



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

Communauté de communes du Pays
Bigouden Sud
(Finistère)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 21 mai 2019.

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|----|
| SYNTHÈSE | 4 |
| RECOMMANDATIONS | 7 |
| INTRODUCTION..... | 8 |
| 1 Une intercommunalité faiblement intégrée malgré quelques avancées récentes | 9 |
| 1.1 Gouvernance | 9 |
| 1.1.1 Présentation de l'organisme et de son territoire | 9 |
| 1.1.2 Des instruments de planification révélateurs d'une vision stratégique à actualiser et à affiner | 11 |
| 1.1.3 Fonctionnement institutionnel | 13 |
| 1.1.4 Le rythme de production du rapport d'activité..... | 15 |
| 1.2 Une intégration réduite entre la CCPBS et ses communes membres | 15 |
| 1.2.1 Une faible intégration financière | 15 |
| 1.2.2 Une mutualisation insuffisante | 16 |
| 1.3 Un effet-frontière préjudiciable à la cohérence et à l'efficacité de l'action publique locale | 18 |
| 1.3.1 Les bassins de vie de la CCPBS et de la CCHPB | 18 |
| 1.3.2 Des correctifs récents | 20 |
| 1.3.3 Un périmètre qui présente des faiblesses..... | 22 |
| 2 La gestion des zones d'activité économique | 23 |
| 2.1 Une répartition géographique des ZA en phase avec un territoire polycentrique..... | 23 |
| 2.2 Analyse économique et financière des implantations actuelles | 23 |
| 2.2.1 Dimension économique | 23 |
| 2.2.2 Gestion financière..... | 24 |
| 2.3 Le projet d'activités halieutiques sur la zone d'activité de Toul Car Bras | 26 |
| 2.3.1 Un projet pour accroître l'attractivité de la ZA | 26 |
| 2.3.2 Un engagement financier considérable entaché de fortes incertitudes..... | 26 |
| 3 La gestion de l'eau..... | 27 |
| 3.1 La distribution d'eau potable : un service efficace mais coûteux | 27 |
| 3.1.1 Une délégation dont la durée pourrait utilement être réduite à l'avenir..... | 27 |
| 3.1.2 Un réseau de distribution performant et bien entretenu | 27 |
| 3.1.3 Les pertes induites par le mode de prélèvement de l'eau brute et l'absence d'interconnexion..... | 28 |
| 3.2 L'assainissement des eaux usées | 29 |
| 3.2.1 Un transfert de compétences anticipé par rapport aux exigences de la loi..... | 29 |
| 3.2.2 Les conditions de transfert..... | 30 |
| 3.3 La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) | 33 |
| 3.3.1 Un territoire exposé au risque de submersion marine | 33 |

| | | |
|-------|--|----|
| 3.3.2 | Une mission pleinement exercée : la défense contre la mer..... | 34 |
| 4 | Le service de portage de repas à domicile..... | 36 |
| 4.1 | Présentation du service..... | 36 |
| 4.1.1 | Un potentiel d'usagers plus élevé qu'au niveau national..... | 36 |
| 4.1.2 | Une gestion en régie..... | 36 |
| 4.1.3 | La préparation des repas est déléguée..... | 36 |
| 4.2 | Un service en cours de structuration dans un contexte de contraction de l'activité..... | 38 |
| 4.2.1 | Contraction de l'activité..... | 38 |
| 4.2.2 | Structuration du service..... | 38 |
| 4.3 | Un équilibre financier fragile..... | 39 |
| 4.3.1 | Un résultat de fonctionnement structurellement déficitaire..... | 39 |
| 4.3.2 | Une trésorerie et des investissements faibles..... | 40 |
| 4.3.3 | Tarifcation..... | 40 |
| 5 | Qualité de la gestion comptable, budgétaire et de la commande publique..... | 41 |
| 5.1 | Qualité de l'information comptable et budgétaire..... | 41 |
| 5.1.1 | Suivi comptable..... | 41 |
| 5.1.2 | L'information budgétaire et financière délivrée à l'assemblée délibérante..... | 42 |
| 5.1.3 | Délai global de paiement..... | 44 |
| 5.2 | La gestion de la commande publique..... | 45 |
| 5.2.1 | Organisation et fonctionnement du service..... | 45 |
| 5.2.2 | L'information dématérialisée en matière de commande publique..... | 46 |
| 6 | Analyse financière retrospective et prospective..... | 47 |
| 6.1 | Le budget principal enregistre une dégradation continue de son résultat courant..... | 47 |
| 6.1.1 | Une progression des recettes de fonctionnement freinée par la baisse de la DGF..... | 47 |
| 6.1.2 | Les charges de gestion ont progressé deux fois et demi plus rapidement que les recettes..... | 48 |
| 6.1.3 | En raison du dynamisme des dépenses de fonctionnement par rapport aux recettes, la CAF brute connaît une érosion d'environ 500 000 € par an..... | 50 |
| 6.2 | La dégradation du résultat courant se répercute sur la structure du financement de l'investissement..... | 50 |
| 6.2.1 | Une CAF nette divisée par deux entre 2014 et 2017..... | 50 |
| 6.2.2 | Autres sources de financement de l'investissement..... | 51 |
| 6.2.3 | Un désendettement significatif..... | 52 |
| 6.3 | Dépenses d'investissement..... | 53 |
| 6.3.1 | Evolution des dépenses d'investissement..... | 53 |
| 6.3.2 | Typologie des dépenses d'investissement..... | 55 |
| 6.4 | Analyse consolidée..... | 57 |
| 6.4.1 | Evolution comparée de la CAF brute (consolidée, budget principal et budget annexe eau)..... | 57 |
| 6.4.2 | Un endettement consolidé en fort recul..... | 57 |
| 6.4.3 | La trésorerie..... | 58 |

| | | |
|-------|--|----|
| 6.5 | La prospective réalisée par la CCPBS | 59 |
| 6.5.1 | Indicateurs-cibles..... | 59 |
| 6.5.2 | Hypothèses directrices..... | 59 |
| 6.5.3 | Principaux résultats | 60 |
| 7 | La gestion des ressources humaines | 61 |
| 7.1 | Evolution des effectifs et des charges de personnel..... | 61 |
| 7.1.1 | Structure et répartition de l’effectif permanent | 61 |
| 7.1.2 | L’évolution des effectifs et des charges de personnel | 61 |
| 7.2 | Le temps de travail..... | 62 |
| 7.2.1 | Un temps de travail annuel induisant un surcoût considérable | 62 |
| 7.2.2 | Congés, ARTT, CET et autorisations spéciales d’absence | 63 |
| 7.2.3 | Un fort absentéisme aux conséquences notables..... | 65 |
| 7.2.4 | La prévention des risques | 67 |
| 7.3 | Une hausse de 45 % du régime indemnitaire entre 2015 et 2017 | 68 |
| 7.3.1 | Des facteurs multiples | 68 |
| 7.3.2 | Les conditions de la cristallisation de la prime de fin d’année au RIFSEEP | 70 |
| 7.4 | Activité du service des ressources humaines | 71 |
| 7.4.1 | La gestion opérationnelle | 71 |
| 7.4.2 | La gestion des emplois et des compétences | 71 |
| 7.4.3 | Le dialogue social et l’action sociale au sein de la CCPBS | 72 |
| | ANNEXES | 74 |

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Bretagne a examiné la gestion de la communauté de communes du Pays Bigouden Sud (CCPBS) à compter de 2014. Cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI), institué en 1993 et situé à la pointe du Finistère-Sud, regroupe douze communes dont la plus peuplée est celle de Pont-l'Abbé. Il comptait 38 688 habitants en 2016 (environ 100 000 en période estivale).

La CCPBS exerce de façon ancienne des compétences techniques telles que la distribution d'eau potable ou encore l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères. A compter de 2013, elle a pris de nouvelles compétences qui ont considérablement élargi son champ d'intervention (portage de repas, zones d'activité, développement touristique, petite enfance, assainissement). En raison de l'élargissement de ses compétences, la question de la gouvernance se pose avec une acuité accrue.

Un fonctionnement pénalisé par certaines faiblesses de la gouvernance

En premier lieu, les outils de planification doivent être actualisés et affinés pour véritablement remplir leur rôle. En effet, le projet de territoire n'apparaît plus à jour, singulièrement au regard des transferts de compétences intervenus depuis son élaboration. Actuellement, la CCPBS ne dispose pas non plus d'un pacte fiscal et financier, ses services indiquant néanmoins que celui-ci est en préparation.

En second lieu, l'intégration entre la CCPBS et ses communes membres reste à approfondir. D'une part, la mutualisation n'est encore que trop peu développée. Si la CCPBS se conforme à la législation dans la mesure où elle a adopté un schéma de mutualisation, force est de constater que ce document n'a pas servi de support à des mutualisations ambitieuses entre la CCPBS et ses communes membres. D'autre part, la coordination de la CCPBS avec ces dernières doit être améliorée comme l'illustre le transfert de la compétence assainissement. En effet, deux délégations ont été conclues dans ce domaine par des communes membres pour une durée de douze ans alors même qu'elles avaient été au préalable informées de la décision du transfert de la compétence, intervenu au 1^{er} janvier 2018. La CCPBS pourrait de ce fait se trouver en difficulté dans sa gestion déléguée de l'assainissement dont le contrat actuel prend fin en 2020.

Enfin, les frontières administratives de la CCPBS ne coïncident pas avec les bassins de vie du territoire. Cette disjonction a pour effet de limiter les économies d'échelle, en particulier pour les activités de réseau telles que la distribution d'eau potable ou le portage de repas à domicile. En outre, elle pose une question en terme d'équité car les bénéficiaires d'équipements publics communautaires n'ont pas nécessairement contribué à son financement.

Une gestion des services publics de réseau performante, qui peut être encore améliorée

Dans le cadre de sa compétence transférée le 1^{er} janvier 2013, la CCPBS assure en régie le portage de repas à domicile tandis que les plats sont préparés dans une cuisine centrale gérée conjointement avec l'Hôtel-Dieu de Pont-l'Abbé. Le service en charge de ce portage s'est progressivement structuré comme en témoignent la rationalisation des tournées sur la période récente et l'informatisation en cours des procédures. Néanmoins, l'information sur les usagers demeure fragmentaire alors même que le nombre de repas distribués enregistre une réduction lente mais tendancielle.

La gestion du réseau de distribution d'eau potable est performante. D'une part, le taux de fuite n'est que de 10 %, soit deux fois moins que la moyenne nationale et, d'autre part, le renouvellement des canalisations est réalisé à un rythme satisfaisant. Toutefois, ce service reste pénalisé par l'absence d'interconnexion qui résulte de choix anciens et par le mode actuel de captage qui génère des pertes importantes d'eau brute. Sur ce dernier aspect, un projet de prélèvement d'eau plus efficient est en cours d'étude.

Bien que le résultat de la CCPBS reste excédentaire en 2017, sa situation financière s'est structurellement détériorée depuis 2014.

En 2017, la section de fonctionnement de la CCPBS dégage des excédents non négligeables avec une capacité d'autofinancement (CAF) brute qui s'établit à 1,6 M€, soit 11,6 % des produits de gestion. Celle-ci connaît toutefois une érosion continue depuis 2014 si bien que son montant a été divisé par deux entre 2014 et 2017.

Une inflexion est constatée en 2018 : les excédents de la section de fonctionnement génèrent en effet une capacité d'autofinancement (CAF) brute, en progression, de 2,1 M€, soit 13,5 % des produits de gestion.

De 2014 à 2017, la section de fonctionnement connaît une augmentation plus rapide des dépenses que des recettes et une rigidification progressive de ses dépenses. Or, ces deux phénomènes concourent à réduire les marges de manœuvre de la CCPBS. En effet, les charges de personnel croissent de 7,5 % par an pour atteindre 4,6 M€ en 2017. Plus que dans l'augmentation des effectifs, la source de cette dynamique est à rechercher dans l'évolution des niveaux de rémunérations du personnel : ceux-ci augmentent en raison de l'accroissement de la proportion d'agents de catégorie A et de la hausse du régime indemnitaire.

