



# **RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE**

**Commune de Roscoff  
(Département du Finistère)**

**Exercices 2010 et suivants**

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 25 avril 2018.

## TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE .....	3
RECOMMANDATIONS .....	5
INTRODUCTION.....	6
<b>1 PRESENTATION DE LA COMMUNE.....</b>	<b>7</b>
1.1 Caractéristiques géographiques et sociodémographiques.....	7
1.1.1 Une station balnéaire .....	7
1.1.2 Composition sociodémographique .....	8
1.2 Gestion du vieux port.....	8
1.2.1 Fonctionnement .....	8
1.2.2 Situation financière.....	9
1.2.3 Perspectives financières.....	9
<b>2 QUALITE DE L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIERE.....</b>	<b>10</b>
2.1 Certaines faiblesses du suivi comptable opacifient la situation financière de la commune.....	10
2.1.1 La comptabilité d'engagement et l'information sur la situation financière de la commune .....	10
2.1.2 Le rattachement des charges et des produits à l'exercice.....	12
2.1.3 Une imputation erronée d'un refinancement d'emprunt qui altère l'analyse de la situation financière pour l'année 2016.....	12
2.2 L'information budgétaire et financière délivrée à l'assemblée délibérante.....	13
2.2.1 L'information délivrée lors du débat d'orientation budgétaire (DOB) .....	13
2.2.2 Sincérité des prévisions budgétaires.....	15
2.3 Respect de la règle de l'équilibre réel dans le budget primitif 2017 .....	17
2.4 Respect de cette règle au stade de l'exécution 2016.....	18
<b>3 RELATIONS AVEC LES TIERS .....</b>	<b>19</b>
3.1 Relations avec la communauté de communes Haut-Léon communauté .....	19
3.2 Financement des associations .....	20
3.3 Gestion des services publics délégués .....	20
3.3.1 La convention de délégation de service public avec le casino .....	20
3.3.2 L'assainissement collectif .....	21
3.3.3 La distribution d'eau potable.....	22
<b>4 ANALYSE FINANCIERE RETROSPECTIVE ET PROSPECTIVE.....</b>	<b>24</b>
4.1 La situation financière rétrospective .....	24
4.1.1 La capacité d'autofinancement brute.....	24
4.1.2 Les produits de fonctionnement .....	25
4.1.3 Les dépenses de fonctionnement .....	26
4.1.4 Le financement de l'investissement .....	28

4.1.5	Un niveau d'endettement élevé .....	31
4.1.6	La gestion active de la trésorerie a permis de contenir l'endettement mais est porteuse de risques pour l'avenir .....	33
4.2	L'analyse prospective .....	37
4.2.1	Méthodologie adoptée .....	37
4.2.2	Résultats de la prospective financière .....	39
5	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES .....	41
5.1	L'organisation des services et l'évolution des effectifs .....	41
5.1.1	L'organisation des services .....	41
5.1.2	Les effectifs .....	41
5.2	La gestion du capital humain .....	42
5.2.1	L'effort de formation .....	42
5.2.2	L'évaluation des agents et la politique d'avancement de grades et d'échelon ....	42
5.3	Le coût du travail .....	43
5.3.1	L'évolution de la masse salariale .....	43
5.3.2	Le régime indemnitaire.....	44
5.4	Le temps de travail .....	45
5.4.1	La durée effective du travail .....	45
5.4.2	Les autorisations spéciales d'absence et les modalités de décompte des congés .....	47
5.4.3	L'absentéisme.....	47
6	L'ACHAT PUBLIC .....	47
6.1	La maîtrise du processus d'achat .....	48
6.1.1	L'organisation de la commande publique .....	48
6.1.2	Les outils d'aide à la passation des marchés .....	48
6.2	La régularité de la passation .....	48
6.2.1	Tenue des dossiers .....	48
6.2.2	Publicité et mise en concurrence .....	48
6.2.3	Analyse des offres .....	49
	ANNEXES .....	50

## SYNTHÈSE

Située dans le Finistère-Nord, la commune de Roscoff est une destination touristique reconnue ainsi qu'un grand port d'embarquement vers les îles britanniques. Le tourisme y génère un afflux de ressources, notamment lié à la présence d'un casino, mais impose également des sujétions particulières en termes d'équipements collectifs (assainissement des eaux usées, réseau de distribution d'eau potable, parkings, etc.).

### **Malgré un endettement élevé qui fragilise son autofinancement, un redressement de la situation financière a été amorcé sur la période récente.**

Sur le plan comptable, il importe que la commune fiabilise sa comptabilité d'engagement afin de déterminer avec exactitude son résultat financier. Cette fiabilisation permettra notamment un suivi rigoureux des restes à réaliser qui, à l'heure actuelle, altèrent la sincérité du résultat d'exécution. En outre, la commune devra se montrer vigilante afin de respecter la règle budgétaire d'équilibre réel.

La situation financière de Roscoff demeure marquée par la prégnance d'un endettement communal supérieur aux communes comparables (9,8 M€ au total, soit 2 162 € par habitant en 2016). A cet égard, le montant du remboursement des emprunts – charges d'intérêts et amortissement en capital – a régulièrement progressé de 2010 à 2016, pesant fortement sur la capacité d'autofinancement (CAF) de la commune. En 2017, toutefois, la charge représentée par les emprunts s'est allégée, permettant à la CAF nette de redevenir positive.

Le rétablissement des finances roscovites, amorcé en 2015 et 2016, a en partie été éclipsé par des facteurs conjoncturels. En 2017, les résultats comptables font ressortir un renforcement de la solvabilité de Roscoff, comme en témoigne le redressement notable de sa capacité de désendettement, mais d'une ampleur moindre que celle esquissée dans la perspective financière. Pour les exercices 2018-2020, la chambre estime que ce rétablissement, qui reste à consolider, devrait se poursuivre.

### **Les relations financières de la commune avec ses budgets annexes, en particulier s'agissant de la trésorerie, nécessitent d'être clarifiées.**

A partir de 2014, la trésorerie de trois budgets annexes (eau, assainissement, vieux port) a été mise à contribution de façon croissante pour alimenter celle du budget principal. Or ces trois budgets, financés par les redevances des usagers, ne peuvent légalement subvenir aux besoins structurels du budget principal. En outre, les écritures de trésorerie, extra-budgétaires, ne sont pas prises en compte pour apprécier l'équilibre réel du budget principal.

L'excédent du budget du vieux port est la conséquence d'un choix de gestion consistant à inscrire en section d'investissement un montant de crédits élevé, qui ne sont pas consommés, générant mécaniquement un excédent structurel. Le budget annexe de la distribution d'eau potable dégage quant à lui des surplus de trésorerie qui proviennent en partie d'un sous-investissement dans les canalisations. Enfin, le budget annexe de l'assainissement enregistre un niveau d'exécution satisfaisant de la section d'investissement mais l'ampleur de sa contribution à la trésorerie du budget principal pose la question du niveau des tarifs pratiqués.

A l'issue du contrôle, la commune a indiqué son intention de réduire le prix de l'eau à compter de 2019.

**La gestion interne de la collectivité est globalement satisfaisante même si des irrégularités sont relevées en matière de ressources humaines.**

Dans le domaine des ressources humaines, la commune a fait des efforts de maîtrise de ses dépenses de personnel sur la période 2013-2016 (2 M€ de charges de personnel en 2016). Toutefois, des irrégularités auxquelles il convient de mettre un terme continuent à représenter un coût significatif. D'abord, le système des congés dits d'ancienneté et le non-respect du seuil légal de 1 607 heures travaillées par an génèrent un coût annuel pour la collectivité de 56 000 €, soit l'équivalent de 1,8 agent à temps plein. Ensuite, la prime de fin d'année, qui repose sur des délibérations caduques, a représenté en 2016 un montant de 69 500 €, soit l'équivalent de 2,5 agents à temps plein.

En matière d'achat public, la commune a adopté une organisation souple et les marchés étudiés n'appellent pas d'observation au regard du droit applicable. Toutefois, la tenue des dossiers de marché s'est révélée perfectible, la notation des candidatures méritant notamment d'être davantage explicitée.

## RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1	: Fiabiliser l'engagement des dépenses comme des recettes conformément aux prescriptions de la nomenclature M.14 .....	11
Recommandation n° 2	: Mettre fin à la situation de suréquilibre structurel des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement.....	36
Recommandation n° 3	: A l'occasion de la mise en place du RIFSEEP, mettre fin aux irrégularités relevées sur le régime indemnitaire et abroger les délibérations relatives à la prime de fin d'année. ....	45
Recommandation n° 4	: Mettre fin au dispositif irrégulier des congés d'ancienneté. ....	46
Recommandation n° 5	: Appliquer la durée légale du temps de travail fixée à 1607 heures par an. ....	46
Recommandation n° 6	: Mettre en place une procédure d'analyse des offres permettant à la commune de choisir l'offre économiquement la plus avantageuse de façon transparente. ....	49

## **INTRODUCTION**

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Roscoff à compter de l'exercice 2010. Ce contrôle a été ouvert par lettre du 6 juillet 2017.

L'entretien avec l'ordonnateur prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 24 novembre 2017.

La chambre, lors de sa séance du 5 décembre 2017, a arrêté ses observations provisoires. Elles ont été adressées le 22 décembre 2017 à M. Joseph Séité, maire, et des extraits ont également été adressés aux tiers mis en cause.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 25 avril 2018, a arrêté ses observations définitives.

# 1 PRESENTATION DE LA COMMUNE

## 1.1 Caractéristiques géographiques et sociodémographiques

### 1.1.1 Une station balnéaire

Ville balnéaire située en face de l'île de Batz, Roscoff est homologuée « petite cité de caractère<sup>1</sup> ». Elle dispose sur son territoire d'infrastructures portuaires pour la plaisance, le fret et la pêche, dont une partie est gérée par la commune elle-même (le vieux port) et l'autre – le port de Bloscon – par la chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne Ouest (CCIMBO).

Avec une population de 3 353 habitant au 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>2</sup>, cette ville du Finistère-Nord s'est imposée comme une destination touristique notable. Cette position est consacrée par le classement de la commune comme station de tourisme<sup>3</sup> depuis le 22 octobre 2016, et ce pour une durée de douze ans. Ce statut donne droit à des avantages supplémentaires par rapport à ceux liés à la dénomination de commune touristique<sup>4</sup>.

Sur le plan budgétaire, Roscoff compte en 2017, outre son budget principal, quatre budgets annexes : le vieux port, l'assainissement des eaux usées, la distribution d'eau potable et le camping municipal. Tous budgets confondus<sup>5</sup>, l'exécution budgétaire 2016 a représenté un montant de près de 5,1 M€ de dépenses de fonctionnement et de 4,6 M€ de dépenses d'investissement.

---

<sup>1</sup> Ce label est attribué par une association loi 1901 sur la base d'une charte de qualité. Cette marque vise à valoriser les communes à la population réduite mais dotée d'un riche patrimoine hérité d'un passé où ces « petites cités de caractère » occupaient des fonctions politiques, religieuses ou commerciales importantes.

<sup>2</sup> Cette population légale millésimée 2014 par l'Insee est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Jusqu'à cette date, la population légale de Roscoff dépassait le seuil de 3 500 habitants (population légale millésimée 2013, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016 : 3 523 habitants).

<sup>3</sup> La loi n° 2006-437 du 14 avril 2006 portant diverses dispositions relatives au tourisme a institué un nouveau régime juridique des communes touristiques et des stations classées de tourisme en regroupant notamment les six anciennes catégories de classement une seule (la station de tourisme) et en prévoyant un statut juridique plus lisible pour les stations de tourisme.

<sup>4</sup> Le statut de commune touristique et celui de station de tourisme offrent des avantages communs tels que des autorisations temporaires pour la vente d'alcool à l'occasion de manifestations à caractères touristique. Le classement en station de tourisme offre, en outre, la possibilité de majorer les indemnités des élus (L. 2123-22 CGCT) et permet un surclassement démographique de la commune (11 301 habitants) rendant possible l'ouverture d'emplois fonctionnels supplémentaires. Néanmoins, ce surclassement démographique est sans incidence sur le montant des dotations versées par l'Etat.

<sup>5</sup> En 2016, Roscoff incluait un budget annexe supplémentaire (lotissement communal) clôturé au 31 décembre de cette année.

### 1.1.2 Composition sociodémographique

En termes de revenus, la population roscovite est plus aisée que la moyenne nationale comme en témoigne deux indicateurs. D'abord, le taux de pauvreté s'élevait à 8,9 % seulement en 2014 contre 14,1 % en France métropolitaine. Ensuite, le niveau de vie médian<sup>6</sup> atteignait cette même année 21 585 €, soit 1 435 € de plus que la moyenne métropolitaine (20 150 €).

L'un des risques à long terme pour les finances de la commune réside dans sa démographie déclinante en lien avec le vieillissement de ses habitants. En effet, en 2014, la part des personnes âgées de 60 ans et plus était supérieure de 19 points à celle du Finistère et de 23 points à celle de la France (voir tableau n° 1). En outre, cette part est en augmentation, passant de 41 % en 2009 à 47 % en 2014. Ce vieillissement s'accompagne d'une décroissance démographique qui se traduit par une diminution de la population municipale de 1,5 % par an entre 2009 et 2014. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a néanmoins fait valoir que la commercialisation de 120 logements dans l'éco-quartier de la gare devrait permettre un essor de la population municipale à compter de 2019.

**Tableau n° 1 : Population par tranche d'âges à Roscoff et dans le Finistère en 2014**

en %	0-29 ans	30-59 ans	60-74 ans	75 ans et +
<b>Roscoff</b>	23	30	27	20
<b>Finistère</b>	33	39	17	11
<b>France</b>	36	39	15	9

*Source : Insee*

## 1.2 Gestion du vieux port

### 1.2.1 Fonctionnement

Géré en régie par la commune de Roscoff et suivi au travers d'un budget annexe, le vieux port comporte deux bassins : celui du nord destiné principalement aux navires de pêche et celui du sud pour la plaisance. Il est donc distinct du port de Bloscon dont la chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne Ouest (CCIMBO) est gestionnaire.

Sur les 395 corps morts proposés à la location en 2016, 290 sont en moyenne effectivement loués, soit un taux de location de 73 %. Il n'y a pas de liste d'attente.

<sup>6</sup> Mesuré par le ratio entre le revenu disponible d'un ménage et le nombre d'unités de consommation qui le composent (voir <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2121597>)

### 1.2.2 Situation financière

En dépit de la concurrence représentée par le port de Bloscon, le résultat d'exploitation du budget annexe du vieux port est structurellement excédentaire : l'excédent brut d'exploitation s'élève ainsi à 56 % des produits totaux de gestion sur la période 2010-2016. De plus, en 2016, avec un encours de la dette de 242 021 € et une capacité d'autofinancement brute (CAF) de 144 339 €, la capacité de désendettement s'établissait à une valeur favorable de 1,6 an.

Cette bonne santé financière du budget annexe du vieux port résulte pour partie d'une convention de 2005 avec la CCI gestionnaire du port de Bloscon qui stipule que 15 % du produit de la redevance d'équipement des ports de pêche (REPP) revient à la commune. Cet accord s'explique par le fait qu'une partie des navires de pêche qui écoulent leur marchandise à Bloscon mouillent dans le vieux port. En 2016, le produit de la REPP, soit 162 005 €, représentait ainsi près de 64 % des 253 206 € de recettes d'exploitation du vieux port.

La chambre relève que cette convention circonscrit de façon incomplète les obligations juridiques pesant sur les parties contractantes. D'une part, les conditions d'une éventuelle résiliation ne sont pas précisées alors même que l'équilibre financier du budget annexe du vieux port est tributaire de la quote-part de la REPP. D'autre part, elle est sans limitation de durée. Au surplus, la qualification donnée à la chambre de commerce et d'industrie métropole Bretagne Ouest (CCIMBO), qui reste désignée comme CCI de Morlaix, pourrait utilement être actualisée. Dans leurs réponses, le président de la chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne Ouest (CCIMBO) et le maire de Roscoff ont fait état de leur intention de conclure une nouvelle convention intégrant les observations de la chambre en matière d'obligations contractuelles et de conditions de résiliation.

### 1.2.3 Perspectives financières

La commune de Roscoff est responsable, en sa qualité de concessionnaire de la région, de l'entretien de l'estacade de 590 m qui relie les quais de Roscoff à la zone d'embarquement à marée basse vers l'île de Batz. Or, sur la période récente, cet ouvrage a connu plusieurs désordres majeurs qui ont conduit à abaisser considérablement sa charge d'exploitation maximale. En pratique, le seul véhicule qui continue à emprunter l'estacade est un véhicule léger de type *quad* alors que cet ouvrage avait notamment pour vocation d'être emprunté par des ambulances rapatriant des blessés ou des malades en provenance de l'île de Batz.

Comme détaillé à l'annexe n°1, le budget annexe du vieux port pourrait avoir à financer, dans les années à venir, jusqu'à 2,3 M€ de travaux sur cet ouvrage public. Cependant, le dernier rapport d'expertise présenté lors du conseil portuaire de novembre 2017 conclut que les travaux à prévoir sur l'estacade ne seraient finalement que de faible envergure. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a en outre indiqué qu'ils pourraient être pris en charge conjointement avec d'autres financeurs.

## **2 QUALITE DE L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIERE**

Le contrôle de la qualité de l'information comptable a pour objet de garantir la fiabilité de l'information délivrée sur la situation financière et sur le patrimoine de la commune. A cet égard, la situation financière 2016 de Roscoff apparaît plus favorable après rectification d'une erreur d'imputation. Cependant, il ressort du budget primitif 2017 que la commune n'a pas respecté la règle de l'équilibre réel.

