



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

## COMITE DES ŒUVRES SOCIALES BREIZH (Département d'Ille-et-Vilaine)

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 31 mai 2018.



## TABLE DES MATIERES

|  |    |
|--|----|
| SYNTHÈSE .....   | 2  |
| RECOMMANDATIONS.....   | 3  |
| INTRODUCTION.....  | 4  |
| 1 PRESENTATION DU COS BREIZH ET DE SON ENVIRONNEMENT<br>REGLEMENTAIRE..... | 5  |
| 2 LA VIE ASSOCIATIVE .....   | 6  |
| 2.1 Les statuts.....   | 6  |
| 2.1.1 L'objet social .....   | 6  |
| 2.1.2 Les membres de l'association.....                                    | 6  |
| 2.1.3 L'assemblée générale .....   | 7  |
| 2.1.4 Le conseil d'administration et le bureau .....                       | 7  |
| 2.1.5 La direction de l'association.....                                   | 8  |
| 2.2 Le règlement intérieur .....   | 9  |
| 2.3 Le conventionnement avec les structures adhérentes .....               | 9  |
| 2.4 Le financement de l'association.....                                   | 10 |
| 3 LA SITUATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE .....                              | 11 |
| 3.1 La gestion budgétaire et comptable .....                               | 11 |
| 3.1.1 La certification des comptes et la publicité des comptes .....       | 11 |
| 3.1.2 La prévision budgétaire .....  | 11 |
| 3.1.3 La gestion comptable.....  | 11 |
| 3.2 L'analyse financière.....  | 12 |
| 3.2.1 L'activité du COS.....   | 12 |
| 3.2.2 Perspectives de l'exercice 2017.....                                 | 15 |
| 4 LA GESTION INTERNE.....  | 15 |
| 4.1 L'abandon du projet d'acquisition de locaux.....                       | 15 |
| 4.2 La politique d'achat .....   | 16 |
| 5 L'ACTION DU COS BREIZH .....   | 16 |
| 5.1 Les bénéficiaires de l'action sociale .....                            | 16 |
| 5.2 L'organisation de l'activité .....                                     | 18 |
| 5.2.1 L'augmentation du nombre de dossiers traités .....                   | 18 |
| 5.2.2 Les outils de communication.....                                     | 18 |
| 5.2.3 L'examen des processus des principales prestations.....              | 19 |
| 5.2.4 L'adaptation des prestations aux évolutions de la demande .....      | 21 |
| 5.3 Une stratégie à définir .....  | 23 |
| 5.3.1 Un contexte concurrentiel et des désaffiliations.....                | 23 |
| 5.3.2 Les réseaux de COS.....  | 23 |
| 5.3.3 L'absence de stratégie .....   | 24 |

## SYNTHÈSE

Le comité des œuvres sociales du personnel des collectivités territoriales et des établissements de droit public et de droit privé (COS 35 rebaptisé COS Breizh en 2017) est une association sans but lucratif qui permet aux agents des collectivités ou organismes adhérents, de bénéficier d'allocations et de prestations diverses dans le domaine des œuvres sociales, culturel, sportif et de loisirs.

Créé en 1975, il satisfait à l'obligation qui est faite depuis 2007 aux collectivités locales d'offrir de telles actions sociales, soit par elles-mêmes, soit par l'intermédiaire d'associations.

Le COS Breizh intervient pour le compte de 376 organismes et 7 892 agents en 2017 qui représentent 29 % des agents territoriaux et deux tiers des communes d'Ille-et-Vilaine.

L'association, dont la gouvernance est paritaire, propose aux agents un ensemble de prestations telles que l'attribution des chèques vacances, des chèques CESU, des chèques culture, les allocations à la vie familiale mais aussi des séjours de vacances organisés ou libres, ainsi que différents secours, prêts et autres prestations. Cette offre a été développée et enrichie depuis 2012.

Le chiffre d'affaires a augmenté fortement, de plus de 9 % en moyenne annuelle, en lien avec l'évolution du nombre de bénéficiaires et, dans une moindre mesure, avec la hausse des tarifs. Les prestations offertes ont progressé en valeur de 11 % par an en moyenne ce qui traduit une amélioration du taux de retour des subventions publiques vers les agents.

La maîtrise des charges de structure a permis d'améliorer les résultats comptables de l'association, qui passent de 98 000 à 147 000 € entre 2012 et 2017. Ces résultats alimentent des réserves importantes ; la trésorerie de l'association est ainsi passée de 0,66 à 1,04 M€ entre 2012 et 2017, soit 150 jours de dépenses courantes. L'importance de ces réserves n'apparaît pas justifiée pour une association qui ne poursuit pas un but lucratif et qui n'a que peu d'investissements à réaliser.

La chambre invite le COS à réduire ces réserves soit par la diminution de ses tarifs, soit par l'augmentation des aides à destination des adhérents.

Le bénéfice des prestations est réservé aux seuls agents des collectivités qui s'acquittent d'une adhésion individuelle de 15 €. Ce dispositif peut priver des agents d'une aide à laquelle ils ont droit et pour laquelle leur employeur a cotisé. Il apparaît que 15 % des adhérents n'ont pas recours aux services du COS ce qui est un taux important et insatisfaisant.

Depuis 2015, le COS perd des adhérents au profit d'associations concurrentes. Malgré cette tendance lourde, le COS n'a pas formalisé sa stratégie ni même arrêté de démarche commerciale lui permettant de mieux se positionner sur son marché et ainsi trouver de nouveaux adhérents.

## RECOMMANDATIONS

|   |    |
|---|----|
| Recommandation n° 1. Préciser le rôle du directeur dans les statuts ou dans le règlement intérieur de l'association.....                            | 9  |
| Recommandation n° 2. Réduire le nombre de comptes bancaires pour faciliter la gestion et diminuer les frais.....                                    | 12 |
| Recommandation n° 3. Supprimer la subvention d'investissement promise par le Centre De Gestion 35 désormais inscrite à tort au bilan comptable..... | 16 |
| Recommandation n° 4. Appliquer à ses achats les dispositions de l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics. ....       | 16 |

## **INTRODUCTION**

La chambre régionale des comptes de Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion du COS Breizh à compter de l'exercice 2012. Ce contrôle a été ouvert par lettre du 15 septembre 2017.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 18 décembre 2017 avec Messieurs Didier Quignon, président, et Jean-Paul Touffet, vice-président représentant Monsieur Pierre Duault, ancien président.

La chambre, lors de sa séance du 9 janvier 2018, a arrêté ses observations provisoires, qui ont été adressées le 1<sup>er</sup> février 2018 à Messieurs Didier Quignon, président, et Monsieur Pierre Duault, ancien président.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 31 mai 2018, a arrêté ses observations définitives.

## **1 PRESENTATION DU COS BREIZH ET DE SON ENVIRONNEMENT REGLEMENTAIRE**

Le comité des œuvres sociales du personnel des collectivités territoriales et des établissements de droit public et de droit privé (COS 35 rebaptisé COS Breizh en 2017) est une association sans but lucratif, de solidarité, qui permet aux agents des collectivités ou organismes adhérents actifs ou retraités ainsi qu'à leurs familles, de bénéficier d'allocations et de prestations diverses dans le domaine des œuvres sociales, culturel, sportif et de loisirs. Il a été créé en 1975 à l'initiative des élus et des agents de la Maison des communes, qui deviendra par le décret n°85-643 du 26 juin 1985 relatif aux centres de gestion, le centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale d'Ille-et-Vilaine (CDG 35).