En outre, le montant des subventions de fonctionnement est multiplié par 3,6 entre 2016 et 2017 pour atteindre 1,4 M€. Or, cette forte progression vient encore accroître la rigidification des dépenses puisqu'elle résulte principalement de la prise par la CCPBS de la compétence *développement touristique et petite enfance*.

Une trajectoire financière à conforter

L'analyse prospective conduite par la CCPBS lui permet de disposer d'une visibilité sur la trajectoire financière qu'elle souhaite avoir sur la période 2017-2021. Elle a notamment été amenée à réfléchir sur son plan pluriannuel des investissements (PPI) et les hypothèses retenues sont progressivement affinées à l'aide d'un logiciel *ad hoc*. Cette trajectoire apparaît atteignable mais est exposée à trois risques :

- la poursuite de la progression rapide des charges de personnel ;
- les conséquences encore indéterminées de la protection contre les inondations : cette mission est susceptible de générer des dépenses d'investissement lourdes, en particulier les travaux sur la rétro-digue de Combrit ;
- des coûts de fonctionnement induits par les investissements prévus.

S'agissant des ressources humaines, la durée annuelle du temps de travail s'établit à 1 547 heures, soit 60 heures de moins que la durée légale plancher fixée à 1 607 heures. Cet écart engendre un coût, en hausse depuis 2012. En raison de l'augmentation tendancielle de la rémunération moyenne par agent, la charge supplémentaire représentée par ce différentiel de 60 heures est destinée à croître.

RECOMMANDATIONS

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

| | | |
|----------------------|---|----|
| Recommandation n° 1 | : Etablir un projet de territoire doté d'un horizon temporel défini. | 12 |
| Recommandation n° 2 | : Elaborer un pacte fiscal et financier articulé au projet de territoire. | 13 |
| Recommandation n° 3 | : Adresser annuellement un rapport d'activité au maire de chaque commune membre conformément aux dispositions de l'article L. 5211-39 du CGCT. | 15 |
| Recommandation n° 4 | Faire une communication annuelle au conseil communautaire sur la mise en œuvre du schéma de mutualisation conformément à l'article L. 5211-39 - 1 du CGCT. | 18 |
| Recommandation n° 5 | : Procéder à la clôture comptable des zones d'activité de Poriguenor et Sequer Nevez..... | 26 |
| Recommandation n° 6 | : Mettre en concordance l'inventaire et l'état de l'actif..... | 41 |
| Recommandation n° 7 | : Mettre en ligne sur le site internet de la CCPBS les informations prévues à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales. | 44 |
| Recommandation n° 8 | Respecter la durée réglementaire du délai global de paiement. | 45 |
| Recommandation n° 9 | : Mettre fin à la pratique irrégulière de la CCPBS d'accorder des congés spéciaux à ses agents à l'occasion de leur départ à la retraite..... | 63 |
| Recommandation n° 10 | : Attribuer aux agents à temps partiel des jours ARTT proratisés à hauteur de leur quotité de travail, conformément à la réglementation..... | 64 |

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

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé, sur le fondement des articles L. 211-3 et L. 211-4 du code des juridictions financières, au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes du Pays Bigouden Sud (CCPBS) à compter de l'exercice 2014. Cet examen s'inscrit dans le cadre de son programme 2018.

Les lettres d'ouverture de contrôle ont été envoyées le 17 janvier 2018 à M. Raynald Tanter, ordonnateur en fonctions, ainsi qu'à M. Jean-Paul Stanzel, son prédécesseur.

L'entretien de fin de contrôle prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est déroulé le 18 octobre 2018 avec M. Tanter, en présence de la directrice générale des services, Mme Bédart, puis avec M. Stanzel, le même jour.

Le précédent contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes du Pays Bigouden Sud (CCPBS) a donné lieu à la communication d'un rapport d'observations définitives en 2014. Les recommandations qui y étaient formulées sont reprises dans le corps du présent rapport.

La chambre, lors de sa séance du 27 novembre 2018, a adopté le rapport d'observations provisoires. La communauté de communes a fait parvenir sa réponse à ce rapport provisoire le 19 février 2019. Le SIVOM Combrit S^{te} Marine Île-Tudy, destinataire d'un extrait du rapport provisoire, a communiqué ses remarques le 15 février 2019.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 21 mai 2019, a arrêté ses observations définitives.

1 UNE INTERCOMMUNALITE FAIBLEMENT INTEGREE MALGRE QUELQUES AVANCEES RECENTES

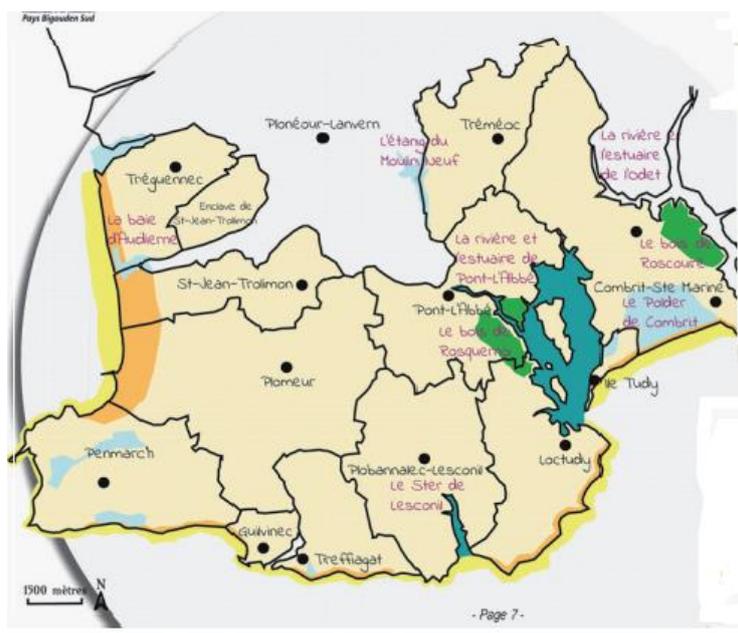
1.1 Gouvernance

1.1.1 Présentation de l'organisme et de son territoire

1.1.1.1 Un territoire littoral et excentré

Situé à la pointe du Finistère Sud, le territoire du Pays Bigouden Sud regroupe douze communes totalisant une population de 38 688 habitants¹. Deux d'entre elles abritent une population supérieure à 5 000 habitants : Pont-l'Abbé et Penmarc'h. Ce territoire, excentré, est relié par une route départementale à Quimper. La ville de Pont-l'Abbé, commune centre de la communauté de communes, ne bénéficie cependant pas d'une desserte ferroviaire avec le chef-lieu du département.

Carte n° 1 : Territoire du Pays Bigouden Sud



Source : Schéma touristique de la CCPBS

¹ Selon le site internet banatic.interieur.gouv.fr (base nationale sur l'intercommunalité), la population des différentes communes de la CCPBS se répartit comme suit : Pont-l'Abbé (8 656), Penmarc'h (5 614), Combrit (4 142), Loctudy (4 137), Plomeur (3 859), Plobannec-Lesconil (3 531), Guilvinec (2 774), Treffiat (2506), Tréméoc (1 363), Saint-Jean-Trolimon (1 018), Île-Tudy (764) et Tréguennec (324).

La commune de Pont-l'Abbé apparaît comme la ville centre de la CCPBS non seulement en raison de sa population (22,3 % du total), mais aussi et surtout par son poids économique. En effet, elle totalise 38 % des emplois salariés et non salariés du territoire intercommunal. Si elle accueille également des collégiens et lycéens en provenance des communes de la CCPBS, il existe néanmoins un décalage entre son importance pour le territoire et sa place, en retrait, au sein de la CCPBS (voir *infra*).

Outre sa périphéricité, le territoire du Pays Bigouden Sud se distingue par son caractère littoral. En effet, toutes ses communes membres, à l'exception de Tréméoc, disposent d'un accès à la mer.

Cette dimension maritime est d'ailleurs associée à des aléas naturels. Le *schéma de cohérence territoriale de l'ouest Cornouaille*² indique ainsi que la côte comprise entre Penmarc'h et Combrit Sainte-Marie est exposée à un « *risque d'inondation par submersion marine* ». Pour cette raison, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des risques d'inondations (GEMAPI), attribuée par la loi à la communauté de communes du Pays Bigouden Sud (CCPBS) à compter du 1^{er} janvier 2018, revêt une importance particulière (voir 3.3).

1.1.1.2 Activités économiques

Quatre ports de pêche³, gérés par la chambre de commerce et d'industrie métropolitaine de Bretagne Ouest (CCIMBO), occupent la façade sud du territoire de la CCPBS, celui du Guilvinec étant le premier port de pêche artisanale de France. Cette filière, bien qu'en déclin depuis le début des années 1980, demeure une importante pourvoyeuse d'emplois, de l'amont (construction navale) jusqu'en aval (mareyage et transformation).

Le tourisme constitue une autre activité importante du territoire avec une population qui atteint environ 100 000 habitants en période estivale. Cette hausse s'explique notamment par la proportion de résidences secondaires et occasionnelles (31 % en 2014). Cette prégnance du tourisme, si elle est génératrice de ressources, induit également un dimensionnement plus important de trois services relevant de la compétence de la CCPBS :

- la collecte et le traitement des ordures ménagères : compétence exercée depuis 1998 ;
- la production et la distribution d'eau potable également : service historiquement de compétence communautaire ;
- l'assainissement des eaux usées : transféré, en anticipation des prescriptions de la loi NOTRÉ, le 1^{er} janvier 2018 à la CCPBS qui prend désormais en charge l'ensemble du cycle domestique de l'eau.

² Ce document arrêté le 23 novembre 2013 s'applique aux quatre communautés communes suivantes : Pays Bigouden Sud (douze communes), Haut Pays Bigouden (dix communes), Cap Sizun (cinq communes) et Douarnenez communauté (cinq communes).

³ Le Guilvinec, Saint-Guérolé, Lesconil et Loctudy.

1.1.1.3 Masses financières

En 2017, les dépenses de fonctionnement consolidées de la CCPBS s'élèvent à près de 25 M€ :

- le budget principal, qui représente à lui seul plus de 19,6 M€ de dépenses⁴, soit près de 80 % du budget consolidé, porte notamment les recettes et dépenses découlant de la collecte et du traitement des ordures ménagères ;
- le budget annexe *distribution d'eau potable*, qui retrace 2,2 M€ de dépenses ;
- le budget annexe *zones d'activité* permet de suivre l'aménagement, la commercialisation et la gestion de neuf zones d'activité. Il porte 2,1 M€ de dépenses ;
- le budget annexe *portage de repas à domicile* retrace les activités du service de distribution de repas aux personnes de 60 ans et plus (842 000 € de dépenses) ;
- le budget annexe *centre local d'information et de coordination gérontologique (CLIC)*, dont les dépenses sont de l'ordre de 100 000 €, correspond à l'accueil et à l'orientation des personnes de 60 ans et plus ainsi que de leur entourage.

1.1.2 Des instruments de planification révélateurs d'une vision stratégique à actualiser et à affiner

1.1.2.1 Le schéma de cohérence territoriale fournit un cadre à l'action de la CCPBS

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification territoriale à l'échelle intercommunale. A ce titre, il sert de cadre de référence pour différentes politiques sectorielles sur le territoire concerné (urbanisme, habitat, environnement, développement commercial, etc.).

La CCPBS est couverte par un SCoT réalisé à l'échelle de l'ouest Cornouaille⁵ par le syndicat intercommunautaire Ouest Cornouaille Aménagement (SIOCA). Ce SCoT a été approuvé le 21 mai 2015 par l'organe délibérant du SIOCA au terme d'un processus entamé en 2008. Son document d'orientation et d'objectifs⁶ s'articule autour de quatre axes :

- préserver le fonctionnement écologique et paysager d'un territoire maritime ;
- structurer l'organisation des activités humaines et améliorer l'accessibilité du territoire ;
- consolider l'identité économique et culturelle du territoire ;
- assurer une gestion environnementale durable.

Au regard de ces quatre axes, il apparaît que le SCoT définit le cadre de la politique de la CCPBS mais il ne saurait se substituer à un projet de territoire dans la mesure où il ne traite pas des questions administratives, en particulier organisationnelles et internes à la CCPBS, et n'est pas non plus spécifique à cet organisme.