La vérification de la qualité de l'information budgétaire, quant à elle, contribue à la démocratie locale en garantissant que le conseil municipal et les citoyens de Roscoff disposent de suffisamment d'éléments leur permettant de contrôler l'action municipale. Sur ce point, la commune déploie des efforts, notamment à l'occasion des débats d'orientation budgétaire (DOB).

### **2.1 Certaines faiblesses du suivi comptable opacifient la situation financière de la commune**

#### **2.1.1 La comptabilité d'engagement et l'information sur la situation financière de la commune**

##### **2.1.1.1 Une comptabilité d'engagement lacunaire**

La nomenclature budgétaire et comptable M.14 prescrit la tenue d'une comptabilité d'engagement. Un tel système comptable retrace ce qu'une commune possède (créances, terrains, immeubles etc.) et ce qu'elle doit (dettes fournisseur, emprunts bancaires etc.) afin de produire une information fidèle sur son patrimoine et sa situation financière.

En dépenses, la comptabilité d'engagement repose sur un fait générateur – l'engagement – qui désigne « l'acte juridique par lequel une commune crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une dépense »<sup>7</sup>. En recettes, elle est fondée sur la constatation d'une créance due qui précède le recouvrement de ladite créance. C'est sur ce fait générateur que le suivi des crédits disponibles pour l'engagement et des crédits disponibles pour mandatement s'articule.

---

<sup>7</sup> Article 30 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP).

Pour être opérationnelle, la comptabilité d'engagement nécessite que l'engagement d'une dépense ou la constatation d'une créance soit systématique. Or, il ressort de l'examen des fichiers de mandats et de titres que la commune de Roscoff ne pratique la comptabilité d'engagement que de manière très parcellaire. En particulier, une très faible fraction des dépenses, en dehors de celles réalisées dans le cadre de marchés, fait l'objet d'un engagement comptable. Or, la chambre rappelle que l'engagement comptable est préalable ou concomitant à l'engagement juridique<sup>8</sup>. Il apparaît, d'après la commune, que cette situation résulte de la dématérialisation inachevée des procédures, notamment de la primauté de l'engagement papier sur l'engagement dématérialisé.

**Recommandation n° 1 : Fiabiliser l'engagement des dépenses comme des recettes conformément aux prescriptions de la nomenclature M.14**

#### 2.1.1.2 Restes à réaliser en section d'investissement

Dans l'instruction budgétaire et comptable M.14, les restes à réaliser (RAR) en investissement<sup>9</sup> se définissent comme des dépenses d'investissement engagées mais non mandatées (RAR en dépenses) et comme des recettes d'investissement certaines n'ayant pas encore donné lieu à l'émission d'un titre (RAR en recettes). Le suivi exact des restes à réaliser est crucial pour garantir la sincérité du compte administratif et le respect de l'équilibre budgétaire réel dans la mesure où ces opérations budgétaires font partie intégrante du résultat budgétaire d'une commune<sup>10</sup>. Or, l'exactitude des restes à réaliser repose sur l'enregistrement et le suivi des engagements juridiques pris par la commune.

Au compte administratif 2016 du budget principal de la commune de Roscoff étaient inscrits 1 987 265 € de restes à réaliser en recettes d'investissement, dont 1 751 266 € en emprunts et dettes assimilées (chapitre 16). Après vérification et retraitement, il convient de ramener leur montant à 1 367 285 €, notamment en raison de l'inscription erronée d'un emprunt d'équilibre, un emprunt *revolving* ayant par ailleurs été sous-évalué en RAR en recettes. Il est également apparu qu'une partie des 516 400 € comptabilisés comme RAR en dépenses n'étaient pas fondés dans la mesure où il s'agissait de travaux en régie (volets abri du canot et hangar Dokler), d'opérations encore non engagées ou de dépenses inscrites à titre prudentiel, notamment pour pallier d'éventuelles intempéries susceptibles de se produire en début d'exercice suivant. Après rectification, ces RAR s'établissent à 310 000 €.

<sup>8</sup> Conformément à l'article 1 de l'arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité de l'engagement des dépenses des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics pris pour l'application des articles L. 2342-2, L. 3341-1 et L. 4341-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>9</sup> Roscoff n'inscrivant pas de restes à réaliser (RAR) en section de fonctionnement, seuls les RAR d'investissement sont traités ici.

<sup>10</sup> Le résultat budgétaire d'une année n est composée des dépenses et recettes exécutées sur cette année mais aussi des reports de l'année précédente (n-1) et des restes à réaliser (c'est-à-dire des dépenses et des recettes engagées en année n et dont on anticipe qu'elles vont se réaliser en n+1).

**Tableau n° 2 : RAR d'investissement du compte administratif 2016 (budget principal)**

en euros	avant retraitement	après retraitement	Différence
RAR en recettes	1 987 285	1 367 763	- 619 522
RAR en dépenses	516 400	310 000	- 206 400

Source : Comptes administratifs

### 2.1.2 Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice conditionne le suivi exact du résultat budgétaire sur une année. Il a pour objet de garantir que toutes les opérations budgétaires effectuées au titre d'une année sont effectivement imputées sur le budget de l'année en question.

L'application du principe d'indépendance des exercices est perfectible dans la mesure où le rattachement des charges et des produits à l'exercice n'est pas effectué selon le procédé prévu par l'instruction comptable M.14. En effet, les comptes 408 (fournisseurs – factures non parvenues) et 418 (redevables-factures encore non facturées) n'ont été mouvementés à aucun moment sur la période 2010-2016. Cependant, la commune pratique le rattachement des produits à l'exercice pour le prélèvement sur le produit des jeux (compte 7364) au travers d'une contre-passation d'écriture, sans pour autant mouvementer le compte 418.

### 2.1.3 Une imputation erronée d'un refinancement d'emprunt qui altère l'analyse de la situation financière pour l'année 2016

En 2016, la commune a procédé à un remboursement anticipé d'emprunt assorti d'un refinancement de dette pour un montant de 488 608 €. Il ressort de l'examen des mandats que cette opération de refinancement a été imputée sur le compte 1641 (emprunts en euros). Or, le compte 166, qui retrace spécifiquement les refinancements de dette, n'a pas été mouvementé. Ce refinancement a donc été imputé à tort sur le compte 1641.

La chambre, pour la détermination du calcul de l'annuité en capital de la dette, intègre les montants inscrits au compte 1641 alors que les refinancements d'emprunt (compte 166) en sont exclus. Par conséquent, le montant de l'annuité en capital de la dette, en raison de l'erreur d'imputation précitée, était surévalué de 488 608 €, ce qui a un impact sur le niveau de l'épargne nette (voir tableau n° 3). Après retraitement, la CAF nette demeure négative (- 64 717 €), mais à un niveau bien moindre que précédemment (- 553 325 €).

**Tableau n° 3 : Incidence de l'erreur d'imputation sur la CAF nette**

en euros	2016
CAF nette avant rectification	-553 325
Montant inscrit à tort au 1641	488 608
CAF nette après rectification	- 64 717

Source : ANAFI

Cette erreur d'imputation a également une incidence sur le calcul du coefficient d'autofinancement courant (CAC)<sup>11</sup> puisqu'elle augmente sa valeur. En 2016, Roscoff affichait ainsi un CAC très élevé, altérant l'analyse sur l'appréciation d'un niveau élevé de l'annuité en capital de la dette. Ce constat doit cependant être relativisé : l'annuité en capital de la dette passe en effet de 1 172 824 € avant rectification à 695 447 €, soit une baisse de plus de 40 %.

## 2.2 L'information budgétaire et financière délivrée à l'assemblée délibérante

### 2.2.1 L'information délivrée lors du débat d'orientation budgétaire (DOB)

Les débats d'orientation budgétaire (DOB), organisés dans un délai de deux mois avant l'examen du futur budget de la collectivité<sup>12</sup>, ont vocation à éclairer le conseil municipal sur ses principales orientations.

#### 2.2.1.1 Obligations relatives aux engagements pluriannuels et aux orientations du budget

Aux termes de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le débat d'orientation budgétaire d'une commune de 3 500 habitants et plus porte sur « *les orientations générales du budget de l'exercice* »<sup>13</sup> et sur « *les engagements pluriannuels envisagés* ».

Conformément à un arrêt de la cour administrative de Douai<sup>14</sup>, les orientations générales du budget ne sauraient se cantonner à de simples considérations conjoncturelles sur les finances d'une commune. Au prisme des exigences posées par le juge administratif, il ressort de l'examen des DOB 2013 à 2017 que :

- les éléments d'analyse prospective, s'ils ne sont pas pluriannuels, sont détaillés pour les sections de fonctionnement et d'investissement. Ils sont également replacés dans leur contexte macro-économique et macro-financier (baisse des dotations de l'Etat) ;

<sup>11</sup> CAC = (charges de fonctionnement entrant dans le calcul de la CAF + remboursement de la dette)/(produits de fonctionnement CAF).

<sup>12</sup> Pour rappel, la commune est passée sous la barre des 3 500 habitants en 2017. Dès lors, elle ne se trouve plus soumise aux prescriptions régissant les débats d'orientation budgétaire (DOB).

<sup>13</sup> Terme remplacé par « orientations budgétaires » à compter du 1<sup>er</sup> août 2015 par la loi NOTRe.

<sup>14</sup> CAA Douai, 14 juin 2005, *Commune de Breteuil-sur-Noye*.

- les principaux investissements projetés sont listés pour chacun des DOB sans que les montants associés ne soient indiqués. Néanmoins, un plan pluriannuel d'investissements prévisionnels sur la période 2017-2020 figure au DOB 2017 (cf *infra*) ;
- le niveau d'endettement et sa progression sont décrits avec précision dans les DOB 2013 et 2014. En outre, des indications sont données sur la gestion de la dette et la structure de l'emprunt ;
- les taux d'imposition, bien qu'inchangés de 2013 à 2017, font l'objet d'une présentation pédagogique. Des éléments de comparaison nationale figurent notamment au DOB 2014 pour démontrer qu'en raison de bases fiscales importantes, le produit des taxes ménages est significatif malgré des taux d'imposition inférieurs à la moyenne nationale.

### 2.2.1.2 Obligations relatives à l'endettement

Compte tenu de l'ampleur de l'endettement communal, l'information sur la dette est porteuse d'enjeux significatifs. Au demeurant, les développements des DOB sur l'endettement ont fait l'objet ces dernières années d'exigences supplémentaires de la part du législateur<sup>15</sup>.

Ainsi, les prescriptions de la loi MAPTAM (« *évolution et caractéristiques de l'endettement* ») s'appliquent au DOB 2015 et celles de la loi NOTRe (« *structure et gestion de la dette* ») au DOB 2016. Il ressort des pièces que la conformité à ces dispositions législatives a été variable :

- Le DOB 2015 n'a que partiellement respecté les exigences nouvellement posées par la loi. Si le montant de l'endettement est indiqué au 31 décembre 2013 et au 31 décembre 2014, les caractéristiques de la dette ne sont pas précisées ;
- Dans le DOB 2016, les conditions fixées par la loi se révèlent substantiellement remplies. D'une part, le montant et la structure de l'emprunt sont détaillés pour le budget principal et par budget annexe (capital restant dû, taux moyen, durée résiduelle) ainsi que par type de risque de taux (fixe, variable, livret A et barrière). D'autre part, la gestion de la dette y est traitée à travers le remboursement anticipé de crédits *revolving* à l'aide d'excédents de trésorerie.

Enfin, le DOB 2017 présente une information enrichie sur la gestion de la dette. Les opportunités de reprofilage ou de remboursement anticipé sont ainsi présentées de façon didactique par type de budget. De plus, la structure de la dette, à l'instar de 2016, est décomposée par budget et les types de taux associés à chaque emprunt sont indiqués.

---

<sup>15</sup> La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 ajoute que le DOB porte sur l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la commune ; la loi NOTRe du 7 août 2015 substitue les termes « structure et gestion de la dette » à ceux retenus précédemment.

### 2.2.1.3 La programmation des investissements dans le DOB 2017

Le rapport d'orientation budgétaire comprend un « plan pluriannuel d'investissements prévisionnel » qui expose les dépenses prévues, par année et par projet d'investissement, sur la période 2017-2020. Mais si la commune de Roscoff présente des estimations chiffrées pour les opérations programmées, le plan pluriannuel ne comporte pas d'information sur les recettes. Le mode de financement envisagé pour les investissements programmés n'est pas donc pas identifié alors que la commune est en mesure :

- d'évaluer les recettes attendues du FCTVA dont le montant est proportionnel aux dépenses d'équipement ;
- d'indiquer quel montant de subventions d'équipement elle compte recevoir au regard des opérations programmées ;
- d'estimer les éventuels recours à l'emprunt, qui ne font l'objet d'aucune estimation.

Ainsi, en traitant uniquement du volet dépenses dans le plan pluriannuel d'investissements, la commune en réduit considérablement la portée puisqu'aucun équilibre financier ne peut être déduit en l'absence d'évaluation prévisionnelle des recettes. En particulier, la commune se prive de toute visibilité sur sa CAF prévisionnelle et donc sur sa capacité à financer ses investissements par ses ressources de fonctionnement disponibles.

## 2.2.2 Sincérité des prévisions budgétaires

Les taux d'exécution budgétaire recèlent un enjeu budgétaire aussi bien que démocratique. Il importe que les élus délibèrent sur un budget primitif, éventuellement ajusté *via* des décisions modificatives, fondé sur des prévisions sincères. En particulier, les prévisions de recettes et de dépenses ne doivent être ni surévaluées, ni sous-évaluées. Un écart trop élevé et récurrent entre prévision et exécution est même de nature à remettre en cause la légalité des délibérations budgétaires<sup>16</sup>.

### 2.2.2.1 Taux d'exécution du budget principal

Les taux d'exécution<sup>17</sup> du budget principal, en section de fonctionnement, sont relativement satisfaisants. Sur la période 2010-2016, ils s'établissent en moyenne à 95 % en dépenses et à 104 % en recettes. En revanche, les taux de réalisation en section d'investissement se situent à un niveau plus faible : 70 % en dépenses, et 63 % en recettes.

<sup>16</sup> CE, 23 décembre 1988, Req. N° 60678.

<sup>17</sup> Le ratio (taux d'exécution aussi appelé taux de réalisation) est ici calculé en rapportant les dépenses ou recettes réelles exécutées dans le compte administratif aux crédits ouverts correspondants (budget primitif, décisions modificatives et restes à réaliser de N-1).

## 2.2.2.2 Taux d'exécution des budgets annexes

En section d'exploitation, les taux d'exécution des trois budgets annexes examinés<sup>18</sup> sont satisfaisants (période 2010-2016). En dépenses, ils s'établissent ainsi à 93 % pour le vieux port, 88 % pour l'assainissement et 89 % pour l'eau. Les taux de réalisation en recettes se révèlent pour leur part structurellement plus élevés qu'en dépenses (+12 points en moyenne) : 110 % pour le vieux port, 109 % pour l'assainissement et 101 % pour l'eau.

En section d'investissement, il convient de distinguer d'un côté le budget annexe du vieux port et de l'autre les budgets annexes eau et assainissement, qui présentent des enjeux différents.

Les taux d'exécution du budget du vieux port chutent à partir de 2014. Sur la période 2014-2016, ils se montent ainsi à 9 % en dépenses et à 7 % en recettes. Selon la commune, la faiblesse de ces ratios s'explique par une gestion consistant à inscrire des montants élevés en dépenses et en recettes d'équipement dans l'hypothèse où la réalisation des travaux de l'estacade deviendrait nécessaire. On peut relever que, à la différence du provisionnement<sup>19</sup>, ce procédé aboutit à un suréquilibre du budget annexe du vieux port au stade de l'exécution. En effet, la sous-exécution des dépenses réelles d'investissement améliore la capacité de financement du vieux port puisque l'excédent d'exploitation viré à la section d'investissement n'est pas consommé.

S'agissant des budgets annexes eau et assainissement, deux éléments structurants se conjuguent pour améliorer le résultat d'exécution à compter de 2012 (voir tableau n° 4). D'une part, le taux d'exécution des recettes d'exploitation s'est maintenu à un niveau structurellement supérieur à celui des dépenses d'exploitation, d'autre part, la baisse du taux de réalisation des dépenses d'investissement s'est accompagnée d'une hausse de celui des recettes d'investissement. Or, c'est à partir de 2012 que les excédents de trésorerie de ces deux budgets annexes, résultant d'une situation financière favorable, ont été mobilisés de façon croissante pour alimenter la trésorerie du budget principal *via* le compte de rattachement 451 (voir 4.1.6).

**Tableau n° 4 : Taux d'exécution en investissement des budgets annexes eau et assainissement**

En %		2010-2011	2012-2016	Ecart
Assainissement	Dépenses réelles d'investissement	70	46	-24 points
	Recettes réelles d'investissement	53	67	+14 points
Eau	Dépenses réelles d'investissement	32	26	-6 points
	Recettes réelles d'investissement	35	40	+5 points

Source : Comptes administratifs

<sup>18</sup> Seuls sont ici traités les trois budgets annexes retraçant les montants les plus significatifs : vieux port, assainissement et eau.

<sup>19</sup> L'inscription d'une provision est une opération semi-budgétaire. Une provision constitue donc une dépense pour la section de fonctionnement (budgétaire) sans être inscrite en recette pour la section d'investissement (non budgétaire). Par conséquent, toute provision pèse sur le résultat de fonctionnement.