L'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires précise que l'action sociale « collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles ».

L'inscription de ces dépenses d'action sociale dans les budgets des collectivités locales est obligatoire au titre de l'article 71 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007. Toutefois, les collectivités locales et leurs établissements publics peuvent confier à titre exclusif la gestion de tout ou partie des prestations dont bénéficient les agents à des organismes à but non lucratif ou à des associations nationales ou locales. Ainsi, les collectivités et leurs établissements publics peuvent créer une amicale du personnel ou recourir à un comité d'œuvres sociales (COS) ou à un comité d'action sociale (CAS) sous forme d'association loi 1901 au niveau local ou bien adhérer à un organisme national comme le Comité national d'action sociale (CNAS) ou le Fonds national d'action sanitaire et sociale (FNASS).

Le COS Breizh intervient dans ce cadre pour les agents de 258 communes, ce qui représente 74,8 % des communes du département d'Ille-et-Vilaine en dehors des centres communaux d'action sociale (CCAS) et caisses des écoles rattachées, de neuf établissements de coopération intercommunale (EPCI), soit la moitié des EPCI du département, de 55 syndicats (soit 30 % des syndicats du département), de 27 EHPAD et d'autres structures telles que des associations. Ses prestations ciblent les 7 892 agents recensés des structures adhérentes, représentant 29 % des agents territoriaux d'Ille-et-Vilaine et leurs ayants-droit, soit 25 000 bénéficiaires.

## **2 LA VIE ASSOCIATIVE**

### **2.1 Les statuts**

#### **2.1.1 L'objet social**

L'objet social défini par l'article 3 des statuts de l'association COS Breizh précise qu'elle intervient dans le domaine des œuvres sociales, culturel, sportif et de loisirs, et a pour objet :

- d'assurer aux adhérents une assistance morale et matérielle dans tous les cas particuliers où celle-ci se révèle nécessaire,
- d'étudier et de proposer aux structures adhérentes toutes dispositions de nature à apporter des avantages sociaux collectifs ou individuels aux adhérents et à leurs familles,
- d'organiser et de réaliser toutes dispositions de nature à apporter des avantages sociaux collectifs ou individuels aux adhérents et à leurs familles,
- de contribuer par tous moyens appropriés à la création et au développement d'œuvres sociales en faveur des adhérents intéressés et d'assurer la gestion de ces œuvres.

L'association ne poursuit aucun but lucratif, politique ou religieux et est constituée pour une durée illimitée. En 2017, les changements statutaires ont eu pour principal objet d'offrir ses services à de nouvelles catégories d'organisations, notamment dans le secteur de l'économie sociale et solidaire, et d'élargir son périmètre d'action à toute la Bretagne, ce qui a motivé le changement de dénomination de l'association. Ces changements s'inscrivent dans la définition de nouveaux axes de développement sans que ceux-ci ne soient véritablement formalisés dans un document stratégique.

#### **2.1.2 Les membres de l'association**

L'article 5 des nouveaux statuts de 2017 précise que « l'Association se compose de deux catégories de membres formant chacun un collège :

- Les personnes morales de droit public ou de droit privé,
- Les personnes physiques : peuvent être membres de ce collège, les agents des structures faisant partie du premier collège, ainsi que les retraités de ces structures. »

La gestion de l'association se caractérise par un paritarisme qui s'effectue dans un contexte consensuel et pragmatique, la consultation des divers procès-verbaux d'instances n'ayant pas fait apparaître de divergences majeures entre les différentes catégories de membres.

### 2.1.3 L'assemblée générale

Le droit de vote est attribué à tous les membres de l'association à jour de leur cotisation à la date de la convocation de l'assemblée générale (AG). Ce droit s'exerce par l'intermédiaire de leurs représentants appelés « délégués » qui seuls ont voix délibérative.

Le COS, organisme paritaire, partage la représentation de ses membres entre des délégués représentant la personne morale de droit public ou de droit privé et des délégués représentant l'ensemble des agents actifs et des retraités adhérents attachés à ladite personne morale.

La tenue des assemblées générales (AG) et la rédaction des procès-verbaux n'appellent pas d'observation particulière. Toutefois, une AG extraordinaire organisée le 10 mai 2017 n'a pas pu se tenir faute de quorum. Une seconde AG extraordinaire a dû être convoquée le même jour que l'AG ordinaire le 15 juin 2017.

Plus globalement, la participation des membres aux AG est très variable et en forte baisse depuis 2014, année de renouvellement partiel de ses membres. L'AG représente également un outil de communication et de fidélisation de ses membres. Dès lors, l'explication de cette diminution devrait être recherchée pour permettre une meilleure participation des représentants à cette instance des communes et agents.

Tableau n° 1 : Evolution de la représentativité des votants à l'AG ordinaire sur la période

|                            | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <i>Nb de votants</i>       | 86    | 102   | 174   | 124   | 124   | 85    |
| <i>Nb délégués</i>         | 796   | 790   | 788   | 778   | 774   | 748   |
| <i>% de représentation</i> | 10,8% | 12,9% | 22,1% | 15,9% | 16,0% | 11,4% |

Source : Retraitement CRC – PV AG

### 2.1.4 Le conseil d'administration et le bureau

#### 2.1.4.1 Le conseil d'administration

Le conseil d'administration est composé de 20 administrateurs répartis à égalité entre un collège des collectivités adhérentes avec des représentants élus pour la durée de leur mandat et un collège représentant les agents également élus pour 6 ans et renouvelés par moitié tous les 3 ans. Les membres du conseil d'administration exercent leurs fonctions gratuitement.

Les statuts prévoient un compte rendu à l'AG des remboursements de frais des administrateurs. Cette obligation statutaire n'est pas appliquée. La chambre invite l'association à se conformer à cette disposition.

#### 2.1.4.2 Le bureau

Le bureau est constitué de huit membres choisis parmi les membres du conseil d'administration à parité entre représentants du collège des élus et les représentants du collège des agents. Les membres du bureau sont élus pour trois ans renouvelables. Le président est issu du collège des élus des structures et le vice-président est issu du collège des agents.

#### 2.1.4.3 Les délégués ou ambassadeurs du COS

Deux délégués, un délégué représentant la personne morale et un représentant les agents, sont chargés de représenter chaque collectivité ou structure. Ces délégués approuvent les bilans et les comptes, fixent les montants des adhésions, se prononcent sur les questions figurant à l'ordre du jour de l'assemblée générale et élisent les membres du conseil d'administration.

#### 2.1.4.4 Le correspondant local

Le correspondant local assure le lien entre le COS Breizh et les adhérents. Il est aidé dans sa tâche par un correspondant local suppléant. Ces correspondants ont pour missions principales de faire connaître l'association auprès des agents des collectivités adhérentes, vérifier et transmettre les dossiers aux services administratifs du COS Breizh, informer les adhérents sur l'organisation, le fonctionnement et les actions du COS Breizh, organiser les assemblées locales pour élire les représentants dont le délégué « agent », le correspondant local, le correspondant local suppléant.