⁴ Le chapitre 014 Atténuations de produits (attributions de compensation et FNGIR) figure en dépenses.

⁵ Le territoire de l'Ouest Cornouaille se situe sur la pointe sud-ouest du Finistère et comprend, outre la CCPBS, trois groupements de communes : Douarnenez-communauté, la communauté de communes du Cap-Sizun et la communauté de communes du Haut-Pays Bigouden.

⁶ En application de l'article L. 141-2 du code de l'urbanisme, le SCoT de la CCPBS comporte trois documents : un rapport de présentation qui constitue un diagnostic, un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui fixe les objectifs stratégiques et enfin un document d'orientation et d'objectifs qui fixe les orientations.

1.1.2.2 Le projet de territoire de la CCPBS doit être affiné et renouvelé

La CCPBS a formalisé sa stratégie pluriannuelle dans certains domaines circonscrits. Cette formalisation s'est faite sous son impulsion propre, comme pour la stratégie touristique mais aussi dans un cadre partenarial comme pour la convention avec la région relative à la politique de développement économique ou le volet cohésion du contrat de territoire avec le département. En dépit de ces schémas offrant une vision pluriannuelle de politiques sectorielles, la CCPBS ne dispose pas encore d'un projet de territoire actualisé couvrant l'ensemble de ses compétences.

Le dernier projet de territoire remonte à 2013 et n'a jamais été révisé. Or, le projet de territoire, bien que facultatif, constitue un outil privilégié pour exprimer une vision pluriannuelle du projet communautaire. De surcroît, plusieurs transferts de compétences au profit de la CCPBS sont intervenus depuis lors à la suite d'initiatives locales (petite enfance) ou d'évolutions législatives, notamment les lois MAPTAM et NOTRe (assainissement, GEMAPI, création des offices de tourisme).

Indépendamment même de son ancienneté, le projet de territoire comporte plusieurs insuffisances.

Son diagnostic, s'il est présenté sous une forme didactique autour du diptyque *forces et freins au développement* d'un côté et *opportunités et points de vigilance* de l'autre, apparaît succinct. Ensuite, l'horizon temporel du projet n'est pas défini. Enfin, il ne déroule pas un plan d'actions détaillées se prêtant à une évaluation. A titre d'exemple, il y est simplement indiqué que la CCPBS va exercer la compétence portage de repas à compter du 1^{er} janvier 2013 sans plus de précisions. En pratique, ce service a connu une rationalisation importante de ses activités (voir infra).

Pour ces raisons, la chambre recommande à la CCPBS d'adopter un projet de territoire intégrant l'élargissement de ses compétences (développement touristique, petite enfance, GEMAPI et assainissement). Afin d'en faciliter l'évaluation, ce projet de territoire devra être assorti d'un horizon temporel défini. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, la CCPBS a indiqué qu'elle considérait ces schémas sectoriels comme d'indispensables étapes intermédiaires préfigurant l'élaboration d'un document unique.

| |
|--|
| <p>Recommandation n° 1 : Etablir un projet de territoire doté d'un horizon temporel défini.</p> |
|--|

1.1.2.3 Pacte fiscal et financier

A la fin octobre 2018, la CCPBS ne s'était pas encore dotée d'un pacte fiscal et financier. Cet outil de gestion constitue un complément au projet de territoire dont il précise le financement et les objectifs en matière fiscale et financière. Si le plan pluriannuel d'investissement (PPI) de la CCPBS constitue une composante indispensable d'un pacte fiscal et financier, il ne saurait suffire à lui seul.

Deux volets relevant d'un pacte financier et fiscal apparaissent particulièrement stratégiques pour la CCPBS :

- dans un contexte de resserrement financier à venir, le pacte financier devra aborder la question de l'optimisation des ressources fiscales de la CCPBS ;
- compte tenu des conséquences financières de transferts de charges récents (développement touristique, petite enfance et assainissement des eaux usées), la réévaluation des attributions de compensation devra faire l'objet d'une réflexion pour garantir l'équité entre les communes d'une part, et entre les communes membres et la CCPBS d'autre part.

Pour ces raisons, la chambre recommande à la CCPBS d'élaborer un pacte fiscal et financier articulé avec le projet de territoire. Par ailleurs, le recours aux fonds de concours, actuellement opéré au coup-par-coup, n'apparaît guère satisfaisant en termes de lisibilité et de transparence. C'est pourquoi la CCPBS pourrait envisager d'intégrer un règlement des fonds de concours au pacte fiscal et financier. Dans sa réponse, la CCPBS a annoncé travailler à l'élaboration d'un pacte fiscal et financier qui devrait être finalisé au cours de l'été 2019.

Recommandation n° 2 : Elaborer un pacte fiscal et financier articulé au projet de territoire.

1.1.3 Fonctionnement institutionnel

1.1.3.1 Le conseil communautaire

La CCPBS a décidé, à l'instar de la majorité des établissements intercommunaux en France⁷, de mettre en œuvre un accord local de représentation aux termes duquel l'organe délibérant comprend 45 sièges. Validée par l'arrêté préfectoral n° 2015-356-0003 du 22 décembre 2015, la répartition des sièges au sein du conseil communautaire de la CCPBS est reprise en annexe n°1.

Le président ainsi que le bureau communautaire ont reçu délégation, chacun pour ce qui les concerne, d'une partie des fonctions de l'organe délibérant par une délibération du 25 février 2016. Il ressort de l'examen de ces délégations de fonctions de l'assemblée délibérante au président et au bureau que celles-ci sont conformes aux prescriptions de l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

⁷ De fait, « la très grande majorité des décisions constituant les nouveaux conseils communautaires [pour 2014] a été le résultat d'accords locaux obtenus à la majorité qualifiée, s'écartant plus ou moins fortement du barème purement démographique désormais en vigueur » (source : *Les fondamentaux sur l'intercommunalité* – CNFPT –page 15).

1.1.3.2 Le président et les vice-présidents

Le président de la CCPBS, également maire de la commune de Penmarc'h, a été réélu le 25 février 2016 face au maire de la ville-centre de Pont-l'Abbé. En dépit d'une affirmation plus grande de la CCPBS par rapport à ses communes membres et d'une intégration croissante suite aux prises de compétences réalisées depuis 2010, cette situation conforte, ou à tout le moins maintient, l'organisation polycentrique de la CCPBS.

Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-9 du CGCT, le président de la CCPBS a donné délégation de signature en janvier 2017 à la directrice générale des services (DGS) et au directeur des services techniques (DST) de la communauté de communes, dans des termes rigoureusement identiques. Ces deux arrêtés n'appellent pas d'observation.

Chacun des dix vice-présidents a reçu délégation de signature du président pour les affaires relevant des fonctions propres à son mandat. Ces délégations sont régulières.

1.1.3.3 Le fonctionnement bureau communautaire laisse une grande place aux communes.

Le conseil communautaire a décidé, par une délibération du 25 février 2016⁸, de confier plus de sièges aux maires qu'aux élus communautaires au sein du bureau. En effet, le bureau de la CCPBS est composé du président, de dix vice-présidents (VP) et des maires de chacune des douze communes membres. Ces derniers sont donc majoritaires par rapport aux élus communautaires alors que la rédaction du premier alinéa de l'article L. 5211-10 du CGCT précise que la présence « *d'autres membres* » tels que les maires n'est que facultative.

La délibération du conseil communautaire accorde une grande latitude aux communes membres en ce qu'elle prévoit que « *chaque commune proposera un suppléant en capacité de siéger en l'absence du maire* ». Cette renonciation par la CCPBS à son propre pouvoir témoigne, au-delà de la question juridique, de la préséance accordée aux communes dans le fonctionnement institutionnel de cet établissement intercommunal.

1.1.3.4 Les indemnités de fonctions des élus

Le conseil communautaire de la CCPBS a fixé l'indemnité de fonction du président à 55 % de l'indice brut terminal de la fonction publique et celle des dix vice-présidents à 21 % de ce même indice⁹, dans le respect des plafonds fixés à l'article R. 5214-1 du CGCT. En revanche, cette délibération est incomplète car elle n'est pas accompagnée d'un « *tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres de l'assemblée concernée* » prévu à l'article L. 5211-12 du CGCT.

⁸ Cette délibération fait suite au renouvellement du conseil municipal et à l'élection d'un nouveau maire de la commune-membre de Plobannelec-Lesconil en janvier 2016 à la suite d'une scission au sein de la majorité municipale.

⁹ Les taux sont fixés par la délibération n°C-2016-02-25-04 et la référence à l'indice terminal de la fonction publique par la délibération n°C-2017-05-18-11 pour notamment acter le passage de 1015 à 1027 l'IB devant être pris en compte (en application du décret n°2017-85 portant modification du barème des indices servant de base au calcul de l'indemnité des élus).

1.1.4 Le rythme de production du rapport d'activité

Constatant que la CCPBS n'avait pas produit le rapport d'activité prévu par les dispositions de l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales (CGCT) au titre des années 2009, 2010 et 2011, le précédent rapport d'observations définitives de la chambre (2014) avait recommandé la communication annuelle de ce document au maire de chaque commune membre.

Sur la période 2014-2017, la CCPBS n'avait établi son rapport d'activité qu'au titre des exercices 2014 et 2016 : elle n'avait donc qu'incomplètement mis en œuvre la recommandation de la chambre. Ce faisant, la collectivité n'a par ailleurs pas été en mesure de respecter la date butoir du 30 septembre prévue à l'article L. 5211-39 du CGCT précité avant laquelle la CCPBS était tenue de transmettre à ses communes membres les rapports d'activité 2015 et 2017 ainsi que les comptes administratifs correspondants.

Seule la production annuelle de son rapport d'activité permet à la CCPBS de fournir une information complète à l'ensemble des élus des différentes communes membres. La chambre renouvelle par conséquent sa recommandation. Toutefois, dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la CCPBS a indiqué que le rapport d'activité 2017 a été produit et diffusé aux communes membres.

Recommandation n° 3 : Adresser annuellement un rapport d'activité au maire de chaque commune membre conformément aux dispositions de l'article L. 5211-39 du CGCT.

1.2 Une intégration réduite entre la CCPBS et ses communes membres

1.2.1 Une faible intégration financière

1.2.1.1 Un coefficient d'intégration fiscale (CIF) relativement bas qui résulte en partie de l'exercice de compétences techniques

Le degré d'intégration intercommunale s'évalue en fonction des transferts de compétences opérés par les communes vers leur EPCI à fiscalité propre de rattachement. Cette intégration peut être mesurée par le coefficient d'intégration fiscale (CIF) qui indique la part des ressources fiscales de l'intercommunalité (minorées des dépenses de transfert aux communes) par rapport à ses communes membres. Ce coefficient a une incidence financière car la dotation globale de fonctionnement (DGF) perçue par un EPCI est, toutes choses égales par ailleurs, fonction croissante de son CIF.

Plus les communes transfèrent de compétences et, par suite, de fiscalité à leur EPCI de rattachement, plus le CIF se rapproche de 1. Or, parmi les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité professionnelle unique (FPU), le coefficient d'intégration fiscale (CIF) moyen s'élevait à 0,36 en 2016 tandis qu'il n'était que de 0,30 pour la CCPBS (idem en 2017).

Un CIF faible peut s'expliquer par des dépenses de transfert élevées de l'EPCI vers ses communes membres. Parmi ces dépenses de transfert, une communauté de communes a la faculté d'instituer une dotation de solidarité communautaire (DSC) pour réallouer des ressources fiscales aux communes les moins bien loties, ce qui n'est pas le cas de la CCPBS.

Le niveau actuel du CIF ne reflète pas non plus la prise en charge par la communauté de communes de compétences techniques telles que la distribution d'eau potable ou l'assainissement des eaux usées. En effet, l'exercice de telles compétences ne se répercute pas ou peu sur les relations financières entre la CCPBS et ses communes membres dans la mesure où ces services sont censés s'autofinancer à l'aide des redevances versées par les usagers.

1.2.1.2 L'utilisation ponctuelle des fonds de concours ne pèse pas sur l'intégration financière de la CCPBS avec ses communes membres.