### 2.2.2.3 Des délais globaux de paiement satisfaisants

Le délai global de paiement (DGP) désigne le délai imparti à la commune pour payer ses achats. Fixé à trente jours pour les collectivités territoriales<sup>20</sup>, il est qualifié de global car il comprend à la fois le délai de mandatement de l'ordonnateur et le délai de paiement du comptable. Un délai global de paiement contenu est donc le signe d'une bonne articulation entre les services de la mairie et de la trésorerie.

**Tableau n° 5 : Délais globaux de paiement**

en jours	2013	2014	2015	2016
Délai global de paiement (DGP)	14,3	17,2	18,0	18,2
DGP en fonctionnement	14,9	17,0	17,8	18,0
DGP en investissement	17,1	19,9	20,1	21,6

Sur la période 2013-2016, les délais globaux de paiement s'échelonnent entre 14,3 et 18,2 jours ce qui est nettement inférieur au délai maximal réglementaire. Ces valeurs traduisent une maîtrise des procédures de paiement des fournisseurs, même si un allongement peut être observé entre 2013 et 2016. En outre, le délai de paiement du comptable s'avère très satisfaisant, en-deçà de trois jours pour chacun des exercices 2013 à 2016.

## 2.3 Respect de la règle de l'équilibre réel dans le budget primitif 2017

Conformément à l'article L. 1612-4 du CGCT, le budget d'une collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque les trois conditions suivantes sont réunies :

- La section de fonctionnement comme la section d'investissement sont votées à l'équilibre ;
- Les recettes et dépenses sont évaluées de façon sincère ;
- Le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement et les recettes propres de cette section auxquelles on peut ajouter les dotations à l'amortissement et aux provisions fournissent des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt.

Pour apprécier cette dernière condition, la chambre exclut les restes à réaliser du champ d'analyse, à l'exception de quelques cas spécifiques<sup>21</sup>, et intègre le résultat d'investissement reporté, qu'il soit déficitaire ou excédentaire.

Le budget primitif 2017 de Roscoff (budget principal) respecte les deux premières conditions précitées. En appliquant la méthodologie exposée ci-dessus, il apparaît par contre que la couverture des annuités en capital d'emprunt par les ressources propres pose difficulté.

<sup>20</sup> Décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiements dans les contrats de commande publique.

<sup>21</sup> Versement PLD, participation pour dépassement de COS et taxe d'aménagement.

En effet, les ressources propres du budget primitif 2017 ne permettaient pas de couvrir l'annuité en capital de la dette (annexe n° 2). Le remboursement prévu des annuités en capital de la dette s'y élevait à 690 000 € tandis que le montant des ressources propres était négatif (- 204 768 €) en raison de l'ampleur du déficit d'investissement reporté (- 2 088 462 €).

On peut relever que ce déficit reporté de plus de deux millions d'euros, à l'origine de l'insuffisance de ressources propres, résulte en partie du changement opéré en 2014 dans la gestion de la trésorerie, qui a permis à la commune de ne pas recourir à la souscription de nouveaux emprunts cette année-là, mais a aussi rehaussé le montant du déficit reporté (cf. analyse financière rétrospective).

## 2.4 Respect de cette règle au stade de l'exécution 2016

Aux termes de l'article L. 1612-14 du CGCT, le compte administratif d'une commune de moins de 20 000 habitants ne devrait pas faire apparaître, après vérification de la sincérité des inscriptions de dépenses et de recettes, un déficit égal ou supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement.

Le compte administratif 2016 consolidé, sans vérification ni rectification des restes à réaliser, présente un solde d'exécution positif de 636 525 € pour des recettes cumulées et consolidées de fonctionnement s'élevant 7 617 742 €, soit un excédent représentant 8,4 % des recettes cumulées de fonctionnement.

Après rectification du montant des restes à réaliser de la section d'investissement du budget principal à prendre en considération (cf. *supra*), l'excédent d'exécution ne représente plus que 2,6 % des recettes cumulées et consolidées de fonctionnement (tableau n°6), soit 6,2 points de moins que celui constaté sans retraitement. Ce ratio reste toutefois très supérieur au seuil précité.

**Tableau n° 6 : Résultat d'exécution après rectification des restes à réaliser (2016)**

en euros	Recettes de fonctionnement	Solde d'exécution
Budget principal	5 368 492	33 227
BA eau	310 034	-109 144
BA assainissement	1 001 584	-266 137
BA vieux port	719 822	568 385
BA camping	33 610	-26 966
BA lotissement communal	184 200	0
<b>TOTAL</b>	<b>7 617 742</b>	<b>199 365</b>

### 3 RELATIONS AVEC LES TIERS

La commune de Roscoff entretient des relations contractuelles et financières avec des tiers qui participent au service public. Il peut s'agir d'autres personnes publiques comme la communauté de communes « Haut-Léon communauté », mais aussi de personnes privées, qu'elles poursuivent un but lucratif ou non. Il en est ainsi en matière d'assainissement et de distribution d'eau potable, la commune réalisant les investissements nécessaires tandis que l'exploitation revient à une entreprise privée. Or, il apparaît que si les investissements peuvent être considérés comme suffisants s'agissant de l'assainissement, il n'en va pas de même pour la distribution de l'eau potable.

#### 3.1 Relations avec la communauté de communes Haut-Léon communauté

La ville de Roscoff appartient à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) issu de la fusion des communautés de communes du Pays Léonard et de la baie du Kernic, dénommé « *Haut-Léon communauté* » et comptant 32 609 habitants en 2017. La ville-centre est Saint-Pol-de-Léon. Cette intercommunalité, instituée le 1<sup>er</sup> janvier 2017, comprend quatorze communes dont huit appartenaient antérieurement à la communauté de communes du Pays Léonard (Roscoff, Île de Batz, Santec, S<sup>t</sup>-Pol-de Léon, Plougoulm, Sibiril, Mespaul et Plouénan) et six à celle de la baie du Kernic (Plouescat, Cléder, Tréflaouéan, Lanhouarneau, Plounevez-Lochrist et Tréfléz). Le maire de Roscoff est 8<sup>ème</sup> vice-président de l'EPCI, en charge du tourisme.

Sur la période 2010-2016, il a été procédé à cinq transferts de compétences de la commune vers son EPCI de rattachement, certains ayant donné lieu à une mutualisation de personnels, mais aucun à une mutualisation d'équipement :

- 2010 : tourisme assorti d'une mutualisation des personnels vers l'office de tourisme intercommunal ;
- 2010 : musique et danse ;
- 2013 : réseau de communication électrique ;
- 2013 : centre de secours ;
- 2015 : instruction du droit des sols ayant entraîné le transfert d'un agent de l'urbanisme vers la communauté de commune.

Ces transferts de compétences ont entraîné une baisse régulière de l'attribution de compensation brute perçue par Roscoff. D'un montant de 502 459 € en 2010, elle ne s'établit plus qu'à 305 606 € en 2016, soit une diminution de 39 %.

## 3.2 Financement des associations

Sur la période 2010-2016, les subventions de fonctionnement versées aux associations diminuent sensiblement. Elles chutent dans un premier temps de 45 %, passant de 154 553 € en 2010 à 85 018 € en 2011, puis à nouveau de 43 % entre 2014 et 2015 (de 91 405 € à 52 410 €).

En 2016, quarante-deux associations ont bénéficié de subventions de fonctionnement, pour un montant global de 63 095 €. Une seule d'entre elles, l'office municipal des sports, a reçu plus de 23 000 € (24 930 €)<sup>22</sup>.

## 3.3 Gestion des services publics délégués

### 3.3.1 La convention de délégation de service public avec le casino

#### 3.3.1.1 Présentation générale

Par une convention de délégation de service public (DSP) conclue le 18 mai 2011<sup>23</sup>, la commune de Roscoff a confié à la société ROSCOFF LOISIRS SAS<sup>24</sup> la gestion et l'exploitation<sup>25</sup> du casino communal pour une durée de quinze ans<sup>26</sup>, à compter du 4 août 2011.

Dans son précédent rapport d'observations définitives (2007), la chambre avait appelé la commune à mettre en application deux recommandations qui portaient sur :

- L'introduction d'une clause permettant la résiliation du contrat : les stipulations de l'article 26 de la convention actuellement en vigueur autorisent désormais la commune à résilier le contrat pour des motifs d'intérêt général et prévoient un droit à indemnisation du délégataire à proportion du préjudice qui serait alors subi ;
- L'établissement d'une liste des jeux : l'article 6 de la convention énumère aujourd'hui les jeux compris dans l'autorisation ministérielle et précise que toute modification de cette autorisation doit être communiquée à la commune.

---

<sup>22</sup> Le deuxième montant le plus élevé est de 5 000 € (association arts et culture). Trente-deux associations, soit plus des trois quarts, ont reçu moins de 1 000 €.

<sup>23</sup> Suite à une délibération du conseil municipal du 12 mai 2011.

<sup>24</sup> La société ROSCOFF LOISIRS SAS appartient au groupe Tranchant.

<sup>25</sup> Soixante-quinze machines à sous et jeux de table.

<sup>26</sup> Cette durée de quinze ans est conforme au plafond de 18 ans fixé par l'arrêté du 9 mai 1997 modifiant l'arrêté du 23 décembre 1959 relatif à la réglementation dans les casinos.

### 3.3.1.2 Participation du délégataire au service public du tourisme

Le Conseil d'Etat admet de longue date que l'activité d'un casino soit qualifiée de mission de service public dès lors qu'elle concourt à l'attractivité touristique du territoire où elle se déroule (CE, 25 mars 1966, *Ville de Royan*)<sup>27</sup>.

La participation du délégataire au service public local du tourisme est expressément prévue à l'article 7 de la convention relatif aux activités de spectacles et de restauration, et l'article 8 fixe une contribution annuelle de 45 000 € du délégataire au délégant au titre de la participation du casino au développement touristique sur le territoire communal. Dans le domaine de l'animation, la société ROSCOFF LOISIRS SAS a évalué le coût annuel 2015-2016 des spectacles artistiques à 31 250 €, hors frais techniques<sup>28</sup>. Ces animations assurées par le casino, qui contribuent à l'attractivité de l'établissement comme de la commune, sont de nature variée : spectacles de danses, prestations de barmen jongleurs, tombolas, etc.

### 3.3.1.3 Régime financier

Conformément aux dispositions de l'article L. 2333-54 du CGCT, le prélèvement sur le produit brut des jeux dans les casinos institué par le conseil municipal ne saurait excéder 15 %. Le taux de 12,5 % fixé dans la convention de DSP est donc conforme à ce plafond.

Sur la période 2010-2016, le prélèvement sur le produit des jeux s'établit en moyenne à 593 708 € par an, soit 12,3 % des produits totaux de gestion de la commune. En y ajoutant la somme de 45 000 € (compte 7478) versée annuellement en application de l'article 8 de la convention sous le libellé de « participation estivale », la contribution du casino atteint ainsi 13,8 % des produits de gestion de la commune sur la période 2010-2016.

## 3.3.2 L'assainissement collectif

La convention de délégation de service public relative à l'exploitation de l'assainissement collectif court du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au 31 décembre 2020, soit sur une durée de neuf ans. Le délégataire est une société privée qui opère en tant que fermier<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Jurisprudence confirmée et précisée par l'arrêt CE SSR, 19 mars 2012, *SA Groupe Partouche* (décision N° 341562).

<sup>28</sup> Rapport d'activité du délégataire (RAD) 2015-2016.

<sup>29</sup> En affermage, le délégataire, appelé fermier, exploite le service public contre une redevance versée par les usagers tandis que le délégant (la commune de Roscoff) perçoit une part des redevances versées par les usagers dite « surtaxe » au titre de la prise en charge des investissements.

### 3.3.2.1 Des installations efficaces

Les eaux usées de Roscoff sont traitées dans la station d'épuration de Keroulaouen mise en service en 2010. Cette installation est dimensionnée pour desservir jusqu'à 9 900 habitants en raison de l'augmentation de la population en période estivale.

En 2016, le service public d'assainissement collectif desservait 2 294 abonnés, au prix de 2,25 € TTC par m<sup>3</sup> en se fondant sur le niveau conventionnel d'une consommation de 120 m<sup>3</sup> par foyer<sup>30</sup>. Ainsi, compte tenu d'un prix total de l'eau de 3,98 € TTC par m<sup>3</sup> cette année-là, l'assainissement représentait 56,5 % de la facture d'eau acquittée par les usagers. Or, l'analyse financière du budget annexe de l'assainissement (cf. *infra*) tend à montrer que le niveau de cette tarification induit un suréquilibre budgétaire récurrent.

### 3.3.2.2 Un renouvellement satisfaisant des installations

Le rapport du délégataire sur *La gestion patrimoniale du réseau des eaux usées* (2017) fait valoir qu'en pratique la durée de vie moyenne d'une canalisation pour les eaux usées s'établit entre cinquante et soixante ans. Or, 40 % des 37,3 km de linéaire composant le réseau de collecte des eaux usées a un âge supérieur à trente ans ce qui implique, sur la base d'une durée de vie moyenne de cinquante ans, qu'il faudrait renouveler cette partie du réseau dans les vingt prochaines années.

Le délégataire retient néanmoins un rythme de renouvellement cible de 1 % en se fondant sur des « inspections télévisées » qui ont mis en lumière le bon état des réseaux, ce qui ne permettra le remplacement que de 20 % du réseau en vingt ans. Sur la période 2010-2016, les données disponibles font ressortir un taux moyen de renouvellement de 1,6 %, soit une valeur moitié supérieure à celle préconisée *in fine* par la société. En outre, la commune a indiqué dans sa réponse son intention de poursuivre son effort d'investissement axées sur la recherche de fuites, d'extensions ou de rénovations de réseau ainsi que sur le traitement des eaux parasites.

## 3.3.3 La distribution d'eau potable

La convention de délégation de service public portant sur l'exploitation de l'eau potable court du 1er janvier 2012 au 31 décembre 2020, soit sur une durée de neuf ans. Le délégataire est la même société que celle intervenant sur l'assainissement et elle opère en qualité de fermier.

### 3.3.3.1 Un réseau performant

Le réseau de distribution d'eau potable de Roscoff, qui desservait 2 556 abonnés en 2016, affiche des performances élevées en termes de maîtrise des pertes causées par les fuites.

---

<sup>30</sup> Ce chiffre de 120 m<sup>3</sup> d'eau potable correspond à la consommation de référence par foyer établie par l'Insee en référence à l'annexe V du CGCT.

Le taux de rendement du réseau de distribution d'eau potable atteignait 90,3 %<sup>31</sup> en 2016 et a dépassé 88 % sur chacun des exercices de 2011 à 2016. A titre de comparaison, le taux de rendement à l'échelle nationale était de 79,3 % en 2014<sup>32</sup>, c'est-à-dire 10 points de moins que Roscoff.

Sur le plan qualitatif, le degré de conformité de l'eau distribuée aux normes physico-chimiques et bactériologiques est de 100 % sur chaque année de la période 2011-2016.

### 3.3.3.2 Un renouvellement insuffisant des canalisations depuis 2010

Il ressort des pièces du dossier que, à la différence du réseau d'assainissement, les canalisations de distribution d'eau sont renouvelées à un rythme faible. Dans le rapport sur *La gestion patrimoniale du réseau d'adduction en eau potable de Roscoff* (2017), le délégataire évalue à soixante ans la durée de vie moyenne d'une canalisation<sup>33</sup>. Compte tenu de la pyramide des âges du réseau qui fait notamment apparaître que 41 % des tronçons ont plus de 40 ans, une durée de vie de 60 ans implique que 48 % du linéaire de réseau devrait être changé avant 2035 ce qui représente 2,9 % du réseau par an si le renouvellement commence dès 2017.

Bien que le taux moyen de renouvellement des réseaux<sup>34</sup> à Roscoff (0,73 % sur la période 2010-2015) soit supérieur à la moyenne nationale (0,58 % en 2014), il reste nettement en-deçà du seuil optimal. En effet, il correspond à une fréquence de renouvellement du réseau théorique de 135 ans. De surcroît, il s'inscrit dans une tendance baissière : alors qu'il atteignait 1,23 % sur la période 2004-2009, il ne s'établit plus qu'à 0,73 % de 2010 à 2015. Néanmoins, la commune a fait état dans sa réponse aux observations provisoires formulées par la chambre de son intention de continuer le renouvellement des installations, notamment le remplacement de vannes de sectorisation sur le secteur du port en eau profonde.

---

<sup>31</sup> Un taux de rendement du réseau de 90 % signifie que le taux de perte (ou taux de fuite) est de 10%, c'est-à-dire qu'un litre d'eau sur dix est perdu dans les tronçons.

<sup>32</sup> [http://www.services.eaufrance.fr/docs/synthese/rapports/Rapport\\_SISPEA\\_2014\\_complet\\_DEF.pdf](http://www.services.eaufrance.fr/docs/synthese/rapports/Rapport_SISPEA_2014_complet_DEF.pdf).

<sup>33</sup> Cette durée de vie est en phase avec l'estimation comprise entre 50 et 80 ans retenue par l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse en 2017 (voir <https://www.eaurmc.fr/fileadmin/observatoire-couts/etudes-complete/20170606-Rapport-analyse-couts-reseaux-AEP-vf.pdf>).

<sup>34</sup> Cet indicateur donne le pourcentage de renouvellement moyen annuel (sur les cinq dernières années) du réseau d'eau potable par rapport à la longueur totale du réseau (hors branchement).

