès. La longueur de la piste est augmentée en 1993 et passe de 1 190 m à 1 530 m.

Dans le cadre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, l'aéroport de Vannes a été transféré à la communauté d'agglomération du Pays de Vannes le 29 décembre 2006 par le biais d'une convention portant mutation domaniale.

<sup>31</sup> se réunissant 2 fois par an, il est composé, outre des représentants de Vannes Agglo (service RH, responsables des pôles déchets et aménagement et territoires, assistants de prévention) d'un médecin de prévention et d'un représentant du service conseil en santé et sécurité au travail du centre de gestion.

## 4.2. LES CONTRATS DE DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC

### 4.2.1. Le principe d'un contrat de DSP

Par délibération en date du 22 février 2007, la communauté d'agglomération s'est prononcée, sur le principe d'une délégation de service public de l'aéroport. Au terme d'une consultation, la société SNC-LAVALIN a été retenue comme délégataire pour un contrat de six ans à compter du 1er janvier 2008. Après une nouvelle consultation, cette société a été reconduite pour un contrat de sept ans signé le 27 décembre 2013.

### 4.2.2. L'activité aérienne depuis 2011

		2011	2012	2013	2014	évol 14/11
Trafic commercial	Mouvements	554	570	727	610	10,1 %
	Passagers	1291	734	1204	952	-26,3 %
Trafic non commercial *	Mouvements	30 592	26 999	29 373	29 605	-3,2 %
	Passagers	6285	7090	6676	5805	-7,6 %
Total aéroport	Mouvements	31 146	27 569	30 100	30 215	-3,0 %
	Passagers	7576	7824	7880	6757	-10,8 %

\* aéroclub, vols militaires

Le trafic aérien de l'aéroport de Vannes-Golfe du Morbihan se décompose en deux segments.

Le trafic commercial est composé essentiellement de l'aviation d'affaires mais également de vols d'entraînements, des vols de transport d'organes au profit du centre hospitalier de Vannes, de vols pour l'équipe de football de Lorient, voire de vols charters durant l'été. Après une forte progression entre 2008 et 2010 – + 60 %/an – le trafic s'est stabilisé autour de 1000 vols par an dont la moitié est constituée par les vols en hélicoptères.

Le trafic non commercial représente l'activité principale de l'aéroport avec environ 90% des mouvements. Pour moitié environ, il s'agit de vols d'aéroclubs. Viennent ensuite les vols d'entraînement au parachutisme et les vols privés. Des vols militaires sont également effectués de manière ponctuelle sur l'aéroport de Vannes, notamment pour l'activité de parachutisme grâce à une zone de saut située à proximité immédiate des pistes. L'activité est très variable et a eu plutôt tendance à diminuer ces dernières années, tributaire notamment de la disponibilité des avions qui peuvent être sollicités sur des théâtres opérationnels extérieurs.

### 4.2.3. La situation financière du délégataire

#### 4.2.3.1. Les charges (cf. annexe 3.2)

Les charges du délégataire progressent sensiblement dans le nouveau contrat signé en 2014. Entre 2011 et 2014, elles progressent ainsi de 45 %, passant de 592 901 à 895 517 €.

Elles sont constituées notamment des charges salariales, qui augmentent à partir de 2014. Le nombre d'agents est ainsi passé de 4 à 8 entre, 2013 et 2014 avec notamment le recrutement de trois agents AFIS<sup>32</sup> pour remplir les services de la navigation aérienne (tour de contrôle) jusque-là exécutés par l'Etat. Dans le contrat de DSP signé fin 2013, le délégataire s'était engagé à assurer le remplacement des contrôleurs aériens au fur et à mesure des départs, à la suite de la décision de l'Etat de se désengager des aéroports de petite taille. De même, le délégataire a dû supporter des charges supplémentaires liées d'une part à une réglementation toujours plus contraignante en matière de sûreté et de sécurité, et d'autre part au désengagement de l'Etat de certaines missions. Le service de Météo France s'étant arrêté en 2012 sur l'aéroport, l'exploitant a dû reprendre à sa charge le coût de la maintenance et procéder à des travaux de rénovation de la station météorologique. Outre les dépenses de personnel, une rémunération du délégataire (30 000 €) est comptabilisée à compter de 2014 alors qu'elle n'apparaissait pas auparavant. De même, les impôts et taxes ont augmenté de 121 % sur la période.

#### 4.2.3.2. Les recettes (cf. annexe 3.1)

L'activité commerciale de l'aéroport, partagée entre recettes aéronautiques (redevances d'atterrissage, redevances passagers...) et extra-aéronautiques (assistance aéroportuaire, carburant avion) ne représente globalement que moins de 25 % de l'ensemble des produits entre 2011 et 2014. La majorité des recettes de l'aéroport n'est donc pas liée à l'activité de celui-ci mais à des financements extérieurs comme la subvention d'exploitation de Vannes Agglo ou la majoration de la taxe d'aéroport qui permet de couvrir les charges liées aux missions régaliennes.

##### 4.2.3.2.1. L'activité commerciale

Le délégataire a pour ambition d'augmenter les recettes commerciales, notamment par un développement de l'aviation d'affaires malgré des tarifs encore élevés même si le coût des prestations d'assistance a récemment diminué. D'après une étude rédigée par le délégataire lui-même et qui accompagnait son offre de DSP en 2013, les redevances d'atterrissage pour tous les types d'avions étaient en effet près de deux fois plus élevées en moyenne que dans chacun des 6 aéroports voisins<sup>33</sup> sans que l'activité en souffre apparemment. La clientèle d'affaires apparaît en effet moins sensible aux variations de prix.

##### 4.2.3.2.2. La contribution versée par Vannes Agglo

Aux termes de l'article 1 du contrat de DSP actuel, *« la présente convention a pour objet de confier à titre exclusif et principal au délégataire, à ses risques et périls, la gestion et l'exploitation du service public aéroportuaire de l'aéroport de Vannes-Golfe du Morbihan. »*. Toutefois, il est également prévu que Vannes Agglo, au titre des sujétions de service public, verse au délégataire une contribution avec une part forfaitaire et une part variable.

<sup>32</sup> AFIS - Air Flight Information Service.

<sup>33</sup> Lorient, Saint-Nazaire, Rennes, Nantes, Angers et Dinard



La part forfaitaire est déterminée dans le contrat comme suit :

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Contribution forfaitaire	187 507	158 588	149 626	144 242	137 403	132 703	129 232	1 039 301

La détermination de la part variable fait référence à l'exécution des services de la navigation aérienne. Il était mentionné à l'article 8 qu' « en cas de retrait des services de la navigation aérienne assurée par l'Etat, le délégataire prendra toutes mesures utiles pour maintenir un service d'information de vols aux pilotes ». En contrepartie de la mise en œuvre du service AFIS, le délégataire doit recevoir une contribution variable versée par Vannes Agglo en complément de la contribution forfaitaire pour sujétions de service public. Ainsi, Vannes Agglo doit verser un montant correspondant à un salaire annuel de 36 000 € par agent, une somme de 5 000 € de formation initiale, des charges de maintenance du service de 10 000 € ainsi que des frais de gestion de 8 % des charges totales.

Au total, pour l'année 2015, le coût de la contribution versée par Vannes Agglo au délégataire s'est élevé à 291 603 € dont 158 588 € de contribution forfaitaire et 133 015 € de contribution complémentaire.

#### 4.2.3.2.3. Le remboursement des charges de sûreté et de sécurité par l'Etat

La taxe d'aéroport visée à l'article 1609 quater du code général des impôts est perçue au profit des personnes publiques ou privées exploitant des aéroports dont le trafic embarqué ou débarqué s'élève, en moyenne, sur les trois dernières années, à plus de 5 000 unités de trafic (UDT). Le produit de la taxe est affecté sur chaque aéroport au financement des services de sécurité-incendie-sauvetage, de lutte contre le péril animalier, de sûreté et des mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux. Il contribue aussi, dans une proportion fixée annuellement par arrêté, au financement des matériels de contrôle automatisé aux frontières par identification biométrique installés dans les aéroports.

Compte tenu du très faible trafic de passagers et donc de l'insuffisance du produit de la taxe perçue sur Vannes pour couvrir les charges de sûreté et de sécurité, le délégataire bénéficie du système de péréquation du produit de la taxe d'aéroport perçue au niveau national. Ainsi, toutes les charges nettes liées aux missions régaliennes de sûreté et de sécurité sont remboursées par l'Etat (DGAC) à partir de la majoration de la taxe d'aéroport versée par les grands aéroports. Sur la période 2011 à 2014, l'exploitant a perçu les sommes suivantes à ce titre :

En €	2011	2012	2013	2014
Majoration taxe d'aéroport	328 927	665 190	387 458	485 217

Ainsi, pour l'année 2014, l'aéroport a bénéficié de fait de l'équivalent de 16 € de remboursement de la DGAC par mouvement d'aéronef déclaré.



#### 4.2.3.3. La rémunération du délégataire

La rémunération du délégataire lors de la première DSP (2008-2013) était essentiellement liée aux résultats d'exploitation de l'aéroport. Plus ces derniers étaient importants, plus la rémunération du délégataire l'était également.

Or, les résultats sur la période 2008-2013 ont été largement positifs. La marge brute a ainsi représenté 18,9 % des revenus, ce qui est très confortable. Après reversement au délégant de l'intéressement sur les résultats prévu dans les contrats de DSP, la marge nette pour le délégataire sur la période était encore de près de 11 %. Le chiffre d'affaires, lié directement à l'activité a notamment augmenté de 116 % sur la période 2008-2013.

	2008-2010	2011	2012	2013	Total
Total des revenus	1 309 692	570 211	1 047 019	789 710	3 716 632
Résultat avant reversement	21 521	-22 690	516 611	188 185	703 635
Marge avant reversement	1,6%	-4 %	49,3 %	23,8 %	18,9 %
Résultat après reversement	13 085	-22 690	305 165	112 909	406 306
Marge après reversement	1%	-4 %	29,1 %	14,3 %	10,9 %

Source : rapports du délégataire

Sur cette période, le montant des résultats bruts cumulés de la DSP (703 635 €) est proche du montant des contributions versées par Vannes Agglo (909 765 €). Pour Vannes Agglo, ces bons résultats traduisent d'abord le développement de l'activité et du trafic aérien sur la période.

Pour la deuxième DSP toujours en cours, la rémunération du délégataire est liée en partie au résultat mais pas uniquement. L'exploitant bénéficie en effet d'une rémunération forfaitaire annuelle de 30 000 €. Par ailleurs, il facture des frais d'assistance technique correspondant à 10 % du montant des charges.

Dans le cadre du contrat en vigueur, Vannes Agglo doit s'attacher à examiner chaque année plus attentivement les comptes de la délégation. Il convient notamment de vérifier que les refacturations de la maison mère vers le délégataire soient précisément justifiées.

	2014
Total des revenus	969 024
Résultat avant reversement	108 431
Marge avant reversement	11,2 %
Résultat après reversement	73 455
Marge après reversement	7,6 %

Source : rapport d'activité 2014 du délégataire

#### 4.2.4. Le financement des dépenses d'investissement de sécurité et de sûreté

L'arrêté du 30 décembre 2009 relatif aux modalités de déclaration des exploitants d'aérodromes pour l'établissement du tarif passager de la taxe d'aéroport fixe la procédure de déclaration des coûts liés à la sûreté des aéroports, y compris les dépenses d'investissement. Il est prévu que parmi toutes les dépenses d'investissement liées à la sécurité et la sûreté, celles de contrôle des accès communs à la zone réservée peuvent être comprises partiellement dans la déclaration. Les coûts retenus sont ceux qui résultent de la mise en œuvre des mesures imposées par la réglementation, y compris celles liées à la détection, à la protection, à la séparation et à la surveillance.

##### 4.2.4.1. La prise en compte des dépenses de sécurité et de sûreté dans l'ancienne DSP

Entre 2010 et 2013, Vannes Agglo a investi 181 131,20 € pour des travaux de clôture. L'arrêté du 30 décembre 2009 prévoit que « *...les coûts d'installation et de maintenance des clôtures délimitant la zone publique de la zone réservée lorsqu'elles sont requises par la réglementation en matière de sûreté ou de prévention du péril animalier sont inscrits à hauteur de 50 % maximum* ». D'après Vannes Agglo, ces travaux ont bien été déclarés par le délégataire à la DGAC. Une somme de 45 207,98 € correspondant à une partie des amortissements des travaux de clôture a ensuite été reversée par le délégataire à Vannes Agglo en début d'année 2015.

##### 4.2.4.2. L'absence de procédure précise de remboursement des dépenses de sûreté et de sécurité dans la DSP actuelle

Les modalités de remboursement des dépenses d'investissement liées aux missions de sûreté et de sécurité ne sont pas véritablement précisées dans le contrat actuel de DSP.

L'article 26-4 mentionne que ces dépenses sont à la charge du délégataire, celui-ci étant ensuite remboursé selon « *la réglementation en vigueur* ». En revanche, le contrat est muet lorsque les dépenses d'investissement sont à la charge du délégant ce qui est le plus souvent le cas. La construction du bâtiment du service de sauvetage (SSLIA) a été réalisée en 2014 et 2015 sous maîtrise d'ouvrage de Vannes Agglo pour un montant de 470 000 €. Ces dépenses sont éligibles à hauteur de 80 % de leur montant à un remboursement par la DGAC.

Toutefois, cette dernière rembourse l'exploitant et non le délégant qui a pourtant supporté effectivement les dépenses. Or, le contrat ne prévoit pas de procédure de remboursement entre le délégataire et le délégant. Il n'est pas précisé par exemple les moyens dont dispose Vannes Agglo pour contrôler la demande de remboursement effectuée par le délégataire auprès de la DGAC, et ensuite, l'effectivité de ce remboursement. Les délais de reversement des remboursements de la DGAC par le délégataire à Vannes Agglo ne sont pas non plus précisés.

#### 4.2.5. Un calcul erroné de l'actualisation de la contribution d'exploitation (voir annexe n° 3.3)

Le contrat de DSP précédent (2008-2013) précisait le montant de la contribution qui devait être versée par Vannes Agglo au délégataire ainsi que sa formule d'actualisation. La valeur de la contribution mentionnée dans le contrat était de 146 000 € en 2008, 126 000 € en 2009, 116 000 € en 2010 et à partir de 2011, 106 000 € chaque année jusqu'à la fin de la DSP.

Au cours des quatre premiers exercices, il n'a été procédé à aucune actualisation. Le délégataire facturait le montant de la contribution tel qu'il figurait dans la convention de 2007. Il a en revanche facturé en 2012 une somme de 28 874,49 € correspondant au total des actualisations annuelles applicables depuis le début du contrat, selon les modalités de son article 26.3. La chambre a toutefois constaté que la contribution actualisée pour 2011 a été calculée sur la base de 116 000 € alors que le contrat prévoyait une valeur de seulement 106 000 €. Il en résulte une différence de 1 099,83 € qui a été facturée en trop par le délégataire. Dans sa réponse, Vannes Agglo indique qu'un remboursement du délégataire va intervenir.

#### 4.2.6. Les insuffisances des rapports annuels du délégataire

L'article 11-2 du contrat de DSP du 27 décembre 2013 prévoit que le délégataire communique avant le 1er juin un rapport annuel sur la gestion de l'année précédente. Celui-ci doit respecter une trame qui est détaillée en annexe du contrat. Force est de constater que la trame du rapport 2014 n'est pas totalement conforme à cette annexe. Dans sa réponse, Vannes Agglo reconnaît que le contrat n'a pas été respecté à cet égard. Cette anomalie devrait être corrigée pour les prochains rapports.

##### 4.2.6.1. Des indicateurs absents

Le contrat de DSP indique l'obligation pour le délégataire de renseigner une série d'indicateurs dans son rapport annuel. Doivent ainsi y figurer des indicateurs pour mesurer la satisfaction des usagers (propriétaires d'avions privés, compagnies, passagers, ...) et les écarts avec les prévisions d'activité, ainsi qu'une analyse des relations avec les usagers détaillant les zones de satisfaction et les réclamations éventuelles. Or, ces informations ne sont pas retracées dans le rapport annuel conformément aux modalités précisées dans le contrat.

Le contrat de DSP prévoit également l'obligation pour le délégataire de formaliser des indicateurs relatifs au principe de continuité dans l'exploitation du service public aéroportuaire (indisponibilité du service en raison des pannes, interruptions pour travaux ou pour grèves, etc.), au principe d'égalité des usagers (traitement des usagers à situation identique, tarification différenciée selon la situation des usagers, etc.) ou encore au principe d'adaptabilité du service (taux de renouvellement du matériel, mises aux normes des équipements,...). Ces indicateurs ne sont pas non plus produits dans le rapport du délégataire.

Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que cette lacune a été signalée au délégataire qui devra les produire dans les prochains rapports annuels.



#### 4.2.6.2. Des informations concernant le personnel absentes

Le contrat de DSP prévoit que le rapport annuel doit mentionner la liste des agents avec notamment leur rémunération, la nature et la durée des contrats, le taux d'absentéisme. Ces informations ne figurent pas dans le rapport annuel 2014. Vannes Agglo doit veiller à la production par le délégataire de toutes les informations requises, de manière non nominative.

#### 4.2.6.3. Une présentation des comptes non conforme à ce que prévoit le contrat de DSP

L'annexe 14 du contrat de DSP prévoit que le rapport annuel doit inclure, pour les exercices clos n et n-1 :

- le compte de résultat et le bilan certifiés par le commissaire aux comptes de la société ;
- la liasse fiscale et ses annexes ;
- le compte de résultat analytique ventilant les charges et produits affectés aux différentes catégories de services effectués (en précisant notamment les charges et produits liés aux missions régaliennes), en explicitant les clés de répartition retenues.

Le rapport annuel 2014 du délégataire comprend un compte de résultat synthétique, et un autre, un peu plus précis, avec notamment le détail des redevances réglementées. La liasse fiscale est également jointe. En revanche, la ventilation du compte de résultat par catégorie de services n'y figure pas. Le compte de résultat et le bilan joints ne sont par ailleurs pas certifiés par un commissaire aux comptes. Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que les comptes seront désormais présentés dans la forme décrite au contrat et qu'un commissaire aux comptes sera prochainement désigné.

#### 4.2.6.4. Un calcul de la redevance non conforme au contrat

Le calcul de la redevance versée par le délégataire au délégant comprend une part fixe de 1 000 € et une part variable qui est l' fonction à la fois du chiffre d'affaire (CA) et du résultat.

L'article 34 du contrat de DSP précise les modalités de calcul de cette redevance dite variable. L'intéressement est ainsi calculé sur la part du CA supérieure aux prévisions. Si le différentiel est inférieur à 50 000 €, le taux de reversement à Vannes Agglo est de 10 %. S'il est compris entre 50 000 et 100 000 €, le taux est de 20 %. S'il est supérieur à 100 000 €, le taux est de 30 %. De même, une part du résultat est reversée au délégant en fonction de l'importance de celui-ci. Si le résultat avant impôts sur les sociétés (IS) est supérieur à 15 000 €, le reversement au délégant représente la somme de 15 000 € à laquelle s'ajoute 20 % de la part du résultat excédant ce montant. Si le résultat est inférieur à 15 000 €, 100 % lui sont reversés.