Le dispositif des fonds de concours permet à une communauté de communes de financer la réalisation ou le fonctionnement d'équipements appartenant à ses communes membres.

Sur le plan financier, les fonds de concours présentent l'avantage de ne pas être comptabilisés comme des dépenses de transfert de l'EPCI vers ses communes membres. A la différence des attributions de compensation (AC) et de la dotation de solidarité communautaire (DSC), un montant accru de fonds de concours n'a pas pour conséquence de réduire le montant de DGF perçu par l'EPCI.

Au cas d'espèce, le recours aux fonds de concours par la CCPBS n'apparaît pas destiné à optimiser les transferts financiers dans la mesure où il s'avère relativement ponctuel et pour des montants limités (128 000 € par an sur la période 2014-2018). Ainsi, les fonds de concours ont servi à deux reprises à compenser les charges de centralité de Pont-l'Abbé en matière de transport scolaire à travers le financement de deux gares routières pour un montant total de 92 000 € environ. Dans d'autres cas, à l'instar des zones d'activité de Quelarn et Kerbenoen, ils permettent de faciliter des transferts d'équipements.

1.2.2 Une mutualisation insuffisante

1.2.2.1 Le schéma de mutualisation a été produit dans les délais légaux.

La CCPBS a établi le schéma de mutualisation entre ses services et ceux de ses communes membres, prévu à l'article L. 5211-39-1 du CGCT. Il a été approuvé par les conseils municipaux des communes membres avant le 1^{er} octobre 2015 et par le conseil communautaire avant le 1^{er} décembre 2015, conformément aux délais prescrits à l'article 74 de la loi du 7 août 2015, dite NOTRÉ. Les douze conseils municipaux concernés ont tous adopté une délibération concordante avec le projet proposé à l'exception de la commune centre de Pont-l'Abbé qui, ne s'étant pas prononcée dans le délai légal de trois mois, est réputée avoir rendu un avis favorable conformément à l'article L. 5211-39-1 du CGCT.

Le schéma de mutualisation définissait les « *mutualisations futures* » suivantes, envisagées à l'horizon 2017 :

- instauration d'un groupement de commandes ouvert aux communes membres (carburant, produits d'entretien, téléphonie, engrais des terrains de sport) ;
- mise en place d'un service informatique mutualisé complet ;
- création d'un service d'instruction des autorisations du droit des sols (SIADS) ;
- mutualisation d'un agent de prévention ;
- regroupement des besoins de formation communs à l'EPCI et à ses communes membres, hors champ d'intervention du CNFPT.

1.2.2.2 L'ampleur modeste des mutualisations entreprises traduit le caractère formel du schéma de mutualisation.

Le schéma de mutualisation ne comprend pas d'objectifs en termes de maîtrise de la dépense sur le territoire, de qualité de service rendu au public ou de gestion des ressources humaines. Dans la pratique, nombre de mutualisations semblent au premier chef dictées par des considérations techniques puisqu'elles correspondent à des situations où la CCPBS dispose de compétences ou de matériels qui font défaut aux communes membres :

- mise à disposition des communes membres de la machine de peinture routière (prestation de service à l'aide d'un grille tarifaire) ;
- système d'information géographique : la CCPBS a conçu ce système d'information qui donne accès à plusieurs types de données sur le territoire ;
- prise en charge par la CCPBS du coût de l'adhésion à Mégalis¹⁰ pour elle-même et ses douze communes membres (2015) ;
- la mise en place du service d'instruction des autorisations du droit des sols (SIADS) en mai 2015 a été motivée, comme en témoigne le schéma de mutualisation, par l'expertise reconnue à la CCPBS.

Au final, le bilan de la mise en œuvre des actions prévues dans le schéma de mutualisation apparaît donc ténu. Si le service mutualisé d'instruction du droit des sols a bien été mis en place (voir *infra*), la mutualisation du service informatique n'en est qu'à ses balbutiements, les groupements d'achat avec les communes membres semblent peu avancés, et l'agent de prévention appartenant à la CCPBS n'est pas mutualisé.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, la CCPBS a indiqué avoir impulsé une concertation avec les communes membres sur la mutualisation d'un contrat de prévoyance pour les agents.

¹⁰ Mégalis Bretagne est un syndicat mixte rassemblant les collectivités bretonnes au service d'un projet d'aménagement numérique du territoire et du développement de services numériques.

1.2.2.3 Le suivi lacunaire de l'état d'avancement des mutualisations montre que la CCPBS ne s'est pas saisie des outils dont elle dispose.

Le président de la CCPBS est tenu de faire annuellement une communication au conseil communautaire sur l'état d'avancement du schéma de mutualisation en application de l'article L. 5211-39-1 du CGCT, ce qui n'est pas le cas.

Si seul le document sur le débat d'orientation budgétaire (DOB) 2017 mentionne une démarche en la matière, à savoir une « *étude de mutualisation parc informatique* », sa mise en œuvre n'avait cependant toujours pas débuté en octobre 2018. Ce faisant, la CCPBS se prive d'un outil de pilotage et, potentiellement, d'un dispositif d'aide à la maîtrise de sa masse salariale.

Le schéma de mutualisation prévoyait également qu'« *une évaluation annuelle des actions mutualisées sera établie, permettant d'ajuster autant que nécessaire les actions, voire impulser de nouveaux projets en fonction des besoins* ». A ce jour, aucun nouveau projet de mutualisation n'a été initié.

Compte tenu du suivi lacunaire des mutualisations alors que celles-ci constituent un potentiel levier de rationalisation du fonctionnement de la CCPBS, la chambre lui recommande d'évaluer les actions mutualisées. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la CCPBS a annoncé communiquer sur l'état de mise en œuvre du schéma, à l'occasion du débat d'orientation budgétaire 2019.

| |
|---|
| Recommandation n° 4 Faire une communication annuelle au conseil communautaire sur l'état d'avancement du schéma de mutualisation conformément à l'article L. 5211-39 -1 du CGCT. |
|---|

1.3 Un effet-frontière préjudiciable à la cohérence et à l'efficacité de l'action publique locale

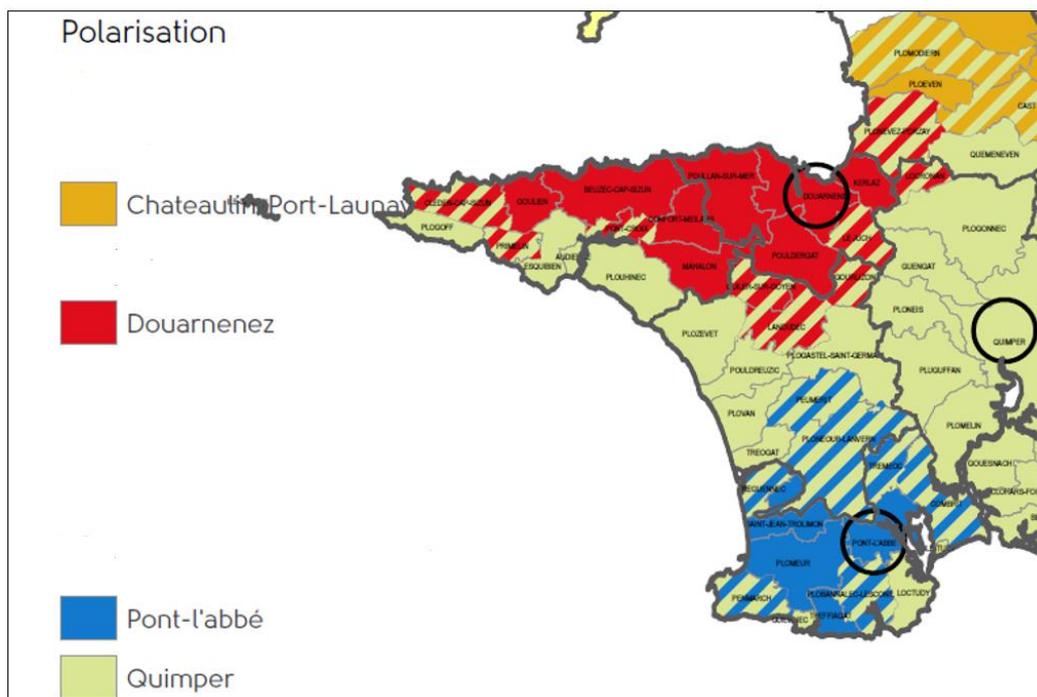
1.3.1 Les bassins de vie de la CCPBS et de la CCHPB

1.3.1.1 Un rayonnement de la ville centre qui excède les limites intercommunales

La prise en compte de la continuité de l'habitat est présente chez le législateur. En effet, l'article L. 5210-1-1 du CGCT dispose que tout schéma de coopération intercommunal prend notamment en compte « *la cohérence spatiale des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au regard notamment du périmètre des unités urbaines au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale* ».

Dans une étude intitulée *Quels bassins de vie en Finistère ?*¹¹ (avril 2015), l'agence d'urbanisme Brest Bretagne (ADEUPa) a identifié 13 bassins d'habitat dans le Finistère, sur la base des déplacements domicile-travail et des migrations résidentielles. Parmi ces 13 bassins d'habitat figure celui de Pont-l'Abbé. Or, la zone d'influence de cette ville dépasse les frontières administratives de la CCPBS puisqu'elle comprend deux communes du Haut-Pays Bigouden, à savoir Plonéour-Lanvern, qui en est la ville centre, et Peumerit.

Carte n° 2 : Bassins d'habitat



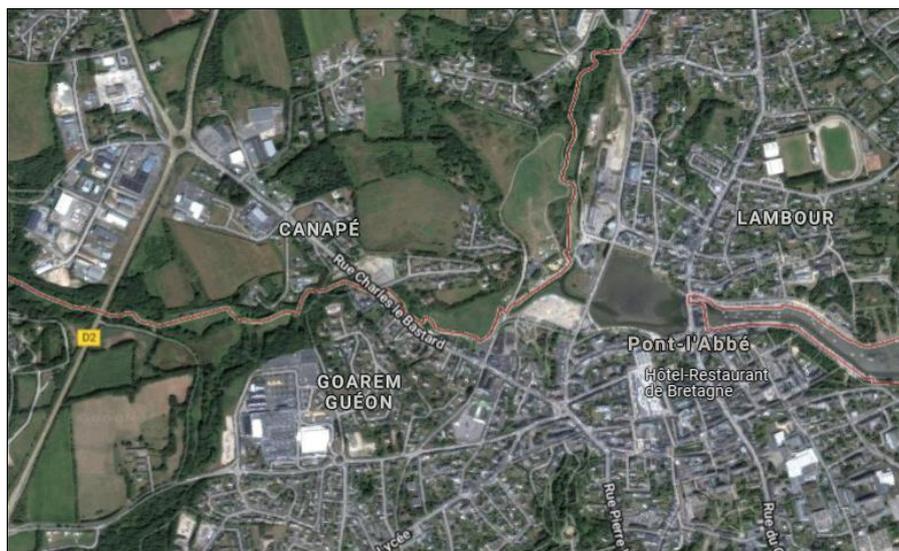
Source : *Quels bassins de vie en Finistère ?*, ADEUPa, avril 2015

1.3.1.2 Continuité de l'habitat entre Pont-l'Abbé et Plonéour-Lanvern

La disjonction entre frontière administrative et habitat est particulièrement prononcée entre la commune de Pont-l'Abbé et celle de Plonéour-Lanvern. En effet, la commune de Plonéour-Lanvern, commune centre du Haut Pays Bigouden, abrite le quartier de Canapé qui s'inscrit dans la continuité urbaine de Pont-l'Abbé.

¹¹ Etude citée dans le *Schéma départemental de coopération intercommunale du Finistère* (SDCI) prévu par l'article L. 5210-1-1 du CGCT et établi en mars 2016 par la préfecture.

Carte n° 3 : Le quartier de Canapé (Plonéour-Lanvern) qui jouxte la ville de Pont-L'Abbé



Source : Google maps

Une dissociation entre continuité de l'habitat et découpage administratif favorise des politiques non coopératives notamment en matière de localisation de zones d'activité.