## 4 ANALYSE FINANCIERE RETROSPECTIVE ET PROSPECTIVE

L'analyse financière<sup>35</sup> a pour but d'éclairer le mode de financement par la commune de ses dépenses courantes et de ses investissements. Elle permet notamment de se prononcer sur le caractère soutenable de la trajectoire financière suivie. Au cas d'espèce, la maîtrise de l'endettement constitue un enjeu majeur pour Roscoff dans la mesure où le remboursement des emprunts (annuités en capital et charges d'intérêts) restreint déjà considérablement les marges de manœuvre de la commune.

### 4.1 La situation financière rétrospective

#### 4.1.1 La capacité d'autofinancement brute

La capacité d'autofinancement (CAF) brute<sup>36</sup>, aussi appelée épargne brute, traduit la faculté d'une collectivité à financer par son fonctionnement courant ses opérations d'investissement et le remboursement en capital de la dette.

**Tableau n° 7 : Capacité d'autofinancement (CAF) brute**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CAF brute (en euros)	421 498	666 125	820 591	585 070	556 997	847 504	619 499
En % des produits de gestion	9,5	14,4	16,8	12,3	11,9	18,6	13,9

Source : Données des comptes de gestion

La CAF brute représente un pourcentage relativement stable des produits de gestion sur la période 2011-2016 (14,65 % en moyenne). Dans un contexte de baisse des recettes à partir de 2013, cette stabilité relative a été rendue possible par une maîtrise des charges de gestion, qui diminuent structurellement à compter de 2014.

La baisse de 27 % (-228 005 €) de la CAF brute observée entre 2015 et 2016 ne remet pas en cause ce constat ; elle s'explique en effet principalement par deux facteurs conjoncturels : la clôture du budget annexe lotissement en 2016, qui avait donné lieu à une ultime prise en charge supplémentaire de 130 000 € du déficit de ce budget, et la hausse de plus de 23 000 € de la contribution de la commune au fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC), dont elle est devenue bénéficiaire en 2017.

<sup>35</sup> Sauf indication contraire, l'analyse financière porte sur le budget principal de la commune.

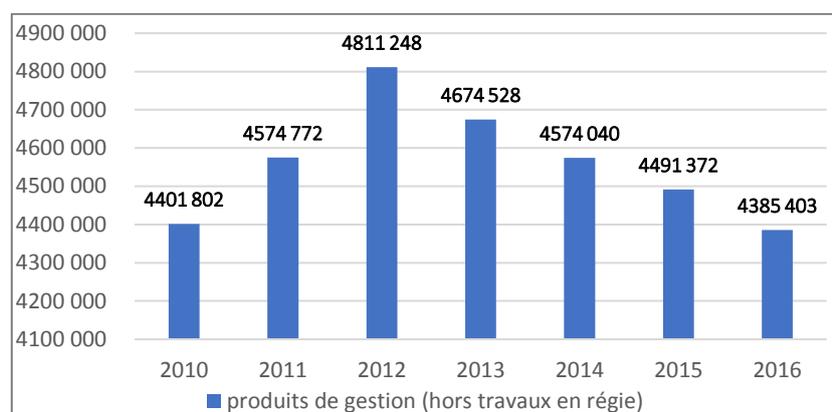
<sup>36</sup> CAF brute = produits réels de fonctionnement - charges réelles de fonctionnement.

## 4.1.2 Les produits de fonctionnement

### 4.1.2.1 Evolution générale

Les produits réels de fonctionnement s'élèvent à 4,38 M€ en 2016, soit un niveau légèrement inférieur à 2010 où ils atteignaient 4,40 M€. Néanmoins, cette stabilité apparente ne doit pas occulter une inflexion majeure intervenue sur la période : entre 2010 et 2012, les produits de fonctionnement progressent en effet de 9 % avant de reculer de 6 % de 2013 à 2016, sous l'effet de la baisse des dotations de l'Etat (voir graphique n°1).

**Graphique n° 1 : Produits de fonctionnement (en euros)**



Source : Données des comptes de gestion

### 4.1.2.2 Impositions directes

Entre 2010 et 2016, le produit des ressources fiscales propres croît de près de 24 % (de 2,49 M€ à 3,07 M€). Cette hausse de 580 000 € provient en majorité (329 000 €) de la progression du produit brut des trois taxes sur les ménages (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe foncière sur les propriétés non bâties), en raison du dynamisme de leurs bases, c'est à dire de la richesse taxée.

De 2010 à 2016, les bases fiscales nettes de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties ont respectivement progressé de 12 % et de 20 %. Cette dynamique n'est pas non plus étrangère à une mission de revalorisation des bases fiscales (reclassement de logements précédemment considérés comme insalubres, prise en compte des éléments de confort, etc.) conduites par un prestataire extérieur qui estimait, en février 2017, avoir fait gagner plus de 31 000 € à la commune.

A l'inverse, l'augmentation des taux de fiscalité a joué un rôle mineur dans la progression du produit de ces trois impôts. L'unique hausse des taux de la période examinée a eu lieu en 2011 (voir tableau n°8). Si le produit de ces trois taxes augmente de 109 000 € en 2011, seul 35 % de cette augmentation (38 000 €) est imputable au relèvement des taux votés tandis que 65 % (71 000 €) résulte de la progression spontanée des bases fiscales.

**Tableau n° 8 : Taux votés pour la TH et la TFPB**

en %	2010	2011-2016	écart
Taxe d'habitation	11,83	12,07	0,24 points
Taxe sur le foncier bâti	15,63	15,94	0,31 points

Source : fiches « analyse des équilibres financiers fondamentaux » (AEFF)

#### 4.1.2.3 Des taux de fiscalité comparativement bas

Les taux de fiscalité votés par Roscoff pour les deux principales taxes ménages (taxe d'habitation et taxe foncière sur la propriété bâtie) sont relativement bas (annexe n°4). En 2016, les taux pratiqués dans les communes de la même strate démographique (3 500 à 5 000 habitants) et dans quatre communes bretonnes de référence<sup>37</sup> sont supérieurs à ceux de Roscoff. En outre, cet écart s'accroît sur la période 2010-2016.

#### 4.1.2.4 Dotation globale de fonctionnement

A compter de 2013, la dotation globale de fonctionnement (DGF) devient l'unique dotation de fonctionnement versée par l'Etat à Roscoff. Il s'est aussi agi du principal dispositif utilisé par l'Etat pour faire participer les communes à l'effort de redressement des comptes publics.

Sur la période 2013-2016, Roscoff a vu ses ressources tirées de la DGF se réduire à un rythme plus soutenu que la moyenne nationale. En effet, la DGF perçue par Roscoff baisse de 34 % de 2013 à 2016 (soit 288 952 €) contre 20 % à l'échelle nationale sur la même période.

Il est à relever que la DGF est en partie indexée sur la population communale (en intégrant les résidents non permanents). Alors que la population française a augmenté de 1,8 % entre 2013 et 2016 selon l'INSEE, celle de Roscoff a parallèlement diminué de 5,4 %<sup>38</sup>, ce qui aurait par conséquent eu un effet sur le calcul de la DGF, même en l'absence de contribution à l'effort de redressement des comptes publics.

### 4.1.3 Les dépenses de fonctionnement

#### 4.1.3.1 Evolution générale

De 2010 à 2014, les charges de gestion se sont maintenues à un niveau relativement stable (3,8 M€ en moyenne par an). En revanche, elles enregistrent une baisse de 9 % entre 2014 et 2015 qui s'explique pour près des deux tiers par la diminution des charges à caractère général et pour un quart par la baisse des charges de personnel.

<sup>37</sup> Ces communes (Bénodet, Saint-Quay-Portrieux, Carnac et Plouescat) ont été retenues pour leurs nombreuses similitudes avec Roscoff sur le plan financier et sociodémographique (voir annexe n° 3).

<sup>38</sup> Source : direction générale des collectivités locales (DGCL).

En excluant la catégorie dite des *autres charges de gestion*, parmi lesquelles figurent des charges très rigides telles que les cotisations au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) et l'ultime prise en charge du déficit du budget annexe « lotissement communal » en 2016, la baisse des charges de gestion se poursuit jusqu'en 2016 (voir tableau n° 9).

**Tableau n° 9 : Charges de gestion**

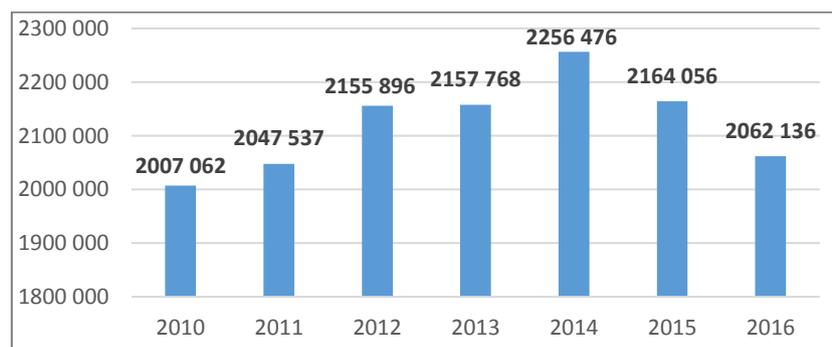
en euros	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Charges de gestion</b>	3 847 523	3 732 223	3 840 757	3 811 846	3 817 517	3 468 125	3 487 172
<i>Hors autres charges de gestion</i>	3 467 696	3 330 487	3 455 043	3 421 719	3 519 761	3 155 248	3 050 471

Source : Données des comptes de gestion

#### 4.1.3.2 Charges de personnel

La part des charges de personnel dans les dépenses de fonctionnement est passée de 52 % en 2010 à 59 % en 2016. Pour autant, la rigidification des dépenses induite par cette évolution mérite d'être relativisée dans la mesure où les charges de personnel ont baissé de près de 9 % sur la période 2014-2016, notamment en raison d'une baisse des effectifs liée aux mutualisations opérées.

**Graphique n° 2 : Evolution des charges de personnel (en euros)**



Source : Données des comptes de gestion

#### 4.1.3.3 Charges à caractère général

En 2016, le montant des charges à caractère général<sup>39</sup> (925 240 €) est inférieur de 20 % à celui de 2010, témoignant d'un effort de rationalisation des dépenses courantes. Après une hausse de 1,2 % des charges à caractère général sur la période 2010-2014, celles-ci diminuent de 21 % entre 2014 et 2016, passant ainsi de 30,1 % des charges totales de gestion en 2010 à 26,5 % en 2016.

Les achats et charges externes<sup>40</sup>, qui représentent plus de 98 % des charges à caractère général, enregistrent une baisse de 20 % entre 2010 et 2016 (de 1 144 802 € à 915 065 €). Ont particulièrement contribué à cette réduction les contrats de prestation de service et les frais de publicité, publications et relations publiques.

#### 4.1.3.4 Intérêts de la dette

Les intérêts de la dette représentent en moyenne un montant de 246 717 € par an sur la période 2010-2016, soit 6,7 % des charges annuelles de fonctionnement. Ils passent de 187 026 € en 2010 à 298 118 € en 2016, soit une augmentation de près de 60 %.

La baisse conjuguée des charges de gestion sur la période 2010-2016 et la progression des charges d'intérêt aboutit à une augmentation très nette de la proportion des intérêts de la dette dans les charges totales de gestion (de 4,9 % en 2010 à 8,5 % en 2016). Cette évolution, en absolu et plus encore en relatif, atteste du fait que, sur la période 2010-2016, l'endettement s'est répercuté de plus en plus lourdement sur la section de fonctionnement, pesant aussi bien sur la CAF brute que sur la CAF nette. En revanche, comme l'a indiqué la commune dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, les charges d'intérêt ont diminué de plus de 17 % entre 2016 et 2017 (de 298 115 € à 254 700 €) ce qui a permis d'atténuer la charge représentée par ce poste sur la section de fonctionnement.

### 4.1.4 Le financement de l'investissement

Le besoin de financement significatif de Roscoff a été principalement couvert par le recours à l'emprunt.

---

<sup>39</sup> Dépenses diverses pour assurer le bon fonctionnement des services : achats de matériel de bureau, entretien des équipements, frais d'assurance, location de locaux ou d'équipements etc.

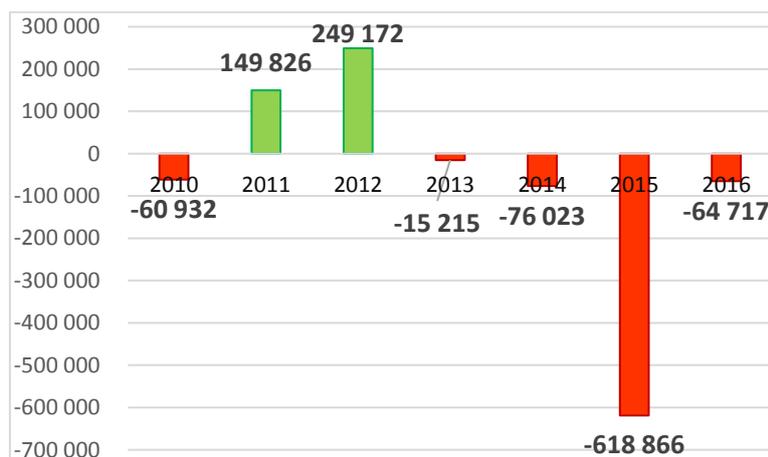
<sup>40</sup> Charges à caractère général hors impôts et taxes.

#### 4.1.4.1 CAF nette

Une CAF nette<sup>41</sup> négative signifie que les ressources issues du fonctionnement courant se révèlent non seulement indisponibles pour financer l'investissement mais aussi insuffisantes pour couvrir entièrement le remboursement du capital emprunté. C'est le cas à Roscoff où l'épargne nette devient négative à partir de 2013.

Les CAF nettes 2015 et 2016 sont négatives sous l'action de facteurs conjoncturels. Ainsi, en 2015, l'épargne nette est affectée par des remboursements anticipés d'emprunt à hauteur de 850 000 €. Or, si ces remboursements anticipés ont pour effet de dégrader la CAF nette de l'année, ils contribuent à l'allègement, en l'absence de tout nouvel emprunt, de la charge de la dette des exercices postérieurs, rehaussant donc mécaniquement l'épargne nette future de la commune. En 2016, la CAF nette est minorée pour les mêmes raisons que la CAF brute (cf. *supra*).

**Graphique n° 3 : Epargne nette (en euros)**



Source : Données des comptes de gestion

Les dépenses d'équipement sont financées à la fois par la CAF nette, lorsqu'elle est positive, et par les recettes d'investissement<sup>42</sup>. Alors que la CAF nette s'érode à partir de 2013, les dépenses d'équipement tendent, quant à elles, à augmenter, passant de 878 221 € par an sur la période 2010-2013 à 1 250 628 € sur la période 2014-2016.

Aussi, la charge représentée par les dépenses d'équipement est-elle allée croissant alors même que la CAF disponible pour les financer s'amenuisait.

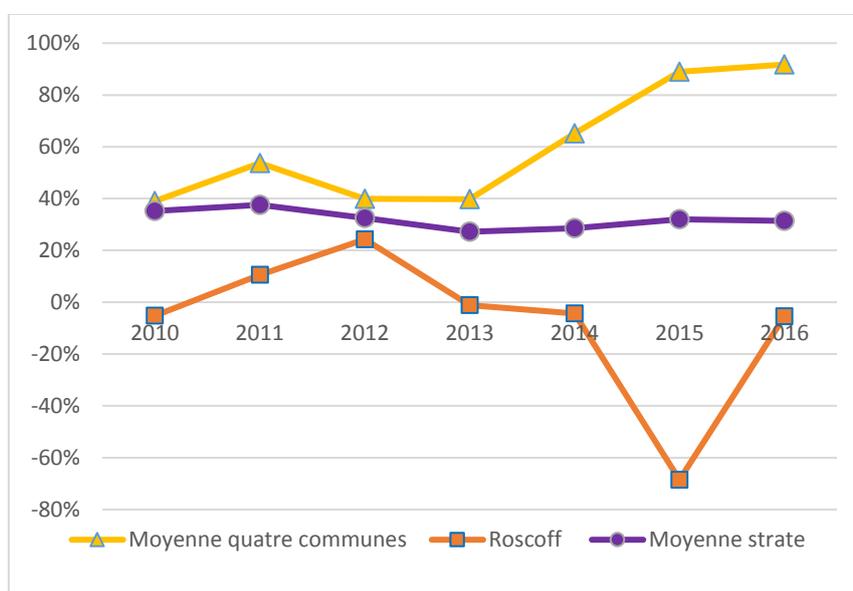
<sup>41</sup> La CAF nette (ou épargne nette) exprime la capacité de la commune à autofinancer ses dépenses d'investissement une fois l'annuité en capital de la dette remboursée. Par construction, l'épargne nette est égale à la capacité d'autofinancement (CAF) brute diminuée de l'annuité en capital de la dette.

<sup>42</sup> Emprunt, subventions d'investissement reçues, cessions d'immobilisations, FCTVA.

## 4.1.4.2 Mise en perspective de la CAF nette et des dépenses d'équipement

Les communes de la strate démographique de Roscoff et les quatre communes bretonnes similaires affichent respectivement un ratio « CAF nette sur dépenses d'équipement<sup>43</sup> » de 32 % et de 60 % (voir graphique n° 4). Avec un ratio inférieur à zéro (-6 %) sur la période 2010-2016, Roscoff se singularise par la fraction modique de ses dépenses d'équipement couvertes par son fonctionnement courant, les excédents de fonctionnement étant même insuffisants pour couvrir le remboursement des emprunts.