Le résultat avant IS en 2014 est de 73 507 €. Selon les modalités de calcul prévues au contrat, la redevance domaniale variable est de 39 087 €. Ce montant diffère des provisions inscrites en comptabilité dont le montant s'élève à 34 924 €. Vannes Agglo précise que la différence (4 163 €) sera reversée par le délégataire sur l'année 2016.



#### 4.2.6.5. La nécessité de mieux contrôler les rapports annuels

L'ensemble des anomalies citées ci-dessus doivent conduire Vannes Agglo à organiser en son sein un meilleur suivi de l'exécution du contrat, du contrôle des rapports annuels et des comptes du délégataire.

Elle doit notamment exiger du délégataire l'ensemble des informations permettant de vérifier la cohérence des comptes de la délégation, en particulier celles relatives aux traitements comptables et extracomptables résultant des relations avec sa société-mère, et aux modalités de calcul et d'imputation des charges et produits sur l'un ou l'autre compte.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique qu'une procédure de suivi des délégations de service public va être prochainement mise en place.

### 4.3. UN BUDGET ANNEXE « AÉROPORT » INCOMPLET

#### 4.3.1. La section de fonctionnement du budget annexe (cf. annexe n° 3.4.1)

Le budget annexe de Vannes Agglo dédié à l'aéroport ne retrace pas l'activité dont la gestion est déléguée. Il enregistre en charges de fonctionnement essentiellement les contributions versées au délégataire prévues au contrat de DSP et quelques frais liés à la gestion du contrat ainsi que des frais financiers liés à des emprunts anciens. Les recettes sont constituées de la dotation globale de décentralisation d'un montant fixe de 21 418 €, de loyers de hangars et surtout de la contribution versée par le budget principal, comptabilisée en recettes exceptionnelles au compte 774. Dans ces conditions, les résultats de la section de fonctionnement sont proches de l'équilibre. En effet, l'augmentation des dépenses de fonctionnement constatée sur la période 2011-2014, liée notamment à l'augmentation de la contribution d'équilibre versée au délégataire (+80 %) et à l'augmentation des dépenses d'amortissement, est compensée par une augmentation parallèle de la contribution versée par le budget principal.

#### 4.3.2. La section d'investissement (cf. annexe n° 3.4.2)

##### 4.3.2.1. Les charges

La section d'investissement retrace l'ensemble des dépenses d'équipements réalisés sous maîtrise d'ouvrage de Vannes Agglo.

Pendant plusieurs années, les investissements ont été limités à des dépenses d'agencement ou d'achat de petits équipements. A partir de 2010, des dépenses importantes de sécurisation du site ont été entreprises, comme l'installation d'une clôture pour un coût de 181 131 €. L'année 2013 a également été marquée par les travaux concernant la réhabilitation de l'aérogare.

Une autre partie des investissements n'a pas été supportée dans un premier temps par Vannes Agglo mais par le délégataire. Ainsi, le réaménagement de l'aérogare, la mise en place d'une station météorologique et l'achat d'une tondeuse ont été financés par le délégataire. En contrepartie de cet effort estimé à 321 000 € conformément à l'avenant n° 3 du 11 juillet 2011 à la convention de DSP du 31 décembre 2007, le délégataire a obtenu une prise en charge par Vannes Agglo du coût financier et d'amortissement de ces investissements, sous forme de subvention d'exploitation complémentaire. Comme il s'agit de biens de retour, dont les coûts ont été supportés in fine par Vannes Agglo, il convient de les prendre en compte pour bien appréhender l'effort d'investissement consenti par cette dernière. L'ordonnateur indique que ces investissements intégreront l'actif du budget annexe à compter de l'année 2016.

	2011	2012	2013	2014
Dépenses sous maîtrise d'œuvre SNC Lavallin			321 000	
Dépenses réelles investissement budget annexe	21 894	40 287	572 103	30 270
Total dépenses d'investissement aéroport	21 894	40 287	893 103	30 270

Par ailleurs, Vannes Agglo a prévu en 2015 la rénovation du bâtiment des moyens généraux/SSLIA (470 000 €), l'aménagement du taxiway (371 000 €) ainsi que la rénovation de la centrale électrique (342 000 €), auxquels s'ajoutent 161 000 € d'honoraires, soit un total de 1 349 000 €. Ces dépenses figureront dans les comptes du budget annexe.

#### 4.3.2.2. Les recettes de la section d'investissement

La section d'investissement comptabilise peu de recettes propres en dehors des excédents capitalisés. En effet, si les budgets primitifs sont équilibrés avec des emprunts, ceux-ci ne sont en réalité jamais souscrits (cf. ci-après § 4.3.3.1).

#### 4.3.3. Un budget annexe qui ne retrace pas tous les mouvements financiers de l'aéroport

##### 4.3.3.1. Un financement des investissements qui n'apparaît pas dans les budgets

Le budget annexe exécuté retrace toutes les dépenses d'investissement liées à l'aéroport. En revanche, les emprunts sensés permettre le financement de ces dépenses ne sont jamais souscrits et le compte administratif fait donc apparaître le déficit correspondant. Cette absence de financement propre des investissements aéroportuaires implique un recours chaque année plus important à la trésorerie du budget principal. Le compte 451 qui retrace les opérations de trésorerie liées à l'exécution du budget annexe traduit ainsi une dépendance accrue au budget principal sur la période sous contrôle de la chambre.

	2011	2012	2013	2014	2015
compte de rattachement 451	41 738	61 145	289 364	535 066	1 347 027

En 2015, le budget annexe « aéroport » a par exemple supporté des dépenses d'équipements de 1 287 790 € qui n'ont pas été financées par l'emprunt pourtant prévu. Le déficit de la section s'est ainsi élevé à 985 985 €, supportés de fait par la trésorerie du budget principal. Au total, le coût de l'aéroport pour les finances de Vannes Agglo s'est élevé à près de 1 252 000 € en 2015 alors qu'apparaît dans le compte administratif du budget principal la seule contribution d'équilibre correspondant au déficit d'exploitation d'un montant de 266 000 €. Les élus n'ont donc pas connaissance du coût exact de l'aéroport.

En outre, le budget annexe de l'aéroport ne fait pas non plus toujours apparaître les frais financiers. Les investissements réalisés chaque année sous maîtrise d'ouvrage de Vannes Agglo ont été financés par la trésorerie du budget principal elle-même alimentée par des emprunts. Dans ce cas, c'est le budget principal qui a supporté seul les charges financières correspondantes. En revanche, ce n'est pas le cas pour les dépenses réalisées sous maîtrise d'ouvrage du délégataire dans le cadre de l'avenant 3 du 11 juillet 2011 au premier contrat de DSP. En effet, la subvention supplémentaire versée par Vannes Agglo pour couvrir les charges du délégataire comprenait les amortissements mais aussi les charges financières. Selon la maîtrise d'ouvrage, le budget annexe a donc retracé ou non les charges financières.

#### 4.3.3.2. La nécessité de présenter un budget sincère.

Sans méconnaître les avantages qui peuvent résulter d'une gestion globale des emprunts, la chambre considère que les budgets primitifs du BA « aéroport » ne sont pas réellement sincères puisque des emprunts y sont inscrits alors qu'ils ne seront pas souscrits. Pour présenter un budget qui permette de retracer l'ensemble des charges mais aussi des recettes relatives à la gestion de l'aéroport, respectant ainsi la règle de sincérité et assurant une plus grande transparence vis-à-vis des élus, il conviendrait de l'équilibrer réellement par des contributions supplémentaires du budget principal. En effet, soit les emprunts prévus sont souscrits et il faudra alors augmenter les contributions pour couvrir le paiement des annuités les années suivantes, soit ils sont remplacés par le versement d'une subvention d'équipement d'un montant équivalent. Le coût réel net de l'aéroport pour les finances de Vannes Agglo apparaîtra ainsi clairement.

#### 4.3.3.3. L'absence de comptabilisation de la redevance variable

Les contrats de DSP successifs ont prévu le versement d'une redevance domaniale constituée d'une part fixe et d'une part variable tenant compte des résultats du délégataire. Cette redevance apparaît dans les rapports annuels du délégataire pour des montants parfois conséquents : 211 408 € en 2012, 75 000 € en 2013 ou encore 39 087 € en 2014. Cette redevance n'a pas été versée sur la période 2011-2014 puisqu'elle n'apparaît pas dans les comptes administratifs du budget annexe. Elle n'est pas non plus inscrite dans les budgets primitifs ce qui traduit une absence de réel suivi du contrat par le délégant.

Compte tenu des contributions versées au délégataire par Vannes Agglo d'un montant de 676 686 € et de la redevance indexée sur les résultats annoncée à hauteur de 325 771 € dans les rapports du délégataire, la charge nette pour Vannes Agglo aurait dû être de seulement 350 915 €.



		2011	2012	2013	2014	Total
budget annexe	Contributions versées par Vannes Agglo	106 000	134 874	244 530	191 282	676 686
Comptes du délégataire	redevance variable à verser à Vannes Agglo		211 408	75 276	39 087	325 771
	Recettes nettes délégataire	106 000	- 76 534	169 254	152 195	350 915

Une somme de 180 143 € a été versée le 30 mars 2015 par le délégataire, correspondant à une partie des redevances variables dues depuis 2010. Fin 2015, après déduction de l'actualisation de la contribution de service public due par Vannes Agglo, le délégataire a convenu qu'il devait encore verser à cette dernière la somme de 120 896,65 €. Cette somme n'avait toutefois toujours pas été versée en début d'année 2016.

Dans sa réponse, Vannes Agglo reconnaît les retards de versement par le délégataire de la redevance variable et indique travailler sur une amélioration des procédures internes de contrôle de la délégation de service public. Par ailleurs, elle précise que les redevances variables seront désormais versées annuellement.

#### 4.3.4. Une absence de cohérence entre les budgets annexes et les comptes du délégataire

Les comptes affichés dans les comptes rendus d'activité du délégataire ne sont pas toujours cohérents avec ceux figurant dans le budget annexe « aéroport ». En toute rigueur en effet, le montant de la subvention d'exploitation versée par Vannes Agglo au délégataire devrait être identique dans les deux comptabilités. Or, certaines années, la subvention comptabilisée dans le budget annexe est supérieure à celle inscrite dans le compte de résultat du délégataire, comme en 2011 et 2013, et parfois c'est l'inverse comme en 2012 et 2014.

Subvention d'exploitation		2011	2012	2013	2014	Total
budget annexe	Charges	106 000	134 874	244 530	191 282	676 686
comptes du délégataire	Recettes	104 400	181 814	205 365	227 575	719 154
Différence		1 600	- 46 940	39 165	- 36 293	- 42 468

## 5. LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

### 5.1. LES AIDES DIRECTES APPORTEES AUX COMMUNES ET AUX ENTREPRISES

#### 5.1.1. Les aides apportées par Vannes Agglo aux communes

Dans le cadre de sa compétence de développement économique, Vannes Agglo apporte jusqu'à présent une aide aux communes pour leurs parcs d'activités par le biais de deux dispositifs, l'aide à la commercialisation et l'aide à l'aménagement.



A partir de 2005<sup>34</sup>, Vannes Agglo a accordé aux communes de moins de 5 000 habitants une aide à la commercialisation des terrains situés sur leurs parcs d'activités. L'aide était versée sur justification de l'acte de vente et devait venir en déduction du prix de vente HT du terrain. Au total, le montant des aides à la commercialisation s'est élevé à 136 534 € sur la période, soit une moyenne de 34 134 € par an, ce qui est modeste.

Une autre aide aux communes décidée en 2012 concernait la création ou l'extension de parcs d'activités artisanaux, industriels ou de transport, à l'exclusion donc des parcs commerciaux ou tertiaires. Elle était liée non plus à la commercialisation mais aux dépenses engagées. Les dépenses d'aménagement en création et en extension de parc pouvaient être subventionnées jusqu'à 17 % pour les communes de moins de 4 000 habitants et 12 % pour celles dont la population était comprise entre 4 000 et 6 000 habitants. L'aide était plafonnée à 40 € HT le m<sup>2</sup> cessible. Une seule aide a été versée dans le cadre de ce dispositif, d'un montant de 49 238 € à la commune de l'Île-aux-Moines en 2013 pour l'aménagement d'un parc artisanal.

#### 5.1.2. La suppression du critère de l'intérêt communautaire pour les zones d'activités

L'article 66 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a supprimé le critère de l'intérêt communautaire pour la création des zones d'activités qui seront donc toutes de la compétence de Vannes Agglo à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017. Le conseil communautaire du 17 décembre 2015 a validé une modification des statuts en ce sens.

Toutes les zones communales situées sur le territoire actuel de la communauté d'agglomération, au nombre de 47, et celles situées sur le territoire des deux communautés de communes qui fusionneront avec elle à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, devront donc être transférées. Si la commercialisation de ces zones est déjà partiellement assurée par les services de Vannes Agglo, leur gestion et leur entretien seront également transférés à l'EPCI. Les charges liées devront donc être évaluées précisément afin de diminuer les attributions de compensation des communes concernées et dégager ainsi les ressources suffisantes pour financer le nouveau service élargi de l'EPCI.

La suppression de la notion d'intérêt communautaire implique de facto également la fin des dispositifs d'aides apportées aux communes qui de fait favorisaient une multiplication des zones d'activité communales sur le territoire.

#### 5.1.3. Les aides directes versées aux entreprises

Vannes Agglo verse peu d'aides financières directes aux entreprises.

Il n'existe pas notamment de dispositif d'aides à l'immobilier d'entreprise comme le permet l'article L. 1511-3 du CGCT.

<sup>34</sup> Délibération du 1<sup>er</sup> juin 2005, modifiée par les délibérations du 15 décembre 2005 et 22 février 2007.

Le seul dispositif d'aides directes versées par Vannes Agglo est celui des pôles de compétitivité. Ces derniers rassemblent au sein d'un territoire identifié et sur une thématique ciblée, des entreprises, des laboratoires de recherche et des établissements de formation. L'objectif est notamment de favoriser l'innovation et le développement d'entreprises sur de nouveaux produits. Une convention cadre définit les modalités de financement par les collectivités territoriales partenaires des projets labellisés par les pôles de compétitivité. La dernière convention signée le 12 janvier 2015 réunit la Région, à qui sont confiées l'instruction et la gestion de l'aide à ces projets, trois départements et huit EPCI. Dans ce cadre, Vannes Agglo peut aider des entreprises qui ont des projets labellisés par un des quatre pôles de compétitivité bretons, Valorial (agroalimentaire), Images et Réseaux (technologies numériques), Mer Bretagne Atlantique (économie de la mer), ID4Car (construction automobile) ou encore par EMC2 (technologies de production). Sur la période 2011-2014, 156 060 € ont été versés à quatre entreprises.

Vannes Agglo a également versé ponctuellement une aide de 30 000 € en 2014 à une entreprise pour la reprise d'un abattoir local. Cette aide financière a été accordée avec l'accord préalable de la région, conformément à l'article L. 1511-2 du CGCT. Il s'agit de la seule subvention spécifique versée sur la période 2011-2015 qui ne soit pas liée à un pôle de compétitivité.

#### 5.1.4. Le poids des aides directes

Jusqu'à présent, Vannes Agglo versait peu de subventions directes en matière économique tant aux communes qu'aux entreprises (aides à l'immobilier) puisque celles-ci n'ont représenté globalement que 0,3 % du total de ses dépenses d'équipement et 14,2 % des dépenses liées à l'action économique sur la période 2011-2014. Vannes Agglo va toutefois engager une réflexion sur le niveau des aides versées, notamment pour pallier le désengagement du département du Morbihan qui ne finance plus depuis 2016 aucun projet d'entreprise en application de la loi NOTRe.

### 5.2. L'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES SUR LE TERRITOIRE DE VANNES AGGLO

#### 5.2.1. Le service « Economie et tourisme »

Vannes Agglo dispose d'un service en régie qui accueille et accompagne les entreprises qui, notamment, ont des projets d'installations sur le territoire. Le service « Economie et tourisme » qui comprend cinq personnes transmet ainsi des informations sur l'environnement social et économique de Vannes Agglo, et les aides possibles aux porteurs de projets. Il apporte également une aide pour la recherche de terrains sur les zones communales ou communautaires, ainsi que pour la recherche de locaux. Le service n'assure pas en revanche d'actions de promotion à l'extérieur du territoire et est plutôt axé sur des entreprises déjà présentes afin de les accompagner dans leur développement.

### 5.2.2. L'agence de développement « Vannes Innovation Promotion Expansion » (VIPE)

#### 5.2.2.1. Présentation de VIPE

Vannes Agglo bénéficie également des services d'une agence de développement économique, dénommée « Vannes Innovation Promotion Expansion » (VIPE), qui accompagne les créateurs d'entreprises innovantes et assure la promotion du territoire. Celle-ci est gérée sous forme d'une association avec un conseil d'administration de 30 membres dont des chefs d'entreprise locaux, des élus des collectivités territoriales, des représentants des chambres consulaires, des syndicats patronaux et de salariés, et des personnalités qualifiées (universitaires, président de conseils économiques et sociaux, etc.). Les élus représentent un tiers des membres. VIPE est actuellement présidée par un chef d'entreprise.

Le territoire d'intervention de VIPE s'étend à l'ensemble du Pays de Vannes, soit Vannes Agglo mais aussi les communautés du Loch, du pays de Questembert, de la presqu'île de Rhuys et Arc Sud Bretagne. Vannes Agglo participe au financement d'environ un tiers des charges de fonctionnement de l'association.

La mission de VIPE telle qu'elle figure sur son site internet est axée sur trois pôles d'activités. En premier lieu, VIPE a pour objectif d'aider et accompagner les projets de création d'entreprises innovantes sur les territoires du Pays de Vannes. VIPE apporte des conseils et un accompagnement personnalisé avant et après la création, une mise en réseau avec des chefs d'entreprises, une collaboration avec des laboratoires de recherche. Les projets innovants sont essentiellement axés sur le numérique, les niches technologiques, l'ingénierie dédiée au nautisme et aux matériaux composites. Ensuite VIPE a pour mission d'animer et promouvoir le territoire grâce notamment à des réunions thématiques organisées à l'attention des chefs d'entreprise locaux. Enfin, VIPE déclare gérer les deux pépinières d'entreprises construites par Vannes Agglo, Le PRISME et CREALIS. En réalité, c'est une autre association, VIPE Services, certes créée par VIPE mais qui en est indépendante aujourd'hui, qui exploite les deux pépinières. Le président de Vannes Agglo précise que VIPE Services a été créée pour retracer les seules activités commerciales assujetties à la TVA, notamment l'hébergement en pépinières. Il considère que des synergies évidentes entre les deux structures justifient une communication unique, notamment par le biais d'un seul site internet même si les documents et rapports d'activité de VIPE ne distinguent pas toujours clairement les activités de chacune des deux structures.