Ainsi, la chambre, dans son rapport d'observations définitives sur la commune de Pont-l'Abbé (2012), relevait que « *le découpage territorial actuel ne facilite pas la cohérence et la coordination des actions. En effet, la commune de Plonéour-Lanvern, fortement enclavée dans le ban communal de Pont-L'Abbé, appartient à la communauté de communes du Haut Pays Bigouden. Or cette dernière souhaite réaliser sur la zone de Kerganet des équipements commerciaux fortement contestés par les élus de la commune de Pont-l'Abbé* ».

La communauté de communes du Haut Pays Bigouden gère désormais la zone d'activité commerciale (ZACOM) de Kerganet, située sur le territoire de Plonéour-Lanvern, mais aussi à proximité du centre-ville de Pont-l'Abbé. Or, les négociations concernant l'extension de cette ZACOM ont suscité des tensions¹² entre les élus des deux communautés de communes à l'occasion de la définition du SCoT.

1.3.2 Des correctifs récents

1.3.2.1 Politiques publiques intercommunautaires

La CCPBS a mis en place en mai 2015 un service mutualisé avec ses communes membres d'instruction des autorisations des droits du sol (SIADS).

¹² Les élus de Pont-l'Abbé préconisaient un refus d'extension tandis que ceux de Plonéour-Lanvern plaidaient pour une autorisation d'extension de 8 000 m² de la surface de vente. Le compromis acté dans le SCoT s'établit au final à 4 000 m². <https://www.letelegramme.fr/finistere/pont-labbe/zone-de-kerganet-on-ne-lachera-rien-27-05-2015-10643267.php>

Une convention signée les 27 et 29 septembre 2017 entre la CCPBS et la communauté de communes du Haut Pays Bigouden a créé un service commun reprenant cette compétence (article 3 de la convention) à compter du mois de novembre 2017. Il est placé sous l'autorité directe de son président et sous la responsabilité de la directrice générale des service (DGS) qui assure la gestion du service (article 7). Ce service de la CCPBS refacture ensuite à la communauté de communes du Haut Pays Bigouden le coût des actes traités (article 15). Le montant annuel global refacturé à la communauté de communes du Haut Pays Bigouden est estimé à près de 125 000 € dans la convention.

Un autre service est mutualisé entre les deux intercommunalités : le centre local d'information et de coordination gérontologique (CLIC). Les deux intercommunalités coordonnent également leurs actions sur des thématiques spécifiques telles que la lutte contre le frelon asiatique ou l'utilisation des déchetteries par les usagers.

Sur le plan institutionnel, cette coopération se traduit au niveau du fonctionnement des deux EPCI qui organisent, depuis mai 2016, des commissions et bureaux intercommunautaires.

1.3.2.2 Investissements partagés

La loi NOTRé du 7 août 2015 prévoit de nouveaux transferts de compétences des communes membres vers les communautés de communes. C'est le cas de l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage¹³, avec un transfert de plein droit au plus tard le 1^{er} janvier 2017.

Deux communes membres de la CCPBS - Pont-l'Abbé et Penmarc'h - et une appartenant à la communauté de communes du Haut Pays Bigouden - Plonéour-Lanvern - sont ainsi tenues de créer dix places chacune pour l'accueil des gens du voyage¹⁴.

Pour construire et gérer cette aire d'accueil de 30 places, la CCPBS et le Haut Pays Bigouden ont décidé de constituer un groupement de commandes (délibération du 28 juin 2018) avec une répartition du financement au prorata du nombre de places : un tiers pour le Haut Pays Bigouden et deux tiers pour la CCPBS.

Le plan de programmation des investissements (PPI) figurant au rapport sur les orientations budgétaires (ROB) de la CCPBS évalue les dépenses pour la construction de cette aire à 1,3 M€ sur la période 2018-2020. Il est à relever que les coûts représentés par la passation des marchés publics afférents ont jusqu'à présent été entièrement pris en charge par la seule CCPBS.

¹³ Articles 64 et 68 de la loi NOTRé du 7 août 2015.

¹⁴ En application du *schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage 2012-2017* du Finistère.

S'agissant du projet de construction d'un cinéma sur le territoire de Pont-l'Abbé, la CCPBS évalue le montant de sa participation aux dépenses d'investissement à hauteur de 800 000 €, répartis sur deux années (2018 et 2019). La communauté de communes du Haut Pays Bigouden contribuera quant à elle à hauteur de 200 000 €, le coût prévisionnel total, pris en charge à plus de 60 % par un opérateur privé, devant atteindre 3,2 M€.

1.3.3 Un périmètre qui présente des faiblesses

L'identification du périmètre pertinent pour une communauté de communes fait intervenir une pluralité de critères et ne se prête donc pas à une réponse unique. Pour autant, la configuration actuelle présente de façon certaine des inconvénients pour la cohérence et l'efficacité de l'action publique locale.

Le périmètre, aujourd'hui restreint par l'effet-frontière décrit précédemment, ne favorise pas les économies d'échelle alors même que la CCPBS possède des équipements au dimensionnement important pour le traitement des ordures ménagères (centre de Lezinadou) et pour la potabilisation de l'eau (usine de Bringall).

La discordance entre bassin d'habitat et délimitations administratives se répercute également sur le plan logistique. Ainsi, l'enclavement d'une partie de Plonéour-Lanvern (Haut Pays Bigouden) dans le territoire de Pont-l'Abbé d'un côté et de Tréguennec (CCPBS) dans le Haut Pays Bigouden de l'autre complexifie les activités en réseau exercées par la CCPBS (distribution d'eau potable, enlèvement des ordures ménagères et portage de repas).

En termes d'équité enfin, un périmètre inadapté des intercommunalités est susceptible de découpler le financement des biens publics locaux de leur utilisation en raison des effets de débordement. On peut citer la piscine *Aquasud*, financée par les contribuables de la CCPBS et ouverte à tous, y compris aux contribuables du Haut Pays Bigouden qui n'ont pas participé à son financement.

2 LA GESTION DES ZONES D'ACTIVITE ECONOMIQUE

2.1 Une répartition géographique des ZA en phase avec un territoire polycentrique

Dans le cadre de sa compétence développement économique (article 6 de ses statuts), la CCPBS gère actuellement neuf zones d'activité (ZA), réparties sur huit des douze communes membres ; les quatre dépourvues de ZA se trouvent également être les moins peuplées du territoire intercommunal.

Tableau n° 1 : Zones d'activité

| Nom | Commune | Superficie en m ² |
|----------------|---------------------|------------------------------|
| Hent Croas | Loctudy | 21 451 |
| Kerbenoën | Combrit | 25 117 |
| Penareun | Plobanalec-Lesconil | 10 709 |
| Poriguenor | Le Guilvinec | 15 269 |
| Prat Gouzien | Penmarc'h | 46 900 |
| Sequer Nevez 2 | Pont-L'Abbé | 15 233 |
| Sequer Nevez | Pont-L'Abbé | 128 166 |
| Toul Car Bras | Treffiat | 62 683 |
| Ty Boutic | Plomeur | 40 203 |
| TOTAL | | 365 731 |

Source : Données CCPBS

2.2 Analyse économique et financière des implantations actuelles

2.2.1 Dimension économique

La répartition des zones d'activité (ZA) de la CCPBS est pour l'essentiel issue du transfert des zones d'activité communales effectué en 2016. La dimension économique de leur activité à l'échelle du territoire de l'EPCI n'a par conséquent pas pu être prise en compte lors de leur création.

Cette relative dissémination des zones d'activité, dont la CCPBS a hérité, emporte des coûts et peut, à ce titre, nuire à l'efficacité de la dépense publique. En particulier, elle empêche les entreprises de tirer pleinement profit de la proximité avec les grandes voies de circulation et de bénéficier des synergies et des économies d'échelle (appelées « effets d'agglomération¹⁵ ») induites par la concentration spatiale des activités. Cette situation est susceptible d'amoinrir l'attractivité de ces zones d'activité et de se traduire par une plus faible vitesse de commercialisation, des prix de vente au m² bas, voire par des ZA en partie non remplies.

¹⁵ <http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/mise-de-jeu-22-10-2015-socioeconomique.pdf>.

Au 15 juin 2018, si la CCPBS avait vendu 58 % des 365 731 m² dont elle dispose au titre de l'ensemble de ses zones d'activité, leur répartition se présentait toutefois de façon inégale¹⁶ :

- à titre d'exemple, le succès de la ZA Sequer Nevez de Pont L'Abbé s'est traduit par la création en 2016 d'une seconde ZA dite Sequer Nevez 2, déjà remplie pour moitié ;
- de même, la commercialisation des 18 lots supplémentaires depuis 2014 dans la ZA de Ty Boutic, sur Plomeur, est très avancée (85 % des surfaces déjà vendues) ;
- à l'inverse, seulement deux des onze lots de la ZA de Pénareun (soit 15 % des surfaces proposées à la vente) avaient été vendus au 15 juin 2018, 18 mois après la fin des travaux d'aménagement. Pour sa part, la ZA de Prat Gouzien a été ouverte à la commercialisation en 2015 et aucun lot n'était encore vendu à l'été 2018.

Pour autant, cette répartition ne se fait pas aux dépens de la commune centre, poumon économique du territoire intercommunal, qui demeure la mieux dotée, tant en nombre de ZA qu'en nombre de lots proposés à la vente. Cette situation devrait être encore confortée puisque la prochaine ZA envisagée par la CCPBS devrait être implantée à Pont-L'Abbé.

2.2.2 Gestion financière

Dans un contexte de resserrement financier à venir (cf. le chapitre relatif à l'analyse financière prospective), l'attractivité des ZA est amenée à représenter un enjeu croissant pour le budget principal et pour la trésorerie de l'EPCI.

2.2.2.1 La gestion par la CCPBS des résultats déficitaires actuels et anticipés

Prenant acte de la situation déficitaire de l'ensemble des ZA (à l'exception de celle de Ty Boutic) à la date du 31 décembre 2017, la CCPBS a, par délibération du 18 janvier 2018, fait le constat suivant : « *Le bilan du budget aménagement des ZA, au terme des travaux et de la commercialisation, fait aujourd'hui apparaître [...] un besoin de financement structurel correspondant aux moins-values [qui] doit être constaté comptablement au fur et à mesure des ventes de terrains de manière à éviter de reporter ce mandatement global à la clôture* ».

A cette fin, il a donc été proposé le versement annuel, par le budget principal et à compter de 2017, d'une subvention d'équilibre dont le montant est défini au prorata des surfaces vendues lors de l'exercice précédent. Le montant total pour la période 2017-2020 de ces subventions d'équilibre, qui s'élève à 1 M€, correspond au déficit cumulé attendu des zones d'activité après intégration des prévisions de vente.

¹⁶ Le tableau reproduit en annexe n°2 retrace l'intégralité des ventes des ZA gérées par la CCPBS.

Tableau n° 2 : Répartition annuelle de la subvention d'équilibre versée au BA Zones d'Aménagement

| en euros | Montant |
|--|----------------|
| Subvention à verser en 2018 | 28 400 |
| Subvention à verser en 2019 | 48 449 |
| Subvention à verser en 2020 | 234 679 |
| Subvention à verser en 2021 | 353 744 |
| Subvention à verser en 2022 | 298 766 |
| Subvention prévisionnelle d'équilibre | 964 038 |

Source : Documents CCPBS

La subvention est modulable si, pour une année donnée, les ventes de terrains s'avéraient plus importantes que celles attendues à la date de la délibération. En 2017, une subvention de 188 000 € a bien été versée, répartie entre les ZA de Kerbenoen (20 %), Penareun (40 %) et Toul Car Bras (40 %).

Le premier échéancier transmis par la CCPBS faisait état d'un subventionnement total un peu supérieur à 1 M€ sur la période 2017-2020. A l'occasion du DOB 2019, la CCPBS a actualisé et lissé son échéancier qui s'élève désormais à 964 000 € de subventions réparties sur la période 2018-2022. Cette subvention cumulée est inférieure au déficit cumulé constaté au compte administratif 2017 du budget annexe des zones d'activité qui s'élevait à 2,3 M€. Pour être suffisant, le montant de 964 000 € inscrit dans l'échéancier suppose donc que le budget annexe zones d'activité dégage un résultat positif d'environ 260 000 € par an en moyenne sur la période 2018-2022. Pour 2018, le résultat de l'exercice était proche de ce niveau (238 226 € environ).