**Graphique n° 4 : CAF nette rapportée aux dépenses d'équipement (en %)**



Source : Comptes individuels des communes (site internet DGCL) après retraitement pour 2016<sup>44</sup>

Cette faiblesse structurelle de la CAF nette de Roscoff restreint considérablement les ressources hors-emprunt disponibles pour financer les dépenses d'équipement. Le mode de financement des investissements communaux, ainsi que leur niveau, doivent par conséquent nécessairement évoluer.

<sup>43</sup> Il montre dans quelle mesure la commune de Roscoff autofinance ses dépenses d'équipement à l'aide des ressources issues de son fonctionnement courant.

<sup>44</sup> Par souci d'homogénéité, les 850 000 € de remboursements anticipés d'emprunt effectués en 2015 n'ont pas été retraités.

#### 4.1.4.3 Un besoin de financement majoritairement couvert par l'emprunt

Sur la période 2010-2016, la capacité d'autofinancement de l'investissement<sup>45</sup> de Roscoff s'est élevée à 50 % ce qui signifie que la moitié des investissements réalisés n'ont pas été financés par des ressources propres (c'est-à-dire hors emprunt) de la commune. Pour couvrir son besoin de financement<sup>46</sup>, Roscoff a donc recouru abondamment à l'emprunt et, en 2014, a massivement mobilisé son fonds de roulement<sup>47</sup>.

Un besoin de financement ne peut être couvert que par deux moyens : le recours à l'emprunt et/ou un prélèvement sur le fonds de roulement. Or, excepté en 2012 et en 2014, la commune a souscrit davantage d'emprunts nouveaux que le requérait son besoin de financement afin de reconstituer son fonds de roulement. Par conséquent, la mobilisation nette du fonds de roulement ne joue, excepté en 2014, qu'un rôle très minoritaire dans la couverture du besoin de financement. De 2010 à 2016, 613 822 € d'emprunts nouveaux ont été mobilisés annuellement en moyenne pour couvrir à la fois le besoin de financement de la commune et, pour cinq exercices sur sept, reconstituer le fonds de roulement.

#### 4.1.5 Un niveau d'endettement élevé

##### 4.1.5.1 Dette agrégée

Les budgets annexes, qui permettent d'isoler un service pour déterminer son coût réel, sont au nombre de quatre en 2017<sup>48</sup>. L'encours de dette 2016 se répartissait comme suit : 7,9 M€ sur le budget principal, 1,2 M€ sur le budget annexe assainissement, 242 000 € sur le budget annexe du vieux port, 217 000 € sur le budget annexe eau et 204 000 € sur le budget annexe camping de Perharidy.

L'encours agrégé<sup>49</sup> de la dette communale atteignait donc 9,8 M€ en 2016. Sur ce montant total, 12 % était porté par le budget assainissement et 7 % par les trois autres budgets annexes.

---

<sup>45</sup> Ratio entre le financement propre disponible et les dépenses d'équipement.

<sup>46</sup> Le besoin de financement est égal à la différence entre le montant du financement propre disponible et celui des investissements.

<sup>47</sup> Un fonds de roulement positif signifie que les ressources de long-terme sont supérieures aux emplois de long-terme. La mobilisation du fonds de roulement passe par une réduction des ressources de long-terme (par exemple l'endettement) et/ou une diminution des emplois de long-terme.

<sup>48</sup> Le budget annexe lotissement communal a été clôturé en 2016.

<sup>49</sup> L'endettement des différents budgets de la commune n'est pas présenté sous forme consolidé. En effet, le budget principal et les budgets annexes qui retracent l'activité d'un service public à caractère industriel et commercial (SPIC) ne sont pas fongibles en raison des lois et règlements en vigueur.

## 4.1.5.2 Capacité de désendettement

La capacité de désendettement<sup>50</sup> permet d'appréhender la solvabilité de la commune.

**Tableau n° 10 : Capacité de désendettement par budget (en années)<sup>51</sup>**

En années	2012	2013	2014	2015	2016
Budget principal	10,3	14,9	14,5	9,4	12,3
Vieux Port	1,9	2,0	2,0	1,8	1,6
Camping	9,3	7,6	10,4	8,9	8,1
Eau	2,0	2,2	3,5	4,1	3,2
Assainissement	4,3	5,4	6,2	4,8	2,0

Source : Données des comptes de gestion

Bien que la capacité de désendettement du budget principal se soit partiellement rétablie en 2015 par rapport à 2013 et 2014, elle demeurerait à un niveau préoccupant en 2016 (12,3 ans). Néanmoins, deux éléments viennent relativiser ce score défavorable :

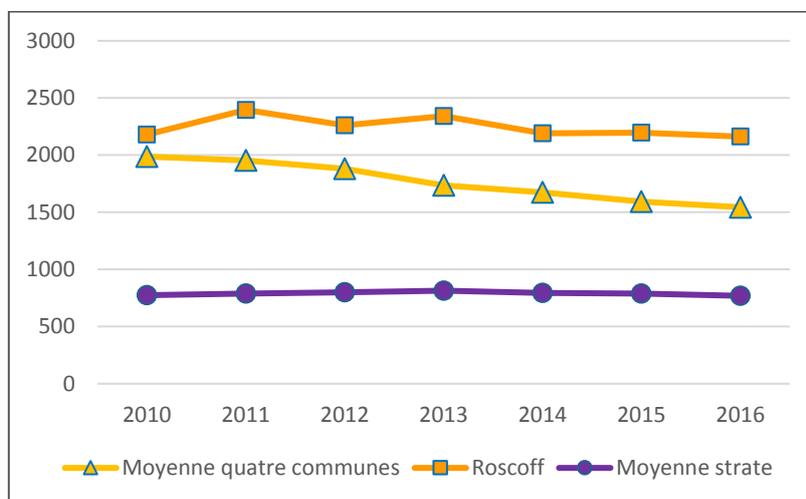
- la capacité de désendettement des budgets annexes, qui portent près d'un cinquième de l'endettement agrégé, est nettement plus favorable que celle du budget principal. C'est notamment le cas du budget annexe assainissement (12 % de la dette agrégée) ;
- la capacité de désendettement s'est fortement rétablie en 2017 (9,1 années). Cet indicateur est très sensible aux variations de la CAF brute, qui s'était dégradée en 2016 en raison de facteurs conjoncturels (cf. *supra*).

## 4.1.5.3 Endettement par habitant

Sur la période 2010-2016, l'endettement par habitant de Roscoff se distingue tant par son niveau par rapport aux communes de sa strate démographique que par sa dynamique par rapport aux quatre communes bretonnes de référence (voir graphique n° 5). Il s'établit en effet à un niveau 2,8 fois plus élevé que celui des communes de sa strate. De plus, l'écart avec les quatre communes bretonnes sélectionnées, dont l'endettement communal par habitant est inférieur d'un quart à celui de Roscoff sur la période 2010-2016, s'accroît dans la mesure où celles-ci se désendettent fortement (-22 %) tandis que l'endettement par habitant à Roscoff stagne (-1 %).

<sup>50</sup> Ce ratio indique combien d'années seraient nécessaires à la commune pour rembourser l'intégralité de ses emprunts si elle décidait de consacrer toute sa CAF brute à l'amortissement de sa dette. Plus il est bas, plus il est positif.

<sup>51</sup> En raison d'une discontinuité en 2011, la capacité de désendettement du budget principal et des cinq budgets annexes est retracée à partir de 2012.

**Graphique n° 5 : Endettement communal par habitant (en euros)**

Source : Comptes individuels des communes (site internet DGCL)

#### 4.1.6 La gestion active de la trésorerie a permis de contenir l'endettement mais est porteuse de risques pour l'avenir

##### 4.1.6.1 Abaissement du niveau de la trésorerie à partir de 2014

#### Objectif de « trésorerie zéro »

Les collectivités territoriales sont légalement astreintes à déposer tous leurs fonds libres sur un compte non rémunéré au Trésor de sorte qu'elles ne peuvent investir ces fonds. Or, il n'est pas de bonne gestion de disposer de ressources excédentaires de trésorerie par définition non rémunérées lorsque, en parallèle, une rémunération doit être versée sous forme d'intérêts de la dette pour les ressources souscrites par emprunt.

Le niveau de la trésorerie<sup>52</sup> de la commune a chuté entre 2013 et 2014. Il passe de 1 458 814 € en 2013 à 223 944 € en 2014 ce qui, en soi, constitue une évolution positive en lien avec l'objectif de « trésorerie zéro » (cf. encadré).

En outre, la mobilisation massive du fonds de roulement, à l'origine de cette forte contraction de la trésorerie, a évité à la commune de souscrire des emprunts nouveaux en 2014.

<sup>52</sup> La trésorerie désigne les ressources que la commune peut mobiliser immédiatement pour faire face à ses dépenses (paye des agents, annuités de la dette, fournitures de bureau, chauffage etc.). Si elle est trop faible ou, a fortiori, négative, la commune ne peut honorer ses engagements financiers.

En effet, maintenir le fonds de roulement<sup>53</sup> constant aurait impliqué de contracter 1,4 M€ d'emprunts supplémentaires car ceux-ci constituent le principal levier pour alimenter les ressources stables. Au demeurant, 2014 est la seule année sur la période 2013-2016 où Roscoff n'a pas souscrit d'emprunts nouveaux. Néanmoins, ce procédé a eu pour conséquence d'ancrer le fonds de roulement (FR) en territoire négatif, celui-ci s'élevant à - 800 595 € en moyenne sur la période 2014-2016, et même en-deçà d'1 M€ en 2016 (-1,024 M€).

Souhaitant procéder à une gestion plus fine de sa trésorerie, Roscoff a souscrit une ligne de trésorerie de 400 000 € en mars 2017 pour une durée d'un an. Elle apporte davantage de lisibilité et de souplesse que le contrat *revolving* précédemment utilisé pour couvrir les besoins ponctuels de trésorerie et a vocation à prémunir la commune contre des périodes infra-annuelles délicates lorsque le montant de trésorerie est bas.

#### 4.1.6.2 Une trésorerie qui trouve son origine dans les budgets annexes

A partir de 2012, la trésorerie du budget principal a été alimentée de façon croissante par les prélèvements effectués sur les disponibilités des budgets annexes. Comptablement, ces prélèvements sont retracés dans le compte de liaison 451<sup>54</sup> qui décrit les opérations de trésorerie entre le budget principal et les budgets annexes. Financièrement, ils sont intégrés au besoin en fonds de roulement (BFR)<sup>55</sup> qui alimente d'autant plus la trésorerie du budget principal que les prélèvements sur les disponibilités des budgets annexes sont hauts.

En 2010 et 2011, le compte 451 faisait état d'un apport de trésorerie du budget principal au bénéfice des budgets annexes (voir tableau n° 13). En revanche, le sens des flux de trésorerie s'inverse à partir de 2012, année où le compte 451 permet au budget principal de bénéficier d'un apport de trésorerie de 678 761 €. Sur la période 2012-2016, l'apport de trésorerie des budgets annexes au budget principal va croissant jusqu'à dépasser 1,2 M€ en 2016. Cette même année, le budget annexe du vieux port y contribue à lui seul pour 56 % (44 % pour les budgets annexe eau et assainissement).

---

<sup>53</sup> Fonds de roulement = ressource stables (dont dettes bancaires) – emplois immobilisés (bâtiments, véhicules, travaux etc.)

<sup>54</sup> Ce compte de bilan ne figure, par définition, ni au budget primitif, ni au compte administratif si bien que sa visibilité est minimale.

<sup>55</sup> Trésorerie = fonds de roulement (FR) – besoin en fonds de roulement (BFR). Le BFR correspond aux sommes nécessaires pour qu'une collectivité assure son fonctionnement courant. Un BFR positif indique un besoin de financement à court-terme et, s'il est négatif, à sa capacité de financement à court-terme.

**Tableau n° 11 : Flux de trésorerie en provenance des budgets annexes vers le budget principal retracés sur le compte 451<sup>56</sup>**

en euros	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Vieux Port	433 494	342 660	420 710	478 347	576 474	574 384	693 793
Camping	69 299	35 262	30 063	-29 870	-15 209	-2 277	-24 747
Lotissement	-310 561	-278 200	-178 200	-128 200	-78 200	-28 200	0
Assainissement	-396 877	-467 475	354 362	344 719	366 482	244 587	337 281
Eau	14 257	21 163	51 827	147 326	182 831	164 814	200 525
<b>TOTAL</b>	<b>-190 389</b>	<b>-346 590</b>	<b>678 761</b>	<b>812 322</b>	<b>1 032 377</b>	<b>953 308</b>	<b>1 206 852</b>

Source : Balance générale des comptes issue des comptes de gestion

#### 4.1.6.3 Une situation juridiquement contestable

Le principe d'autonomie financière des budgets annexes qui retracent une activité de service public à caractère industriel ou commercial (SPIC) est consacré en droit. En effet, l'article L. 2241-1 du CGCT dispose que « les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses ».

Ainsi, ces budgets n'ont vocation à être ni structurellement déficitaires, ni structurellement excédentaires car les redevances acquittées par les usagers doivent suffire à garantir l'équilibre financier du service. En vertu du principe d'autonomie financière, le reversement de l'excédent d'un budget annexe à caractère industriel et commercial, comme c'est le cas des trois budgets annexes fortement mis à contribution (vieux port, eau et assainissement), n'est admis qu'à titre subsidiaire (article R. 2221-48 du CGCT). Le Conseil d'Etat juge par ailleurs illégale une redevance artificiellement élevée afin d'être reversée au budget principal d'une commune (CE, 30 septembre 1996, *Société stéphanoise des eaux - Ville de Saint-Etienne*).

Les prélèvements sur les disponibilités des budgets annexes du vieux port, de l'assainissement et de l'eau sont rendus possibles par le caractère largement excédentaire de leurs trésoreries. A l'opposé du budget principal, la gestion de la trésorerie des trois budgets annexes ne tend donc pas vers une « trésorerie zéro », synonyme de bonne gestion, car leur trésorerie abondante sert à alimenter le budget principal. L'ampleur des prélèvements effectués via le compte 451 caractérise donc une situation de suréquilibre de ces trois budgets annexes au profit du budget de la ville. Par conséquent, ce suréquilibre, au moins dans le cas du budget de l'assainissement, pose la question du niveau des tarifs pratiqués.

<sup>56</sup> Les montants inscrits dans le tableau retracent un solde, ils ne s'additionnent donc pas d'un exercice sur l'autre. Un solde positif de X € correspond à un solde créditeur du budget principal qui indique un apport de trésorerie de X € en provenance des budgets annexes. A l'inverse, un solde négatif (débit) signifie que c'est le budget principal qui vient alimenter la trésorerie d'un budget annexe.

Le suréquilibre des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement n'est pas sans conséquence pour les habitants de Roscoff. Ainsi, alors que les taux de fiscalité y sont relativement bas et que l'augmentation de la fiscalité y a été contenue depuis 2010 (cf. *supra*), les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement ont assumé une contribution croissante à la trésorerie du budget principal. Maintenir un prix de l'eau supérieur au coût du service revient à faire payer les usagers alors qu'augmenter le taux de la fiscalité touche les contribuables (les propriétaires d'un logement dans le cas de la taxe foncière sur les propriétés bâties et les occupants d'un logement pour la taxe d'habitation). Le choix de faire peser sur les usagers du service public de l'eau la charge d'alimenter la trésorerie de la commune plutôt que de recourir au levier fiscal a pour conséquence de désavantager ceux qui résident à l'année à Roscoff. En effet, la facture d'eau étant, au moins pour partie, proportionnelle à la consommation, les usagers disposant d'une résidence principale sont davantage touchés que ceux occupant une résidence secondaire<sup>57</sup>.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué son intention de baisser de 5 % le prix de l'eau à partir de l'exercice 2019.

#### 4.1.6.4 Un procédé non pérenne

En application des dispositions actuellement en vigueur de la loi NOTRe du 7 août 2015, les budgets annexes eau et assainissement devront être transférés au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2020 à la communauté de communes du Haut-Léon communauté. Sous réserve d'une modification législative susceptible d'intervenir<sup>58</sup> d'ici cette échéance, la commune ne serait donc plus en mesure de mobiliser ces deux budgets pour alimenter sa trésorerie via le compte 451.

Le budget du vieux port recèle un enjeu spécifique. En raison des travaux à venir sur l'estacade relatés dans le chapitre de présentation de la commune, celui-ci devrait se trouver dans une situation moins favorable dans les années à venir en raison du coût prévisionnel des travaux. Il pourrait même connaître une situation structurellement déficitaire à la suite d'un emprunt servant à couvrir le coût des travaux.

Les conséquences financières de ces changements potentiels sont exposées plus en détails dans la partie prospective.

**Recommandation n° 2 : Mettre fin à la situation de suréquilibre structurel des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement.**

<sup>57</sup> En 2014, la part des résidences secondaires dans le total des logements était de 29 % à Roscoff (source : *Insee*).

<sup>58</sup> Une proposition de loi adoptée le 30 janvier 2018 à l'Assemblée nationale prévoit que si 25 % des communes membres d'une communauté de communes représentant au moins 20 % de la population délibèrent en ce sens, le transfert des compétences eau et assainissement est reporté au 1<sup>er</sup> janvier 2026.