### 2.1.5 La direction de l'association

#### 2.1.5.1 Les fonctions de président

Le président ou, en son absence, le vice-président représente l'association dans tous les actes de la vie civile et peut donner délégation dans les conditions fixées par le règlement intérieur. L'actuel président, M. Didier Quignon, conseiller municipal à Saint-Pierre de Plesguen, a été élu le 8 décembre 2016 en remplacement de M. Pierre Duault, démissionnaire à la suite de la résiliation de l'adhésion du CDG 35.

#### 2.1.5.2 Les fonctions du directeur

Les fonctions de directeur ne sont précisées ni dans le règlement intérieur, ni dans les statuts. Le directeur assume pourtant l'ensemble des tâches liées à l'animation et au pilotage quotidiens de l'association ainsi que la gestion du personnel. Il apporte le conseil nécessaire aux prises de décisions des élus, notamment dans le cadre de la préparation des bureaux, des conseils d'administration et des assemblées générales.

Le caractère stratégique de ce poste justifierait une définition des missions et des conditions de recrutement dans les documents statutaires. Dans sa réponse, le COS Breizh affirme envisager de modifier le règlement intérieur de l'association dans ce sens.

## 2.2 Le règlement intérieur

Le règlement intérieur ne traite pas de l'existence de la commission « voyages » ni de son fonctionnement et encore moins des conditions de fixation des attributions de prestations.

De même, le mode de fonctionnement des commissions « finances » et « communication » n'est pas détaillé dans ce document. Dès lors, la chambre invite l'association à compléter son règlement intérieur afin de constater l'existence de commissions, définir leurs délégations, leurs missions et leurs conditions de fonctionnement.

**Recommandation n° 1. Préciser le rôle du directeur dans les statuts ou dans le règlement intérieur de l'association.**

## 2.3 Le conventionnement avec les structures adhérentes

Le COS propose dès l'adhésion un modèle de délibération permettant à l'assemblée délibérante de se prononcer sur la mise en place de prestations sociales pour le personnel de la collectivité ou de l'établissement. Suite à ce vote, il communique un modèle de convention d'adhésion pluriannuelle reconduite par tacite reconduction.

Le dernier inventaire des conventions signées a été réalisé en 2009, ce qui apparaît trop éloigné dans le temps pour s'assurer de la détention effective de ces documents contractuels. Ainsi, lors du contrôle de la chambre, quelques conventions passées avec des communes étaient manquantes (Bédée, La Chapelle-du-Lou-du-Lac). Les anciennes conventions liées à des collectivités aujourd'hui dissoutes mériteraient aussi d'être classées séparément.

Les conventions types prises sur le modèle défini en 2009 ne font pas une mention systématique de la date de la délibération initiale alors que la nouvelle version le prévoit expressément. Une telle mention permettrait de s'assurer de la capacité juridique des exécutifs municipaux à signer ces conventions. Par ailleurs, le modèle de convention ne précise pas la forme de la résiliation et l'éventuelle exigence d'une délibération avec sa date de prise d'effet.

Il y a lieu de compléter les conventions types comme indiqué ci-dessus.

## 2.4 Le financement de l'association

Les ressources de l'association se composent des cotisations des structures adhérentes, des cotisations individuelles des agents, des dons et legs, des intérêts des placements, de subventions diverses, des participations financières des agents à certaines activités et des emprunts.

Les recettes de cotisations des structures adhérentes ont augmenté de 35 % entre 2012 et 2016 et représentent 92 % des ressources hors participations des agents aux prestations. Les cotisations d'adhésion des agents ont évolué quant à elles de 11 % sur la même période.

La participation des employeurs adhérents est fixée par un pourcentage de la masse salariale constatée en année N-2 avec un montant de cotisation plancher par agent. Le montant est voté lors de l'AG N-1 et l'appel de participation est lancé en début d'exercice suivant avec un règlement demandé pour la fin du premier trimestre afin de pouvoir couvrir les versements d'allocations aux bénéficiaires.

Tableau n° 2 : Evolution sur la période des taux de cotisations des personnes morales

| <i>Evolution de la participation</i> | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   | <i>Evolution sur la période</i> |
|--------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------------------------|
| <i>Masse salariale N-2</i>           | 0,75 % | 0,80 % | 0,80 % | 0,81 % | 0,82 % | 0,83 % | 0,83 % | +10,67 %                        |
| <i>Cotisation plancher/agent</i>     | 121 €  | 135 €  | 135 €  | 150 €  | 163 €  | 178 €  | 178 €  | +47,1 %                         |

Source : Retraitement CRC – PV AG et Q3.1 Fixations des cotisations structures et agents

La participation moyenne en 2016 des structures par agent (effectif N-2) représente 189,96 € ce qui place le COS à un niveau compétitif au regard de son « concurrent » direct, le CNAS qui a une cotisation désormais fixe par agent à 205 €. Toutefois, seulement 18 % des structures adhérentes au COS se situent au-dessus de cette moyenne. Les organismes d'action sociale de la fonction publique territoriale proposent quant à eux des taux qui sont supérieurs au taux appliqué par le COS puisqu'ils se situent entre 0,86 % et 3 % de la masse salariale N ou N-1<sup>1</sup>.

Les cotisations des adhérents représentent 6,68 % des recettes hors participations des agents aux prestations. Leur montant est de 15 € par an, prélevé chaque année le 8 avril, et une cotisation de base de 25 € est prévue pour les agents retraités, avec un prélèvement au 8 mars.

---

<sup>1</sup> Pour les associations départementales à but non lucratif : COS 38 : le taux est de 0,90 % pour la collectivité et 0,1% sur le traitement de base de l'agent ; COS 34 : 1,00 % ; COS 44 : 1,08 % ; CIOS 11 : 1,60 %...

Pour les organismes nationaux : en 2015 pour le CNAS, le taux était de 0,86% de la masse salariale N-1 ; en 2016 le montant plancher avait été fixé à 197,89 € avec un forfait retraité de 136,01 €. Leur objectif étant de passer en 2018 à un montant plancher de 205 € par actif.

Pour le FNAS le taux a été fixé à 1,25 % de la masse salariale.

A partir de 2018, une surcotisation de 65 € est prévue pour les agents retraités qui souhaitent bénéficier de prestations telles que les chèques vacances bonifiés, les chèques culture et les chèques CESU. Ces prestations leur étaient auparavant refusées puisque les employeurs ne participent pas financièrement pour les retraités.

La cotisation individuelle permet d'accéder à l'offre du COS Breizh. Si cette condition n'est pas remplie, l'agent se trouve privé du bénéfice de l'aide sociale à laquelle il a pourtant statutairement droit, et alors même que son employeur a cotisé pour lui. Cette disposition neutralise en partie l'obligation légale qu'a l'employeur de fournir une action sociale à ses agents. De même, l'employeur n'a pas la certitude que la cotisation acquittée le soit au bénéfice de tous ses agents. La chambre invite le COS Breizh à revoir ce dispositif de cotisation individuelle des agents.

### **3 LA SITUATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE**

#### **3.1 La gestion budgétaire et comptable**

##### **3.1.1 La certification des comptes et la publicité des comptes**

Au cours de la période examinée, les comptes de l'association ont constamment fait l'objet d'une certification sans réserve par un commissaire aux comptes. Toutefois, ces comptes ne sont pas publics alors que l'article L. 612-4 du code de commerce en fait obligation. L'association doit satisfaire à cette exigence légale.