Le soutien de Vannes Agglo à VIPE est inscrit dans les statuts de l'EPCI. L'intérêt communautaire des actions de développement économique comprend une « *participation au financement de la mission de développement économique de VIPE* ».

#### 5.2.2.2. L'évolution de l'activité de VIPE

Les rapports annuels d'activité de VIPE détaillent le taux d'occupation des deux pépinières de Vannes Agglo. Stable sur la période pour CREALIS, il est en revanche en régression pour Le PRISME en raison de travaux de rénovation du bâtiment en 2014 et 2015. Début 2016, le taux d'occupation était remonté à 80%.



L'action de VIPE en tant que technopole est plutôt en croissance. Le nombre d'entreprises et de porteurs de projets accompagnés était de 21 en 2011, 41 en 2012, 45 en 2013 et 59 en 2014. Le nombre d'entreprises de plus de trois ans accompagnées est passé de 3 en 2011 à 22 en 2014. Le nombre d'emplois créés dans les 45 entreprises accompagnées en 2013 s'établirait à 255.

L'animation des réseaux économiques et la promotion du territoire sont des activités plus difficiles à évaluer en termes de résultats. VIPE consacre toutefois des moyens croissants à la promotion du territoire grâce notamment à son site internet créé en 2012 alimenté en particulier par des reportages vidéo sur des entreprises locales (webtv). Chaque année, VIPE organise des soirées de rencontres de chefs d'entreprise sur des thèmes particuliers, co-organise des conférences avec différents partenaires comme le MEDEF ou la CCI et participe à des salons professionnels ou à différents réseaux d'entrepreneurs.

#### 5.2.2.3. L'aide apportée à VIPE par Vannes Agglo

L'aide financière apportée par Vannes Agglo à VIPE pour son activité d'agence de développement s'est fortement accrue sur la période 2011-2015. Les subventions accordées sont ainsi passées de 155 000 € en 2011 à 320 000 € en 2015. Les autres partenaires ont également augmenté leur participation mais relativement moins puisque la part apportée par l'EPCI vannetais dans le total du budget de VIPE est passée de 29,3 % à 38,6 %. Le montant de la subvention inscrit dans le budget de 2016 augmente encore et atteint 354 060 €.

#### 5.2.3. La coexistence de pépinières gérées par VIPE Services et par la CCI

La CCI du Morbihan a ouvert en 2013 une pépinière d'entreprises sur un parc d'activités de Vannes où était déjà installée l'une des deux pépinières de Vannes Agglo, « Le Prisme ». Le taux d'occupation des deux structures apparaît satisfaisant au début de l'année 2016, même si on peut regretter l'absence de concertation préalable entre les deux établissements publics alors que des liens existent entre eux. Il est à noter par exemple qu'une partie des administrateurs de VIPE, est constituée de membres de la CCI. Cette installation de la pépinière consulaire interroge donc sur la fonction d'intermédiaire de VIPE entre le monde économique et les élus locaux, ces derniers n'en ayant pas été informés au préalable.

#### 5.2.4. La gestion des pépinières de Vannes Agglo

##### 5.2.4.1. « Le Prisme »

Vannes Agglo a acheté en 2010 une pépinière d'entreprises dénommée « Le Prisme » sur le Pôle d'Innovation de Bretagne Sud (PIBS) à Vannes. Cet équipement accompagne le développement d'entreprises des secteurs technologiques. Des travaux d'une valeur de 1,7 M€ ont été engagés en 2014 pour agrandir et moderniser le bâtiment. La surface est désormais de 1840 m<sup>2</sup> de surface répartie en 60 bureaux, 5 salles de réunion et des espaces communs.



Lors de l'achat des murs en 2010, la gestion de la pépinière était confiée à VIPE Services, association liée à VIPE, dans le cadre d'un simple bail commercial. L'association assurait ainsi la sous-location des bureaux à de jeunes entreprises. Le contrat de bail a été résilié à l'amiable le 28 décembre 2012, compte tenu du programme de réhabilitation qui impliquait l'indisponibilité temporaire d'une partie des bureaux, et donc une perte de revenus pour VIPE, pour être remplacé par une simple convention de mise à disposition du bâtiment pour une durée de deux ans. Le nouveau contrat portait d'abord sur la location du bâtiment avec toutefois l'obligation pour VIPE d'assurer une « mission d'accueil des entreprises dans le cadre d'une pépinière d'entreprises et de services aux occupants ».

Les actions proposées par VIPE Services en faveur des entrepreneurs comme l'animation, la gestion, le suivi et l'accompagnement n'ont pas fait l'objet d'une facturation particulière de sa part à Vannes Agglo. Parallèlement, cette dernière a bénéficié d'un loyer important. Pour 2013, il s'est élevé à 94 805,72 € HT ou 113 387,64 € TTC, soit une somme supérieure à la charge d'amortissement du bâtiment avant travaux (50 000 €). L'opération était donc intéressante pour Vannes Agglo.

#### 5.2.4.2. La gestion de CREALIS dans le cadre d'une DSP

Vannes Agglo a créé en 2000 sur l'une des zones d'activités communautaire, PENTAPARC, une pépinière d'entreprises dénommée CREALIS. D'une superficie de 1 956 m<sup>2</sup>, elle comprend 12 ateliers de 65 à 75 m<sup>2</sup> dont 6 avec bureaux, 17 bureaux de 10 à 25 m<sup>2</sup>, et 485 m<sup>2</sup> de communs et d'espaces techniques. Jusqu'en 2011, trois acteurs différents intervenaient dans la gestion de la pépinière :

- Vannes Agglo pour la gestion immobilière, avec la perception des redevances d'occupation et l'entretien du bâtiment;
- VIPE Services, dans le cadre d'un marché de prestation de services, pour l'accueil physique, la gestion des dossiers de location, des services, la maintenance du système informatique, du réseau internet et du photocopieur ; le coût de fonctionnement s'élevait à 63 642,72 € HT par an ;
- VIPE pour la promotion du site, la sélection des candidats, l'animation de la pépinière et le suivi des créateurs.

Considérant que la pluralité des acteurs était contraignante au quotidien, la décision de déléguer la gestion de la pépinière a été prise et un contrat de délégation de service public (DSP) a été signé, après une procédure de consultation et de négociation, avec VIPE Services le 20 décembre 2011. Le délégataire a pour mission la promotion de la pépinière, la gestion des loyers, de l'immobilier et des services mutualisés (accueil physique des visiteurs, standard téléphonique, une domiciliation postale, service de téléphonie et d'internet, espace détente, accès à des salles de réunion etc.). Des services complémentaires peuvent être offerts comme des petits déjeuners à thème, des conseils administratifs et comptables, un accompagnement etc...

Sur les trois premiers exercices, le taux d'occupation est resté relativement stable, entre 78 % en 2013 et 82 % en 2014. L'exploitation est également restée déficitaire (cf. annexe 4.1) malgré une augmentation du produit des loyers de 12 % entre 2012 et 2014 avec notamment un relèvement significatif de ceux des ateliers (+ 52 % du loyer pour un atelier simple entre 2012 et 2015). Toutefois, le déficit reste à la charge de VIPE Services. Les rapports annuels de la DSP sont bien présentés en conseil communautaire mais ne suscitent pas de débats, notamment sur le déficit.

L'exploitation de CREALIS ne générait pas de charges pour Vannes Agglo, à l'exception du coût d'amortissement des bâtiments et de l'entretien relevant du propriétaire. Mais contrairement au PRISME, elle ne lui rapportait pas non plus de revenus. Dans sa réponse, l'ordonnateur explique la gestion plus difficile de CREALIS notamment par sa position plus excentrée par rapport à celle du PRISME ainsi que son positionnement

#### 5.2.5. Des relations entre VIPE Services et Vannes Agglo parfois floues

##### 5.2.5.1. Des prestations identiques assurées sous des formes juridiques différentes

Alors que les relations contractuelles entre Vannes Agglo et VIPE Services étaient différentes pour les deux pépinières, les actions proposées par l'une ou l'autre en faveur des entrepreneurs étaient en revanche identiques. VIPE Services gère ainsi les deux pépinières de manière mutualisée, avec une direction et des agents communs. Sur le site internet de VIPE, les deux pépinières étaient mises en avant de manière identiques, avec des prestations offertes identiques.

Pour autant, les montants perçus par Vannes Agglo étaient différents : d'un côté un loyer de 115 000 € et de l'autre une redevance de 1000 €. Par ailleurs, pour le cas de CREALIS géré en DSP, Vannes Agglo disposait d'un rapport d'activités mais pas dans le cas du PRISME. Vannes Agglo n'avait ainsi, pour Le PRISME, aucune information sur les loyers réellement perçus par VIPE Services et sur la manière dont celle-ci finançait les services fournis, identiques à ceux apportés sur CREALIS.

##### 5.2.5.2. Des rapports d'activité de la DSP de CREALIS peu clairs

Les rapports d'activité de CREALIS étaient quelques fois ambigus. En effet, les organigrammes présentés comprenaient parfois des personnels travaillant sur la pépinière du PRISME, qui n'était pas concernée par la DSP. Les clés de répartition de la charge de travail de certains personnels entre les deux pépinières variaient dans le temps sans raison apparente, traduisant une porosité des charges entre les deux pépinières.

#### 5.2.6. Des relations entre VIPE Services, VIPE et Vannes Agglo parfois peu lisibles

Les associations VIPE Services et VIPE sont deux structures juridiquement indépendantes. La première gère les pépinières essentiellement sur le plan administratif et de l'offre de services matériels. VIPE a en charge l'accompagnement des porteurs de projets. Toutefois, la confusion entre les deux structures est entretenue sur le site internet de VIPE qui intègre les activités de VIPE Services. De même, le rapport d'activités que VIPE produit chaque année et qui est transmis à ses financeurs intègre des données qui concernent l'activité de VIPE Services. VIPE mentionne par exemple dans son rapport, pour justifier notamment les subventions qu'elle reçoit, des activités qui ne lui coûtent normalement rien, comme l'activité des pépinières qui sont gérées par VIPE Services. Or, il importe que les informations communiquées à Vannes Agglo permettent de distinguer les activités, qui relèvent de modalités de financement et de régimes juridiques différents (subvention/DSP).

#### 5.2.7. La gestion unifiée de Crealis et du Prisme.

Le principe de recours à une procédure de DSP commune pour la gestion des deux pépinières d'entreprises « Crealis » et « Le Prisme » a été décidé en 2014. Après une procédure engagée en 2015, une délégation de service public portant sur la gestion des deux pépinières a été attribuée à VIPE Services, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016, pour une durée de trois ans. Cette DSP devrait permettre une gestion plus transparente des deux pépinières.

### 5.3. LES ZONES D'ACTIVITES

#### 5.3.1. Les zones d'activités communautaires

Vannes Agglo gère en 2016 six parcs d'activités, qu'elle a créés et qui comportent encore des espaces disponibles, sur une superficie globale de 79 hectares. Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, 48 hectares restaient disponibles sur 121 parcelles distinctes. A ces zones, il convient d'ajouter 27 hectares de réserve foncière acquise sur la commune de Saint-Avé. L'EPCI entretient également deux autres zones communautaires d'une superficie totale de 14,5 hectares qui sont entièrement commercialisées.

#### 5.3.2. Les taux de commercialisation (cf. annexe 4.2)

Le taux de commercialisation des six zones où existent encore des opportunités était globalement de 40 % au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Les disponibilités sont toutefois réparties de manière très inégale et pour des raisons variables. Le parc le plus récent – Keneah Ouest – offre logiquement de nombreuses possibilités mais le secteur visé, l'artisanat, devrait permettre une commercialisation sur 15 ans. En revanche, les zones industrielles ont une durée de commercialisation plus longue, proche de trente ans. Les parcelles sont plus grandes et les entreprises potentiellement intéressées moins nombreuses. Le risque est donc plus important mais assumé dans la mesure où Vannes Agglo souhaite pouvoir accueillir tout nouveau projet industriel. La commercialisation des terrains a également pâti, quelles que soient la spécialisation et la localisation de la zone, de la crise économique récente. Sur l'ensemble des zones d'activités, 9,3 hectares seulement ont été vendus sur la période 2011-2014, soit 14 % des superficies disponibles. Les années 2013 et 2014 ont été particulièrement concernées avec seulement 0,3 et 1 hectare vendus.



Vannes Agglo a indiqué qu'une reprise de la commercialisation des terrains est manifeste depuis quelques mois. 8 terrains ont ainsi été vendus entre 2015 et mai 2016 pour une superficie globale de 1,5 hectare sur l'ensemble des parcs communautaires. Par ailleurs, 14 promesses de vente pour une superficie globale de 9,6 hectares ont été signées.

### 5.3.3. L'équilibre financier des zones communautaires (cf. annexe 4.3)

#### 5.3.3.1. Le coût des zones

Les prix de vente des terrains de chaque zone ont été établis pour que l'équilibre financier soit atteint sans subvention de Vannes Agglo. Certaines zones sont aidées par des subventions extérieures (Qualiparc, département, région...) mais d'autres sont entièrement financées par les ventes de terrains. La commercialisation des terrains, lorsqu'elle sera achevée, ne devrait donc pas peser sur les finances de Vannes Agglo.

Les zones d'activités sont comptabilisées sur un budget unique « zones d'activités » retraçant l'ensemble des mouvements d'acquisition, d'aménagement, ou de cessions de terrains. Toutefois, une comptabilité analytique permet de suivre le coût d'aménagement de chaque zone, considérée comme une unité d'analyse propre avec ses dépenses et ses recettes.

Le coût estimatif de l'aménagement des six zones communautaires est de 21,82 M€. Au 31 décembre 2014, le produit total des recettes (essentiellement les ventes de terrains déjà enregistrées et accessoirement quelques subventions) atteignait 7,1 M€. Par ailleurs, Vannes Agglo enregistrait dans ses comptes des stocks de terrains non encore vendus pour ces six zones pour une somme de 10,55 M€.

#### 5.3.3.2. Le financement de l'aménagement des zones

Les dépenses du budget annexe sont en grande partie financées par une mobilisation de la trésorerie du budget principal qui a atteint au 31 décembre 2014 un montant de 5,966 M€<sup>35</sup>, en forte augmentation sur la période (il était en effet de 3 522 112 € en 2011).

La part croissante prise par la trésorerie du budget principal, elle-même alimentée par des emprunts, nuit à la lisibilité du financement global des zones, avec des emprunts qui de fait ne sont pas uniquement souscrits sur le budget annexe.

## 5.4. LE PRODUIT DE LA FISCALITE DES ENTREPRISES

### 5.4.1. L'impact de la fiscalité économique sur les finances de Vannes Agglo

	2011	2012	2013	2014	évol 14/11
Impôts et taxes	49 085 602	51 584 071	54 381 673	55 033 900	12,12 %
CFE	8 639 278	9 681 072	10 276 520	10 155 510	17,55 %
CVAE	6 428 825	6 942 276	7 416 701	7 111 256	10,62 %
fiscalité économique	15 068 103	16 623 348	17 693 221	17 266 766	14,59 %
Part/impôts et taxes	30,7 %	32,2 %	32,5 %	31,4 %	

Source : CA + état 1259 DDFIP

<sup>35</sup> Compte de liaison avec le budget principal (C. 451) créateur au 31 décembre.



Le montant de la CFE évolue plus rapidement (+17,55 %) que l'ensemble du produit fiscal (+12,12 %) sur la période 2011-2014. En revanche, l'évolution de la CVAE, également positive (+10,62 %) est moins rapide. Le poids relatif de la CVAE et de la CFE dans le total des ressources fiscales de Vannes Agglo progresse faiblement. L'infléchissement de l'activité économique n'a donc pas eu d'effet notable sur les finances de Vannes Agglo.

Une reprise a par ailleurs été amorcée en 2015 avec des produits de CFE et de CVAE à la hausse, respectivement de +3,3 % et +7 % par rapport à 2014.

#### 5.4.2. Le reversement de la part communale de foncier bâti industriel sur les zones communautaires

Le produit de l'impôt foncier sur le bâti industriel revient normalement aux communes. Toutefois, l'article 29 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale prévoit à son point II que « *Lorsqu'un groupement de communes [...] crée ou gère une zone d'activités économiques, tout ou partie de la part communale de la taxe foncière sur les propriétés bâties acquittée par les entreprises implantées sur cette zone d'activités peut être affecté au groupement [...] par délibérations concordantes de l'organe de gestion du groupement [...] et de la ou des communes sur le territoire desquelles est installée la zone d'activités économiques* ». Ce reversement n'est pas appliqué à Vannes Agglo. Une réflexion pourrait être lancée en ce sens notamment dans le cadre de l'élargissement du périmètre de Vannes Agglo à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017. Le coût d'entretien des zones transférées pourrait être couvert partiellement par ce reversement.

## 6. LA POLITIQUE SPORTIVE DE VANNES AGGLOMERATION

### 6.1. D'UNE COMPÉTENCE EN MATIÈRE D'EQUIPEMENTS SPORTIFS À LA DÉFINITION D'UNE VÉRITABLE POLITIQUE SPORTIVE

#### 6.1.1. La compétence originelle en matière d'équipements sportifs d'intérêt communautaire

La compétence « construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire » a été transférée à Vannes agglo par arrêté préfectoral du 13 décembre 2000. Un intérêt communautaire a été reconnu :

- au golf de Baden et à la base nautique de Séné<sup>36</sup> ;
- aux « piscines nouvellement créées » et aux « vélodromes »<sup>37</sup>.

Vannes Agglo a débordé de ce champ de compétences en ce qui concerne les bases nautiques. Dans le prolongement des actions menées par le District du Pays de Vannes dans les années 90, elle intervient, non seulement, sur la base de Séné mais également sur les bases nautiques d'Arradon, Baden et Larmor-Baden sans qu'un intérêt communautaire leur ait été reconnu au préalable<sup>38</sup>. La collectivité est invitée à régulariser la situation à l'occasion d'une prochaine modification des statuts.

<sup>36</sup> Arrêté préfectoral du 26 novembre 2004.

<sup>37</sup> délibération du 26.5.2005 prise dans la perspective de la réalisation du centre aquatique de Surzur et du vélodrome de Kermesquel.

<sup>38</sup> Pour deux de ces bases implantées dans des immeubles n'appartenant pas à Vannes Agglo (Arradon : base nautique installée dans la Maison du Port appartenant au Département et Larmor-Baden : base nautique installée dans des locaux de type « algéco » appartenant à une

En réponse aux observations provisoires de la chambre, Vannes Agglo a précisé que la fusion en cours sera l'occasion de compléter les statuts sur ce point.