2.2.2.2 L'absence de clôture de deux ZA majore le résultat de la CCPBS

Les ZA de Poriguenor et de Sequer Nevez 1 n'ont plus de lots disponibles à la vente, depuis janvier 2017¹⁷ pour la première, et décembre 2016¹⁸ pour la seconde. La CCPBS aurait donc dû procéder à la clôture comptable de ces deux ZA, ce qui n'est pas le cas. Leur résultat financier est retracé dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 3 : Résultats financiers des ZA de Poriguenor et de Sequer Nevez (31/12/18)

| en euros | Poriguenor | Sequer Nevez |
|------------------------|--------------|--------------|
| Recettes cumulées | 524 397 | 1 019 754 |
| Dépenses cumulées | 518 268 | 1 013 943 |
| Résultat Cumulé | 6 129 | 5 811 |

Source : Données transmises par la CCPBS

¹⁷ Le 7^{ème} et dernier lot de Poriguenor (3 895 m²) a été vendu 70 110 € HT à la SCI Amboto le 1^{er} décembre 2017.

¹⁸ Les quatre derniers lots de Sequer Nevez 1 ont été transférés à la ZA Sequer Nevez 2 le 29 décembre 2016 ; le dernier lot (n°3) effectivement vendu l'a été le 31 décembre 2015.

Les ZA de Poriguenor et de Sequer Nevez présentent toutes deux un léger excédent. Dans la mesure où les ZA de Poriguenor et Sequer Nevez n'ont plus de lots disponibles à la vente depuis plus de 18 mois, la chambre recommande de procéder à leur clôture. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la CCPBS a fait part de son intention de clôturer la zone d'activité de Poriguenor en 2019.

Recommandation n° 5 : Procéder à la clôture comptable des zones d'activité de Poriguenor et Sequer Nevez.

2.3 Le projet d'activités halieutiques sur la zone d'activité de Toul Car Bras

2.3.1 Un projet pour accroître l'attractivité de la ZA

Située au nord du port du Guilvinec, la zone d'activité de Toul-Car-Bras a vocation à accueillir des entreprises liées au secteur de la pêche. Cette spécialisation s'inscrit dans les orientations posées dans le SCoT en vigueur qui mentionne expressément cette zone d'activités au chapitre relatif à la promotion de l'aquaculture.

Cette zone d'activités connaît néanmoins une reconversion importante. Le précédent SCoT, achevé en 2014, mentionnait qu'« *une ferme agricole devrait voir le jour en 2015 à Treffiagat dans la zone de Toul Car Bras. Ce sont près de 800 tonnes qui devraient être produites annuellement* ». Au final, cette ferme n'a jamais été créée et, plus largement, la zone d'activités semble pâtir d'un déficit d'attractivité : au 1^{er} juin 2018, seules cinq parcelles représentant 20 % de la surface totale étaient vendues alors que des accords de vente étaient possibles dès 2007.

Pour renforcer l'attractivité de ce site, la CCPBS a décidé d'affirmer davantage sa vocation halieutique à travers un projet de raccordement en eau de mer pour l'aquaculture et les biotechnologies marines. Un tel service aux entreprises nécessite une station de pompage, une desserte d'environ 2,5 km et un centre de traitement de l'eau brute.

2.3.2 Un engagement financier considérable entaché de fortes incertitudes

Le coût de ce projet est estimé, dans le plan pluriannuel d'investissement (PPI) présenté lors du ROB 2018, à 3,7 M€ sur la période 2018-2021. La CCPBS escompte que la moitié de cette somme sera prise en charge par le département et la région.

L'étude pré-opérationnelle actualisée en décembre 2017 fait état de « *projets identifiés mais dont les contours, la nature et les besoins évoluent* » (quatre entreprises dont deux avec un projet suspendu) ainsi que de « *projets en gestation autour de la valorisation de l'eau de mer* » (aucune entreprise citée). Ces incertitudes sont à mettre en perspective avec le coût de fonctionnement d'environ 15 000 € par an qui sera généré par le fonctionnement des équipements permettant le raccordement en eau de mer.

3 LA GESTION DE L'EAU

3.1 La distribution d'eau potable : un service efficace mais coûteux

3.1.1 Une délégation dont la durée pourrait utilement être réduite à l'avenir

Si la liberté contractuelle des collectivités territoriales peut être considérée comme une composante du principe de libre administration (*DC, 20 janvier 1993, Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*), celle-ci n'en est pas pour autant absolue. Ainsi, la durée des délégations de service public (DSP) dans le domaine de l'eau conclues avant le 1^{er} avril 2016 était-elle limitée à 20 ans.

La durée du contrat d'affermage signé le 16 décembre 2005 étant de 15 ans, son terme est l'année 2020. Pour le renouvellement à venir de cette délégation de service public, le décret du 1^{er} février 2016 relatif aux contrats de concessions, pris en application de l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concessions, implique que la CCPBS justifie une durée supérieure à cinq ans pour renouveler une DSP de type affermage. Ce décret dispose en effet dans son article 6 : « *Pour les contrats de concession d'une durée supérieure à cinq ans, la durée du contrat n'excède pas le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour qu'il amortisse les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services avec un retour sur les capitaux investis, compte tenu des investissements nécessaires à l'exécution du contrat.* ».

Sur le plan de la gestion, la CCPBS pourrait utilement procéder à un bilan avantages-coûts pour déterminer la durée qu'elle souhaite donner à son contrat dans le respect des prescriptions du décret précité. A ce titre, elle pourra tenir compte de la réévaluation des besoins des habitants et des résultats financiers du délégataire.

3.1.2 Un réseau de distribution performant et bien entretenu

3.1.2.1 Un taux de rendement élevé

Le réseau de distribution d'eau potable de la CCPBS, qui desservait 28 702 abonnés en 2016, affiche des performances élevées en termes de maîtrise des pertes causées par les fuites. Sur la période 2014-2016, le taux de rendement du réseau de distribution est de 89,4 % ce qui correspond à une perte d'un litre d'eau sur dix dans les tronçons. A titre de comparaison, le taux de rendement à l'échelle nationale était de 79,3 % en 2014, c'est-à-dire neuf points de moins qu'à la CCPBS où il atteignait 88 % cette année-là.

En termes qualitatifs, l'eau distribuée satisfait aux standards dans la mesure où le taux de conformité aux normes physico-chimiques et bactériologiques atteignait 100 % en 2015 et 2016.

3.1.2.2 Un renouvellement des canalisations satisfaisant

Le niveau du renouvellement des canalisations apparaît suffisant pour assurer le maintien de la qualité du service. Le taux de renouvellement des canalisations s'est en effet élevé à 1,4 % sur la période 2014-2016, ce qui correspond à une fréquence de renouvellement du réseau théorique de 62,5 ans. En outre, ce ratio est très supérieur à la moyenne nationale qui ne s'établissait qu'à 0,6 % en 2014.

3.1.3 Les pertes induites par le mode de prélèvement de l'eau brute et l'absence d'interconnexion

3.1.3.1 En amont de la distribution : un réseau coûteux en eau brute

L'unique ressource en eau brute de la CCPBS est la retenue d'eau du Moulin neuf, créée en 1977 suite aux travaux de construction du barrage qui ferme le bassin. Ainsi, l'usine de potabilisation de la CCPBS ne peut tirer d'eau brute que depuis ce plan d'eau situé à cheval sur le territoire du Haut Pays Bigouden.

Cette dépendance de la CCPBS à cet ouvrage résulte de l'absence d'interconnexion avec les syndicats ou les intercommunalités voisins permettant d'acheminer de l'eau potable depuis un autre territoire. Pourtant, la CCPBS est reliée à la commune de Bénodet avec laquelle elle a conclu une convention de vente d'eau.

Cette absence d'interconnexion s'accompagne d'un dimensionnement large de l'usine de potabilisation de Bringall pour faire face aux variations saisonnières de la demande. En effet, l'usine se compose de deux filières identiques d'une capacité de 500 m³/h chacune dont une seule fonctionne hors période estivale, ce qui présente des avantages en termes d'entretien et de sécurisation de l'approvisionnement en eau. Toutefois, le volume d'eau potable mis en distribution s'élève à 6 500 m³ par jour en moyenne, soit 28 % de la capacité nominale journalière de l'usine.

3.1.3.2 Un enjeu en termes de sécurisation de l'alimentation en eau potable

Outre cette absence d'interconnexion permettant d'importer de l'eau, le *schéma départemental d'alimentation en eau potable des collectivités du Finistère*¹⁹ avait identifié un second enjeu intéressant la sécurisation de l'alimentation en eau potable : la gestion du prélèvement de l'eau. En effet, le mode de prise d'eau brute actuel est à l'origine de pertes en eau considérables : environ 480 000 m³ d'eau brute sont ainsi perdus annuellement de ce fait ce qui représente plus de 18 % des 2,6 millions m³ prélevés pour alimenter en eau potable les habitants de la CCPBS.

¹⁹ P.101 et suivantes

<https://www.finistere.fr/var/finistere/storage/original/application/73dfbd1f6d08ce871e5b3577937ed207.pdf>.

Ces pertes en eau et le dimensionnement important de l'usine de Bringall sont associés à un prix de l'eau (au titre de la distribution de l'eau potable)²⁰ relativement élevé sur le territoire de la CCPBS. En se fondant sur la facture type de 120 m³, consommation considérée comme moyenne pour une famille, le prix unitaire du m³ atteint 2,68 € TTC en 2016 pour la partie eau potable (moyenne bretonne de 2,03 € par m³ en 2013²¹). Au demeurant, le précédent rapport d'observations définitives de la chambre (2014) relevait déjà que le dimensionnement important de l'usine de potabilisation expliquait en partie un prix de l'eau élevé.

L'origine de ces pertes en eau brute réside dans l'éloignement géographique entre la retenue d'eau du Moulin neuf et la prise d'eau de Pen Enez localisée 1,4 km en aval, à proximité de l'usine de potabilisation de Bringall.

Or, cette installation fonctionne de façon intermittente sans qu'il soit possible de suffisamment synchroniser les lâchers d'eau déclenchés par l'exploitant avec les besoins effectifs de l'usine en raison du délai de près d'une heure résultant de l'éloignement géographique. Par conséquent, la quantité d'eau lâchée en permanence correspond aux besoins de l'usine en fonctionnement, même lorsque celle-ci n'est pas active, d'où des pertes en eau. Or, à l'automne, le niveau de l'eau dans la retenue est bas si bien que ces pertes pourraient nuire à la sécurisation de l'approvisionnement en eau potable en cas d'épisode de sécheresse particulièrement sévère.

Pour réduire ces pertes d'eau (350 000 m³/an), la CCPBS a pour projet de déplacer la prise d'eau directement à la sortie du barrage pour un coût prévisionnel de 2,16 M€. Cette solution présente toutefois une contrainte sur le plan écologique consistant à ne pas diminuer le débit dans le cours d'eau reliant actuellement le barrage à la prise d'eau de Pen Enez en dessous d'un niveau soutenable pour la faune et la flore. Dans une étude réalisée pour le compte de OUESCO²², le débit minimum écologique a été fixé à 0,105m³/s. Le projet est aujourd'hui en cours de réalisation.

3.2 L'assainissement des eaux usées

3.2.1 Un transfert de compétences anticipé par rapport aux exigences de la loi

Le conseil de communauté de la CCPBS a délibéré le 19 octobre 2017 sur la prise de la compétence « assainissement » des eaux usées à compter du 1^{er} janvier 2018, soit deux ans avant la date limite fixée dans l'article 64 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRÉ) pour le transfert de cette compétence aux EPCI à fiscalité propre. En effet, cette loi prévoit que la compétence assainissement est optionnelle pour les EPCI à fiscalité propre jusqu'au 1^{er} janvier 2020 (article L. 5214-16 du CGCT).

²⁰ Ce prix ne reflète pas le prix total de l'eau qui comprend non seulement le coût de la distribution de l'eau potable mais aussi de l'assainissement des eaux usées. Néanmoins, la CCPBS n'exerce la compétence assainissement que depuis cette année de sorte que le recul est insuffisant pour examiner le prix total de l'eau.