## 4.2 L'analyse prospective

### 4.2.1 Méthodologie adoptée

#### 4.2.1.1 Les hypothèses retenues

La chambre a choisi de retenir un scénario médian qui a vocation à retracer d'une manière aussi fidèle que possible la trajectoire financière de la commune de Roscoff. Le nombre d'exercices retenus s'élève à quatre (2017-2020) afin que la prospective permette d'anticiper l'évolution des finances communales à moyen terme sans pour autant porter les prévisions jusqu'à l'exercice 2021 qui comporte de nombreuses incertitudes, notamment en raison des échéances électorales.

Les hypothèses utilisées pour bâtir le scénario médian, après échanges avec la collectivité, sont explicitées dans l'annexe 5. Les plus déterminantes d'entre elles sont les suivantes :

- S'agissant des recettes de fonctionnement :
  - Une progression relativement soutenue des ressources fiscales propres : +1,8 % par an ;
  - Une stabilité des dotations et participations (y compris de la DGF) : l'option retenue consiste à traiter une éventuelle baisse des dotations en 2019 et 2020 comme un risque extérieur pesant sur la commune (voir *infra*).
- S'agissant des dépenses de fonctionnement :
  - Une stabilité des dépenses de personnel en 2017 suivie d'une augmentation de 1 % en 2018 pour tenir compte des efforts de gestion de la commune puis une augmentation de 2,5 % en 2019 et 2020 traduisant les effets du glissement vieillesse-technicité (GVT) et de l'accord PPCR (parcours professionnels, carrières et rémunérations) ;
  - Une baisse de 1,5 % des charges à caractère général en 2017 en prolongement des efforts engagés puis une hausse de 1 % par an sur 2018-2020 pour intégrer les effets de l'inflation.

#### 4.2.1.2 Un nécessaire ajustement du fonds de roulement

Comme exposé précédemment, le financement de la trésorerie du budget principal *via* des prélèvements sur les budgets annexes ne saurait être tenu pour pérenne. Or, ces prélèvements sur la trésorerie des budgets annexes permettaient à la commune d'avoir un fonds de roulement négatif de 1 M€ en 2016 car ils rehaussaient considérablement la contribution du besoin en fonds de roulement (BFR) à la trésorerie<sup>59</sup>.

<sup>59</sup> Pour information, l'équilibre financier 2016 se présente schématiquement ainsi :

Trésorerie (150 k€) = FR (-1M€) – BFR (-1,15M€). Sans les prélèvements sur le compte 451, le BFR serait en réalité positif à hauteur de 50 k€. Or, avec un tel BFR de +50k € et à FR identique, la trésorerie aurait été de -1,05M€ en 2016.

A trésorerie inchangée, le tarissement à venir des prélèvements sur les budgets annexes, et donc du BFR, implique mécaniquement que le fonds de roulement soit au moins égal à zéro avant le 1<sup>er</sup> janvier 2020, date à laquelle deux budgets annexes particulièrement sollicités – l'eau et l'assainissement – seront plausiblement communautarisés et où il est considéré que les travaux sur l'estacade grèveront les finances du budget annexe du vieux port. Pour ces raisons, il a été retenu de lisser la hausse sur 2018 et 2019 en retenant le recours à des emprunts nouveaux<sup>60</sup> sur chacun de ces deux exercices à hauteur de 515 000 €.

#### 4.2.1.3 Deux risques significatifs

En raison du caractère plausible mais néanmoins contingent de deux risques majeurs, le choix a été fait de ne pas les intégrer parmi les hypothèses du modèle mais de calculer leur incidence éventuelle sur les résultats du scénario médian. Ces deux risques sont :

- La poursuite de la contribution des collectivités locales à l'effort de redressement des finances publiques. Pour faciliter la prise en compte de cette hypothèse, il a été choisi de retenir le levier utilisé jusqu'à présent, à savoir une baisse de la DGF, cette fois sur les exercices 2019 et 2020 en application d'une éventuelle loi de finances future. Pour estimer son impact, c'est l'évolution observée sur la période 2013-2016, au cours de laquelle cette dotation a diminué de 10 % par an en moyenne, qui est reprise. Or, une baisse de 10 % en 2019 et 2020 représenterait pour Roscoff une diminution de ressources de respectivement 55 000 € et 50 000 €.
- Les travaux sur l'estacade devraient être réalisés prochainement compte tenu de la précarité actuelle de l'ouvrage et du risque de perte des financements de la région : pour cette raison, l'échéance retenue est 2019. Pour cela, le budget annexe du vieux port devra mobiliser environ 2,3 M€. Compte tenu de la trésorerie élevée du budget annexe du vieux port (de l'ordre de 600 000 € en 2016), il serait envisageable de mobiliser d'un côté 500 000 € issus de la trésorerie et, de l'autre, de contracter un prêt de 1,8 M€. Un tel emprunt, contracté à taux fixe sur 20 ans et au taux de 2,5 %, induirait des annuités de l'ordre de 112 500 € par an.

La capacité de financement du budget annexe du vieux port s'est élevée à 66 000 € en moyenne sur la période 2013-2016. Des annuités de 112 500 € excèderaient ainsi, à tarifs constants<sup>61</sup>, de 45 500 € les capacités du budget annexe, ce qui nécessiterait une prise en charge par le budget principal à due concurrence, en 2019 et 2020<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> A emplois immobilisés inchangés, un accroissement du FR passe par une augmentation des ressources stables ce qui implique, en pratique, d'augmenter l'encours de dette.

<sup>61</sup> Il semble difficilement praticable d'augmenter les tarifs du port étant donné le pourcentage significatif de corps morts inoccupés et de la concurrence du port de Bloscon.

<sup>62</sup> Bien que faisant l'objet d'une interdiction de principe à l'article L. 2224-2 du CGCT, la prise en charge par le budget principal des dépenses réalisées au titre d'un SPIC est admise par ce même article lorsqu'elle est justifiée par le souci de prévenir une hausse excessive des tarifs ou par la volonté de compenser des contraintes particulières de service.

## 4.2.2 Résultats de la prospective financière

### 4.2.2.1 Equilibre financier résultant du scénario médian en 2017 et 2018

Par rapport à 2016, l'amélioration de l'équilibre financier de la section de fonctionnement serait notable<sup>63</sup>. En 2017 et 2018, la CAF brute oscillerait autour de 1 M€, soit plus d'un cinquième des produits de gestion. La CAF nette, en augmentation, s'établirait quant à elle à près de 400 000 € en 2018.

**Tableau n° 12 : Evolution prospective de la CAF (scénario médian)**

	2016	2017	2018
CAF brute (en milliers d'euros)	619	1 015	1 056
CAF brute en % des produits de gestion	16	22,4	22,9
CAF nette (en milliers d'euros)	-79	349	391
CAF nette en % des produits de gestion	-2	7,7	8,5

Source : Données des comptes de gestion

La prospective financière ayant été réalisée à l'automne 2017, les données définitives de cet exercice n'étaient pas encore disponibles si bien que l'année 2017 est intégrée à l'analyse prospective. La comparaison entre les données prospectives et constatées (voir tableau n° 13) confirme le rétablissement de l'équilibre financier de la section de fonctionnement par rapport à 2016. Toutefois, le rétablissement constaté n'est pas aussi net que celui initialement prévu en raison notamment d'une baisse non anticipée de 0,9 % des ressources fiscales propres en 2017, alors qu'elles ont été très dynamiques entre 2010 et 2016. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a attribué cette diminution aux dispositions de l'article 75 de la loi de finances initiale pour 2016 qui a permis aux contribuables modestes âgés de plus de 60 ans ou handicapés de bénéficier d'une exonération sur leur taxe d'habitation 2017.

**Tableau n° 13 : Comparaison données prospectives et constatées pour 2017**

	Prospectives	Constatées
CAF brute (en milliers d'euros)	1 015	888
CAF brute en % des produits de gestion	22,4	19,8
CAF nette (en milliers d'euros)	349	198
CAF nette en % des produits de gestion	7,7	4,4

Source : outil de la chambre régionale des comptes et données du compte de gestion 2017

Ce rétablissement de la section de fonctionnement dès 2017, dans le modèle prospectif comme dans les données constatées, s'explique par la conjonction des facteurs suivants :

<sup>63</sup> Les résultats de la prospective financière sont détaillés à l'annexe n° 5.

- l'absence de baisse de la DGF ;
- le fait que Roscoff soit devenue bénéficiaire nette au FPIC à hauteur de 48 000 € en 2017 alors qu'elle y avait contribué pour près de 32 000 € en 2016 ;
- la clôture du budget annexe lotissement fin 2016 a induit un ultime prélèvement du budget principal de plus de 184 000 €.

#### 4.2.2.2 Incidence financière d'une matérialisation des deux risques identifiés

Le tableau n°14 compare l'évolution des indicateurs financiers principaux en l'absence et en présence des deux risques potentiels identifiés précédemment (effort demandé aux collectivités territoriales par l'Etat et travaux sur l'estacade, avec un effet en 2019 et en 2020).

**Tableau n° 14 : Comparaison des résultats (avec ou sans la réalisation des deux risques identifiés)**

	2016		2019	2020
CAF brute en % des produits de gestion	16	Scenario médian	22,3	22
		Deux risques inclus	20	19
CAF nette en % des produits de gestion	-2	Scenario médian	8,5	6,8
		Deux risques inclus	6,4	3,5
Encours de dette (en milliers d'euros)	7 616	Scenario médian	8 241	7 573
		Deux risques inclus	8 344	7 830
Capacité de désendettement (en années)	12,3	Scenario médian	7,9	7,3
		Deux risques inclus	8,9	8,9

Source : données des comptes de gestion

L'impact sur la CAF brute se révèle relativement faible. En revanche, la CAF nette serait fortement affectée en 2020, passant de 6,8 % à 3,5 % des produits de gestion. En dépit d'une CAF brute élevée, Roscoff verrait sa CAF nette s'éroder, témoignant du poids des annuités en capital de la dette.

En matière d'endettement, un contraste se fait jour entre les deux *scenarii*. En l'absence de matérialisation des deux risques, l'encours de dette diminue faiblement par rapport à 2016 et, surtout, la capacité de désendettement reste inférieure à huit années, soit sensiblement mieux que la valeur relevée sur la période 2010-2016 (voir annexe n° 6). A l'inverse, si les deux risques venaient à se réaliser, l'encours de dette s'accroîtrait et la capacité de désendettement se dégraderait (8,9 années en 2020). En outre, la CAF nette connaîtrait une chute brutale entre 2019 et 2020, obérant le financement propre disponible de la commune. Pour autant, même si ces deux risques venaient à se matérialiser simultanément, la commune serait mieux à même de maîtriser son endettement en 2020 qu'elle ne l'était sur la période 2010-2016, comme en témoigne le rétablissement de la capacité de désendettement.

## **5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

En 2016, la masse salariale représentait 59 % des dépenses de fonctionnement de Roscoff ; les ressources humaines constituent ainsi le premier poste de dépenses de la commune. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a expliqué que ce niveau est à mettre en relation avec la gestion en régie de nombreuses compétences (restauration municipale, activités périscolaires, entretien de la voirie et des espaces verts), plutôt que de recourir aux services d'entreprises privées.

L'examen de la gestion des ressources humaines permet d'aborder les conditions de travail des agents de la collectivité, le régime indemnitaire en vigueur ainsi que la durée annuelle du temps de travail.

### **5.1 L'organisation des services et l'évolution des effectifs**

#### **5.1.1 L'organisation des services**

La gestion des ressources humaines (GRH) repose sur un agent, placé sous la responsabilité de la gestionnaire budgétaire et comptable. Les arbitrages sont effectués par le directeur général des services (DGS) et/ou le bureau municipal, selon les sujets. Cette organisation repose donc sur une grande polyvalence des agents, présente dans tous les secteurs, qui permet une rationalisation du budget et de l'organisation RH.

L'organigramme est constitué de trois services directement pilotés par le DGS et de sept pôles de densité variable (exemple : services techniques - 23 agents et restauration scolaire - 2 agents) ; la secrétaire de direction, outre le secrétariat du DGS, assume également la responsabilité de l'état civil, de l'accueil et de l'urbanisme<sup>64</sup>. Le DGS a quant à lui sous sa responsabilité directe le service communication (un agent), celui des sports et loisirs (deux agents) et le service culturel (deux agents également).

#### **5.1.2 Les effectifs**

Le bilan social 2015 fait état d'un effectif permanent<sup>65</sup> de 55 agents, dont un seul non titulaire, auquel il convient d'ajouter trois agents affectés aux besoins non permanents (emplois occasionnels, saisonniers). Ces données sont en léger retrait par rapport à celles du bilan social 2013 (57 agents permanents).

---

<sup>64</sup> Accueil de premier niveau, la compétence ayant été transférée à la communauté de communes.

<sup>65</sup> Tous temps de travail confondus.

La moitié environ des personnels se situe dans la tranche 45-54 ans, soit un peu au-dessus de la moyenne d'âge des collectivités comparables<sup>66</sup>. Ce sont le pôle technique (23 agents) et le service enfance-jeunesse (9 agents) qui comptent les effectifs les plus importants.

Les agents relèvent très majoritairement de la catégorie C. Leur proportion au sein de l'effectif (84 %), de même que le niveau d'encadrement (catégorie A : 4 % ; catégorie B : 12 %) se situent dans la moyenne des communes de taille similaire.

## 5.2 La gestion du capital humain

### 5.2.1 L'effort de formation

Les agents de la collectivité occupant un emploi permanent ont pu bénéficier en 2015<sup>67</sup> de 3,8 jours de formation en moyenne (pour un total de 226 jours), en baisse par rapport à 2013<sup>68</sup> (4,5 jours en moyenne pour un total de 270 jours). Les services de la commune expliquent cette situation par la moindre organisation de formations sur place par le centre de gestion.

### 5.2.2 L'évaluation des agents et la politique d'avancement de grades et d'échelon

L'évaluation des agents est réalisée au travers de fiches uniformisées, relativement complètes et détaillées, de six pages. Elles recensent l'appréciation de la manière de servir par le responsable hiérarchique, les vœux exprimés par l'agent quant à son évolution au sein de la collectivité ainsi que les objectifs fixés, les résultats obtenus et les formations à envisager.

La chambre a procédé à l'examen d'un échantillon de sept évaluations relatives à l'exercice 2016. Le calendrier (entretiens en janvier) est respecté et les commentaires figurant sur les fiches démontrent un véritable dialogue entre l'agent évalué et son responsable ainsi que l'existence de remarques objectives<sup>69</sup> mettant en évidence une réelle évaluation, avec des axes de progression.

---

<sup>66</sup> Cf. synthèse CNFPT des bilans sociaux 2015, communes de 50 à 99 agents : répartition hommes/femmes = 39%/61%.

<sup>67</sup> Source : bilan social 2015.

<sup>68</sup> Source : bilan social 2013.

<sup>69</sup> Exemple : « absentéisme important cette année ».

La politique d'avancement de grade repose sur des quotas d'avancement fixés à 100 % pour tous les grades, de la catégorie C à la catégorie A. L'analyse des décisions d'avancement et de promotions prises au titre de 2017 montre que la commune a proposé l'avancement des 18 agents qui remplissaient les conditions, en mettant toutefois en tête de classement ceux qui ont réussi un examen professionnel. Au vu des dossiers des agents consultés sur place, ces décisions n'appellent pas d'observation particulière, malgré leur systématisme.

## 5.3 Le coût du travail

### 5.3.1 L'évolution de la masse salariale

La masse salariale a diminué de 1,5 % en moyenne annuelle entre 2013 et 2016 (voir tableau n° 15). En corrélation avec la baisse des effectifs (deux agents), toutes les composantes de la masse salariale ont diminué, hormis le budget modeste consacré aux emplois aidés. Les dépenses de personnel par habitant s'élèvent à 585 € en 2016 ce qui correspond à un niveau intermédiaire par rapport à la moyenne de sa strate démographique (441 €) et des quatre communes bretonnes de référence (617 €).

**Tableau n° 15 : Evolution de la masse salariale 2013-2016.**

en euros	2013	2016	Variation 2013-2016	Moyenne annuelle
64111 rémunérations titulaires	1 186 364	1 148 350	-3,2%	-1,1%
64131 rémunérations non titulaires	131 651	93 129	-29,3%	-10,9%
61161-64162-64168 emplois avenir/insertion	4 195	15 088	259,7%	53,2%
autres charges de personnel	1 010 377	970 463	-4,0%	-1,3%
TOTAL 012 brut (€)	2 332 587	2 227 030	-4,5%	-1,5%
atténuation de charges 013	174 819	164 893	-5,7%	-1,9%
<b>TOTAL 012 net (€)</b>	<b>2 157 768</b>	<b>2 062 137</b>	<b>-4,4%</b>	<b>-1,5%</b>

Source : comptes administratifs

### 5.3.2 Le régime indemnitaire

Plusieurs délibérations déterminent le régime indemnitaire applicable au personnel de la commune. Celles-ci prévoient le versement aux agents de l'indemnité d'exercice des missions des préfetures (IEMP), de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT), de l'indemnité spécifique de service (ISS), de la prime de service et de rendement (PSR), de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS), de l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS) et d'autres primes à visée spécifique, telle la prime de responsabilité dévolue au directeur général des services. Parallèlement, la commune a mis en place, à compter de 2017, le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Il viendra progressivement se substituer à l'ensemble des primes instaurées précédemment.