##### **3.1.2 La prévision budgétaire**

Un prévisionnel budgétaire est établi par la directrice du COS puis présenté avec ses évolutions à chaque conseil d'administration (CA.) Le COS a tendance à sous-estimer le montant des cotisations des structures membres. Ainsi en 2017, l'écart entre les prévisions présentées au conseil d'administration du 8 décembre 2016 et les réalisations est supérieur à 50 000 €. Cette prévision prudente peut conduire à des augmentations inutiles de cotisations.

##### **3.1.3 La gestion comptable**

Le COS dispose de quatre comptes bancaires qui alourdissent la gestion, notamment en multipliant le nombre de rapprochements bancaires et les frais bancaires acquittés. De même, les mouvements entre ces quatre comptes accroissent le nombre d'écritures passées et augmentent le risque d'erreurs. La chambre recommande à l'association de réduire le nombre de comptes bancaires. Dans sa réponse, le COS Breizh affirme envisager une diminution du nombre de ses comptes bancaires.

**Recommandation n° 2. Réduire le nombre de comptes bancaires pour faciliter la gestion et diminuer les frais.**

## 3.2 L'analyse financière

### 3.2.1 L'activité du COS

#### 3.2.1.1 Les recettes de l'activité

Le chiffre d'affaires du COS 35 a fortement évolué entre 2012 et 2016 avec une croissance moyenne annuelle de 9 % et a atteint 2,6 M€ en 2016. Les participations des collectivités adhérentes représentent 59 % du chiffre d'affaires tandis que les participations des bénéficiaires aux chèques vacances et aux voyages représentent respectivement 23 % et 10 % de l'activité.

Jusqu'en 2016, les participations des collectivités ont augmenté en moyenne de 7,8 % par an. La hausse des taux de cotisation entre 2012 et 2016 a été en moyenne de 2,3 % par an. Les bases de cotisation ont donc été plus dynamiques que l'augmentation des taux. Les participations des bénéficiaires pour les voyages et les chèques vacances ont augmenté de plus de 10 % en moyenne sur la même période.

Le dynamisme des recettes est principalement lié à une augmentation de l'activité et du nombre d'adhérents.

#### 3.2.1.2 Les charges liées à l'activité

Les charges, hors amortissements, sont en croissance de 8,9 % en moyenne annuelle entre 2012 et 2016. Les versements liés aux chèques vacances, aux CESU, aux primes de rentrée scolaire et aux voyages ont augmenté de 11,7 % en moyenne sur la période. La hausse de 700 000 € des charges s'explique notamment par des prestations supplémentaires de 600 000 € et 65 000 € de versements de bourses en plus sur la période.

Les charges de gestion sont maîtrisées. La part des frais de personnel dans le chiffre d'affaires a diminué pour passer de 13,4 % à 10,4 % entre 2012 et 2016. De même, la part de la masse salariale dans les charges est passée de 14 à 11 %. La productivité des agents s'est donc accrue sur la période. Les effectifs sont stables sur la période 2012-2016.

Tableau n° 3 : Les charges décaissables

|                               | 2012      | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | %      |
|-------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------|
| Charges à caractère général   | 1 213 444 | 1 500 686 | 1 638 422 | 1 761 552 | 1 828 941 | 10,8%  |
| Impôts et taxes               | 7 771     | 9 119     | 1 193     | 1 305     | 1 277     | -36,3% |
| Charges de personnel          | 244 504   | 238 063   | 293 920   | 271 717   | 268 198   | 2,3%   |
| Subventions                   | 14 133    | 16 478    | 15 893    | 28 854    | 24 461    | 14,7%  |
| Autres charges d'exploitation | 255 198   | 283 122   | 288 845   | 302 327   | 319 583   | 5,8%   |
| Total charges décaissables    | 1 735 050 | 2 047 468 | 2 238 273 | 2 365 755 | 2 442 460 | 8,9%   |

Source : Retraitement CRC (% : évolution moyenne annuelle)

Tableau n° 4 : Les prestations hors bourses

| Dépenses                       | 2012      | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | %     |
|--------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|
| dont chèques vacances          | 807 053   | 946 353   | 980 919   | 998 055   | 1 048 251 | 6,8%  |
| dont CESU                      |           | 69 685    | 72 770    | 92 191    | 90 286    |       |
| dont prime de rentrée scolaire | 23 281    | 85 099    | 87 368    | 155 154   | 157 551   | 61,3% |
| dont voyages                   | 230 620   | 244 570   | 344 309   | 342 173   | 355 285   | 11,4% |
| Total                          | 1 060 954 | 1 345 707 | 1 485 366 | 1 587 573 | 1 651 373 | 11,7% |

Source : Retraitement CRC (% : évolution moyenne annuelle)

Tableau n° 5 : Evolution du solde net de dépense par activité

| solde activité                 | 2012      | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | %     |
|--------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|
| dont chèques vacances          | - 405 558 | - 436 290 | - 452 193 | - 447 606 | - 454 688 | 2,9%  |
| dont CESU                      | -         | - 11 840  | - 12 366  | - 16 001  | - 15 610  |       |
| dont prime de rentrée scolaire | - 23 281  | - 85 099  | - 87 368  | - 155 154 | - 157 551 | 61,3% |
| dont voyages                   | - 56 717  | - 55 469  | - 75 406  | - 84 582  | - 98 786  | 14,9% |

Source : Retraitement CRC (% : évolution moyenne annuelle)

L'augmentation de 400 000 € des participations des collectivités adhérentes a été principalement affectée à la mise en place de la prime de rentrée scolaire (+134 K€).

### 3.2.1.3 La performance financière

La croissance des recettes supérieure à celles des dépenses a permis de consolider le niveau de l'autofinancement dégagé avec une moyenne de 11 % entre 2012 et 2016 pour atteindre 149 000 € en 2016 (+51 000 €). L'augmentation des taux de cotisation qui passent de 0,75 % à 0,82 % a permis une recette complémentaire de 105 K€. Cette augmentation a permis d'améliorer pour moitié le niveau des prestations et pour moitié l'autofinancement de l'association. L'autofinancement représente 5,8 % du chiffre d'affaires en 2016 et 4,3 % en moyenne sur la période de contrôle. En 2014, le taux d'autofinancement du secteur d'activité « Autre action sociale sans hébergement » (8899 nomenclature ESANE) était de 3,5 % du chiffre d'affaires. Avec une activité qui ne requiert que peu d'investissements et sans but lucratif, le niveau d'autofinancement apparaît élevé.