²¹ *Panorama des services et de leur performance en 2013*, Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement (2016)

²² Le syndicat mixte du SAGE Ouest-Cornouaille (OUESCO) a notamment pour mission de concourir à une gestion durable de la ressource en eau.

Pour la CCPBS, le transfert anticipé de cette compétence a été guidé par des préoccupations financières : *« Lors de la préparation du transfert de la compétence assainissement, la CCPBS avait décidé de transférer la compétence complète assainissement collectif, non collectif et eaux pluviales. Le transfert dès le 1^{er} janvier 2018 de cette compétence globale permettait à la CCPBS de continuer à bénéficier de la bonification de DGF. En effet, la réglementation prévoyait la nécessité pour la CCPBS d'exercer 9 compétences optionnelles sur les 12 possibles afin de continuer à bénéficier de la bonification. La CCPBS n'en exerçant que 8, il était donc nécessaire de compléter avec une compétence supplémentaire. Parmi celles restant, seule la compétence l'assainissement était identifiée par les élus comme transférable. ».*

3.2.2 Les conditions de transfert

3.2.2.1 Homogénéisation des DSP

Dès le 3 juin 2016, le bureau communautaire de la CCPBS a approuvé le lancement d'une étude de faisabilité sur les compétences eaux pluviales, assainissement collectif et assainissement non collectif. La commande de cette étude, actée par une délibération du 9 juin 2016, s'inscrivait explicitement dans la perspective d'un transfert au 1^{er} janvier 2018.

En dépit de cette manifestation par la CCPBS de son intention de prendre cette compétence, les maires du Guilvinec et de Combrit ont signé en décembre 2016 une convention de délégation de service public (DSP) portant respectivement sur l'assainissement collectif de la commune du Guilvinec et du SIVOM Combrit-Île-Tudy.

Or, tous deux s'étaient déjà prononcés, moins de six mois auparavant, en faveur du lancement de l'étude précitée dans la perspective du transfert de cette compétence à la CCPBS au 1^{er} janvier 2018. Au demeurant, les deux contrats en question prennent tous deux expressément acte du transfert de la compétence à la CCPBS au 1^{er} janvier 2018.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le SIVOM Combrit-Île-Tudy a mis en avant le fait que la CCPBS a été informée du renouvellement de cette DSP. La chambre relève toutefois que cette association n'est pas allée jusqu'à une réelle coordination ayant permis une homogénéisation des durées.

Les deux nouvelles délégations de service public ainsi conclues sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2017, pour une durée de douze ans. En raison de cette durée, la CCPBS ne sera pas en mesure d'harmoniser ses DSP en matière d'assainissement avant le 1^{er} janvier 2029. Or, ces deux DSP prennent fin à une échéance bien plus éloignée que les cinq autres.

Tableau n° 4 : Durée et échéance des concessions en cours

| | Durée (ans) | Échéance |
|-------------------------|-------------|-------------------|
| Le Guilvinec | 12 | 31/12/2028 |
| Loctudy | 15 | 31/03/2021 |
| Plobannalec-Lesconil | 12 | 31/12/2025 |
| Plomeur | 12 | 27/02/2021 |
| Pont l'Abbé | 15 | 31/03/2022 |
| SIVOM Combrit-IT | 12 | 31/12/2028 |
| Treffiat-Léchiagat | 12 | 31/07/2021 |

Source : Données CCPBS

Au demeurant, et comme évoqué précédemment, la réglementation en vigueur depuis le 1^{er} avril 2016 invite les autorités concédantes, dès lors qu'elles concluent une concession d'une durée supérieure à cinq ans, à limiter la durée du contrat à celle qui peut être raisonnablement escomptée pour que le délégataire amortisse ses investissements. Au regard de l'équilibre financier prévisionnel escompté des deux concessionnaires dans les deux contrats en question, l'amortissement des investissements n'imposait aucunement une durée supérieure à cinq ans.

En procédant à ce renouvellement, les trois communes concernées se sont privées à la fois du pouvoir de négociation de la CCPBS, dû à sa taille, ainsi que des compétences détenues en interne par l'EPCI.

Le législateur poursuivait également un objectif de rationalisation de la gestion de l'assainissement des eaux usées en le transférant à l'échelon communautaire. La coexistence de plusieurs contrats de délégations freinera cette démarche, en particulier la rationalisation de la répartition des stations d'épuration (STEP) sur le territoire. Or, celui de la CCPBS comprend pas moins de sept STEP pour une population inférieure à 40 000 habitants (hors période estivale).

Ce renouvellement des deux contrats de DSP pour douze ans plutôt qu'une prolongation par voie d'avenant sur une durée permettant de rapprocher les échéances des différentes concessions en cours ne manquera de générer des coûts supplémentaires pour la CCPBS. En effet, les contrats de délégation pour les communes de Treffiat, Plomeur et Loctudy arrivent à leur terme en 2021 et celui de Pont-l'Abbé en 2022. Alors que pour ces DSP au périmètre étroit le pouvoir de négociation de la CCPBS sera limité et les économies d'échelle réduites, le coût du renouvellement restera important.

Au final, il peut être considéré que la conclusion de ces deux délégations pour une durée de douze ans, à l'initiative de la commune du Guilvinec et du SIVOM Combrit-Île-Tudy, n'est pas en phase avec l'intérêt général du territoire intercommunal.

Au regard des conditions de résiliation de ces deux contrats d'affermage, la CCPBS pourrait utilement procéder à une évaluation des coûts totaux induits par la non-harmonisation des DSP avant 2028, notamment en termes de ressources humaines, et également intégrer le coût des freins à la rationalisation de la carte intercommunale du réseau. Ces coûts pourraient ensuite être comparés à ceux d'une résiliation pour motif d'intérêt général, cas prévus dans les deux DSP, afin d'établir un bilan coûts-avantages d'une résiliation de ces deux conventions.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la CCPBS a indiqué avoir fait appel en 2019 à des cabinets pour procéder à un audit et à une analyse financière des DSP en cours. Elle précise en outre avoir mis en place une commission de contrôle financier.

3.2.2.2 Des trésoreries à l'évolution contrastée

La trésorerie nette du budget annexe de l'assainissement du Guilvinec s'est contractée entre 2015 et 2017, passant de 1,01 millions d'euros à - 24 000 €. Cette baisse résulte de la chute du fonds de roulement net global²³, qui passe de 946 000 € en 2015 à 33 000 € en 2017. Cet effondrement s'explique par deux facteurs principaux :

- une baisse d'environ 350 000 € par an des ressources stables entre 2015 et 2017 alors que les emplois immobilisés²⁴ progressent de 218 000 € entre 2016 et 2017 en raison de l'installation de matériel spécifique d'exploitation (compteurs) ;
- une dégradation du résultat d'exploitation qui devient négatif à partir de 2016 (- 54 805 €) et le demeure en 2017 (- 13 299 €) alors qu'il atteignait +100 532 € en 2015 et +131 414 € en 2014. Cette dégradation résulte notamment de la progression des charges de personnel (compte 621) rattachées au budget annexe assainissement²⁵, qui passent de 10 000 € en 2014 à 68 400 € en 2017, soit une augmentation moyenne de 90 % par an.

En l'espace de trois exercices et concomitamment au transfert de la compétence à la CCPBS, l'excédent de trésorerie du budget annexe de l'assainissement du Guilvinec s'est donc transformé en déficit, une fois les réserves épuisées. A l'opposé, la commune de Loctudy a dégagé une trésorerie non seulement excédentaire à hauteur de 1,13 million d'euros mais également en forte hausse par rapport à 2015 où elle s'établissait à moins de 400 000 €.

²³ Trésorerie=Fonds de roulement net global – besoin en fonds de roulement.

²⁴ Fonds de roulement net global= ressources stables – emplois stables.

²⁵ Selon la commune, cette augmentation des charges de personnel est attribuable à la valorisation du temps du directeur général des services, du responsable des services techniques et d'un agent administratif pour l'instruction de dossiers de raccordement et de dossiers majeurs tels que le renouvellement de la délégation de service public déjà mentionnée ou l'élaboration du schéma directeur des eaux usées.

3.3 La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI)

3.3.1 Un territoire exposé au risque de submersion marine

3.3.1.1 Une action publique encadrée par le droit de l'Union européenne

La directive de l'Union européenne n° 2007/60/CE dite « *Directive Inondation* », transposée en droit français par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (LENE) et dont les dispositions sont désormais codifiées dans le code de l'environnement, prévoit un dispositif comprenant :

- une identification des territoires à risque important d'inondation sur la base d'une évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI) à l'échelle nationale (article L. 566-5 du code de l'environnement). Un territoire à risque important (TRI) correspond à un bassin de vie où se concentrent les enjeux liés aux inondations qu'elles soient marines ou fluviales ;
- une stratégie partagée contre les risques d'inondation à travers un document de planification appelé plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) réalisé à l'échelle d'un bassin hydrographique (article L. 566-7 du code de l'environnement) ;
- la déclinaison opérationnelle de cette stratégie à l'échelle d'un territoire à risque important (TRI) dans la stratégie locale de gestion du risque d'inondation (article L. 566-7 du code de l'environnement). Dans ce cadre sont définis des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) qui déclinent les actions envisagées.

3.3.1.2 Toute la façade sud de la CCPBS se trouve sur un territoire à risque important d'inondation (TRI)

Dans le *plan de gestion des risques d'inondation du bassin Loire-Bretagne 2016-2021* approuvé par l'Etat le 23 novembre 2015²⁶, *Quimper-Littoral Sud-Finistère* est recensé comme l'un des trois territoires à risques important d'inondation (TRI) du territoire breton. Ce TRI fluvial et littoral inclut toute la façade méridionale de la CCPBS, soit huit communes sur douze. Cette exposition au risque de submersion marine tient aux facteurs suivants :

- la composition du trait de côte : le littoral de la CCPBS est en grande partie constitué de côtes d'accumulation basses reliées entre elles par des cordons dunaires ;
- le climat : les côtes bigoudènes sont largement exposées aux tempêtes de l'Atlantique Nord ;
- l'habitat : des espaces urbanisés se trouvent dans des secteurs bas à l'arrière de cordons dunaires ou à proximité immédiate du trait de côte (la CCPBS estime que 3 833 logements sont concernés par l'aléa de référence en matière de défense contre la mer).

²⁶ Arrêté du 23 novembre 2015 portant approbation du plan de gestion des risques d'inondation du bassin Loire Bretagne.

3.3.2 Une mission pleinement exercée : la défense contre la mer

3.3.2.1 Transfert du volet GEMA au syndicat OUESCO

La compétence GEMAPI regroupe quatre missions listées à l'article L. 211-7 du code de l'environnement :

- i. Aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- ii. Entretien et aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;
- iii. Protection et restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ;
- iv. Défense contre les inondations et contre la mer.

Les trois premières missions forment le volet gestion des milieux aquatiques (GEMA) tandis que la quatrième constitue le volet protection contre les inondations (PI).

Cette compétence obligatoire est confiée aux communes au 1^{er} janvier 2018 (alinéa I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement) mais est transférée de plein droit à leur établissement intercommunal de rattachement à compter de cette même date (article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales).

La CCPBS n'a conservé pleinement qu'une seule de ces quatre missions : la défense contre les inondations et la mer. Elle garde par ailleurs la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines mais uniquement sur les sites classés Natura 2000 ou en espace naturel sensible. Elle a d'ailleurs modifié ses statuts en conséquence.

Dans le cadre de la stratégie locale de gestion du risque d'inondations²⁷ (SLGRI) pour le TRI Quimper – Littoral Sud-Finistère, la CCPBS a élaboré un programme d'actions et de préventions des inondations (PAPI) d'intention²⁸ pour le littoral Sud-Finistère. Le périmètre de ce PAPI d'intention couvre le territoire de la CCPBS, de la communauté d'agglomération Concarneau Cornouaille et de la communauté de communes du Pays Fouesnantais, cette dernière assurant la maîtrise d'ouvrage du projet.