#### 6.1.2. La définition d'une politique sportive par la délibération du 23 juin 2011

Par délibération du 23 juin 2011, le conseil communautaire a défini une politique sportive de niveau communautaire se traduisant par :

- La prise de compétence « voile/nautisme » : élargissement de l'intérêt communautaire « aux nouveaux projets d'équipements de bases nautiques » et prise de la compétence « activités voile et pratiques nautiques scolaires » ;
- La mise en place d'un schéma directeur des équipements sportifs ;
- La mise en place d'une politique de fonds de concours pour les équipements sportifs à vocation unique ou à rayonnement supra-communal ;
- La qualification des soutiens de Vannes Agglo : mise en œuvre de conventions d'objectifs pour les projets, manifestations, associations d'intérêt communautaire ; achats de prestation (image, billetterie) ;
- La mise en place d'un site Internet (agenda sportif et ressources sur l'offre des associations du territoire) ;
- Le conventionnement avec des structures ressources (CDOS, profession 56) pour accompagner la consolidation des associations sportives.

#### 6.2. LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE SPORTIVE

A l'exception du conventionnement avec les structures ressources, les différents volets prévus par la délibération du 23 juin 2011 ont été mis en œuvre.

##### 6.2.1. Le schéma directeur des équipements sportifs

S'appuyant sur un diagnostic précis<sup>39</sup> réalisé en 2012 par un cabinet d'études, le conseil communautaire a approuvé le 19 décembre 2013 le schéma directeur des équipements sportifs. Celui-ci comporte deux axes : le premier porte sur les équipements communautaires et le second sur les équipements supra-communaux et/ou à vocation unique à travers la définition d'une politique de financement par fonds de concours.

##### 6.2.1.1. Les équipements communautaires

Le schéma retient deux volets :

- Développer et conforter les équipements communautaires existants en accentuant en leur sein les politiques et actions communautaires :

association bénéficiant d'une AOT du DPM, laquelle AOT a été transférée à la RENVA en 2014), l'intervention de Vannes Agglo se limite à l'exploitation de la base.

<sup>39</sup> ce diagnostic répertorie les équipements sportifs (et culturels) disponibles sur le territoire communautaire, évalue leur taux d'utilisation et recense les besoins exprimés par les communes, les associations et les établissements scolaires (document de 187 pages).

A ce titre, Vannes Agglo a décidé de conforter les équipements existants mais également, au titre de sa compétence « piscines », de réaliser un centre aquatique sur le territoire de la commune d'Elven. Par une délibération du 17 décembre 2015, le conseil communautaire a décidé de « conforter l'intérêt communautaire » de cet équipement.

- Etudier une extension potentielle de la liste des équipements communautaires :

Après avoir défini des critères caractérisant l'intérêt communautaire d'un équipement<sup>40</sup>, le schéma identifie quatre équipements existants qui répondent à ces critères à savoir « les piscines et tout particulièrement Vanocéa (qui) apparaissent comme un choix significatif », la patinoire de Vannes et le Stade de la Rabine.

Alors que le transfert des piscines de Kercado et Vanocéa, appartenant à la commune de Vannes, apparaissait à Vannes Agglo « comme prioritaire au regard de la compétence déjà portée » (délibération du 19 décembre 2013), celui-ci n'est pas intervenu à ce jour alors même que la commune de Vannes y était favorable. Vannes Agglo indique vouloir désormais lier ce transfert à la réalisation du centre aquatique d'Elven et surtout à l'exercice effectif de la compétence optionnelle « gestion des équipements aquatiques » par la future communauté de communes issue de la fusion en cours<sup>41</sup>. La chambre note que le délai de deux ans, soit jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2019, dont disposera le futur EPCI pour se prononcer sur l'exercice de cette compétence optionnelle ou sa restitution aux communes est un délai maximal. Sur le plan juridique, rien ne fait donc obstacle à ce qu'il se prononce sur ce point aussitôt après sa création voire même qu'il soit réglé, au préalable, dans le cadre de la procédure de fusion.

#### 6.2.1.2. Les fonds de concours

La politique de fonds de concours définie par la délibération du 23 juin 2011 au bénéfice des équipements sportifs à vocation unique ou à rayonnement supra-communal a été précisée par la délibération du 19 décembre 2013<sup>42</sup>. Les équipements dits « à vocation unique » peuvent bénéficier d'un fonds de concours dans la limite de 20 % du coût HT contre 10 % pour les équipements dits « à vocation supra-communale ».

Entre 2012 et 2014, Vannes Agglo a accordé des fonds de concours pour un montant global de 1,8 M€ dont 0,5 M€ pour la construction d'une salle omnisports à Plougoumelen et la même somme pour des travaux au stade Jo Courtel de Vannes.

<sup>40</sup> équipement accueillant des scolaires, des associations et du public en pratique libre et dont la zone de chalandise est manifestement d'agglomération ou supérieure au regard du équipement bénéficiant d'un rayonnement et d'un dimensionnement suffisant : capacité supérieure à 5 000 places et homologation fédérale de niveau nationale.

<sup>41</sup> la communauté de communes du Loc'h gère le centre aquatique intercommunal situé sur le territoire de la commune de Grandchamp.

<sup>42</sup> qui rend éligible, d'une part, 4 types d'équipements structurants : terrains de tennis couverts, terrains de football ou de rugby synthétiques, gymnase avec plateau de 44x24x7m et dojos de 196 m<sup>2</sup> minimum) et, d'autre part, les équipements mutualisés pour plusieurs communes et favorisant l'émergence ou la consolidation d'une élite sportive locale.

## 6.2.2. La compétence « voile – nautisme »

### 6.2.2.1. La construction et l'entretien des nouvelles bases nautiques

Vannes Agglo projetait de construire une nouvelle base nautique sur le territoire de la commune de Baden, au lieu-dit « Toulindac ». Par un arrêté du 24 avril 2013, le préfet du Morbihan a délivré au président de la communauté d'agglomération l'autorisation exigée au titre de la loi sur l'eau. Toutefois, à la demande d'une association, cette autorisation a été annulée par le juge administratif en raison de la contrariété du projet avec la loi Littoral.

Par ailleurs, si des projets communautaires sont envisagés sur les communes de Larmor Baden, Le Bono et Vannes et figurent d'ailleurs dans le programme pluriannuel d'investissement défini en 2015, aucun ne devrait aboutir à brève échéance. Vannes Agglo envisage néanmoins leur inscription budgétaire et leur lancement d'ici 2020.

### 6.2.2.2. La création d'une régie autonome pour la gestion des équipements

Vannes Agglo est compétente en matière de « voile et pratiques nautiques scolaires » depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013<sup>43</sup>. Après concertation avec les associations intervenant au niveau des bases nautiques, le conseil communautaire a décidé, par délibération du 20 décembre 2012, de créer une régie personnalisée chargée notamment :

- d'exploiter et gérer les équipements « bases nautiques communautaires » en mettant à disposition des clubs les moyens nécessaires au bon développement des projets associatifs et sportifs conventionnés par Vannes agglo ;
- d'organiser les prestations de nautisme scolaire sur le territoire.

Cette régie a été officiellement créée par une délibération du 20 février 2014 sous la dénomination de « Régie des Equipements Nautiques de Vannes Agglo » (RENVa). Elle porte le nom commercial de « 47° Nautik ».

Vannes Agglo a conclu avec la RENVa une convention d'objectifs 2014-2016 portant sur la gestion et l'exploitation des bases nautiques communautaires. Dans le cadre de cette convention, la régie a bénéficié de subventions de fonctionnement et d'investissement d'un montant global de plus de 500 000 €, dont une grande partie pour financer sa flotte. La RENVa gérant un service public à caractère industriel et commercial, Vannes Agglo est invitée, à l'avenir, à justifier, davantage qu'elle ne l'a fait dans sa délibération du 18 décembre 2014 portant sur la convention d'objectifs 2014-2016, que les subventions accordées à la RENVa relèvent d'un des cas prévus par l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales.

<sup>43</sup> Arrêté préfectoral du 9 août 2012.



La RENVA vend aux clubs nautiques présents sur les bases communautaires des prestations de mise à disposition de son personnel et de son matériel<sup>44</sup>. En fonction des tarifs auxquels ces prestations sont ensuite proposées aux membres des clubs, ces derniers sont susceptibles de réaliser un bénéfice en jouant un simple rôle d'intermédiaire. Ainsi, on peut estimer à 50 % la marge bénéficiaire réalisée par l'association « La Mouette Sinagote » au cours de la saison 2014/2015 sur les prestations achetées auprès de la RENVA puis « revendues » à ses membres<sup>45</sup>.

En réponse, Vannes Agglo a indiqué que le « modèle partenarial » mis en place par la RENVA vise à soutenir les clubs nautiques en leur permettant notamment de renouveler des flottes spécifiques ou de financer le fonctionnement des sections sportives. Elle précise qu'un bilan en sera tiré en 2016 au regard des résultats des quatre clubs conventionnés.

### 6.2.3. La gestion des équipements sportifs d'intérêt communautaire

#### 6.2.3.1. Le centre aquatique Aquagolfe

Situé sur le territoire de la commune de Surzur, à l'entrée de la presqu'île de Rhuys, le centre aquatique Aquagolfe a été ouvert en janvier 2010 dans le but de satisfaire les besoins des usagers locaux (scolaires et loisirs) et des touristes et de constituer ainsi une offre complémentaire par rapport à Vanocéa situé sur le territoire de la commune de Vannes. Son exploitation fait l'objet d'une délégation de service public sous forme d'affermage.

##### 6.2.3.1.1. L'exploitation

Sur la période sous revue, la fréquentation annuelle hors scolaires aura été en moyenne de 110 000 entrées (123 000 avec les scolaires), soit 31 % de plus que les prévisions du délégataire qui tablait sur 84 000 entrées (99 000 avec les scolaires). La fréquentation « grand public » a néanmoins baissé de 7,5 % en 2014 par rapport à 2013 en raison, selon le délégataire, d'un été ensoleillé.

Le délégataire ne verse pas de redevance à Vannes Agglo mais bénéficie au contraire d'une subvention destinée à compenser les contraintes de service public qui lui sont imposées. En 2014, son montant a été de 200 000 €, soit 23 % des produits du délégataire. Cette charge est en partie compensée par l'intéressement, fonction des recettes du délégataire hors scolaires, dont Vannes Agglo bénéficie en retour.

En €	2011	2012	2013	2014
Intéressement perçu	14 439	39 030	44 070	43 642
Subvention de Vannes Agglo	176 281	188 773	194 900	200 275
Intéressement / Subv <sup>o</sup>	8 %	21 %	23 %	22 %

Source : CRC Bretagne à partir des rapports d'activités du délégataire

<sup>44</sup> La « section loisirs », qui comprend la mise à disposition d'un cadre diplômé, d'un navire de sécurité et de la flotte nécessaire à la tenue de l'activité proposée pour 28 séances d'une demi-journée chacune, est facturée 2 100 € TTC (soit 1 741 € HT) – la « section compétition » : 2 600 € TTC (soit 2 156 € HT) pour 51 séances.

<sup>45</sup> La Mouette Sinagote a payé une somme 31 400 € TTC (soit 26 036 € HT) pour 14 sections (10 « sections loisirs » et 4 « sections compétition »). Au regard des tarifs pratiqués par cette association vis-à-vis de ces adhérents (le prix moyen du forfait est de l'ordre de 320 € HT/an) et du nombre d'inscrits par section, on peut estimer à 50 % la marge bénéficiaire dégagée par l'association, soit de l'ordre de 15 k€ (A partir des tarifs disponibles sur le site Internet de l'association, on peut estimer à 38 300 € HT le produit de vente des forfaits « voile à l'année »).

Sur la période sous revue, les droits d'entrée directement perçus sur les usagers (donc hors scolaires) ont représenté en moyenne 71 % du total des produits d'exploitation.

Au travers de la subvention versée au délégataire, Vannes Agglo a financé chaque entrée (scolaires inclus) à hauteur de 1,55 €.

Durant les trois dernières années d'exploitation, le délégataire a dégagé un résultat de plus en plus nettement supérieur aux prévisions, ce qui tend à démontrer que l'équilibre financier du contrat lui est très favorable.

en €	1ère année pleine		2ème année		3ème année		4ème année	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
Produits	591659	718509	603492	829111	615562	852842	627873	864026
dont subvention Vannes Agglo	158100	176281	161262	183773	164187	194900	167777	200275
Charges	576555	743778	592298	807771	602770	818360	613432	800255
Résultat	15104	-25269	11194	21340	12792	34482	14441	63771

#### 6.2.3.1.2. Éléments de comparaison

Le centre aquatique d'Aquagolfe présentant des caractéristiques comparables à celles de Vanocéa, géré en régie par la commune de Vannes, il est intéressant de comparer leurs résultats sur la période 2011-2014.

La progression de la fréquentation globale d'Aquagolfe (+ 8 %, soit plus 8960 entrées) est à mettre en rapport avec la baisse de celle de Vanocéa (- 10 %, soit moins 22 661 entrées) :

	2011		2012		2013		2014		2014/2011	
	Vanocéa	Aquagolfe	Vanocéa	Aquagolfe	Vanocéa	Aquagolfe	Vanocéa	Aquagolfe	Vanocéa	Aquagolfe
Total fréquentation	216 766	113 787	212 160	125 552	203 936	130 147	194 105	122 747	-10,5%	7,9%
dont Public	131 516	82 532	127 256	80 634	116 277	83 208	104 693	77 033	-20,4%	-6,7%
dont Scolaire	16 638	14 178	12 994	13 347	15 535	12 836	15 926	11 763	-4,3%	-17,0%
dont Détente	33 984	5 134	34 803	9 325	32 320	10 942	30 658	9 293	-9,8%	81,0%
dont Activité	24 942	11 943	27 258	22 246	30 605	23 161	33 432	24 658	34,0%	106,5%

Alors que le taux de couverture des charges par les produits d'Aquagolfe (hors subvention versée par Vannes Agglo) a progressé, passant de 73 % en 2011 à 83 % en 2014, celui de Vanocéa a diminué, passant de 61,5 % à 56 %. En moyenne sur la période, ce taux a été de 63,4 % pour Vanocéa et de 79,2 % pour Aquagolfe.

Si les charges d'exploitation de Vanocéa ont augmenté de manière sensiblement moins importantes que celles d'Aquagolfe (+ 3 % contre + 8 %), elles sont, en volume, près de deux fois supérieures (1,453 M€/an en moyenne contre 0,798 M€). Cet écart très important s'explique par les seules charges de personnel (897 000 €/an en moyenne pour Vanocéa contre 289 000 € pour Aquagolfe), les autres charges étant très comparables (557 000 €/an en moyenne pour Vanocéa contre 502 000 €/an pour Aquagolfe).

S'agissant, plus particulièrement des dépenses de personnel, qui constituent le principal élément différenciant l'exploitation des deux centres aquatiques, il convient d'apporter les précisions suivantes. Vanocéa fonctionne avec 23,5 ETP contre 11,3 ETP pour Aquagolfe. Un tel effectif ne permettant pas de garantir un fonctionnement optimal de l'équipement, notamment sur le plan de la sécurité, la procédure de renouvellement a été l'occasion pour Vannes Agglo de renforcer ses exigences en la matière. L'offre du nouveau délégataire repose sur 13 ETP, sur la base d'un coût annuel de 28 800 €/ETP. En 2014, le coût annuel d'1 ETP était de 39 300 € pour Vanocéa<sup>46</sup>.

#### *6.2.3.1.3. Les modalités de pilotage et de contrôle*

Le contrat incluait un certain nombre de stipulations permettant à Vannes Agglo de s'assurer du bon fonctionnement de l'équipement et de la qualité du service rendu. Globalement, ces stipulations n'ont pas été respectées. Ainsi, la commission de suivi de gestion prévue par l'article 7-1 du contrat (comprenant des représentants de la collectivité et du délégataire) ne s'est pas réunie suivant la fréquence prévue. Alors que 3 réunions étaient prévues la 1<sup>ère</sup> année de fonctionnement et 2 les années suivantes, cette commission s'est au mieux réunie une fois par an. Lorsqu'ils existent, les comptes rendus de ses réunions sont sommaires.

Si des actions de communication interne et externe ont été menées régulièrement par le délégataire, il ne ressort pas de l'instruction qu'il ait réalisé le plan marketing global prévu par l'article 7-2 du contrat.

Enfin, s'agissant de l'évaluation de la qualité du service, seule une partie des actions prévues a été réalisée.

#### *6.2.3.1.4. La prolongation du contrat pour une durée de 4 mois*

Par délibération du 18 juin 2015, le conseil communautaire a autorisé le président à conclure un avenant avec le délégataire afin de prolonger de 4 mois la durée du contrat expirant normalement le 5 janvier 2016. En attendant la fin du mois de mars 2015 pour faire paraître l'avis d'appel public à la concurrence, Vannes Agglo ne s'est pas placée en situation de faire aboutir la procédure de renouvellement avant l'expiration du contrat en cours. Le double motif d'intérêt général invoqué dans la délibération du 18 juin 2015 tient donc plutôt au retard pris par la collectivité.

#### *6.2.3.1.5. La procédure de renouvellement de la DSP*

La procédure de renouvellement de la DSP n'appelle pas d'observations particulières sauf à souligner le caractère très complet du rapport présenté au conseil communautaire dans la perspective du choix final entre les deux offres. Au terme de cette procédure, le conseil communautaire a décidé de confier la gestion du centre aquatique à un nouveau délégataire pour une durée de 6 ans à compter du 1<sup>er</sup> mai 2016.

<sup>46</sup> Le service « piscine » commun à Vanocéa et Kercado emploie 1 catégorie A, 14 catégories B et 19 catégories C



### 6.2.3.2. Le golf de Baden

Vannes Agglo est propriétaire du golf de Baden, géré en délégation de service public depuis 1987. Parcours de 18 trous situé sur une emprise de 21 hectares en bordure du littoral, le golf de Baden fait partie des golfs bretons comptant le plus d'abonnés. En 2014, le chiffre d'affaires était de 1,5 M€.

#### 6.2.3.2.1. Le contrat de DSP initial

Le contrat d'affermage a été conclu le 11 décembre 1987 pour une durée de 25 ans, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1989. En exécution de ce contrat, Vannes Agglo a perçu une redevance de la part du délégataire qui s'est élevée à 150 000 €/an sur la période 2011-2014.

L'avenant n° 9 du 10 février 2014 a autorisé la prolongation du contrat de délégation de service public pour une année supplémentaire, soit jusqu'au 30 juin 2015. Cette prolongation est intervenue à la demande du délégataire qui souhaitait optimiser la nouvelle organisation administrative mise en place (nomination du directeur du golf sur un poste au service commercial de la société). En contrepartie, le délégataire s'est engagé à réaliser durant cette année divers travaux de remise à niveau du golf. Dès lors qu'elle n'était pas fondée sur un motif d'intérêt général, cette prolongation est intervenue en méconnaissance des conditions fixées par l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales.

#### 6.2.3.2.2. Le nouveau contrat de DSP

Le choix du recours à une délégation de service public a fait l'objet d'une délibération du conseil communautaire du 26 juin 2014. Le rapport annexé ne comporte aucune comparaison chiffrée avec un autre mode de gestion, Vannes Agglo considérant que la spécificité de l'activité exclut une gestion en régie.