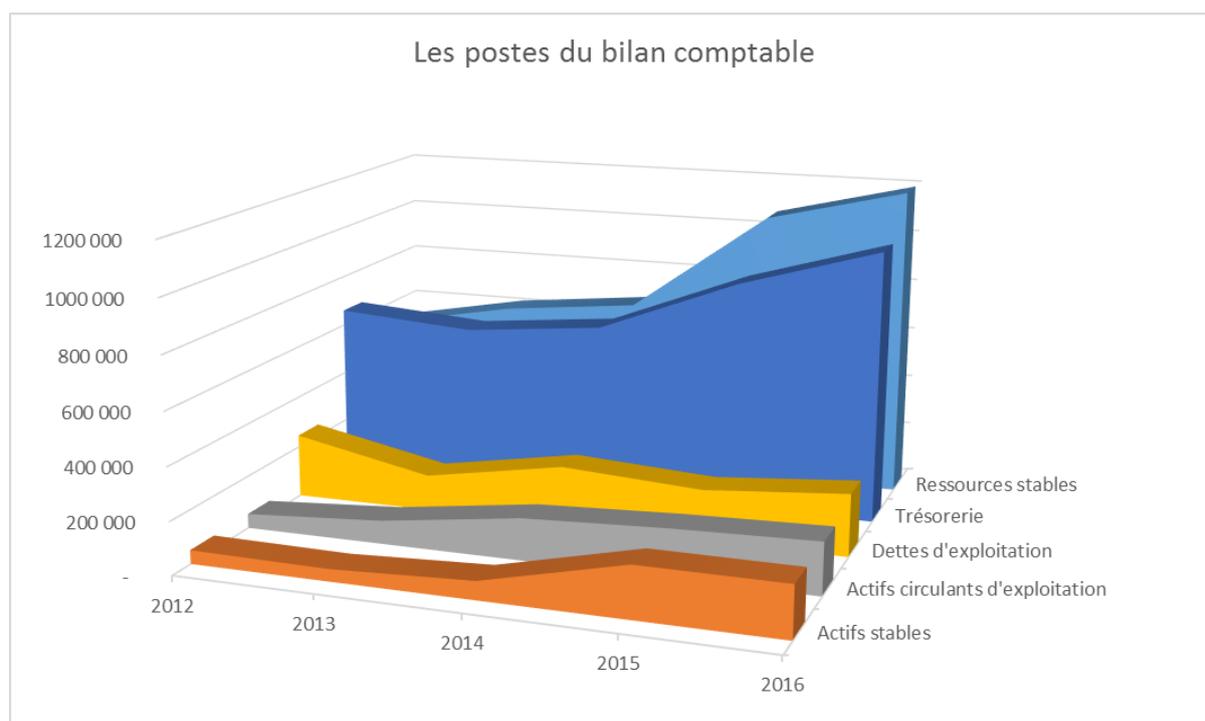
### 3.2.1.4 Le fonds de roulement et la trésorerie

Les capitaux permanents<sup>2</sup> de l'association sont passés de 0,5 M€ à 1,2 M€ entre 2012 et 2016 grâce à un autofinancement de 100 K€ en moyenne par an et un emprunt de 300 K€ destiné à l'acquisition de nouveaux locaux. Ces derniers ont été achetés en vente en état de futur achèvement (VEFA) mais n'avaient toujours pas été livrés en 2017. Le niveau d'endettement du COS ne présente pas de risques particuliers.

Le fonds de roulement est d'1 M€ au 31 décembre 2016 et a doublé depuis 2012. Le besoin en fonds de roulement est négatif au 31 décembre car l'ensemble des cotisations et participations sont encaissées au 31 décembre tandis que des dettes d'exploitation subsistent.

La trésorerie est supérieure à 1 M€ au 31 décembre 2016 et s'est consolidée depuis 2012. Elle représente plus de 150 jours d'exploitation. Compte tenu de ce niveau élevé, la mobilisation d'un emprunt de 300 000 € est apparue prématurée ce qui a entraîné des frais financiers inutiles.

Tableau n° 6 : Le bilan comptable sur la période 2012-2016



Source : CRC d'après les comptes du COS 35

<sup>2</sup> Capitaux propres et emprunts bancaires

### **3.2.2 Perspectives de l'exercice 2017**

Malgré la résiliation de plusieurs adhésions, la situation financière à fin novembre 2017 ne fait pas apparaître de rupture majeure. La participation des collectivités et organismes est de 1,534 M€, en augmentation de 1 % par rapport à 2016. Les participations pour les chèques vacances sont même en augmentation.

La situation financière de l'association demeure très confortable et ses marges de manœuvres sont importantes et en augmentation. Le niveau particulièrement important des résultats comptables et de la trésorerie ne paraît pas justifié au regard du but non lucratif de l'association.

La chambre invite le COS Breizh à élaborer un plan stratégique et commercial destiné à adapter soit le niveau des recettes soit le niveau des prestations fournies à ses adhérents.

## **4 LA GESTION INTERNE**

### **4.1 L'abandon du projet d'acquisition de locaux**

Afin de diminuer ses frais de fonctionnement, l'association a acquis en 2014 des locaux pour 578 000 € dans le cadre d'une procédure de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) auprès de la société civile de construction vente (SCCV) constituée pour l'opération par la SADIV sur une tranche nouvelle du Village des collectivités 3 (VDC3) à Thorigné-Fouillard. L'absence de commencement des travaux en juin 2016 a conduit le COS à engager une démarche de résolution de la vente pour solder les comptes et permettre de rembourser l'emprunt de 300 000 € souscrit auprès du Crédit coopératif et dédié à cette acquisition. La résolution s'est opérée en octobre 2017 auprès d'un notaire.

En parallèle, le COS 35 avait bénéficié en 2014 d'une subvention exceptionnelle d'investissement de 30 000 € du département d'Ille-et-Vilaine pour financer ce projet. Le COS ne l'a finalement pas reçue, mais elle reste enregistrée dans les comptes. Au regard de l'abandon de cette opération, la chambre recommande de supprimer cette écriture de son bilan comptable.

Alors qu'il était hébergé depuis 2008 dans les locaux du CDG 35 au Village des collectivités dans le cadre d'une mise à disposition, consentie à titre précaire et révocable, le COS a opté pour une location de bureaux plus spacieux de 160 m<sup>2</sup> à Chartres-de-Bretagne. L'association y a emménagé le 2 mai 2017.

La mise à disposition initiale des locaux au VDC1 représentait une charge de 21 298 € en 2016 pour une surface de 125,28 m<sup>2</sup>. L'assistance (hébergement informatique, standard téléphonique...) était prise en charge par le CDG35 ainsi que les frais de nettoyage, d'entretien et de chauffage. L'évaluation des prestations à titre gracieux est estimée à 10 750,16 € dans la dernière convention de partenariat signée le 20 octobre 2016. Les nouveaux locaux représentent une charge annuelle de loyer de 23 240 € hors charges.

Au regard des loyers acquittés, l'intérêt de cette acquisition prévue initialement paraissait d'un intérêt financier limité compte tenu d'un délai important de retour investissement sur loyer (26 ans).

**Recommandation n° 3. Supprimer la subvention d'investissement promise par le CDG 35 désormais inscrite à tort au bilan comptable.**

## 4.2 La politique d'achat

L'article 3 de l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005 puis l'article 10 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 régissent les achats des organismes de droit privé dotés de la personnalité juridique et qui ont été créés pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, « dont : a) Soit l'activité est financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics (...) ; c) Soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics (...). »

Les participations versées par les communes, dès lors qu'elles sont attribuées sur la demande du COS, sans contrepartie directe pour elles-mêmes et sans caractère obligatoire, présentent le caractère de subventions. Ces participations sont majoritaires dans le financement du COS. Dès lors, le COS Breizh devait appliquer les dispositions des ordonnances l'assujettissant à des règles de la commande publique, ce qu'il n'a pas fait.