L'examen des délibérations et des modalités de versement de différentes primes révèle plusieurs anomalies :

- Des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (18 000 € en 2016) sont versées aux agents de catégorie B et C (40 bénéficiaires en 2016) alors que la délibération les instituant ne liste que les cadres d'emploi (adjoints administratifs, agents de maîtrise, adjoints techniques etc.), en méconnaissance de l'article 2 du décret n° 91-875 qui impose de lister les « emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit à des indemnités horaires pour travaux supplémentaires ». Au surplus, il n'existe pas d'instrument automatisé de décompte du temps de travail, lequel au demeurant n'est pas formellement défini. Enfin, les justificatifs produits par la commune ne permettent pas de s'assurer que les heures ont été effectuées à la demande du chef de service, ni validées par celui-ci. L'ordonnateur, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, a fait état de l'existence de fiches validées par les chefs de service.
- La comptabilisation et l'indemnisation (cinq agents concernés en 2016 pour un montant de 10 500 €) de jours de congés provenant des compte-épargne temps repose sur des bases fragiles en l'absence de définition du temps de travail et du dispositif, irrégulier, des congés d'ancienneté (cf. *infra*).
- Deux primes doivent être rapportées :
  - la prime<sup>70</sup> égale à une fraction de la REPP ne correspond à aucune indemnité existante dans la fonction publique territoriale, contrevenant ainsi au principe de parité ;
  - La prime « permis bateau »<sup>71</sup> a été versée en 2015. La délibération afférente est irrégulière dans la mesure où elle permet le versement d'une indemnité d'administration et de technicité (IAT) à un agent de catégorie B dont l'indice brut est supérieur à 380.

<sup>70</sup> En application d'une délibération du 1<sup>er</sup> décembre 2000.

<sup>71</sup> Instituée par une délibération du 26 décembre 2008.

- La prime de fin d'année, qui renvoie aux dispositions de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 (avantages collectivement acquis), est également irrégulière. Elle résulte en effet de quatre délibérations successives<sup>72</sup>, toutes postérieures à l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984. Or, ce type de prime ne pouvait plus être instaurée après cette date<sup>73</sup>. De plus, la délibération d'origine du 27 mars 1985 listait de manière nominative les agents bénéficiaires sans spécifier leurs fonctions, ce qui atteste de l'irrégularité d'un versement aux agents en poste aujourd'hui. Enfin, la commune, pour justifier le versement de cette prime, a produit une délibération du 27 octobre 1981. Celle-ci porte sur la transposition d'une prime attribuée aux fonctionnaires de l'Etat, « unique et exceptionnelle », dont la filiation avec la prime de fin d'année ne peut être établie. En outre, la délibération en question ne concernait que les personnels non titulaires.

La prime versée en l'état, sans lien avec l'évaluation individuelle, est fonction de l'indice des agents et subit une refaction en cas d'absence supérieure à 30 jours dans une année. Pour les agents absents moins de 30 jours, elle a représenté en 2017 un montant individuel compris entre 820 € et 4 136 €, soit 69 500 € pour l'ensemble des bénéficiaires.

**Recommandation n° 3 : A l'occasion de la mise en place du RIFSEEP, mettre fin aux irrégularités relevées sur le régime indemnitaire et abroger les délibérations relatives à la prime de fin d'année.**

## 5.4 Le temps de travail

### 5.4.1 La durée effective du travail

La délibération du 1<sup>er</sup> décembre 2000, confirmée par celle du 7 décembre 2001, fixe la durée du temps de travail de la commune de Roscoff. Elle prévoit un temps de travail différencié selon qu'il s'agit des services administratifs (32 h/semaine), techniques ou extérieurs (35 h).

Ces délibérations ne mentionnent ni le nombre de jours de congés annuels des agents ni le nombre de jours liés à la réduction du temps de travail (RTT). La durée annuelle du temps de travail qui résulte de ces délibérations, bien que prises à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001, ne peut donc être établie formellement et doit par conséquent être regardée comme irrégulière. Par la suite, une modification relevant le temps de travail des services administratifs à 35 h/semaine a été introduite par la délibération du 1<sup>er</sup> décembre 2006. Ce dispositif a enfin été complété par la délibération du 3 février 2006 mettant en place la journée de solidarité et qui consiste à demander à l'ensemble des agents de réaliser sept heures supplémentaires ou de poser un jour de RTT.

<sup>72</sup> 27 mars 1985, 14 février 1992, 5 juin 1992, 18 septembre 2003.

<sup>73</sup> Arrêt du Conseil d'Etat n° 77175 du 28 novembre 1990.

Pour déterminer le nombre de jours de congés et incidemment la durée annuelle du temps de travail, il convient de se référer à une note signée du maire, en date du 20 décembre 2000, qui apporte cette précision pour les seuls agents des services techniques.

Elle fixe les congés annuels à 30 jours et instaure des congés d'ancienneté à raison d'un jour supplémentaire par bloc de cinq ans d'ancienneté, sans d'ailleurs expliciter s'il s'agit d'ancienneté dans la collectivité ou dans la fonction publique. Les services de la commune ont indiqué que ce dispositif de congés avait été étendu à l'ensemble des agents et qu'il est en application dans toute la collectivité, bien qu'aucune note ou délibération n'en fasse état. Outre les incidences sur le temps de travail (cf. *infra*), les compte épargne temps ne reposent dès lors sur aucun fondement solide.

S'agissant des agents occupant des emplois d'encadrement ou de direction, conformément à une délibération du 7 février 2003 produite par l'ordonnateur postérieurement à l'instruction, ceux-ci travaillent 38h30 et bénéficient en contrepartie de 20 jours de RTT. En se fondant sur un nombre de 30 jours de congés annuels, au demeurant non acté par une délibération, la durée annuelle qui en résulte est de 1 563 heures. La durée de travail des cadres se situe donc à un niveau inférieur au plancher légal de 1 607 heures, à l'instar des autres agents.

Sur la base de 30 jours de congés annuels et d'une durée hebdomadaire de travail de 35 heures, la durée annuelle du travail s'élève à 1 567 heures pour les agents de catégorie C, journée de solidarité comprise, et à 1 563 heures pour les agents de catégorie A et B, soit un écart de l'ordre de 40 heures par rapport à la durée légale. Avec un effectif de 55 agents, cela représente pour la commune l'équivalent de 1,4 ETP, soit 42 000 €/an.

Les congés d'ancienneté engendrent au demeurant un coût supplémentaire. En prenant une hypothèse basse de deux jours de congé d'ancienneté par agent, le nombre total de jours de congés accordés dans ce cadre, pour un effectif de 55 agents, s'élève à 110 jours, soit 770 heures par an. Sur la base de 1 607 heures annuelles, cela représente l'équivalent de 0,5<sup>74</sup> ETP, soit 14 000 €/an<sup>75</sup>.

**Recommandation n° 4 : Mettre fin au dispositif irrégulier des congés d'ancienneté.**

**Recommandation n° 5 : Appliquer la durée légale du temps de travail fixée à 1607 heures par an.**

<sup>74</sup> 770 heures / 1 607 heures = 0,48 agent.

<sup>75</sup> Pour un coût moyen de 30 000 €, 0,48 x 30 000 = 14 400 €.

### 5.4.2 Les autorisations spéciales d'absence et les modalités de décompte des congés

L'article 59 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit l'octroi d'autorisations d'absence à l'occasion d'événements familiaux, sans en fixer la durée. Les autorisations accordées par la commune à ses agents peuvent être évaluées par rapport à la situation des personnels de la fonction publique d'Etat.

Le régime appliqué par Roscoff, qui découle de la délibération du 21 mai 2010, est ainsi plus favorable que celui des agents de la fonction publique d'Etat, excepté dans deux cas sur treize.

### 5.4.3 L'absentéisme

L'analyse des bilans sociaux met en évidence une augmentation sensible de l'absentéisme pour maladie ordinaire. Celui-ci a ainsi plus que doublé en deux ans, passant de 8,9 jours en 2013 à 19,4 jours en 2015 par agent<sup>76</sup> en moyenne. Le coût de l'absentéisme pour maladie ordinaire peut être évalué à 108 000 €<sup>77</sup>, soit l'équivalent de près de 3 ETP/an<sup>78</sup>.

L'absentéisme dû aux accidents du travail est lui en recul (0,7 jours d'arrêts en 2015 contre 3,8 jours en 2013 en moyenne par agent). Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a souligné les efforts réalisés, en lien avec le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), pour prévenir les accidents du travail. Il impute à ces efforts la baisse marquée de l'absentéisme dû aux accidents du travail.

## 6 L'ACHAT PUBLIC

L'achat public représente à la fois un enjeu en termes de régularité, eu égard notamment au respect des règles de mise en concurrence et d'accès à la commande publique, mais aussi de gestion puisque les achats constituent un poste de dépenses important permettant de satisfaire les besoins de la commune en fournitures, travaux et services lorsqu'elle ne les assure pas elle-même. Les procédures suivies par la commune de Roscoff se conforment globalement au droit de la commande publique même si les critères de notation des offres gagneraient toutefois à être précisés.

---

<sup>76</sup> Fonctionnaires et contractuels.

<sup>77</sup> Jours absence MO x coût moyen agent = jours absence MO x (masse salariale / nb. agents) / 365 jours = 1 049 x (2 062 137 / 55) / 365 = 107 755 €.

<sup>78</sup> Coût absentéisme 2015 / coût agent par an = 107 755 / 37 493 = 2,9 agents.

## **6.1 La maîtrise du processus d'achat**

### **6.1.1 L'organisation de la commande publique**

La commune de Roscoff ne dispose pas de service dédié exclusivement aux achats publics. La définition des besoins est réalisée par les services acheteurs concernés qui se réfèrent à un guide interne pour décider du mode de passation approprié. En cas de doute, le directeur des services techniques (DST) fait office de personne « ressources » pour aiguiller les services vers les procédures à suivre.

Cette organisation souple apparaît adaptée compte tenu de la place relativement restreinte de la commande publique dans l'activité de la commune. En 2016, Roscoff a passé douze marchés à procédure adaptée (MAPA) pour un montant total de 0,5 M€, soit 56 % des achats et charges externes de l'année. Sur la période 2013-2016, seul le contrat d'assurance, d'une durée de cinq ans et d'un montant annuel de 91 691 €, a été passé selon une procédure formalisée.

### **6.1.2 Les outils d'aide à la passation des marchés**

La commune dispose d'un guide de la commande publique, actualisé, qui respecte le seuil d'achat direct de 25 000 € en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2015, de même que les seuils de procédure adaptée et de procédure formalisée.

## **6.2 La régularité de la passation**

La chambre a analysé les modalités de passation de six marchés publics.

### **6.2.1 Tenue des dossiers**

La tenue des dossiers des marchés publics pourrait être sensiblement améliorée. En particulier, les documents suivants étaient en règle générale manquants : avis d'appel public à candidature (AAPC), règlement de la consultation (RC), rapport attestant d'une analyse étayée des offres.

### **6.2.2 Publicité et mise en concurrence**

L'examen de l'échantillon fait apparaître un respect global des exigences de publicité et de mise en concurrence. En outre, les fichiers des mandats 2013-2016 font ressortir un respect du seuil de 25 000 € lorsque sont appliquées les notions d'opération globale pour les investissements et de besoin homogène pour le fonctionnement.

### 6.2.3 Analyse des offres

A l'exception du marché formalisé relatif à l'assurance de la commune qui a fait l'objet d'une assistance à la maîtrise d'ouvrage et du marché de maîtrise d'œuvre pour la construction d'une maison pluridisciplinaire de santé, les documents explicitant l'analyse des offres par la commune étaient soit absents, soit parcellaires.

S'agissant du marché de maîtrise d'œuvre relatif à la construction d'une maison pluridisciplinaire de santé, aucun des deux tableaux produits par la commune ne permet d'objectiver la méthode de notation des candidats et donc la transparence de la procédure. Or, l'examen des offres doit permettre de choisir l'offre économiquement la plus avantageuse et le choix des critères de sélection pertinents au regard de l'objet du marché revêt à cet égard une importance essentielle. Le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse dépend en effet de la bonne définition de son besoin par l'acheteur, du choix pertinent des critères qui en sont la traduction et d'une méthode rigoureuse de mise en œuvre de ces derniers.

Il convient par conséquent que la commune modifie sa pratique en la matière.

**Recommandation n° 6 : Mettre en place une procédure d'analyse des offres permettant à la commune de choisir l'offre économiquement la plus avantageuse de façon transparente.**

## ANNEXES

Annexe n° 1.	L'estacade d'embarquement pour l'île de Batz.....	51
Annexe n° 2.	Calcul de la couverture des annuités en capital par des ressources propres (budget primitif 2017) .....	54
Annexe n° 3.	Précisions méthodologiques sur les comparaisons entre communes .....	55
Annexe n° 4.	Ecart comparés de taux de fiscalité (en points de pourcentage) .....	56
Annexe n° 5.	Méthode prospective .....	57
Annexe n° 6.	Détails du scénario prospectif médian.....	61

## Annexe n° 1. L'estacade d'embarquement pour l'île de Batz

L'estacade relie le quai neuf du vieux port à la zone d'embarquement à marée basse vers l'île de Batz. Construit en 1968-1969, cet ouvrage public long de 590 m a été conçu pour la circulation piétonne ainsi que celle de véhicules légers de secours (ambulances) pour les personnes rapatriées depuis l'île de Batz.

Photo n° 1 : Estacade de Roscoff à marée basse



Source : Rapport d'étude du LERM

Les développements suivants traitent des incertitudes concernant l'ampleur des travaux à réaliser pour assurer la pérennité de l'estacade. Ils ont pour objet d'identifier le risque financier que ces travaux futurs font peser sur la commune, notamment pour contextualiser la prospective financière. En effet, l'article 5 de la convention de 1968 attribuant à Roscoff la concession du vieux port confie son entretien au concessionnaire.

## **Le diagnostic formulé en 2011**

A la suite d'une dégradation visuelle de l'ouvrage, une société a produit en 2011 un rapport d'inspection pointant plusieurs désordres dans cet ouvrage (défaut de tension des câbles qui retiennent les poutres de l'ouvrage, corrosion de l'acier des piles, fissures des joints) de nature à limiter ses conditions d'usage. De ce fait, la société préconisait de ne pas dépasser une charge d'exploitation de 300 kg/m<sup>2</sup> sur cet ouvrage initialement conçu pour supporter jusqu'à 600 kg/m<sup>2</sup>.

Une charge d'exploitation maximale de 300 kg/m<sup>2</sup> ne permettant plus de faire passer des véhicules de secours à destination de l'île de Batz et la pérennité de l'ouvrage lui-même se trouvant menacée, la société prévoyait des travaux de réparation s'élevant à 4,27 M€ TTC (3,7 M€ HT). Selon elle, ce montant s'explique non seulement par des désordres dus au passage du temps mais aussi par des « défauts majeurs de conception de l'ouvrage ».

## **Solution « passerelle tout bois »**

Dans le cadre de la restructuration de l'estacade, l'architecte des bâtiments de France a demandé à la commune d'estimer le coût d'une solution « passerelle tout bois ». Dans les grandes lignes, il s'agissait de substituer de l'azobé (bois non putrescent) au béton pour plusieurs éléments de l'ouvrage (charpente, plancher, garde-corps). L'étude de faisabilité réalisée en mars 2014 par l'entreprise agissant en tant que maître d'ouvrage chiffrait à pas moins de 9,82 M€ TTC le coût total des travaux induits par cette solution dont plus de 754 000 € au titre de la démolition d'une partie de l'ouvrage actuel.

Le département du Finistère, alors autorité concédante du vieux port, a alors fléché 1,7 M€<sup>79</sup> (50 % de 3,75 M€) pour les travaux sur l'estacade tandis que la communauté de communes du Pays Léonard et la commune de l'île de Batz avaient refusé de contribuer au financement. Par conséquent, la commune de Roscoff pouvait être amenée à mobiliser des ressources tout à fait considérables au regard de ses moyens pour réparer l'estacade.

A ces difficultés de financement se sont ajoutées des contraintes architecturales. Dans un courrier du 10 août 2016, un architecte des bâtiments de France a informé le maire de Roscoff que la solution proposée ne saurait être considérée comme de simples réparations compte tenu des modifications qui seraient apportées tant à l'aspect général qu'au système constructif de l'ouvrage. L'architecte en tirait la conclusion qu'un marché de maîtrise d'œuvre de conception d'une nouvelle estacade devrait être lancé.

En raison de ces obstacles tant financiers que juridiques, la solution passerelle tout bois a été abandonnée.

---

<sup>79</sup> Ces 1,7M€ devaient couvrir près de 50 % des 3,75 M€ de travaux HT annoncés par Arcadis.

## L'intervention de la région

En application de la loi Notre, la région Bretagne est devenue autorité concédante du vieux port de Roscoff au 1<sup>er</sup> janvier 2017. A ce titre, elle a commandé une expertise complémentaire sur l'état de l'estacade au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema<sup>80</sup>).

La publication du rapport d'expertise du Cerema intervient en juin 2017. Se montrant circonspect à l'égard du diagnostic réalisé en 2011, le Cerema a revu à la hausse la charge d'exploitation maximale de l'ouvrage. Par conséquent, il a admis l'accès à l'estacade non seulement aux piétons (sauf foule dense) mais aussi aux véhicules légers de moins de 1,5 t et, ponctuellement, aux véhicules de moins de 3,5 t (notamment véhicules de secours). Pour autant, la commune reste prudente et ne fait plus circuler de véhicules, à l'exception d'un *quad*, sur l'estacade.

## Perspectives financières

En prenant un montant évaluatif de 4 M€ pour les travaux sur l'estacade, dont 1,7 M€ seraient pris en charge par la région qui se substituerait au département en application de la loi NOTRe, la commune serait amenée à financer 2,3 M€.