La procédure de renouvellement n'appelle pas d'observations. Alors que deux candidats avaient été admis, Vannes Agglo n'a reçu qu'une seule offre, celle du délégataire sortant. La négociation menée en janvier et février 2015 lui a permis d'obtenir un certain nombre de garanties ainsi qu'une amélioration du taux de la redevance par rapport à l'offre initiale. Le contrat signé le 25 juin 2015, pour une durée de 10 ans, inclut des stipulations répondant aux objectifs d'amélioration des infrastructures d'accueil et de promotion du golf auprès du plus grand nombre.

Si l'on s'en tient au seul montant de la redevance versée par le délégataire, qui sera en moyenne inférieure à 80 000 €/an sur la période 2015-2024, le nouveau contrat apparaît moins favorable à Vannes Agglo que le précédent. Par ailleurs, les frais de structure du délégataire seront supérieurs en 2016 de 30 % à ceux de 2014 (150 000 € contre 115 000 €) et même de 41 % par rapport à 2013. En fin de contrat, ces frais s'élèveront à 180 000 € (soit + 57 % par rapport à 2014 et + 76 % par rapport à 2013). Toutefois, il convient de prendre en compte le fait que, dans le même temps, le délégataire devra supporter les coûts liés à la réalisation d'un pitch and putt (250 000 € HT), à la réfection des bunkers (270 000 € HT) et au renouvellement des biens (863 000 €). Au terme du contrat, Vannes Agglo disposera donc d'un équipement amélioré dont elle espère retirer, dans le contrat suivant, une redevance d'un montant supérieur.



### 6.2.3.3. Le vélodrome de Kermesquel

Situé dans le quartier de Kermesquel à Vannes, le vélodrome a été inauguré le 15 décembre 2001. Destiné à remplacer celui du stade de la Rabine, il a coûté 1.7 M€ dont 0,9 M€ à la charge de Vannes Agglo.

Cet équipement est mis gracieusement à la disposition de l'association « Comité de la Piste du Pays de Vannes » par voie de convention<sup>47</sup>. Outre qu'elle ne fait l'objet d'aucune valorisation par Vannes Agglo dans l'annexe budgétaire portant sur la « liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions », cette gratuité apparaît contraire au principe suivant lequel la mise à disposition d'une dépendance du domaine public doit donner lieu au versement d'une redevance par l'occupant<sup>48</sup>. D'ailleurs, le « Comité du Morbihan de Cyclisme », à qui un bureau et un local de stockage ont été mis à disposition, se voit appliquer un traitement différent, puisqu'il verse à Vannes Agglo une redevance d'occupation d'un montant annuel de 2 040 € TTC.

En réponse, Vannes Agglo a indiqué qu'une redevance, adaptée aux moyens limités de l'association, sera mise à la charge du « Comité de la Piste du Pays de Vannes » à l'occasion du renouvellement de la convention.

### 6.2.4. Les soutiens financiers aux projets, manifestations ou associations sportifs

Si le montant global des subventions de fonctionnement accordées par Vannes Agglo aux associations sportives demeure peu important, il a néanmoins doublé durant la période sous revue (de 66 000 € à 135 000 €).

Vannes Agglo s'est fixé comme principe, non formalisé, de conclure une convention de partenariat avec toute association sportive bénéficiant d'un soutien financier supérieur ou égal à 10 000 €/an, soit un seuil inférieur au seuil légal de 23 000€. La subvention la plus importante bénéficie au Rugby Club Vannetais pour le fonctionnement de son centre de formation<sup>49</sup>. A travers l'exemple de cette association, il a pu être vérifié que Vannes Agglo s'assure du respect de leurs obligations conventionnelles par les structures subventionnées.

<sup>47</sup> signée le 26 mars 2014 pour une durée de 3 ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014. En vertu de cette convention, l'association est chargée, « compte tenu de sa forte présence au sein de l'équipement » de sa gestion fonctionnelle (ouverture et fermeture, gestion du planning d'utilisation, nettoyage intérieur), Vannes Agglo garde à sa charge la maintenance des éléments techniques (y compris l'entretien des espaces verts) ainsi que les frais de fonctionnement (notamment les fluides, les impôts et taxes – le nettoyage au moins une fois par an).

<sup>48</sup> Article L. 2125-1 du code général des propriétés des personnes publiques.

<sup>49</sup> 30 000 € jusqu'en 2014 / 40 000 € en 2015 + 10. 000 € de subvention exceptionnelle. Cette association bénéficie également de la subvention la plus importante versée par la commune de Vannes à une association sportive (337 000 € en 2014).

## Annexe n° 1 : Analyse financière

### Tous budgets confondus :

Résultat d'exécution :

Budget principal + Budgets annexes (en k€)	2011	2012	2013	2014
Résultat de fonctionnement de l'exercice	9 586	7 691	6 809	5 313
Résultat antérieur reporté	5 549	9 298	10 069	4 843
<b>Total Résultat de fonctionnement</b>	<b>15 135</b>	<b>16 989</b>	<b>16 878</b>	<b>10 156</b>
Résultat d'investissement de l'exercice	6 060	-3 638	-2 403	-942
Résultat d'investissement reporté (n-1)	-6 457	-398	-4 035	-6 438
<b>Total Résultat d'investissement</b>	<b>-397</b>	<b>-4 036</b>	<b>-6 438</b>	<b>-7 380</b>
<b>Fonds de roulement budgétaire</b>	<b>14 738</b>	<b>12 953</b>	<b>10 440</b>	<b>2 776</b>

Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Fonds de roulement et trésorerie :

Fonds de roulement en k€	2011	2012	2013	2014
Bpal	17615	18640	18216	9748
BA Zones d'activités	-4400	-5504	-6350	-5991
BA Transports	1446	-214	-404	-113
BA Aéroport	77	66	-328	-280
BA Très Haut Débit		-35	-694	-588
<b>TOTAL</b>	<b>14738</b>	<b>12953</b>	<b>10440</b>	<b>2776</b>
BFR consolidé	1036	1464	494	1212
<b>Trésorerie</b>	<b>15774</b>	<b>14417</b>	<b>10934</b>	<b>3988</b>

Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Endettement :

en k€	2010	2011	2012	2013	2014
Encours de la dette agrégée	15 274	19 242	21 927	26 298	26 495
/ CAF brute consolidée tous budgets	11 663	12 946	121 723	12 046	11 350
<b>= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute)</b>	<b>1,31</b>	<b>1,49</b>	<b>1,8</b>	<b>2,18</b>	<b>2,34</b>
/ CAF brute du budget principal	10 258	11 793	9 824	9 666	8 761
<b>= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute)</b>	<b>1,49</b>	<b>1,63</b>	<b>2,23</b>	<b>2,72</b>	<b>3,01</b>
Intérêts des emprunts et dettes	665	536	547	826	758
/ Encours de la dette consolidée	15 274	19 242	21 927	26 298	26 495
<b>= Taux apparent de la dette consolidée (tous budgets)</b>	<b>4,4%</b>	<b>2,8%</b>	<b>2,5%</b>	<b>3,14%</b>	<b>2,87%</b>

Source : comptes de gestion après retraitement

## Liens budget principal – budgets annexes :

Budget principal - en k€	2011		2012		2013		2014	
	compte 45		compte 45		compte 45		Compte 45	
	solde débiteur	solde créditeur	solde débiteur	solde créditeur	solde débiteur	solde créditeur	solde débiteur	solde créditeur
Zones d'activités	3 522		4 521		6 674		5 966	
Transport		1 681		740		1 062	332	
Aéroport		42		61	289		535	
Très haut débit	/	/	105		588		1 126	
<b>Solde compte 45</b>	<b>1 799</b>		<b>3 825</b>		<b>6 489</b>		<b>7 959</b>	
<b>Solde 515</b>	<b>15 772</b>		<b>14 415</b>		<b>10 933</b>		<b>3 985</b>	

Source : comptes de gestion

## Subventions du budget principal aux budgets annexes :

en k€	2011	2012	2013	2014
Subv° fonctionnement BA Zones	0	0	0	0
<b>Subv° BA SPIC</b>	<b>70</b>	<b>1 439</b>	<b>2 867</b>	<b>3 040</b>
dont BA Transport		1 100	2 300	2 400
dont BA Aéroport	70	155	288	250
dont BA THD		184	279	390
<b>Total Subv° BA (SPA + SPIC)</b>	<b>70</b>	<b>1 439</b>	<b>2 867</b>	<b>3 040</b>
% des produits de gestion du Budget principal	0,2 %	3,8 %	7 %	7,3 %

Source : comptes administratifs

**Budget principal :**

en €	2011	2012	2013	2014
Produits de gestion	36 816	37 888	41 021	41 486
- Charges de gestion	24 140	25 589	27 424	28 114
<b>Excédent brut de fonctionnement</b>	<b>12 676</b>	<b>12 299</b>	<b>13 597</b>	<b>13 372</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>34,4 %</i>	<i>32,5 %</i>	<i>33,1 %</i>	<i>32,2 %</i>
+/- Résultat financier	-500	-516	-564	-588
- Subventions exceptionnelles aux SPIC	542	1 934	3 374	3 556
+/- Autres produits et charges excep. réels	159	-25	7	-467
<b>= CAF brute</b>	<b>11 793</b>	<b>9 824</b>	<b>9 666</b>	<b>8 761</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>32,0 %</i>	<i>25,9 %</i>	<i>23,6 %</i>	<i>21,1 %</i>

Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

en k€	2011	2012	2013	2014	2011/2014
Ressources fiscales nettes	24 826	26 893	29 345	30 022	6,5 %
+ Ressources d'exploitation	2 413	2 362	2 485	2 513	1,4 %
<b>= Produits "flexibles" (a)</b>	<b>27 239</b>	<b>29 255</b>	<b>31 830</b>	<b>32 535</b>	<b>6,1 %</b>
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	17 712	6 899	17 369	17 129	-1,1 %
- (FNGIR – AC perçue)	-8 136	-8 266	-8 178	-8 178	0,2 %
<b>= Produits "rigides" (b)</b>	<b>9 576</b>	<b>8 633</b>	<b>9 191</b>	<b>8 951</b>	<b>-2,2 %</b>
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	0	0	N.C.
<b>= Produits de gestion (a+b+c)</b>	<b>36 816</b>	<b>37 888</b>	<b>41 021</b>	<b>41 486</b>	<b>4,1 %</b>

Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

en k€	2011	2012	2013	2014	Variation annuelle moyenne
Charges à caractère général	6 293	6 897	7 279	7 013	3,7 %
+ Charges de personnel	5 701	6 123	6 554	7 091	7,5 %
+ Subventions de fonctionnement	1 735	1 787	1 917	2 110	6,7 %
+ Autres charges de gestion	10 411	10 782	11 674	11 900	4,6 %
<b>= Charges de gestion</b>	<b>24 140</b>	<b>25 589</b>	<b>27 424</b>	<b>28 114</b>	<b>5,2 %</b>

Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion



en k€	2011	2012	2013	2014
Produits de gestion	36 816	37 888	41 021	41 486
- Charges de gestion	24 140	25 589	27 424	28 114
<b>Excédent brut de fonctionnement</b>	<b>12 676</b>	<b>12 299</b>	<b>13 597</b>	<b>13 372</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>34,4 %</i>	<i>32,5 %</i>	<i>33,1 %</i>	<i>32,2 %</i>
+/- Résultat financier	-500	-516	-564	-588
- Subventions exceptionnelles aux SPIC	542	1 934	3 374	3 556
+/- Autres produits et charges excep. réels	159	-25	7	-467
<b>= CAF brute</b>	<b>11 793</b>	<b>9 824</b>	<b>9 666</b>	<b>8 761</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>32,0 %</i>	<i>25,9 %</i>	<i>23,6 %</i>	<i>21,1 %</i>

Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

en k€	2011	2012	2013	2014
CAF nette	10 969	8 731	8 387	6 015
+ Recettes d'inv. hors emprunt	1 740	2 788	3 563	4 233
<b>= Financement propre disponible</b>	<b>12 709</b>	<b>11 519</b>	<b>11 950</b>	<b>10 248</b>

Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

en k€	2011	2012	2013	2014
Encours de dettes du BP au 1er janvier	13 780	17 957	18 853	23 600
- Annuité en capital de la dette (hors remboursements temporaires d'emprunt)	824	1 093	1 279	2 746
- Remboursements temporaires d'emprunts	0	0	0	0
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	0	11	- 176	-108
+ Nouveaux emprunts	5 000	2 000	5 850	0
<b>= Encours de dette du BP au 31 décembre</b>	<b>17 956</b>	<b>18 853</b>	<b>23 600</b>	<b>20 962</b>

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion et retraitement de la CRC Bretagne en 2013 et 2014 pour neutraliser le portage foncier de l'Ecole nationale de police réalisé au profit de la commune de Vannes

**Perspectives budgétaires 2015 - 2020 :**

en k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Fv <sup>a</sup> 10/15
Total produits de gestion	57 937	58 041	58 594	59 736	60 496	61 920	6,9%
Charges de gestion	49 357	50 091	50 456	50 715	50 940	51 231	3,8%
<b>EBF</b>	<b>8 580</b>	<b>7 950</b>	<b>8 138</b>	<b>9 021</b>	<b>9 556</b>	<b>10 689</b>	<b>24,6%</b>
Intérêt	440	594	735	879	1 013	1 262	186,8%
Ch. Exceptionnelles	3 260	3 253	4 267	4 274	4 382	4 989	53,0%
Produits exceptionnels	50	50	50	50	50	50	0,0%
<b>CAF brute</b>	<b>4 930</b>	<b>4 153</b>	<b>3 186</b>	<b>3 918</b>	<b>4 211</b>	<b>4 488</b>	<b>-9,0%</b>
Annuité en capital de la dette	1 264	1 536	1 826	2 136	2 393	2 808	122,2%
<b>CAF nette</b>	<b>3 666</b>	<b>2 617</b>	<b>1 360</b>	<b>1 782</b>	<b>1 818</b>	<b>1 680</b>	<b>-54,2%</b>

Source : CRC Bretagne à partir de la prospective financière 2015-2020 de Vannes Agglo

en K€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	total
Financement propre disponible	7133	4818	4144	6389	3606	4607	30697
Dépenses et subv <sup>o</sup>	13894	11837	11501	12471	13736	13835	77274
F/D	51%	41%	36%	51%	26%	33%	40%

Source : CRC Bretagne à partir de la prospective financière 2015-2020 de Vannes Agglo

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Encours de la dette en k€	20 962	26 162	31 645	37 176	41 122	48 859	55 279
CAF brute en k€	8 761	4 931	4 153	3 186	3 918	4 211	4 488
<b>Capacité de désendettement en années</b>	<b>2,39</b>	<b>5,31</b>	<b>7,62</b>	<b>11,67</b>	<b>10,50</b>	<b>11,60</b>	<b>12,32</b>

Source : CRC Bretagne à partir de la prospective financière 2015-2020 de Vannes Agglo

## Annexe 2 : La Gestion des ressources humaines

### Evolution des équivalents temps plein sur emploi permanent :

	2011	2012	2013	2014
Effectifs physiques sur emploi permanent	133	148	152	161
Equivalents temps plein sur emploi permanent	130	144	149	157

Source : Vannes Agglo

### La répartition des effectifs permanents selon le temps de travail

	2011				2012				2013				2014			
Catégories	A	B	C	total	A	B	C	total	A	B	C	total	A	B	C	total
Temps plein	18	11	88	117	21	19	92	132	21	23	92	136	22	26	93	141
Temps partiel	4	5	4	13	3	4	6	13	5	4	5	14	4	6	7	17
Temps non complet	1	0	2	3	1	0	2	3	1	0	1	2	1	1	1	3
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>16</b>	<b>94</b>	<b>133</b>	<b>25</b>	<b>23</b>	<b>100</b>	<b>148</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>98</b>	<b>152</b>	<b>27</b>	<b>33</b>	<b>101</b>	<b>161</b>

Source : Communauté de Vannes Agglo

### La répartition des effectifs sur emploi permanent pourvus par filière d'emploi :

Filière d'emplois	2011			2012			2013			2014		
	T	NT	Total	T	NT	Total	T	NT	Total	T	NT	Total
Administrative	36	2	38	40	2	42	44	3	47	49	2	51
Technique	83	7	90	90	10	100	90	4	94	92	4	96
Culturelle		2	2		2	2	3	2	5	3	2	5
Sportive				1		1	1		1	1		1
Sociale	1	1	2	1	1	2	1	3	4	1	5	6
Animation	1		1	1		1	1		1	2		2
<b>Total</b>	<b>121</b>	<b>12</b>	<b>133</b>	<b>133</b>	<b>15</b>	<b>148</b>	<b>140</b>	<b>12</b>	<b>152</b>	<b>148</b>	<b>13</b>	<b>161</b>

Source : tableau des effectifs des comptes administratifs.

Les flux annuels d'entrée et de sortie des agents titulaires :

	2011	2012	2013	2014	Total
Flux de sortie					
Départ à la retraite	0	0	2	0	2
Mutation	2	2	3	2	9
Disponibilité, congé parental	0	1	1	0	2
Départ en détachement	0	0	0	0	0
Fin de détachement	0	1	0	0	1
Démission	0	1	0	0	1
Fin de contrat	9	5	16	12	42
Décès	0	0	0	1	1
Licenciement	0	0	0	0	0
Autres cas	0	0	0	0	0
<b>Total sorties</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>22</b>	<b>15</b>	<b>58</b>
Flux d'entrée					
Concours	1	1	1	0	3
Recrutement direct	1	3	3	3	10
Recrutement de contractuels	13	20	17	15	65
Mutation	3	3	4	1	11
Réintégration	0	0	0	0	0
Détachement	1	0	1	0	2
Autres cas	1	2	0	1	4
<b>Total entrées</b>	<b>20</b>	<b>29</b>	<b>26</b>	<b>20</b>	<b>95</b>
<b>Solde Entrées - Sorties</b>	<b>9</b>	<b>19</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>37</b>

Source : Vannes Agglo.



La masse salariale (comptes 64) :

<b>Rémunération principale budgets confondus en k€</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2014/2011</b>
Titulaires	2 397	2567	3 045	3096	29 %
Non titulaires	822	815	782	846	3 %
Emplois d'insertion		11	30	35	
Apprentis	7	27	26	19	171 %
<b>Total</b>	<b>3 226</b>	<b>3420</b>	<b>3 883</b>	<b>3996</b>	<b>24 %</b>

Source : Comptes administratifs

<b>Régime indemnitaire budgets confondus en k€</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2014/2011</b>
Titulaires	542	586	705	755	39 %
Non-titulaires	197	191	192	213	8 %
<b>Total</b>	<b>739</b>	<b>777</b>	<b>897</b>	<b>968</b>	<b>31 %</b>

Source : Comptes administratifs

<b>NBI et supplément familial de traitement budgets confondus en k€</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2014/2011</b>
Titulaires	80	91	95	101	26 %
non titulaires	/	/	/	/	
<b>total</b>	<b>80</b>	<b>91</b>	<b>95</b>	<b>101</b>	<b>26 %</b>

Source : Comptes administratifs

L'absentéisme :

	2011			2012			2013			2014		
Nombre de jours d'absence	Tit	NT	Total	Tit	NT	Total	Tit	NT	Total	Tit	NT	Total
Maladie	1597	90	1687	1172	175	1347	1141	82	1223	1296	166	1462
dont Maladie ordinaire	987	90	1077	603	175	778	644	82	726	835	166	1001
dont LMI, MLD et GV	610	0	610	569	0	569	497	0	497	461	0	461
Accidents du travail	44	76	120	226	214	440	89	201	290	281	42	323
Maternité, paternité, adoption	522	0	522	747	22	769	559	274	833	391	140	531
Exercice droit syndical	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Formation	51	525	576	455	24	479	256	55	311	293	55	349
Autres formes d'absences	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Total jours d'absence	2214	691	2905	2600	435	3035	2045	612	2657	2261	403	2665
Total effectif ETP	99,1	30,9	130	123,4	20,6	144	144,7	34,3	149	133,2	23,8	157
Nombre de jours ouvrables	301	301	301	300	300	300	299	299	299	298	298	298
Taux global d'absentéisme	7,42%	7,43%	7,42%	7,02%	7,04%	7,03%	4,73%	5,97%	5,96%	5,70%	5,68%	5,70%

Source : Vannes Agglo.