La chambre recommande au COS Breizh d'appliquer les dispositions de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

**Recommandation n° 4. Appliquer à ses achats les dispositions de l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.**

## 5 L'ACTION DU COS BREIZH

### 5.1 Les bénéficiaires de l'action sociale

Parmi les adhérents du COS, 70,5 % sont agents d'une commune, 10,73 % d'un EHPAD ou SAAD, 8,4 % d'un EPCI, 7,1 % d'un syndicat intercommunal, 3 % d'un CCAS ou CDE et moins de 0,1 % du secteur privé. Le nombre d'adhérents a augmenté de 8,5 % sur la période tandis que 89,5 % sont des agents actifs et 10,5 % des retraités.

Les bénéficiaires du COS, c'est-à-dire les adhérents et leurs ayants droits, ont moins de 40 ans pour 61 % d'entre eux, 31 % ont entre 40 et 60 ans et 8 % ont 60 ans et plus ; 61 % des adhérents ont des enfants à charge, chiffre relativement constant sur la période.

En 2015, 39 % des adhérents ayant renseigné leurs revenus pour bénéficier d'une prestation (chèques vacances, séjours spécifiques notamment) disposaient d'un quotient familial supérieur à 1 035 € (seuil de la catégorie aux revenus les plus élevés selon le COS).

Tableau n° 7 : Evolution du profil des adhérents sur la période

|  | 2012  | 2013  | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   |
|--|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| <i>Nb d'adhérents</i>                  | 6 543 | 6 732 | 6 143  | 7 039  | 7 096  | 6 136  |
| <i>Dont nb d'adhérents retraités</i>   | 807   | 805   | 723    | 759    | 748    | 773    |
| <i>Nb de bénéficiaires<sup>3</sup></i> | NC    | NC    | 25 161 | 25 728 | 24 838 | 25 114 |
| <i>% enfants à charge</i>              | NC    | NC    | 61 %   | 61 %   | 61 %   | 61 %   |

Source : Retraitement CRC – PV AG

Tableau n° 8 : Evolution du profil des structures

| <i>Adhésions</i>          | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|
| <i>Mairies</i>            | 266  | 266  | 268  | 265  | 263  | 258  |
| <i>CCAS-CDE-Cantines</i>  | 34   | 32   | 30   | 30   | 29   | 29   |
| <i>Syndicats, CC</i>      | 67   | 66   | 64   | 61   | 61   | 56   |
| <i>FL, MPA</i>            | 28   | 28   | 29   | 29   | 29   | 30   |
| <i>Structures privées</i> | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    |
| <i>Total structures</i>   | 398  | 395  | 394  | 388  | 385  | 376  |

Source : Retraitement CRC – PV AG et prévisionnel recettes 2017

Depuis 2015, le nombre de structures adhérentes est en diminution en raison des fusions d'EPCI et de communes, certaines nouvelles intercommunalités et organismes publics n'ayant pas maintenu leur affiliation. En 2017, le solde arrivées/départs est défavorable (-9 structures) et devrait se dégrader en 2018 suite au départ programmé de 16 structures et de 541 adhérents.

La diminution du nombre d'organismes adhérents depuis 2015 paraît s'inscrire dans une tendance lourde que doit enrayer le COS Breizh.

<sup>3</sup> Pour mémoire : un adhérent et ses ayants droits

## 5.2 L'organisation de l'activité

Le COS a renouvelé son offre au cours de la période 2012-2017 en cherchant à l'améliorer et à l'adapter aux attentes des adhérents. Ces nouvelles prestations sont en progression importante sur la période.

### 5.2.1 L'augmentation du nombre de dossiers traités

Pendant la période, le nombre de dossiers traités a évolué de 63 % pour une hausse du nombre d'adhérents de 8,5 %. Avec des effectifs constants et un recours aux services du COS en forte augmentation, la productivité de l'association s'est améliorée sur la période.

Tableau n° 9 : Evolution de l'activité de l'équipe du COS

|                                   | 2012  | 2013  | 2014  | 2015   | 2016   |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|--------|--------|
| <i>Nombre de dossiers traités</i> | 7 251 | 8 756 | 9 228 | 11 370 | 11 792 |

Source : PV des assemblées générales

### 5.2.2 Les outils de communication

Le COS Breizh dispose d'une charte graphique qui lui permet d'avoir une identité visuelle forte. Les outils de communication à destination des agents et des employeurs sont de bonne qualité. Toutefois, le COS Breizh ne dispose pas d'outils de communication destinés à la prospection commerciale ce qui peut freiner son développement.

Le site Internet a été rénové en décembre 2016 et intègre des outils technologiques modernes et adaptés notamment aux types d'appareils à partir desquels la connexion est opérée (ordinateur, smartphone ou tablette) afin d'en adapter l'affichage. La conception graphique est épurée et conviviale avec une navigation très intuitive. Ce site permet d'offrir aux adhérents des services en ligne et de régler les paiements par carte bancaire ou par prélèvement dans le cadre de son espace privé.

En 2017, 41,5 % des demandes de prestations sont réalisées en ligne contre 30,5 % en 2016 et 17 % en 2015. Le nombre de visites est passé de 33 840 à 50 165 entre 2012 et 2017.

### 5.2.3 L'examen des processus des principales prestations

Le champ d'intervention du COS Breizh est assez large (hors CNAS) en matière d'offres par rapport à des COS similaires<sup>4</sup>, notamment sur les voyages, et un taux de bonification relativement satisfaisant lorsqu'il s'apprécie au global. En 2016, le montant total des contributions s'élève à 1 150 K€ en augmentation de 3,6 % par rapport à l'année précédente. Cela représente 75 % du montant des participations des organisations adhérentes.

Tableau n° 10 : Dépenses par prestations en 2016 par importance de la contribution en montant

| <i>En €</i>                               | Subvention allouée par le COS | Participation des agents | Dépenses réalisées | Taux de prise en charge COS |
|---|-------------------------------|--------------------------|--------------------|-----------------------------|
| <i>Chèques vacances bonifiés</i>          | 454 344 €                     | 572 290 €                | 1 026 634 €        | 44 %                        |
| <i>Primes de rentrée scolaire</i>         |                               |                          | 157 551 €          | 100 %                       |
| <i>Vie familiale</i>                      |                               |                          | 118 312 €          | 100 %                       |
| <i>Vacances et séjours</i>                | 98 786 €                      | 273 626 €                | 372 412 €          | 26,5 %                      |
| <i>Vie professionnelle</i>                |                               |                          | 94 005 €           | 100 %                       |
| <i>Carte réduction</i>                    |                               |                          | 44 882 €           | 100 %                       |
| <i>Séjours scolaires et linguistiques</i> |                               |                          | 40 976 €           | 100 %                       |
| <i>Chèques CESU</i>                       | 15 610 €                      | 74 676 €                 | 90 286 €           | 17,3 %                      |
| <i>Secours exceptionnels</i>              |                               |                          | 13 464 €           | 100 %                       |
| <i>Prêts bonifiés</i>                     |                               |                          | 24 162 €           |                             |

Source : Retraitement CRC – Balance analytique 2016

Le COS intervient également sur des prestations telles que les secours remboursables et des prêts sociaux, dont le stock s'élevait à 27 860 € au 31 décembre 2016. Il propose aussi les prêts bonifiés avec une contribution de 24 162 € ainsi qu'une prestation « mutuelles » (3 offres) et d'abonnements magazine.