Les travaux de l'estacade font peser un risque indirect mais significatif sur le budget principal. D'une part, le budget annexe du vieux port ne pourrait plus être mobilisé pour alimenter la trésorerie du budget principal alors qu'il y contribue massivement. D'autre part, si un emprunt lourd devait être contracté sur ce budget annexe, les ressources d'exploitation du vieux port pourraient se révéler insuffisantes pour amortir les annuités. Dans un tel cas de figure le budget principal pourrait être amené à prendre à sa charge une partie des annuités, intervention admise au 2<sup>o</sup> de l'article L. 2224-2 du CGCT.

---

<sup>80</sup> Statutairement, le Cerema est un EPA sous la tutelle conjointe du ministère de la cohésion des territoires et du ministère de la transition écologique et solidaire.

## Annexe n° 2. Calcul de la couverture des annuités en capital par des ressources propres (budget primitif 2017)

RESSOURCES PROPRES (en€)						
<b>Ressources propres sur exercices antérieurs</b>					<b>Diminution des ressources propres</b>	
001 (en débit ou en crédit) Résultat d'investissement reporté	-2 088 462				Dépenses imprévues	0
1068 Excédent de fonctionnement capitalisé	617 576				D 1021 dotations	0
1064 Réserves réglementées	0				D 10229 Reprise sur FCTVA et autres fonds globalisés (102291, 102296, 202297 et 102298)	0
<b>Ressources propres de l'année externes</b>					D 1068 Excédent de fonctionnement capitalisé reversé à la section de fonctionnement lors des dérogations	0
1021 dotations	0				D 14 Provisions réglementées	0
R 10222 F.C.T.V.A	160 000				D 15 Provisions pour risques et charges (1)	0
R 10224 Versement PLD (RAR compris)	0				D 26 Participations et créances rattachées à des participations	0
R 10225 Participation pour dépassement de COS (RAR compris)	0				D 27 Autres immobilisations financières	0
R 10226 Taxe d'aménagement (RAR compris)	35 000				D 28 amortissements des immobilisations (reprises)	0
R 10228 Autres fonds globalisés	0				D 29 Provisions pour dépréciation des immobilisations (1)	0
R 138 Autres subventions d'investissement non transférables (RAR compris) De manière générale, subventions non affectées	0				D 39 Provisions pour dépréciation des stocks et en-cours (1) D. 391, 393, 394, 395	0
<b>Ressources propres de l'année internes</b>					D 49 Provisions pour dépréciation des comptes de tiers (1)	0
R 15 Provisions pour risques et charges (1)	0				D 59 Provisions pour dépréciation des comptes financiers (1)	0
R 169 Primes de remboursement des obligations	0				<b>Ressources propres totales</b>	<b>-204 768</b>
R 26 Participations et créances rattachées à des participations	0					
R 27 Autres immobilisations financières	0				<b>ANNUITES EN CAPITAL DE LA DETTE (en€)</b>	
R 28 Amortissement des immobilisations	195 000		-		D16 Capital à prendre en compte	690 000
R 29 Provisions pour dépréciation des immobilisations (1)	0		-		16449 tirage sur trésorerie	0
R 39 Provisions pour dépréciation des stocks et en-cours (1) R. 391, 393, 394, 395	0		-		165 dépôts et cautionnements	0
R 481 Charges à répartir sur plusieurs exercices	0		-		166 refinancement de dette	0
R 49 Provisions pour dépréciation des comptes de tiers (1)	0		-		1676 Dette envers locataires	0
R 59 Provisions pour dépréciation des comptes financiers (1)	0		-		1675 Dette envers METP	0
R 024 Produits des cessions d'immobilisations	0		-		1687 Autres dettes	0
021 Virement de la section de fonctionnement	876 118		-		Remboursement anticipé d'annuité d'emprunt	0
					<b>TOTAL</b>	<b>690 000</b>
					Ressources propres - remboursement en capital des annuités d'emprunt	894 768

### **Annexe n° 3. Précisions méthodologiques sur les comparaisons entre communes**

Le présent rapport compare Roscoff à deux ensembles complémentaires. D'une part, la comparaison avec la strate démographique de Roscoff (de 3 500 à 5 000 habitants) permet de la situer par rapport à un nombre élevé de communes ce qui tend à neutraliser leurs spécificités en raison de la loi des grands nombres. Toutefois, ce dernier ensemble demeure très hétérogène alors même que Roscoff se distingue par sa démographie et par la prégnance du tourisme. D'autre part, Roscoff est comparé à quatre communes présentant des caractéristiques proches au plan démographique, social, économique et financier afin de mieux appréhender les particularités de Roscoff.

L'échantillon retenu à des fins de comparaison avec Roscoff comprend Bénodet (29), Plouescat (29), Saint-Quay-Portrieux (22) et Carnac (56). Les similitudes qu'elles présentent avec Roscoff sont :

- L'importance du tourisme comme en témoigne le pourcentage de résidences secondaires qui dépasse 25% dans chaque commune. Elles ont donc en commun de bénéficier d'un supplément de ressources lié aux flux touristiques mais également de supporter les sujétions qui en découlent en termes d'équipements collectifs ;
- la présence d'un casino, pourvoyeur de ressources pour la municipalité ;
- une population comprise entre 3000 et 4500 habitants accompagnée d'une tendance démographique baissière (à l'exception de Bénodet) de 2010 à 2016 ;
- l'absence de charges de centralité au sein de leur EPCI d'appartenance ;
- des ménages relativement aisés : dans chacune des cinq communes, à l'exception de Plouescat, la médiane du revenu disponible par unité de consommation était plus élevée que la moyenne métropolitaine en 2013.

**Annexe n° 4. Ecart comparés de taux de fiscalité<sup>81</sup> (en points de pourcentage)**

		2010	2016	Moyenne 2010-2016
Taxe d'habitation	Ecart entre les quatre communes bretonnes et Roscoff	0,14	1,87	1,61
	Ecart entre les communes de sa strate démographique et Roscoff	1,66	2,17	1,76
Taxe foncière sur le bâti	Ecart entre les quatre communes bretonnes et Roscoff	-1,43	0,42	-0,82
	Ecart entre les communes de sa strate démographique et Roscoff	3,44	3,33	3,28

Source : DGCL

<sup>81</sup> Un chiffre positif signifie que Roscoff a un taux de fiscalité inférieur à la moyenne de l'échantillon. Par exemple, Roscoff enregistrait en 2010 un taux de taxe d'habitation de 0,14 point inférieur aux quatre communes bretonnes retenues pour leurs similitudes avec Roscoff (Plouescat, Carnac, Bénodet et Saint-Quay-Portrieux).

**Annexe n° 5. Méthode prospective****Ressources**

**Ressources fiscales propres** : la tendance observée sur la période 2013-2016 a été maintenue de 2017 à 2020. Cette hypothèse repose sur une compensation intégrale de la TH. Cependant, pour tenir compte de la mise à jour des bases nettes fiscales qui a rehaussé le niveau des recettes fiscales mais qui n'influera pas sur la dynamique à venir, le chiffre de +1,8 % a été retenu.

**Ressources d'exploitation** : les ressources d'exploitation se sont maintenues à un niveau stable sur la période 2010-2016. Néanmoins, il convient d'inclure les effets de la réforme du stationnement payant à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. L'amende de police de 17 € sera dépenalisée et remplacée par une redevance domaniale qui entre donc dans la catégorie des ressources d'exploitation.

En retenant une redevance fixée à 20 € par la municipalité et en s'appuyant sur les 700 verbalisations de véhicules à Roscoff infligées pour défaut de paiement en zone horodateur en 2016, on obtient :  $700 \times 20 = 14\,000$  €. Pour intégrer ce dernier montant, les recettes d'exploitation, qui étaient de 233 000 € en 2016, ont été rehaussées de 6 % en 2018.

**Dotations et participations 2017** : entre 2015 et 2016, la baisse a été marquée  $[(805251-979631)/979631] \times 100 = -8,9$  % mais il a été décidé d'inscrire 0 % sur la période 2017-2020 compte tenu de l'annonce du gouvernement de ne pas réduire les dotations, au moins, pour 2018.

**Fiscalité reversée par Etat et intercommunalité:**

- 274 k€ en 2016. Pour tenir compte des 48 000 € dont Roscoff a bénéficié au titre du FPIC, une augmentation de 17,5 % a été intégrée en 2017.
- 0% en 2018, 2019 et 2020.

<b>Charges</b>
----------------

**Charges à caractère général**

- 925 000 € en 2016 ;
- -1,5 % en 2017 pour intégrer les efforts de gestion ;
- +1 % en 2018, 2019 et 2020 pour notamment tenir compte de l'inflation.

**Charges de personnel**

- 2 062 000 € en 2016 ;
- Stabilité en 2017 (pour tenir compte des efforts de gestion) et +1% en 2018 (pour intégrer la renégociation de l'assurance du personnel qui devrait représenter une économie de 30 000 €) ;
- Progression de 2,5 % par an en 2019 et 2020 pour tenir compte des effets du PPCR, de la fin des aides financières pour les contrats aidés et du GVT.

**Subventions de fonctionnement versées**

- 63 000 € en 2016 ;
- Concernant les subventions aux associations : montant inchangé sur les quatre exercices prospectifs ;
- A partir de 2018, une subvention de 2 000 € au CCAS est intégrée en raison du déséquilibre croissant de sa section de fonctionnement. Une hausse de 3,2 % est donc inscrite en 2018.

**Autres charges de gestion**

- 437 000 € en 2016 ;
  - Structurellement, le poste dit des autres charges de gestion se décompose comme suit :
    - 130 000€ pour les autres contingents et participations (moyenne 2013-2016) ;
    - 0 € : prise en charge du déficit des budgets annexes à caractère administratif (cf. clôture du BA lotissement en 2016) ;
    - 115 000 € indemnités des élus ;
    - 1000 € : autres frais des élus ;
- = 246 000€

Il a donc été choisi d'inscrire 246 000 € en 2017 et de garder les mêmes montants jusqu'à l'exercice 2020.

<b>Principales hypothèses en valeur</b>
---

**Nombre d'habitants**

- -1 % par an sur 2017, 2018 et 2019
- 0 % en 2020

L'évolution du nombre d'habitants n'a qu'une valeur indicative dans *ANAFI prospective*.

**Emprunt**

- **Remboursement de la dette ancienne en capital** : les chiffres sont issus du plan d'extinction de la dette ;
- **Intérêts de la dette ancienne** : les chiffres sont repris à partir du plan d'extinction de la dette ;
- **Taux** : 2,5 % qui intègre le risque de remontée des taux d'intérêts à moyen-terme ;
- **Durée** : 18 années qui correspondent à la durée d'extinction de la dette.

**Taxes locales d'équipement**

- La TLE (10223) étant supprimée et la taxe d'aménagement (10226) s'élevant à 27 962 € en 2016, le montant de 28 000 € a été inscrit sur chaque exercice.

**Subventions d'investissement reçues**

- Afin de tenir compte de la situation financière difficile des financeurs, de l'ingénierie à maîtriser pour constituer des dossiers de subventions et du risque de percevoir les subventions avec un décalage dans le temps et donc en dehors de la période prospective, la proportion de dépenses d'investissement couvertes par des subventions dans la prospective sur 2017-2020 est de 25 % (sachant qu'elle s'établissait à 13,6 % en moyenne sur la période 2013-2016) ;
- Pour le centre nautique, qui est la principale opération figurant au PPI : le pourcentage retenu correspond à la moyenne entre la couverture dans le passé (13,6 %) et prévue (51 %). Il s'établit donc à  $(51 \% + 13,6 \%) / 2 = 32 \%$  ce qui représente 480 000 € ;
- S'agissant du trésor de l'église et de la chapelle S<sup>te</sup>-Barbe, les pourcentages sont respectivement de 70 % (soit 140 000 €) et de 50 % (soit 30 000 €).

**Produits de cession**

- 10 000 € par an ;

### **Dépenses d'équipement**

- Reprise des données du budget primitif en 2017 et du PPI pour 2018-2020 ;
- Le document de travail reste le premier PPI car il a été validé mais le projet du puits derrière le CNR a été exclu et le rééchelonnement des travaux du centre nautique est pris en compte ;
- 69 000 € ont été ajoutés sur chaque exercice en 2018, 2019 et 2020 afin de tenir compte des travaux en régie. Les travaux en régie se sont en effet élevés à 69 000 € en moyenne sur la période 2013-2016. Dans sa réponse, la commune a présenté un nouveau PPI comprenant un montant d'investissement inférieur de 700 000 € à celui utilisé dans la prospective pour la période 2018-2020.

### **Subventions d'équipement versées par la commune**

- En moyenne, elles se sont élevées à  $(21\,2475 + 27\,034 + 16\,000 + 14\,000) / 4 = 67\,000$  € sur la période 2013-2016 : ce montant est inscrit sur les quatre exercices de la prospective.

### **Dons, subventions et prises de participation**

- Montants négligeables sur la période 2013-2016: 0 € sur 2017-2020.

<b>Facteurs de fragilité et de risques</b>
--

### **Risques**

- Baisse des dotations en 2019 et 2020 : sur la période 2013-2016, la baisse de la DGF s'élevait à -10 % par an en moyenne. Une baisse équivalente en pourcentage se traduirait par une baisse de 55 000 € en 2019 puis de 50 000 € en 2020 ;
- Travaux de l'estacade en termes d'emprunts nouveaux : si l'on considère que les travaux sont susceptibles d'atteindre 4 millions d'euros et que la région, seul cofinanceur, ne participera qu'à hauteur de 1,7 million, alors, il resterait 2,3 millions d'euros à la charge du budget annexe du vieux port.

### **Fragilité :**

- Le fonds de roulement négatif (-1,025 M€ en 2016) du budget principal est compensé par le compte de rattachement avec les budgets annexes (-1,2 M€ en 2016). Néanmoins, la compétence eau (apport de 200 k€ en 2016) et assainissement (apport de 337 k€ en 2016) vont être transférées au Haut-Léon-communauté le 1<sup>er</sup> janvier 2020 au plus tard et la situation du vieux port pourrait se dégrader avec les travaux de l'estacade. Pour ces raisons, il convient de faire converger le FR vers 0 € à horizon 2020 : pour cela, il devrait être augmenté de 515 000 € en 2018 et en 2019.

## Annexe n° 6. Détails du scénario prospectif médian

en milliers d'euros	2017	2018	2019	2020
Produits flexibles	3 362	3 432	3 489	3 548
<i>Dont ressources fiscales propres</i>	<i>3 129</i>	<i>3 185</i>	<i>3 242</i>	<i>3 301</i>
<i>Dont ressources d'exploitation</i>	<i>233</i>	<i>247</i>	<i>247</i>	<i>247</i>
Produits rigides	1 173	1 173	1 173	1 173
<i>Dont dotations et participations</i>	<i>805</i>	<i>805</i>	<i>805</i>	<i>805</i>
<i>Dont fiscalité reversée par l'Interco et l'Etat</i>	<i>322</i>	<i>322</i>	<i>322</i>	<i>322</i>
<i>Dont production immobilisée, travaux en régie</i>	<i>46</i>	<i>46</i>	<i>46</i>	<i>46</i>
<b>= Produits de gestion</b>	<b>4 535</b>	<b>4 605</b>	<b>4 663</b>	<b>4 721</b>
Charges à caractère général	911	920	930	939
Charges de personnel	2 062	2 083	2 135	2 188
Subventions de fonctionnement	63	65	65	65
Autres charges de gestion	246	246	246	246
<b>= Charges de gestion</b>	<b>3 282</b>	<b>3 314</b>	<b>3 375</b>	<b>3 438</b>

en milliers d'euros	2017	2018	2019	2020
<b>CAF brute</b>	<b>1 015</b>	<b>1 056</b>	<b>1 040</b>	<b>1 038</b>
- remboursement en capital de la dette ancienne	666	654	586	600
- remboursement en capital de la dette nouvelle	0	12	57	116
<b>CAF nette ( c)</b>	<b>349</b>	<b>391</b>	<b>398</b>	<b>322</b>
Recettes d'investissement hors emprunt (d)	525	653	943	744
<b>Financement propre disponible (c+d)</b>	<b>874</b>	<b>1 044</b>	<b>1 341</b>	<b>1 066</b>
-Dépenses d'équipement	1 078	1 467	2 082	1 047
-Subventions d'équipement versées	67	67	67	67
-Participations financières nettes	0	515 <sup>82</sup>	515	0
<b>Capacité (+) ou besoin de financement (-)</b>	<b>-271</b>	<b>-1 005</b>	<b>-1 323</b>	<b>-48</b>

<sup>82</sup> Le paramétrage du logiciel de prospective financière a nécessité que les deux fois 515 000 € de dette supplémentaire nécessaires au rétablissement du fonds de roulement soient inscrites en participations financières nettes.

en milliers d'euros	2017	2018	2019	2020
<b>Nouveaux emprunts de l'année</b>	<b>271</b>	<b>1 005</b>	<b>1 323</b>	<b>48</b>
<b>Encours de dette</b>	<b>7 221</b>	<b>7 561</b>	<b>8 241</b>	<b>7 573</b>
<i>dont dettes antérieurement contractées</i>	<i>6 950</i>	<i>6 296</i>	<i>5 711</i>	<i>5 111</i>
<i>dont dettes nouvellement contractées</i>	<i>271</i>	<i>1 264</i>	<i>2 531</i>	<i>2 462</i>
<b>Capacité de désendettement</b> (en années)	<b>7,1</b>	<b>7,2</b>	<b>7,9</b>	<b>7,3</b>

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