L'action sociale :

En €	2011		2012		2013		2014	
Dépenses d'action sociale	Total	par agent	Total	par agent	Total	par agent	Total	par agent
Subventions aux Œuvres sociales à destination du personnel	155 820	179	158 520	182	161 700	177	167 434	179
Prestations servies directement par la collectivité	23 631	239	24 502	242	26 996	216	21 286	219
Protection sociale complémentaire							102 000	
<b>Total action sociale</b>	<b>179 452</b>	<b>417</b>	<b>183 022</b>	<b>424</b>	<b>188 696</b>	<b>393</b>	<b>290 720</b>	<b>398</b>

Source : Vannes Agglo.

**Annexe 3 – l'aéroport de Vannes – Golfe du Morbihan****3.1 Les recettes d'exploitation de la DSP**

Revenus	2011	2012	2013	2014	évol 14/11
revenus aéronautiques	86 320	146 332	134 683	123 762	43,4 %
Revenus extra-aéronautiques	35 236	43 519	60 397	132 418	275,8 %
<i>S'Total Chiffre d'affaires</i>	<i>121 556</i>	<i>189 851</i>	<i>195 080</i>	<i>256 180</i>	<i>110,8 %</i>
Subvention d'exploitation VA	104 400	181 814	205 365	227 575	118,0 %
Subvention d'Etat	328 927	317 395	387 458	485 217	47,5 %
Produits exceptionnel		347 795			
Produits financiers	41	805	1 807	52	26,8 %
Produits divers	7 821	3 856			-100,0 %
Reprise sur provision	5 220	5 541			-100,0 %
<b>Total des revenus</b>	<b>567 965</b>	<b>1 047 057</b>	<b>789 710</b>	<b>969 024</b>	<b>70,6 %</b>

**3.2 Les charges d'exploitation de la DSP**

Charges	2011	2012	2013	2014	évol 14/11
Achats	39 346	25 500	28 800	44 085	12,00 %
Charges externes	172 187	115 485	171 599	215 922	25,40 %
Autres charges externes	91 483	122 532	133 669	63 118	-31,00 %
Impôts et taxes	39 981	21 701	-14 035	88 406,00	121,10 %
Charges de personnel	180 360	168 011	186 427	285 461	58,30 %
Charges de gestion				73 323	
Charges financières	500			9	11953,80 %
Charges exceptionnelles	-	10 305	1 335		
Amortissements	69 044	66 912	93 730	60 269	-12,70 %
Rémunération du délégataire				30 000	
Total des charges avant reversement	592 901	520 141	600 190	860 593	+45 %
Résultat avant reversement	-24 936	516 612	188 185	108 431	788 291
Redevance variable	-	211 408	75 276	34 924	
Total des charges après reversement	592 901	741 854	676 801	895 517	+51 %
Résultat	- 24 936	305 203	112 909	73 455	

**3.3 – Actualisation de la contribution de Vannes Agglo**

	Subvention prévue par la DSP (CFo)	Salaires n	salaires 0	Ind. frais et services divers n	Ind. frais et services divers 0	Actualisation	Ecart à facturer
2011							
calcul SNC	116 000	105,18	96,38	127,65	113,44	128 758,01	12 758,01
Calcul CRC	106 000	105,18	96,38	127,65	113,44	117 658,18	11 658,18
Différence	10 000	0	0	0	0	11 099,83	1 099,83

### 3.4 – Comptes administratifs du budget annexe « aéroport »

#### 3.4.1 Section de fonctionnement

	2011	2012	2013	2014
011 charges caractère général	26 615	33 574	70 184	34 131
014 Atténuations de produits				
65 Contribution	106 000	134 874	244 530	191 282
66 Charges financières	14 404	14 404	14 404	14 404
67 Charges exceptionnelles		809	290	254
<b>Total dépenses réelles</b>	<b>147 019</b>	<b>183 661</b>	<b>329 408</b>	<b>240 071</b>
Op.d'ordre entre sections	1 506	2 747	2 696	36 270
<b>Total dépenses</b>	<b>148 525</b>	<b>186 408</b>	<b>332 104</b>	<b>276 341</b>
70 Ventes produits	375	954	374	228
74 Subventions d'exploitation	21 418	21 418	21 418	21 418
75 Autres prod. gest. courante	25 211	25 868	26 389	23 039
76 Produits financiers			-	
77 Produits exceptionnels	70 000	154 980	288 000	267 713
<b>total recettes réelles</b>	<b>117 004</b>	<b>203 219</b>	<b>336 181</b>	<b>312 398</b>
<b>Total recettes</b>	<b>117 004</b>	<b>203 219</b>	<b>336 181</b>	<b>312 398</b>
<b>Résultat</b>	<b>-31 521</b>	<b>16 812</b>	<b>4 077</b>	<b>36 057</b>

Source : compte administratif budget annexe

#### 3.4.2 Section d'investissement

	2011	2012	2013	2014
20 Immo incorpo	5 817	1 766	13 668	1 151
2111 terrains nus		860		
2135 Agencement	4 314			
2184 mobilier			17 864	
2188 autres immo				2 501
2313 constructions		17 629	438 178	20 772
2315 Install.techn. matér. et outill.	8 706	14 978	16 931	5 846
20, 21 et 23 dépenses d'équip.	18 837	35 233	486 641	30 270
16 emprunts			30	
27 Autres immo financières	3 057	5 055	85 432	
<b>Total dépenses réelles</b>	<b>21 894</b>	<b>40 287</b>	<b>572 103</b>	<b>30 270</b>
041 opérations patrimoniales				12 873
<b>Total dépenses</b>	<b>21 894</b>	<b>40 287</b>	<b>572 103</b>	<b>43 143</b>
10 Dotations fonds propres				
1068 Excédents capitalisés	212 450	44 520	60 414	4 077
27 Autres immo financières	3 057	5 055	85 432	
<b>Total recettes réelles</b>	<b>215 507</b>	<b>49 575</b>	<b>145 846</b>	<b>4 077</b>
040 op transferts entre sections			2 696	
041 opérations patrimoniales			85 432	54 864
<b>total recettes</b>	<b>215 507</b>	<b>49 575</b>	<b>233 973</b>	<b>58 941</b>
<b>Résultat</b>	<b>193 613</b>	<b>9 287</b>	<b>- 338 130</b>	<b>15 798</b>



## Annexe 4 – Le développement économique

### 4.1 Comptes d'exploitation de la délégation de service public de CREALIS

	2012	2013	2014
Loyers	56 136	55 745	62 955
Services (redevances)	35 027	35 047	37 788
Autres recettes	21 465	20 532	11 497
<b>Total recettes</b>	<b>112 628</b>	<b>111 324</b>	<b>112 240</b>
MAD personnel	64 024	68 138	66 162
Autres charges	53 979	65 294	71 571
<b>Total dépenses</b>	<b>118 003</b>	<b>133 432</b>	<b>137 733</b>
<b>Résultat</b>	<b>- 5 375</b>	<b>- 22 108</b>	<b>- 25 493</b>

### 4.2 Commercialisation des zones d'activités communautaires

<i>Septembre 2015</i>	Surface (m <sup>2</sup> )	disponibilités	Taux de dispo
GOHELIS	387 533	269 896	69,6 %
PENTAPARC	181 390	50 912	28,1 %
KENEAH 2	109 940	109 940	100,0 %
PIBS 2	59 653	6 985	11,7 %
NAUTIPARC	36 814	31 527	85,6 %
AEROPARC	20 043	12 109	60,4 %
<b>Total</b>	<b>795 373</b>	<b>481 369</b>	<b>60,5 %</b>

### 4.3 Bilan financier des zones d'activités

	Dépenses prévisionnelles (1)	Ventes et subventions versées 31/12/14 (1)	stock fin 14 (2)
GOHELIS	7 988 233	1 561 648	4 048 784
PENTAPARC	3 955 424	2 425 710	830 962
KENEAH 2	3 593 552	23 000	1 666 970
PIBS 2	3 223 405	1 684 746	1 904 122
NAUTIPARC	1 609 305	885 658	1 275 836
AEROPARC	1 449 336	519 869	821 861
<b>Total</b>	<b>21 819 255</b>	<b>7 100 631</b>	<b>10 548 535</b>

(1) Source tableau prix de revient transmis par Vannes Agglo

(2) Source : Note explicative sur la comptabilisation des stocks des zones d'activités

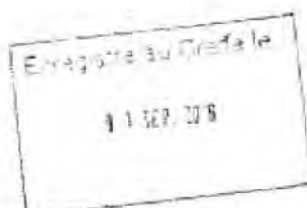
Vannes, le 31 août 2016

Monsieur le Président de la  
Chambre Régionale des Comptes  
3 Rue Robert d'Arbrissel  
CS 64231  
35042 RENNES CEDEX

Nos réf. : 160829-2077RR

Lettre Recommandée avec AR

Objet : réponse aux observations définitives  
Examen de gestion de Vannes agglomération  
Vos réf. : n° du contrôle 2015-006



Monsieur le Président,

Conformément à l'article L 243-3 du Code des Juridictions Financières, vous trouverez, en pièce jointe, la réponse de Vannes agglomération aux observations définitives de la Chambre reçues le 3 août 2016.

Je me félicite tout d'abord des observations générales de la Chambre qui reconnaît dans son résumé la bonne gestion financière de la collectivité, «sa situation financière n'inspirant aucune inquiétude particulière» et de ce que «la gestion des Ressources Humaines appelle peu d'observations».

Nous avons néanmoins noté les axes d'amélioration proposés par la Chambre.

Nous apportons par ailleurs une réponse détaillée aux recommandations et observations de la Chambre afin de compléter les éléments d'information nécessaires à la bonne compréhension de ces observations.

Je vous prie de croire, Monsieur Le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président,



Pierre LE BODO

PJ : 1

Vannes agglomération

P.J. 8 5.2 - 70, rue Alfred Kastler - CS 70206 - 35006 Rennes cedex

Réponses aux Observations définitives CRC 2016

Vannes Agglo.

**1. PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION**

**1.2.4.1 - L'absence d'un réel projet de territoire (Page 11)**

Comme le remarque la Chambre ce document dont la loi ne définit ni la forme ni le contenu, n'est pas obligatoire. Pour autant Vannes Agglo s'est doté, suite à l'installation du nouveau Conseil en Avril 2014, d'un projet politique pour la mandature autour de quatre axes clairement identifiés dans le document. Ce document politique, Projet de Territoire, a été présenté et approuvé le 20 octobre 2014 en Bureau Communautaire qui est composé de l'ensemble des Maires du Territoire, et répond ainsi à l'objectif de légitimité du projet.

Ce projet politique permet d'offrir aux collaborateurs un cadre de travail précis qui a été complété par une note Co signée du Président et du Directeur Général du 18 mars 2015 qui transposait la présentation par politiques publiques en une présentation par services et pôles de l'organigramme.

Nul doute que ces deux documents complètes aujourd'hui d'une prospective financière et d'une programmation des investissements constituent un cadre complet d'actions pour le mandat dont peu de collectivités peuvent se prévaloir.

**1.2.5 Des compétences mal définies (Page 9)**

La Chambre estime que les statuts de Vannes Agglo sont peu lisibles et comportent des lacunes.

Le rapport mentionne que le document de synthèse « ne permet pas une compréhension du périmètre des compétences de Vannes agglo ». Pour autant, le contenu des statuts est largement encadré par l'article L5216-5 du CGCT ; les statuts sont rédigés dans le strict cadre de cet article.

Conformément au CGCT qui distingue les procédures de vote relatives à l'approbation des statuts et celles relatives aux délibérations portant sur l'intérêt communautaire, les statuts de Vannes Agglo ne mentionnent pas systématiquement la définition de l'intérêt communautaire.

Sur ce point, le Guide des Collectivités Locales transmis par la DGCL précise :

« La définition de l'intérêt communautaire n'a pas à figurer dans les statuts des communautés d'agglomération et des communautés urbaines. En effet, les statuts des EPCI sont toujours approuvés par les communes membres (et, le cas échéant, avec l'accord de l'EPCI s'agissant des modifications ultérieures à la création), alors que la définition de l'intérêt communautaire pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines relève de la compétence exclusive du conseil communautaire. (...) Il est possible de modifier l'intérêt communautaire suivant la

procédure applicable à chaque type d'EPCI. Une délibération de l'organe délibérant suffit pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines (...). Ces décisions n'auront pas à faire l'objet d'une procédure de modification statutaire et ne donneront pas lieu à un arrêté préfectoral. Même si la définition de l'intérêt communautaire contribue, en amont, à déterminer le champ des compétences des groupements, seules ces compétences sont, au terme de la loi, un élément constitutif des statuts. Les délibérations relatives à l'intérêt communautaire n'ont donc pas, obligatoirement, à y figurer. »

Pour autant, la fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2017 imposera une réécriture des statuts et permettra de clarifier les périmètres de compétences de la nouvelle agglomération.

transférées à la future communauté.

#### 1.3.1.1 Les mutualisations fonctionnelles (Page 10)

La Chambre regrette l'absence de mutualisation fonctionnelle au sein de l'agglomération.

Vannes Agglo s'est engagée dans un nouveau processus de mutualisation depuis 2015 avec l'aide d'un cabinet afin d'identifier et de mettre en œuvre une mutualisation des services qui réponde aux attentes des communes.

La mutualisation des DGS ville centre / agglomération n'a pas été évoquée par le Bureau (Comité de Pilotage de la Mutualisation) parce que sans nul doute que cela n'a pas été jugé pertinent notamment parce que le Président de l'Agglo n'est pas le Maire de la ville centre, contrairement aux autres agglomérations que vous mentionnez.

Par ailleurs, une direction générale commune avec la ville centre, pourrait légitimement interroger les élus des 22 autres communes quant à l'objectivité de la gestion des dossiers.

Le rapport cite en exemple les mutualisations fonctionnelles des agglomérations bretonnes. Ces chiffres sont à replacer dans un contexte national. Il ressort d'une récente étude de l'ADCF (« Panorama et enjeux de la mutualisation entre communes et communautés - Étude ADCF - Mairie-conseils - ADGCF ») que seulement 32% des présidents des communautés sont également maires de la ville-centre.

Il apparaît que dans ces communautés où le président est le maire de la ville-centre, le nombre de services mutualisés avec la ville-centre est en effet supérieur à la moyenne. Pour autant, parmi les communautés dont le président est également le maire de la ville-centre, certaines n'ont entrepris aucune mutualisation de services fonctionnels avec cette collectivité : c'est le cas de 12% des communautés à caractère urbain et 36% des communautés de communes dotées d'une telle gouvernance.

#### 1.3.1.2.1 Le service instruction des droits des sols (Page 11)

Comme le mentionne la Chambre, le service d'instruction des droits des sols a été créé pour faire face, dans ce domaine comme dans d'autres, au désengagement de l'Etat.



Ce service de l'Etat était gratuit pour les collectivités et il a semblé peu pertinent aux élus de le rendre payant au moment où il était crée à l'agglomération.

S'il est vrai que cette gratuité peut paraître inéquitable au regard du taux d'utilisation de chacune des communes, elle reflète néanmoins l'expression d'une réelle solidarité des communes de l'agglomération pour faire face au désengagement de l'Etat.

Cette solidarité communautaire, fondement même de l'intercommunalité, s'exprime également à travers les autres services que vous mentionnez (conseil en aménagement, foncier, conseil en énergie partagée...). La facturation ou la déduction variable sur l'Attribution de Compensation reste effectivement possible pour un service mutualisé. Néanmoins générer une comptabilisation précise des actes et des heures passées ainsi que l'édition des factures supposerait des moyens supplémentaires qui pèseraient d'une façon ou d'une autre sur les budgets des collectivités. Il a semblé aux élus locaux que la gratuite, expression de la solidarité communautaire, était encore le meilleur moyen de préserver les finances publiques du territoire et donc la charge fiscale pesant sur le contribuable.

Enfin, contrairement à ce qu'indique la Chambre, la future agglomération ne « perdra » pas 140K€ puisque l'absence de recettes sera désormais compensée par l'absence de dépenses pour ce qui est aujourd'hui la Communauté de Rhuys.

#### 1.3.1.2.3. 1 Assistance en veille foncière (Page 12)

Le service est composé de deux agents (1,8 ETC)

Bien au-delà du simple portage, il est conseil, évaluateur et garant des intérêts publics (agglomération et communes).

Le portage foncier ressort bien des compétences de l'agglomération, telles qu'elles ont été précisées par délibération du 18 juin 2015 (« réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social et de l'habitat »), et également au titre des actions du PLH,

: « Action 3.2 : Poursuivre et adapter le portage foncier sur les sites identifiés ».

S'agissant du coût du portage foncier, l'ensemble des coûts sont refacturés à la commune, aucun ne reste à la charge de l'agglomération.

Pour autant l'index choisi pour la représentation des coûts financiers est apparu à l'usage pas suffisamment pertinent et a d'ailleurs été modifié par délibération du 18 février 2016 par le coût moyen de l'encours de dette de l'agglo.

#### 1.3.2.1 - le rapport relatif aux mutualisations entre les services de l'EPCI et ceux des communes membres (Page 14)

La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 impose de proposer au Conseil une délibération portant schéma de mutualisation.

Contrairement à ce que une lecture trop rapide de la loi pourrait laisser penser, elle n'impose pas de mutualiser, ce qui serait d'ailleurs contraire à la libre administration

des collectivités, mais impose simplement la présentation d'un schéma de mutualisation dont elle ne précise pas spécifiquement ni le contenu ni la forme.

Ce Schéma a fait l'objet d'une délibération du Conseil Communautaire le 30 avril 2015 et a été transmise aux communes membres ;

Comme il a été indiqué à la Chambre, la démarche d'étude des services mutualisables en complément de l'existant a été entreprise avec l'aide d'un cabinet. Ce cabinet présentera un bilan coût / avantage des services communs envisagés et les élus décideront alors de la pertinence de la mutualisation qui, tant en termes de services apportés aux communes que de coûts induits (nouveau bureaux, informatique, recrutements éventuels...), n'est pas nécessairement la solution la plus efficiente

#### 1.3.2.2 La réflexion entreprise dans le cadre de l'élaboration du schéma de mutualisation (Page 15)

Il semble que la Chambre aborde indifféremment deux sujets portant distincts.