#### 5.2.3.1 Les voyages

L'offre de voyages s'est développée sur la période avec un nombre de bénéficiaires en augmentation constante. La participation du COS Breizh à ces voyages est passée de 57 000 € à 99 000 €. L'offre du COS apparaît adaptée et de bonne qualité.

<sup>4</sup> COS 19, COS 36, COS Pays de la Loire, COS 66 ...

Tableau n° 11 : Evolution de la répartition du coût de l'activité voyages N+1

| <i>Activité voyages</i>  | <b>2012</b> | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> | <b>2016</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>Charges engagées</i>  | 230 620     | 244 570     | 344 309     | 342 173     | 355 285     |
| <i>Contributions</i>   | 56 716      | 55 469      | 75 406      | 84 582      | 98 786      |
| <i>Participations adhérents</i>  | 173 904     | 189 101     | 268 903     | 257 591     | 256 499     |
| <i>Nombre de bénéficiaires</i>   | 928         | 1 176       | 1 400       | 1 709       | 1 876       |
| <i>Coût moyen contributif COS par bénéficiaire (hors coût de fonctionnement)</i> | 61,12 €     | 47,17 €     | 53,86 €     | 49,49 €     | 52,66 €     |

Source : retraitement CRC à partir des documents financiers

### 5.2.3.2 Les chèques vacances

Le COS n'a pas conventionné avec l'ANCV ou bien si elle existe, la convention est très ancienne. La commande de chèquiers s'effectue début mai après la vérification de la collecte totale de l'épargne.

L'offre de chèques vacances constitue la prestation la plus appréciée du COS puisque 64 % des adhérents actifs en bénéficient. La bonification offerte par le COS est comprise entre 40 € et 580 €.

Le COS a établi un tableau d'attribution des droits par tranche (A à D), en fonction des revenus et au prorata du nombre d'enfants. Ce dispositif, s'il permet de justifier une action proportionnée destinée aux personnes moins favorisées, apparaît peu lisible, complexe et difficilement comparable pour un adhérent. La bonification maximum de la tranche ne s'obtient que si le foyer comporte six enfants. La bonification maximale de 580 € est ainsi attribuée pour la tranche A pour un foyer composé de six enfants pour un quotient familial de 560 €, soit 2 800 € mensuels pour le foyer fiscal.

Les modes de calcul des bonifications attribuées diffèrent en particulier de ceux du CNAS qui retient le montant d'impôt sur le revenu acquitté. Dès lors les comparaisons entre le COS et son principal concurrent s'avèrent complexes et diffèrent selon les situations familiales. Toutefois, d'après l'étude comparative du CDG 35 sur l'exercice 2015, la bonification moyenne était de 83,8 € pour le CNAS contre 85,08 € pour les dossiers suivis par le COS.

Si le dispositif semble aujourd'hui compétitif, il pourrait gagner en lisibilité et en attractivité pour des structures non encore adhérentes.

### 5.2.3.3 Les chèques CESU

Le COS propose des chèques et tickets CESU garde d'enfants et soutien scolaire destinés aux familles ainsi que des tickets CESU services de la vie quotidienne et spécifiques (ménage, repassage, accompagnement personnes âgées...) dans le cadre souhaité d'une solidarité intergénérationnelle et permettant de stimuler l'économie locale. Le droit est limité à 500 € avec un minimum de 100 €, et pour les familles ce droit s'entend par enfant. Le COS prend à sa charge 25 % depuis 2017 contre 16 % précédemment. Il couvre également les frais de gestion CESU de 1 % et de livraison de 2,57 €.

### 5.2.3.4 Les chèques Culture

Le COS Breizh met à disposition des agents actifs une enveloppe de 80 € de chèques culture par agent et par an subventionnés à 30 %. Cette prestation a été mise en place en 2017 et a été revalorisée à 120 € en 2018.

### 5.2.3.5 Les prêts et secours

Le COS Breizh propose des prêts bonifiés qui sont directement gérés par le Crédit mutuel : prêts à la consommation (achat de véhicule, équipements mobiliers, électroménager, déménagement...), des prêts pour petits travaux ou amélioration de l'habitat et pour les études des enfants. Le COS a mis en concurrence plusieurs banques en 2013 et cet établissement bancaire a été choisi. Les taux de ces prêts sont négociés chaque année avec un taux plafond pour l'adhérent, le surplus étant pris en charge par le COS.

Cette convention renouvelée chaque année oblige néanmoins l'adhérent à ouvrir un compte bancaire avec des frais de tenue de compte. Néanmoins, ce dispositif permet de satisfaire 134 adhérents en 2017 contre 166 en 2016 et le montant de l'encours est de 885 190 € en 2017. Le montant de prise en charge s'établit en 2017 à 33 201 € contre 24 162 € en 2016.

D'autres prêts sont proposés : avances sur retraite, secours remboursables (secours exceptionnels ou prêt social), prêts matériel ou prothèse pour personne handicapée (1 dossier pour ce dernier, clôturé). Ces demandes transitent par une assistante sociale qui constitue un dossier instruit en commission de manière très rigoureuse au vu des procès-verbaux établis puis validés définitivement en CA. Cette action représente 18 753 € en 2017.

## 5.2.4 L'adaptation des prestations aux évolutions de la demande

Sur la période 2012-2016, le nombre d'adhérents augmente de 8,5 % et la part contributive globale suit une progression de près de 40 %. Corrélativement, la contribution moyenne par adhérent croît de 29 %.

Tableau n° 12 : Evolution de la contribution du COS sur les activités

|                                      | 2012      | 2013      | 2014        | 2015        | 2016        | Evolution % |
|--------------------------------------|-----------|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>Total contribution</i>            | 822 586 € | 962 782 € | 1 012 918 € | 1 109 513 € | 1 149 663 € | + 39,8 %    |
| <i>Contribution moyenne/adhérent</i> | 125,72 €  | 143,01 €  | 147,53 €    | 157,62 €    | 162,01 €    | + 28,9 %    |
| <i>Dont contribution/actif</i>       | 139,35€   | 157,06 €  | 159,96 €    | 169,69 €    | 175,74 €    | + 26,1 %    |
| <i>Dont contribution/retraité</i>    | 28,80 €   | 39,60 €   | 41,9€       | 64,3 €      | 45,50 €     | + 58 %      |
| <i>Nb d'adhérents</i>                | 6 543     | 6 732     | 6 866       | 7 039       | 7 096       | + 8,45 %    |

Source : Retraitement CRC – PV des AG annuelles

Le COS a revalorisé certaines aides comme celles accordées aux enfants (dont séjours scolaires, primes de rentrée scolaire et allocations enfant handicapé) qui ont progressé de 50 % entre 2013 et 2016 pour atteindre 251 954 €. Les aides liées aux événements de la vie professionnelle ont augmenté de 28 %.

La mise en place de nouvelles prestations comme le ticket CESU, le développement de la billetterie (réductions 2016 : 93 559 € pour un chiffre d'affaire réalisé de 485 116 €, sans la comptabilisation des réductions obtenues par la carte privilège directement auprès des prestataires par les adhérents) ou le chèque culture en 2017 sans compter le succès des chèques vacances, expliquent l'augmentation de la contribution moyenne.

Tableau n° 13 : Evolution des adhérents non consommateurs des prestations COS

|                                    | 2012    | 2013    | 2014    | 2015    | 2016    | Au 19/10/17 |
|------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|-------------|
| <i>Nombre d'adhésions</i>          | 6 543   | 6 732   | 6 871   | 7 039   | 7 099   | 6 839       |
| <i>Adhérents sans consommation</i> | 845     | 952     | 1 074   | 1 142   | 1 117   | 1 020       |
| <i>% de non consommation</i>       | 12,91 % | 14,14 % | 15,63 % | 16,22 % | 15,73 % | 14,91 %     |

Source : Extraction ACL

Toutefois, le taux d'adhérents qui n'ont pas recours aux services du COS demeure élevé et en augmentation. Ce taux constitue un risque et peut être appréhendé par les adhérents comme un indicateur de non qualité car il représente un coût pour la collectivité avec une absence de service en face. La chambre invite l'association à prendre des mesures pour diminuer le taux de non consommation.

## 5.3 Une stratégie à définir

### 5.3.1 Un contexte concurrentiel et des désaffiliations

A la suite d'une étude et de sondages effectués auprès de ses agents (hors intérimaires), le CDG 35 a souhaité résilier son adhésion au COS pour adhérer au CNAS. Le CDG 35 a constaté une baisse d'un tiers du nombre de ses cotisants au COS 35 entre 2011 et 2016 (30 % en 2016 contre 48 % de ses effectifs en 2011). Sur les prestations, le CDG 35 notait que le CNAS proposait 21 offres exclusives contre 4 pour le COS 35, que les offres privilèges étaient particulièrement plus variées avec des taux de subvention pouvant être sensiblement plus intéressants et que le retour sur cotisation était en faveur du CNAS. Le COS conteste certains éléments de cette étude menée par le CDG35.

Cette désaffiliation risque d'avoir un effet d'entraînement vis-à-vis des autres collectivités même si le profil de leurs agents est sensiblement différent, ce qui rend les comparaisons inopérantes entre le CDG et les communes. Pour se prémunir de ce risque, le COS a recruté une chargée de développement.

Le secteur d'activité du COS demeure toutefois particulièrement concurrentiel, avec des acteurs nationaux importants. Ainsi, le Comité national d'action sociale (CNAS), créé en 1967, est une association, régie par la loi de 1901, qui propose toute une gamme de prestations d'action sociale au profit des fonctionnaires territoriaux. Il s'agit d'un organisme pluraliste et paritaire, dont les instances dirigeantes sont composées pour moitié d'élus et de représentants des principaux syndicats de la fonction publique territoriale. Il compte aujourd'hui 19 617 collectivités adhérentes, et plus de 732 000 agents bénéficiaires. Depuis 2016, la cotisation est fondée sur une base forfaitaire par bénéficiaire. Il est désormais très présent en Bretagne et en Ille-et-Vilaine. Le CNAS dispose de relais institutionnels tels que des élus et administrateurs du CNFPT dans le département. Ces relais sont concurrents de ceux du COS, ce qui accentue la dimension concurrentielle des relations avec le CNAS en particulier.

De même, le Fonds national d'action sanitaire et sociale (Fnass) compte plus de 1 000 collectivités adhérentes et rassemble plus de 65 000 bénéficiaires. Il est très peu présent sur le département d'Ille-et-Vilaine. Son taux de cotisation est fixé à 1 % du salaire net imposable ou 0,86 % du brut.

Enfin, la loi NOTRe se traduit par la création de communes nouvelles, de fusions d'EPCI ou de suppression de syndicats. Ces modifications entraînent une remise en cause des partenariats établis. Parallèlement, les mobilités de personnels suite aux transferts de compétences (voirie, éclairage public ou assainissement...) ont également une incidence sur le nombre d'adhérents.

### 5.3.2 Les réseaux de COS

Afin de renforcer son implantation et ses moyens d'action, le COS s'investit dans trois réseaux distincts.

Le premier consiste en une nouvelle association nationale dont il est à l'initiative, issue du réseau des COS de département, le réseau national des COS départementaux. Elle a été créée le 13 décembre 2016 et trois membres du COS Breizh y participent activement : le président en tant que vice-président, le premier vice-président en tant que trésorier et la directrice en tant que membre du comité technique.

Son objectif est d'échanger sur la pratique des COS et de défendre leur conception de l'action sociale de proximité autour de valeurs communes. Il s'agit également de renforcer la communication à destination des interlocuteurs tels que la région, les départements mais aussi au niveau national, le ministère, la fédération d'élus et les structures paritaires du personnel visant à être davantage reconnus. Ce réseau national doit permettre aussi de mutualiser les actions afin d'obtenir de meilleures conditions auprès des prestataires. La majorité des membres disposent du même outil informatique, permettant ainsi d'envisager des mutualisations aussi bien dans le cadre des achats d'outils de communication que dans la recherche de synergies via les sites Internet. A ce jour, les COS départementaux de l'Isère, de l'Hérault, de la région Pays-de-la-Loire, de l'Aude, de la Corrèze, de la Manche et de la Haute-Vienne ainsi que le COS Breizh en sont membres.

Le second réseau auquel appartient le COS est le réseau informel des COS et villes et des amicales de Bretagne. Il est le seul COS départemental de la région. Ce réseau est en cours de constitution afin d'échanger sur les pratiques (supports informatiques, méthodes de travail avec les adhérents, mutualisation...) mais aussi de trouver un vecteur de communication pour valoriser l'approche de proximité véhiculée par les COS de Bretagne.

Le troisième réseau est également informel et permet de réunir les personnels techniques du grand ouest (Vendée, Loire-Atlantique, ...) en vue également d'échanger sur les pratiques et de mutualiser les expériences. La collaboration avec le COS de la région Pays-de-la-Loire a permis notamment la participation de deux adhérents de cette région pour combler des places disponibles à un séjour à Berlin.

La constitution de ces réseaux constitue une opportunité en termes de mutualisation et de réduction des coûts notamment.

### **5.3.3 L'absence de stratégie**

Le COS ne s'est pas livré à une analyse stratégique lui permettant de se situer sur un marché concurrentiel en fonction de ses forces et de ses faiblesses mais aussi d'identifier des opportunités et des menaces qui caractérisent son environnement. De même, le COS n'a pas déterminé les facteurs clés de succès sur son marché.

Cette absence de stratégie se traduit par un positionnement sur son territoire peu affirmé et une offre peu distincte de ses concurrents. A titre d'exemple, si le COS Breizh met en avant des avantages en termes de proximité et d'ancrage sur son territoire, cela ne se traduit pas par des offres en direction des parcs à thèmes locaux alors même qu'une offre sur des parcs nationaux est proposée. Sa stratégie commerciale est également inexistante et devra s'articuler avec ses propres choix stratégiques. La chambre invite le COS à définir une stratégie commerciale pour augmenter le nombre de ses adhérents.

Dans sa réponse, le COS dit avoir déjà modifié ses statuts et travailler sur un plan de communication. La chambre rappelle que le succès de la mise en place de ces outils est conditionné par la définition au préalable d'une stratégie commerciale.

Les publications de la chambre régionale des comptes  
de Bretagne  
sont disponibles sur le site :  
<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>