S'agissant de la mutualisation, comme indiqué par la Chambre, le premier Schéma de mutualisation est adopté et désormais le travail se poursuit avec le Cabinet KPMG et les pistes de services mutualisés constituent une première avancée qui doit désormais être précisée sur le plan du bilan coût / service pour les communes avant un engagement définitif des élus. Contrairement à une idée reçue la mutualisation n'est pas nécessairement la panacée ni sur le plan financier où la notion de point mort devra être abordée, ni sur le plan du service rendu où l'externalisation directe peut davantage être source d'efficience.

La chambre aborde d'autres sujets qui relèvent du transfert de compétence (piscinifère, Conservatoire ...) et relève que les aspects financiers et budgétaires soient présents dans les échanges avec la ville centre. Pour autant le prisme financier n'a jamais été le seul critère de choix des politiques publiques menées à Vannes Agglo ce qui en revanche peut légitimement être assumé par d'autres collectivités comme le souligne la Chambre.

Dans un contexte de finances publiques contraintes, le choix des priorités à mener suppose en effet d'être vigilant sur le plan financier ce qui n'empêche pas le débat entre élus sur les atouts et les freins à porter de nouveaux équipements. Là encore le transfert à l'agglomération n'est pas toujours la meilleure réponse à apporter aux usagers et aux contribuables du territoire notamment lorsque le transfert à l'agglomération d'un équipement déjà déficitaire induira une demande croissante et donc un déficit grandissant.

En conclusion sur les mutualisations, il est rappelé que Vannes Agglo a répondu aux objectifs légaux par le schéma de mutualisation adopté le 30 avril 2015 et que la démarche se poursuit.

S'agissant des transferts d'équipements les élus doivent regarder et décider en conscience, notamment à l'aune de la fusion de 2017, si ce transfert à l'échelon communautaire est bien le meilleur moyen de poursuivre cette politique publique sans devoir renoncer pour des raisons budgétaires à d'autres actions plus prioritaires pour l'aménagement du territoire.

## 2. LA GESTION BUDGETAIRE, COMPTABLE ET FINANCIERE

### **2.2.1. La structure et la gestion budgétaires de Vannes Agglo (Page 17)**

*« un tableau de programmation pluriannuel ... a disparu des DOB 2014 et 2015.. »*

Le contenu du DOB a toujours été identique et n'a jamais fait l'objet d'observation du contrôle de légalité. Les éléments à disposition des élus rassemblent les informations prévues, à l'exception notable de 2014, année d'élection, où la pluriannualité des investissements semblait peu pertinente et 2015 puisque la prospective financière était en cours d'élaboration.

#### **2.3.2.1.1. Gestion courante et autofinancement (Page 20)**

Les charges de gestion « s'explique en grande partie par la forte progression des charges de personnel » entre 2011 et 2014. Un certain nombre de services ont été créés ou ont connu une progression.

- Un service Autorisation du Droit des Sols a été créé en septembre 2009 avec à la base 5 collaborateurs pour une prestation pour 11 communes sur 24. Et le dispositif est monté en charge avec 11 collaborateurs pour 16 communes courant 2011 pour atteindre fin 2012 15 collaborateurs pour l'ensemble du territoire communautaire.
- Un service économie & tourisme a été créé en septembre 2009 avec 3 collaborateurs pour atteindre progressivement 5 collaborateurs
- Un service Espace Autonomie Seniors a été créé, en cofinancement avec le Conseil Départemental, en septembre 2010 avec 2 collaborateurs, pour atteindre dès 2014 un effectif de 7 collaborateurs.

#### **2.3.2.3 La perspective financière sur la période 2016-2020 (Page 22)**

*« la politique d'investissement non soutenable au regard de la capacité d'autofinancement »*

Suite aux élections de 2014, Vannes Agglo a approuvé une prospective financière 2015-2020 en Bureau Communautaire, composé de tous les Maires.

Fruit d'un travail collectif, ce document a tout d'abord le mérite de la transparence et de responsabilité politique puisque cet exercice n'est pas obligatoire.

Comme le constate la Chambre, la situation en 2020 de Vannes Agglo, en appliquant la prospective, serait effectivement dégradée par rapport à aujourd'hui.

Rappelons au préalable que la situation actuelle, comme l'indique la Chambre, est saine. Par exemple l'agglomération est très peu endettée au regard de moyennes de la strate et peut donc sereinement recourir à l'emprunt pour financer ses projets.

Il convient également de relativiser cette dégradation en observant que la baisse des recettes DGF est sur la période de 2844 K€, quand notre épargne nette baisse seulement de 1987 K€.

Par ailleurs, la prospective financière présente un équilibre de financement constant en fonctionnement, comme en investissement. Son épargne de gestion est d'ailleurs en progression de près de 400 K€ ce qui indique que les choix d'exploitation, notamment concernant les ressources humaines dont le détail est expliqué au 3.1.2, sont raisonnables et maîtrisés.

Enfin, cette prospective reste extrêmement prudente puisqu'elle ne prévoit aucune hausse de la fiscalité, à l'exception du versement transport corrélativement à l'évolution du service de transport sur le territoire. Outre le levier fiscal, les élus disposent également de marges de manœuvre à travers les économies liées aux mutualisations potentielles et non intégrées à la prospective.

Enfin il nous semble nécessaire de relativiser l'appréciation des ratios prudentiels indiqués par la Chambre qui définis à une période où les collectivités avaient dans leur ensemble une bonne situation financière grâce à l'évolution régulière des ressources. Dans le contexte financier national désormais très contraint et du « transfert » régulier des nouvelles compétences, et donc dépenses, aux agglomérations, il est très probable que le ratio de 12 ans de remboursement de dette, ne soit plus désormais un élément suffisant à caractériser une situation dégradée au regard d'une moyenne nationale.

En conclusion, Vannes Agglo estime que la prospective financière permet, dans un contexte budgétaire délicat, de garantir une gestion saine ( Epargne de Gestion en augmentation ) et de permettre une politique d'investissement ambitieuse pour le territoire financée à plus de 40% par des ressources propres comme l'indique la Chambre. La « non soutenabilité » indiquée par la Chambre nous paraît donc peu adaptée.

### **3. LES RESSOURCES HUMAINES**

#### **3.1. - Effectifs et rémunérations**

##### **3.1.1 Les effectifs ( Page 24)**

*« Entre 2011 et 2014, le nombre des emplois physiques permanents de la communauté d'agglomération de Vannes agglo a progressé de 21% passant de 133 à 161 (de 130 à 157 pour les équivalents temps pleins ETP). Cette progression a concerné principalement les titulaires des catégories A (+6 agents) et B (+14 agents), cette dernière catégorie ayant vu ses effectifs doubler entre 2011 et 2014. »*

La développement des compétences de Vannes agglo a entraîné une organisation des services nécessitant un renfort en personnel.

La Chambre note un renforcement de 27 ETP sur la période qui se compose comme suit :

Nous soulignerons en premier lieu la création de l'Espace Autonomie Séniors (6 ETP)

- De l'intégration des agents du pays de Vannes pour assurer la gestion d'un CLIC (Centre Local d'Information et de Coordination), en contrepartie d'une baisse de l'aide apportée à la structure porteuse



- De la mise en œuvre d'une plateforme gérontologique financée par la signature d'un CEPOM (contrat pluriannuel d'objectif et de moyens) avec le Département (8,6 ETP à pourvoir de manière progressive)

#### 2011

Dans le cadre de la prise de la compétence Aménagement numérique du territoire par Vannes agglo (notamment le réseau Rev@), un poste d'ingénieur a été créé (1 ETP).

L'évolution des politiques financières et fiscales, la volonté de mettre en place un observatoire fiscal ainsi que la multiplication des budgets annexes à Vannes agglo a demandé la création d'un poste supplémentaire au sein du service (1 ETP).

L'accompagnement de la mise en œuvre de la politique sportive communautaire, un poste de Chef de projets a été créé (1 ETP).

#### 2012

Le service Travaux et Logistique s'est vu confier de nouvelles missions dans le cadre des actions prévues au Bilan GES et au PCET, notamment la réalisation d'audits énergétiques des bâtiments, la réalisation de DPE pour les ERP de + 1000m<sup>2</sup>, la définition d'un programme de rénovation énergétique du patrimoine et la définition d'un programme de développement des ENR dans le patrimoine. La charge des dossiers de maintenance du patrimoine revenant à la création d'un poste (1 ETP).

Pour prendre en compte les éléments définis dans les lois Grenelle, la révision du Scot a été engagée au début de l'année 2012. Le lancement et le suivi a nécessité la création d'un poste intégrant également la continuité des missions de l'Agenda 21 (1 ETP).

En 2012, on notera également la mise en place du Plan Local de Prévention des Déchets et la réorganisation de la fonction communication de Vannes agglo (1 ETP).

Pour faire face aux évolutions des services et compétences de Vannes agglo, sur des tâches de secrétariat classique (travaux bureautiques, tri, classement, archivage ...), un poste de secrétariat à temps partagé pour l'ensemble des services a été créé (1 ETP).

Dans le cadre de la compétence « patrimoine maritime », le service Développement Culturel et Sportif a dû renforcer son équipe afin de travailler à la mise en cohérence des actions de valorisation du patrimoine maritime et culturel (1 ETP).

Toujours dans ce même service, l'agglomération a fait le choix de développer son intervention en matière d'enseignement musical avec des interventions en milieu scolaire qui nécessitent de la coordination et la constitution d'une équipe de musiciens intervenants (Dumistes) ainsi qu'un chargé d'administration pour assurer le développement du réseau de cet enseignement (5 ETP).

Enfin afin de tenir compte de l'adhésion de nouvelles communes dans l'organisation du service ADS, pour l'année 2012, le service a été renforcé par 3,50 ETP (instructeurs, instructeur coordinateur, architecte conseil).

2013

L'évolution des effectifs et compétences de Vannes agglomération ces dernières années, les mouvements de personnels fréquents (arrêt travail, maternités, mutations, ...) ainsi que les évolutions réglementaires constantes et complexes en matière de statut des personnels ont nécessité le renfort d'un 0,5ETP au service RH.

Au vu du développement de Vannes agglomération, 2,5 ETP ont été pérennisés (webmaster infographiste, assistant pôle déchet, chargée accueil GDV).

Entre 2011 et 2014, l'ensemble de la création de ses postes ainsi que le passage d'agents à temps partiel sur des temps plein (1.5ETP) représentent 27ETP.

### 3.1.2 La politique de recrutement et l'absence de maîtrise des dépenses de personnel

(Page 25)

*« Vannes agglomération ne dispose d'aucun document formalisant sa politique de recrutement. Elle n'a pas mis en place une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC), outil qui lui permettrait pourtant d'anticiper les évolutions quantitatives et qualitatives, à la fois sur le plan individuel et collectif ».*

Au sein de Vannes agglomération, la gestion des recrutements est organisée quand bien même elle n'est pas formalisée.

Ainsi toutes demandes de renforcement (temporaire ou définitive) d'équipe font l'objet désormais d'une double validation : technique, par le DGS et la RH et politique, par le Président, le Conseiller délégué au personnel et le Vice-Président en charge de la politique publique.

Par ailleurs, les jurys sont organisés et composés, outre la DRH, uniquement des responsables de service (Catégorie C) ou avec des élus et la Direction Générale (Catégories B et A).

Enfin le comité technique est systématiquement informé des recrutements prévus.

S'agissant de la GPEEC, ce document formel était jusqu'ici avantageusement remplacé par la connaissance précise de la DRH des personnels de la collectivité, permettant ainsi d'anticiper les changements. Désormais la taille de la collectivité étant amenée à se développer, il conviendrait d'envisager de constituer une fonction RH pro-active dans le management des compétences. Ainsi, la priorité pourrait être donnée sur la mise en place d'une GPEEC. Cet outil managérial reposant sur la mobilité et l'anticipation nécessite un accompagnement au changement dans les pratiques professionnelles des agents actuels qui composent le service ressources humaines. Une réflexion sur la fonction RH sera menée dans le cadre du redéploiement des moyens issus de la fusion en cours des 3 Communautés.

Page 25

*« Au cours de l'instruction, Vannes agglomération a affiché un objectif de maîtrise de l'évolution de ses effectifs et de sa masse salariale. La perspective financière évoquée supra, qui prévoit une augmentation de près de 42% des charges de personnels, apparaît en contradiction avec cet objectif ».*

Réponse Vannes agglomération aux observations définitives de la CRC. Août 2016

8

Vannes Agglo réaffirme fermement sa volonté de maîtrise de sa masse salariale. L'augmentation de celle-ci dans la perspective citée s'explique par plusieurs facteurs dont certains échappant à la volonté des élus.

Ainsi l'augmentation de 1 600 K€ à l'horizon 2020 comprend, comme indiqué dans le document ;

Pour plus de 700 K€ de l'application de la législation sur la mise en œuvre des PLUI Imposée désormais aux agglomérations à compter de 2017. La décision politique possible de report de cette compétence n'étant pas encore intervenue, il était de bonne gestion de prévoir la dépense

Pour plus de 42K€, correspondant au dernier poste prévu pour la création de l'EAS et dans la convention CPOH avec le Département qui le finance intégralement.

Pour 20K€ au titre de la mobilité pour assumer la nouvelle compétence de l'agglomération imposée par les textes au titre de la mise en accessibilité des arrêts de bus.

Pour 65 K€ au titre de la nouvelle compétence tourisme confiée aux agglomérations par la loi NOTRe,

Ainsi pour près de 830 K€ (plus de 50%) l'augmentation de la masse salariale échappe aux élus, et résulte majoritairement de l'application des décisions du législateur.

Pour le reste,

Environ 300 K€ sont inscrits dans le cas de la reprise en régie de la gestion des aires d'accueil des gens du voyage (en contrepartie du baisse correspondante dans les charges générales)

Et enfin 85K€ résultent du seul projet nouveau souhaité par les élus et qui porte sur le développement du réseau territorial de lecture publique et appuyé sur la création d'un portail commun des fonds des médiathèques ;

Ainsi, l'augmentation nette de la masse salariale hors projets nouveaux est de  $1600K€ - 830K€ - 300K€ - 85K€ = 385 K€$ , soit  $(385K/3855K)$  correspondant à 10% sur la période c'est à dire moins de 2% /an.

Cette progression reste donc très maîtrisée alors même que la Chambre a reconnu la sous administration de la collectivité au regard des autres agglomérations.

### 3.1.3 La gestion des Carrières

#### Page 25

*« Cette automaticité pour les catégories A et B ne paraît pas conforme aux dispositions de l'article 78 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 qui prévoient une modulation d'avancement d'échelon entre durée maximale, durée moyenne et durée minimale, cette dernière devant être réservée aux fonctionnaires produisant un travail de qualité ».*

Depuis 24/09/2009, il a été acté en CTP un barème de notation visant à une harmonisation avec la centre de gestion où l'appréciation conditionnait l'impact sur les avancements d'échelons : maximum, moyen, minimum.

Cette modulation a été complétée par le barème de notation présenté lors du CTP du 15/11/2012 avec une introduction de la note intermédiaire de 16/20 permettant de valoriser l'investissement et l'implication des collaborateurs sans pour autant qu'ils soient exceptionnels.

On ne saurait donc conclure à une automaticité des avancements, mais bien à la reconnaissance du travail de qualité des agents et à la reconnaissance de celui-ci à travers le barème de notation

### 3.4 - Le temps de travail et les congés

Page 26

*« Si la durée annuelle du temps de travail des agents de Vannes agglo est conforme, en apparence, à la réglementation, elle ne l'est pas, en réalité, pour ceux bénéficiant du régime des jours de congés « ancienneté ». La durée du temps de travail a été déterminée sur la base de 31 jours de congés annuels. Toutefois, en plus de ces congés annuels, les agents de Vannes agglo sont susceptibles de bénéficier de jours de congés supplémentaires en fonction de leur ancienneté au sein de la collectivité »*

La durée annuelle du temps de travail fixée à 1 607 heures correspondant à une durée plancher et plafond. De fait, les congés octroyés pour ancienneté viennent diminuer le temps de travail des agents. Il s'agit là d'un choix interne de gestion, hérité des pratiques communales dont sont issus les premiers agents de l'intercommunalité, qui devra être repensé dans le cadre des nouvelles règles à définir collectivement dans le processus de fusion des intercommunalités.

## 4. L'AEROPORT DE VANNES

### 4.2.3.1. Les charges (Page 29)

*\* « Outre les dépenses de personnel, les charges de gestion (73 323 €) et une rémunération du délégataire (30 000 €) sont comptabilisés à compter de 2014 alors qu'elles n'apparaissaient pas auparavant. De même, les impôts et taxes augmentent de 121 % sur la période. »*

Entre 2011 et 2014, les charges ont en effet progressé de 302 000€ sous l'effet principal du désengagement de l'Etat. Ce désengagement se traduit sur trois domaines :

- Les missions de sûreté et de sécurité ; en constante progression au regard des normes et contraintes imposées par l'Etat,
- Le service météorologie : le service Météo France s'étant arrêté en 2012 sur l'aéroport, l'exploitant a dû reprendre à sa charge le coût de la maintenance et a dû procéder à des travaux de rénovation de la station météorologique,



- Le service de la navigation aérienne : dernier service régalien présent sur site, les contrôleurs d'Etat ont délaissé le terrain à compter de septembre 2014. Ainsi, l'exploitant a dû embaucher du personnel AFIS afin de fournir le service d'information de vol aux usagers. Sur l'année 2014, cela représente 1,4 ETP en plus.

#### 4.2.3.2. Les recettes (Page 30)

*\* « La majorité des recettes de l'aéroport n'est donc pas liée à l'activité de celui-ci mais à des financements extérieurs comme la subvention d'exploitation de Vannes agglo ou la majoration de la taxe d'aéroport qui permet de couvrir les charges liées aux missions régaliennes de l'aéroport. »*

Les bénéfices liés à l'exploitation de l'aéroport ne suffisent pas à couvrir les frais liés principalement à la gestion et à l'entretien de l'aéroport. La subvention d'exploitation versée par Vannes agglo permet de couvrir ces charges, en complément des redevances apportées par le délégataire. Il s'agit là d'un contrat d'affermage portant sur un équipement public, propriété de la collectivité depuis la convention de transfert établie avec l'Etat en 2007.

#### 4.2.3.3. Les résultats (Page 32)

*\* « Après reversement au délégant de l'intéressement sur les résultats prévus dans les contrats de DSP, la marge nette pour le délégataire sur la période représente encore 11%. »*

Il convient de dissocier les 2 contrats de délégation de service public :

- Le premier qui a été négocié en 2007 alors que l'aéroport ne proposait aucun service aéroportuaire. Le délégataire a dû investir les premières années afin d'améliorer les comptes de la délégation. Ainsi sur les 4 premières années (qui n'ont pas été prise en compte dans l'étude de la CRC), le délégataire a perdu 9 000€. Le délégataire n'a donc pas été rémunéré sur les 3 premières années du contrat.  
Il est ainsi tout à fait compréhensible que le développement des services et du trafic rendu possible par les actions du délégataire ait apporté une juste rémunération en fin de contrat.
- Le deuxième contrat, négocié en 2012, a été basé sur le fonctionnement mis en place par le délégataire lors du premier contrat de délégation. La collectivité a donc pu profiter des améliorations mise en place par le délégataire entre 2008 et 2012. La contribution de Vannes agglo aurait pu être en diminution si l'Etat n'avait pas transféré des charges vers l'exploitant, comme la prestation de service de la navigation aérienne et le service météorologique.

Afin de mieux comprendre l'économie générale de l'aéroport, le tableau ci-dessous reprend les éléments financiers dès le début de la première DSP.

	DSP 1 : 2008 - 2013							DSP 2
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL DSP 1	2014
Revenus	389 230	431 000	489 462	570 211	1047 019	789 710	4 529 532	969 024
Résultat avant versement	-118	163	21 522	-22 630	516 573	188 185	703 635	108 431
Résultat après versement	-118	163	13 085	-22 690	305 165	112 909	408 513	73 507

Ainsi, sur la première DSP, le résultat avant versement était de 703 000€ alors que la subvention était de 1 222 K€.

Par ailleurs, nous ne pouvons que nous féliciter que le délégataire ait réussi à améliorer l'économie du contrat de délégation et à en faire bénéficier la collectivité à travers 330 000€ euros de redevance domaniale. Le modèle mis en place par le délégataire a permis à la collectivité comme à son exploitant d'obtenir une juste

S'agissant des refacturations des services de la maison-mère du groupe, le contrat de DSP prévoit que le délégataire puisse s'appuyer sur les services proposés par le groupe SNC Lavalin (comptabilité, aide juridique, services d'ingénierie) qui n'auraient pu être financés directement dans le cadre de la délégation, ces postes supplémentaires auraient représenté une charge importante pour la collectivité.

#### 4.2.4.2. L'absence de procédure précise de remboursement des dépenses de sûreté et de sécurité dans la DSP actuelle ( Page 33)

*\* « Toutefois, la DGAC ne rembourse que l'exploitant et non le délégant qui a pourtant supporté effectivement les dépenses. Or le contrat ne prévoit pas de procédure de remboursement entre le délégataire et le délégant. Il n'est pas précisé par exemple les moyens dont dispose Vannes Agglo pour contrôler la demande de remboursement par le délégataire auprès de la DGAC, et ensuite, l'effectivité de ce remboursement. Il n'est pas précisé non plus les délais de versement des remboursements de la DGAC par le délégataire à Vannes Agglo. »*

En effet, les contrats de délégation ne prévoient pas de procédure de remboursement des dépenses régaliennes qui auraient été effectuées par Vannes Agglo. Néanmoins, nous estimons que cette procédure n'est pas indispensable. S'agissant d'argent public, et comme c'est le cas depuis la première DSP, le délégataire continuera à rembourser Vannes agglo la totalité des sommes dues.

#### 4.2.6. Les insuffisances des rapports annuels du délégataire (Page 34)

*\* « L'article 11.2 du contrat de DSP du 27 décembre 2013 prévoit que le délégataire communique avant le 1er juin un rapport annuel sur la gestion de l'année précédente. Celui-ci doit respecter une trame qui est détaillée en annexe du contrat. Force est de constater que la trame du rapport 2014 n'est pas totalement conforme à cette annexe. »*

La trame du rapport annuel 2014 correspond à la trame du contrat de délégation 2008-2013 et non du contrat 2014-2020. Il s'agit d'une erreur du délégataire qui n'a pas pris en compte l'évolution de la trame d'un contrat de délégation à l'autre. Cela sera corrigé dans le rapport annuel 2015.

#### 4.2.6.3. Une présentation des comptes non conformes à ce que prévoit le contrat de DSP (Page 35)

*\* « En revanche, la ventilation du compte de résultat par catégorie de services n'y figure pas. Le compte de résultat et le bilan joints ne sont par ailleurs pas certifiés par un commissaire aux comptes. »*

De la même façon que pour le chapitre 4.2.6, le rapport 2015 contiendra bien ces informations.

Par ailleurs, s'agissant de la vérification des comptes par un commissaire aux comptes, le délégataire ayant proposé dans son offre de créer une SARL, il n'est pas dans l'obligation fiscale de certifier les comptes. Ainsi aucun commissaire aux comptes n'est désigné. Il semblerait que l'annexe au contrat de DSP détaillant la trame du rapport annuel n'ait pas été mise à jour sur ce point suite à l'offre de SNC-Lavalin. Néanmoins, afin de satisfaire la demande de la CRC, Vannes agglo a demandé au délégataire de désigner un commissaire aux comptes. Cette demande a fait l'objet d'un accord du délégataire.

A cela s'ajoute la redevance sur le chiffre d'affaires. Le chiffre d'affaire net est bien de 256 131 euros comme l'annonce la CRC. La différence est bien de 86 931 €. La redevance est donc de  $10\% \times 50\,000 + 20\% \times (86\,931 - 50\,000) = 12\,386\,€$ .

Ainsi la redevance domaniale variable est de 39 087 €. Ce montant diffère des provisions insérées en comptabilité dont le montant s'élève à 34 924 €. La différence (4163 €) sera versée par la SOVANA à Vannes agglo sur l'année 2016.

#### 4.3.3.1. Un financement des investissements par la trésorerie du budget principal (Page 38) et 4.3.3.2 « la nécessité de présenter un budget sincère » (Page 38)

*« Les élus n'ont donc pas connaissance du coût exact de l'aéroport ».*

Il semble nécessaire de distinguer d'une part la transparence budgétaire, qui est respectée puisque à l'occasion du vote du Budget les élus valident l'insuffisance de l'autofinancement de l'investissement par le recours à l'emprunt et d'autre part la gestion opérationnelle de cet emprunt qui fait appel à la trésorerie globale de la collectivité.

Il serait de mauvaise gestion de recourir effectivement à des levées de fonds pour ce budget annexe alors que le budget principal dispose de la trésorerie nécessaire.

Une solution intermédiaire d'avance remboursable au budget principal, inscrite dans le budget annexe permettrait d'améliorer la lisibilité tout en optimisant la gestion de la dette.

*\* « Si la trésorerie du budget principal avait en revanche été suffisante, il aurait fallu accorder une contribution exceptionnelle égale à l'emprunt souscrit. Dans les deux cas*

*les élus auraient eu connaissance du coût réel des investissements aéroportuaires pour les finances de Vannes Agglo. »*

Cf réponse ci-dessus

#### 4.3.3.3. L'absence de comptabilisation de la redevance variable ( page 38)

*\* « Cette redevance n'a pas été versée pour la période 2011-2014 puisqu'elle n'apparaît pas dans les comptes administratifs du budget annexe. Elle n'apparaît pas non plus dans les budgets primitifs ce qui traduit une absence de réel suivi du contrat par le délégant. »*

Un retard de la récupération de la redevance variable a effectivement été constaté. Un premier versement a été validé début 2015 pour 180 413 €, et un second est prévu à la demande de Vannes agglo début 2016 pour 116 733,65 €. Vannes agglo améliore actuellement ses procédures internes afin de tenir compte des remarques de la Chambre.

*Page 39*

*\* « Compte-tenu des contributions versées au délégataire par Vannes Agglo d'un montant de 676 686 € et de la redevance indexée sur les résultats annoncée à hauteur de 321 608 € dans les rapports du délégataire, la charge nette pour Vannes Agglo aurait dû être de seulement 355 078 € et non de 676 686 €. »*

Il n'y a effectivement pas eu concomitance des versements de la contribution de Vannes agglo au délégataire et d'autre part de la perception des redevances variables qui sont intervenues en fin de délégation (en 2015 pour la délégation 2008-2013). Désormais, les redevances dues à Vannes agglo seront versées annuellement par le délégataire.

## 5. LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

### 5.1.3 Les aides directes versées aux entreprises (Page 41)

*« Le seul dispositif d'aides directes versées aux entreprises par Vannes agglo est celui des pôles de compétitivité »*

Dans le cadre des pôles de compétitivité, Vannes agglo intervient en cofinancement des projets et non sous forme d'aides directes aux entreprises. Cette intervention est formalisée par une convention cadre avec la Région Bretagne pour la période 2014-2018.

### 5.1.4 Le poids des aides directes (Page 41)

*« Hors dépenses liées aux zones d'activité, ... aux aides directes aux entreprises ».*

Jusqu'en décembre 2015, le Conseil départemental du Morbihan intervenait fortement dans le financement des projets d'entreprises via notamment des aides directes. Vannes Agglo n'avait donc pas intervenir massivement. Depuis la



promulgation de la loi NOTRe, le Département du Morbihan s'est totalement désengagé de ce champ d'intervention.

Vannes agglo n'a, à ce jour, pas mis en place de dispositifs directs d'intervention mais dans le cadre de la loi NOTRe et suite à l'interdiction faite au Département d'intervenir sur ce domaine, une réflexion en ce sens a été lancée.

Pour autant, l'action économique de Vannes Agglo ne saurait être réduite aux aides financières directes aux entreprises.

Ainsi on peut citer les subventions apportées aux communes dans le cadre de la commercialisation de leurs parcs d'activités ou l'investissement conséquent (1,7 M€) dans la réhabilitation de la pépinière d'entreprises « le Prisme » qui sont autant de contributions au développement économique du territoire.

De même, le déploiement par Vannes agglo des infrastructures de fibre optique sur les parcs d'activités de l'agglomération représente un investissement significatif pour favoriser l'accueil et le développement des entreprises, tout comme le développement important de l'offre de transports collectifs pour les actifs, ou encore le soutien au crèches inter-entreprises.

#### 5.2.2.3 L'aide apportée à VIPE par Vannes Agglo (page 43)

*« L'aide financière apportée par Vannes agglo à Vipe pour son activité d'agence de développement s'est fortement accrue sur la période 2011-2015. Les subventions accordées sont ainsi passées de 155 000 € en 2011 à 320 000 € en 2015. Les autres partenaires ont également augmenté leur participation mais relativement moins puisque la part apportée par l'EPCI vannetais dans le total du budget de Vipe est passée de 29,3 % à 38,6 %. »*

La hausse de la subvention apportée par Vannes Agglo à VIPE traduit l'intérêt pour Vannes Agglo de faire appel à ce partenariat dans le cadre de l'une de ses missions essentielles sur le territoire : le développement économique. L'aide apportée de 320 K€ se compose en fait de 3 parties :

- Une aide au fonctionnement courant qui est passée de 155K€ à 172K€
- Une subvention pour des actions complémentaires de 78K€ (dont un transfert d'une dépense de 10 800 € ht planét e-commerce déjà existante) comprenant le développement des actions de VIPE telles que décrites plus haut
- Une subvention 70K€ correspondant à la nouvelle mission de développement des actions exogènes et au transfert à VIPE d'une mission et d'un collaborateur issu de l'ancienne maison de l'emploi désormais dissoute et que Vannes Agglo subventionnait à hauteur de 40K€

Ainsi, à périmètre constant l'aide Vannes Agglo est passée de 155K€ à 172K€, entre 2011 et 2015.

Par ailleurs, il n'est pas anormal que Vannes Agglo soit l'un des principaux contributeurs puisque 80 % des projets accompagnés sont sur le territoire de Vannes agglo avec une forte progression du nombre de projets de 2011 à 2015 et un retour sur investissement important pour le territoire avec 203 projets innovants

accompagnés et 6 200 000 € d'aides ou de prêts à l'innovation injecté dans l'économie.

### 5.2.3 La coexistence de pépinières gérées par Vipe Services et par la CCI. ( page 43)

Le premier constat que l'on peut faire est que les 2 pépinières ont un taux d'occupation satisfaisant donc l'offre (VIPE/CCI ) n'est pas supérieure à la demande

Le deuxième constat est qu'à travers cette action, la CCI a pu trouver une affectation pertinente à un bâtiment qui était désormais désaffecté.

Au regard de ces deux constats, l'on peut considérer que l'action publique, même non concertée, a été pertinente et efficiente.

#### 5.2.4.1 « Le Prisme » (Page 45)

*« Les actions proposées par VIPE Services .... Pour Vannes agglo ».*

L'acquisition du bâtiment en 2010 pour un montant de 759 339, 30€ frais de notaire inclus prévoyait une durée d'amortissement sur 15 ans à partir de 2011, soit 50K€/an .La réhabilitation totale du bâtiment pour 1,7M€ générera, à partir de 2017, un montant d'amortissement annuel de 113000€. La charge réelle d'amortissement de ce bâtiment pour Vannes agglo est donc de 163000€/an après travaux.

Le loyer conventionnel de 94 K€, supérieur à l'amortissement de l'époque, permettait donc de provisionner partiellement le renouvellement nécessaire de l'outil pépinière.

#### 5.2.5.1. Des prestations identiques assurées sous des formes juridiques différentes (page 45)

Bien que gérée sous des formes juridiques différentes, l'offre des pépinières de Vannes Agglo a toujours été perçue comme une offre globale.

La DSP de 2012 pour Crealis a prévu un bilan d'activité et une réunion annuelle, ce qui est fait.

S'agissant du Prisme qui était exploité dans le cadre d'un simple bail ; la présentation d'un bilan destiné uniquement aux élus de Vipe services pouvait sembler suffisante.

L'objectif de l'offre d'hébergement en pépinières de Vannes agglo est d'attirer des entreprises et donc d'offrir des services correspondant à l'image de qualité souhaitée par les élus.

La mutualisation des équipes et des services de VIPE permet d'apporter satisfaction aux porteurs de projet et le travail sur une offre commune a permis de converger vers la capacité à répondre à la DSP commune lancée par Vannes agglo.

#### 5.2.5.2 Des rapports d'activité de la DSP de Crealis peu clairs (P46)

La recherche d'économies dans la gestion des pépinières a conduit VIPE à mutualiser le personnel afin de faire correspondre économies de gestion et efficience.

L'ensemble des salariés sont salariés de VIPE mis à disposition de VIPE services.

Pour assurer le bon fonctionnement des 2 pépinières, 1 directeur à 10 % (90 % vipe), comptable 70 % d'un 80 % (30 % vipe), accueil Crealis 100 %, accueil Prisma 100 %, informatique 50 %.

Cette mutualisation peut certaines fois entrainer une difficulté à respecter une dissociation parfaite dans la présentation formelle d'un organigramme au sein d'un rapport.

#### 5.2.6. Des relations entre VIPE services, VIPE et Vannes agglo parfois peu lisibles.(P46)

Comme évoqué précédemment il faut différencier la communication institutionnelle et celle faites aux porteurs de projets ou aux journalistes lors de l'assemblée générale ou sur le site internet.

Les élus de VIPE demandent une information sur l'activité des équipes et sur les missions globales de VIPE. Par ailleurs, chaque année, le plan d'actions prévisionnelles de VIPE est présente aux techniciens de Vannes agglo, et aux élus de VIPE.

En revanche, dans le cadre de son activité commerciale, un bilan comptable et financier, est présenté aux élus de VIPE services. Enfin un rapport d'activités spécifique de l'activité DSP crealis est bien séparé des activités de VIPE et présenté comme tel aux élus.

Desormais néanmoins, et dans le cadre de la nouvelle DSP commune, il est bien prévu un rapport complet des activités du Prisma et de Crealis.

### 6. LA POLITIQUE SPORTIVE DE VANNES AGGLO

#### 6.2.3.1.1 L'exploitation ( page 53)

##### *Page 53 « Le délégataire ne verse pas de redevance »*

Sur ce type d'équipement traditionnellement déficitaire, au regard notamment de l'obligation d'accueillir les scolaires, le contrat initial ne prévoyait pas en effet de versement de redevance à la collectivité.

Pour autant le contrat prévoyait un intéressement de la collectivité au résultat de l'entreprise, Vannes Agglo a donc logiquement bénéficié de la bonne exploitation du site, qui prouve le bon équilibre risques/ bénéfice de ce contrat au profit de Vannes Agglo.

#### 6.2.3.1.2 Eléments de comparaison ( page 54 )

*Page 54 « Un tel effectif ne permettant pas de garantir un fonctionnement optimal de l'équipement, notamment sur le plan de la sécurité... »*

Les effectifs cités ne relèvent pas tous des maîtres-nageurs, mais également des techniciens, administratifs... Ainsi le nombre d'effectifs présents ne peut être le seul indicateur retenu et dépend évidemment du mode d'intégration choisi par l'entreprise qui peut sous-traiter plus ou moins des prestations techniques ou administratives. Il est bien évident que la sécurité d'accueil des publics, et notamment scolaires, était respectée.

A noter également qu'Aquagolfe est équipé d'un système électronique de surveillance et détection de noyades ( Poseidon).

#### 6.2.3.1.3 Les modalités de pilotage et de contrôle

*Page 55 « Globalement ces stipulations n'ont pas été respectées... »*

Concernant la fréquence de réunion du comité de suivi de gestion, Il est vrai que le comité s'est réuni 1 seul fois par an. C'est en effet la règle générale sur l'ensemble des équipements. Par comité de suivi de gestion, on entend bien avec participation des élus de la collectivité.

Pour autant, le suivi de la délégation ne se limite pas à ce comité. Les services (Sport et travaux) ont assuré de manière assidue et permanente une relation contractuelle et opérationnelle avec le délégataire.

De plus, le rapport d'activité, présenté chaque année en CCSPL, recueille les interrogations et avis des usagers, à travers les associations de consommateurs.

Sur le plan marketing global : au regard des résultats de fréquentation bons et même supérieurs aux prévisions, il n'a pas semblé nécessaire d'engager des dépenses de communication et de positionnement plus importantes.

Sur la qualité du service : Seule une partie des actions a en effet été réalisée.

#### 6.2.3.2 Le Golf de Baden

##### 6.2.3.2.2 Le nouveau contrat de DSP ( page 56)

Une simple lecture de l'intérêt financier pour Vannes Agglo pourrait en effet laisser croire à un contrat moins favorable.

Pour autant sur 10 ans, le contrat laisse apparaître - 80 k€ par an, soit - 800 k€ en tout. Cependant parallèlement, le délégataire aura supporté 1, 2 M€ de travaux et d'investissement nouveaux pour le Golf.

Par ailleurs, afin de garantir l'état du Golf sur les prochaines années, les montants de GER ont été contractualisés sur la base d'un prévisionnel sur 10 ans, dont les montants non engagés seront récupérés par la collectivité à l'issue du contrat.



Aussi, dans 10 ans, la collectivité est assurée de récupérer un équipement à niveau et compétitif, sans avoir à y porter de nouveaux investissements significatifs, et donc d'être en mesure de lancer une nouvelle délégation, avec une redevance pouvant osciller entre 150 k€ et 200 k€.