Le syndicat mixte du SAGE Ouest-Cornouaille (dit OUESCO), institué en 2009, a pour objet de concourir et de faciliter la gestion durable et équilibrée de la ressource en eau et de préserver les zones humides à l'échelle du périmètre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux Ouest Cornouaille (SAGE). Par une délibération du 1^{er} février 2018 du conseil communautaire de la CCPBS et conformément à cet objet modifié, OUESCO s'est vu transférer les missions suivantes du volet GEMA :

- l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;
- la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines à l'exclusion des parcelles Natura 2000 ou en espace naturel sensible.

²⁷ http://www.finistere.gouv.fr/content/download/23337/189053/file/SLGRI_Document+version+finale_30.08.2017.pdf.

²⁸ C'est-à-dire un projet de PAPI. Depuis 2012, il existe un PAPI couvrant les communes de Combrit de l'Île-Tudy sur le territoire de la CCPBS mais celui-ci arrive à son terme en 2018.

3.3.2.2 Implications financières de la compétence GEMAPI

La prise de la compétence GEMAPI étant intervenue récemment, il est difficile à l'heure actuelle d'évaluer avec précision le coût qu'elle représentera. A long terme néanmoins, celui-ci devrait être considérable au regard :

- du renouvellement et de l'extension du système d'endiguement pour protéger les territoires de Combrit et de l'île-Tudy, qui pourrait représenter une dépense totale de 6,5 M€ ;
- du renouvellement des digues de Penmarc'h (appelées brises-lames) dont le coût total pourrait, d'après la CCPBS, s'établir entre 4 M€ et 14 M€ ; une indétermination demeure quant au payeur car ces ouvrages se trouvent dans le port communal ;
- de la vulnérabilité de plusieurs territoires identifiée dans le PAPI d'intention pour le TRI *Quimper-Finistère-Sud* : Treffiagat (cordon dunaire) et Plobannalec (Ster de Lesconil).

Pour financer ces opérations, la CCPBS peut compter sur deux modes de financement dédiés :

- la taxe GEMAPI instaurée par la CCPBS à compter du 1^{er} janvier 2019 pour un montant attendu de près de 366 000 € ;
- les financements de l'Etat après validation du PAPI pour le TRI *Quimper-Finistère-Sud*.

4 LE SERVICE DE PORTAGE DE REPAS A DOMICILE

4.1 Présentation du service

4.1.1 Un potentiel d'usagers plus élevé qu'au niveau national

La population totale de la CCPBS s'élève à 38 695 habitants en 2016²⁹, soit une augmentation d'environ 1 % par rapport à 2012 (38 356). Cette faible hausse résulte d'un solde naturel négatif contrebalancé par un solde migratoire positif lié notamment à l'installation d'habitants à la retraite sur le territoire. Il en résulte une pyramide des âges *a priori* favorable au service de portage de repas à domicile dans la mesure où il s'adresse aux personnes de 60 ans et plus.

Tableau n° 5 : Population de 60 ans et plus en 2014

| En % | CCPBS | Finistère | France |
|----------------|-------|-----------|--------|
| 60 à 74 ans | 22,5 | 16,9 | 15,2 |
| 75 ans et plus | 14,5 | 10,9 | 9,2 |

Source : Insee

4.1.2 Une gestion en régie

Le service de portage de repas à domicile relève du pôle solidarité (à l'instar du fonds de solidarité eau, de l'habitat et du CLIC 2). Cette compétence a été transférée à la CCPBS, ainsi que les agents concernés, le 1^{er} janvier 2013, et le choix d'une gestion en régie a été conservé.

Au 1^{er} janvier 2018, le service de portage de repas à domicile compte sept agents de livraison et un agent d'accueil physique et téléphonique des usagers ou de leurs familles. Sont également employés ponctuellement des agents en contrat court.

Le service fonctionne du lundi au samedi, à raison d'un repas par jour, à l'exception du samedi où il est possible de se faire porter un repas supplémentaire pour le dimanche.

4.1.3 La préparation des repas est déléguée

4.1.3.1 Délégation à une cuisine centrale dans laquelle la CCPBS détient une participation minoritaire.

Le service de la CCPBS a recours, pour la préparation des repas, à une cuisine centrale située dans les locaux de l'hospitalité de Saint-Thomas de Villeneuve, communément appelé l'Hôtel-Dieu de Pont-l'Abbé, établissement de santé privé d'intérêt collectif (ESPIC). Cette cuisine centrale est gérée par un groupement de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS) constitué pour une durée indéterminée en application d'une convention conclue le 16 novembre 2012 entre la CCPBS et l'hospitalité de Saint-Thomas de Villeneuve³⁰.

²⁹ Source : comptes individuels des communes (DGFIP).

³⁰ Cette convention pouvait légalement être conclue compte tenu de l'assistance dans les actes quotidiens de la vie qu'apporte le service aux personnes âgées (dispositions conjuguées des articles L. 312-7 et L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles).

Cette convention a été modifiée par un avenant, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014, faisant entrer le CCAS de Plonéour-Lanvern au sein du groupement. Il s'agit d'un engagement contraignant dans la mesure où l'article 4.2 de cette convention stipule que les cocontractants doivent recourir exclusivement aux repas préparés par la cuisine centrale gérée par le groupement.

La CCPBS ne détient qu'une participation minoritaire dans le capital du groupement : l'hospitalité Saint-Thomas de Villeneuve possède 63 parts contre 30 pour la CCPBS tandis que le CCAS de Plonéour-Lanvern en détient 7 (article 8 de l'avenant à la convention).

Pour ce qui est des délibérations ordinaires, la CCPBS pèse peu puisque les membres du groupement disposent d'autant de voix que leur nombre de parts (article 13) et que les délibérations sont en principe prises à la majorité simple (article 13.4). Cependant, la CCPBS détient *de facto* un pouvoir de blocage pour plusieurs décisions importantes, prévues dans une liste limitative à l'article 14 de l'avenant à la convention, qui impose une majorité qualifiée de trois quarts des droits présents ou représentés (article 13.4). Il s'agit notamment des décisions budgétaires, des passations de marchés supérieurs à 30 000 €, de la dissolution du groupement ainsi que la nomination et la révocation de l'administrateur.

4.1.3.2 Conditions d'accès

Les conditions d'accès au service sont de trois ordres, en application du règlement de fonctionnement :

- caractéristiques de l'utilisateur : celui-ci doit avoir plus de soixante ans ou bien justifier qu'il n'est pas en mesure de préparer ses repas via un avis médical ;
- son lieu de résidence doit se trouver sur le territoire de la CCPBS ;
- dotation de l'utilisateur en matériel électroménager : celui-ci doit disposer d'un réfrigérateur permettant de conserver la nourriture entre 0 et 3 °C ainsi que d'un four ou d'une table de cuisson. En effet, le service de portage de repas fonctionne en liaison froide. Par ailleurs, il peut être noté que le repas est directement livré dans le réfrigérateur de l'utilisateur.

Le traitement des demandes des usagers ou de leurs familles n'appelle pas d'observations particulières hormis la souplesse du processus. En principe, la livraison d'un premier repas est précédée d'un entretien avec l'utilisateur mais, en cas d'urgence, ce service fait preuve d'adaptabilité en permettant le portage d'un repas avant cet entretien préalable.

4.1.3.3 Menus

La composition des menus répond en premier lieu à des impératifs médicaux. Ainsi, quatre types de menus différents sont proposés : menu normal, menu allégé en sel, menu allégé en sucre, menu sans lactose.

4.2 Un service en cours de structuration dans un contexte de contraction de l'activité

4.2.1 Contraction de l'activité

Sur la période 2014-2017, le nombre de repas portés à domicile recule de 5,6 %, passant de 94 140 à 88 899. Cette contraction de l'activité résulte principalement de la baisse observée en 2017, année où le nombre de bénéficiaires et la quantité de repas consommés se sont tous deux réduits, provoquant ainsi une baisse de l'activité de 4,5 %.

Plus préoccupante est la baisse tendancielle du nombre de repas consommé par usager depuis 2014. Or, à partir de 2015, cette réduction du nombre de repas par usager n'a plus été contrebalancée par la progression du nombre d'usagers de sorte que le nombre total de repas distribué diminue. En outre, cette tendance est également observable sur les cinq premiers mois de l'année 2018 où le nombre total de repas distribués s'est réduit en raison du repli du nombre de repas consommés par usager de 3 % par rapport à la même période sur 2017.

Tableau n° 6 : Repas portés

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | janvier-août 2018 |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------|
| Nombre de repas | 94 140 | 95 995 | 93 100 | 88 899 | 44 058 |
| Nombre d'usagers | 4 619 | 4 799 | 4 801 | 4 611 | 2 347 |
| Repas par usager | 20,4 | 20,0 | 19,4 | 19,3 | 18,8 |

Source : données CCPBS

Le nombre de personnes recourant au service de portage de repas à domicile est resté relativement stable dans un contexte d'augmentation du nombre de personnes âgées sur le territoire.

La concurrence du secteur privé et les changements de pratique de la part des personnes âgées (recours à un traiteur, consommation de plats surgelés) peuvent expliquer cette évolution. Le grammage relativement important des plats distribués, qui se traduit par un prix facialement élevé pour les usagers, est un autre élément d'explication.

4.2.2 Structuration du service

4.2.2.1 Rationalisation des tournées accompagnant une réduction des effectifs

En raison de l'enclavement des communes de Saint-Jean-Trolimon et de Treguennec dans le territoire de Plonéour-Lanvern, c'est le centre communal d'action sociale (CCAS) de cette dernière qui porte les repas pour les bénéficiaires de ces deux communes membres de la CCPBS. En vertu d'une convention de partenariat, la CCPBS achète les repas qui sont ensuite livrés avec les moyens du CCAS de Plonéour-Lanvern, lequel refacture le coût du portage. En 2017, le coût pour la CCPBS s'est élevé à 8 501 €.

Depuis 2016, le nombre de tournées est fonction d'un plancher de 40 repas distribués et un plafond de 60 repas par tournée. En dessous de 40 repas distribués, une tournée a vocation à être fusionnée avec une ou plusieurs autres. En application de cette règle souple, le nombre de tournées est passé de sept à six entre 2016 et 2017 en lien avec la diminution tendancielle du volume de repas distribués. Cette rationalisation des tournées a été rendue possible grâce à l'utilisation d'un logiciel *ad hoc* appelé *mapo-tempo*.

Pour ces six tournées, le service compte sept livreurs auxquels il faut ajouter des agents recrutés ponctuellement sur des contrats courts. En 2014, le service comptait encore 13 agents permanents, tous livreurs. En 2018, outre les sept livreurs, le service compte un agent d'accueil à temps plein qui assure également la facturation. Cette forte réduction des effectifs résulte de la rationalisation des tournées et de l'informatisation croissante des procédures.

4.2.2.2 Optimisation des procédures à travers la dématérialisation

A l'heure actuelle, les commandes sont prises en deux fois via les menus papiers collectés auprès des bénéficiaires qui sont ensuite reportés sur des « tickets » papiers transmis à l'Hôtel-Dieu (passage d'un choix de plats à un enregistrement par code A/B/C sur des tickets).

Cette prise de commande de menus, semaine par semaine, est réalisée par les agents, l'après-midi des mardis, mercredis et jeudis. Cette saisie manuelle est fastidieuse et exige de faire des récapitulatifs voire des corrections manuelles en cas d'arrivée ou de retrait de bénéficiaires. En outre, ce mode de saisie est susceptible de générer des erreurs qui impactent les dernières tournées partant de l'Hôtel-Dieu (le Guilvinec notamment).

L'informatisation en cours de la prise de commande via l'application « *Datameal* », déjà utilisée par l'Hôtel-Dieu, permettra un enregistrement des bénéficiaires dans le logiciel par tournée, avec la possibilité d'enregistrer des préférences ou des intolérances alimentaires (exclusion d'office de certains aliments dans le logiciel). Les agents pourront alors saisir informatiquement les menus retenus à partir du menu papier retourné par le bénéficiaire.

Si les bénéficiaires du service continueront à remplir une commande au format papier, l'apport de l'informatisation réside dans le fait que les agents n'auront plus à préparer les récapitulatifs par tournée et le paramétrage des commandes pour l'Hôtel-Dieu sera également intégré (nombre de plats pour les quantités, récapitulatifs et impression des tickets sous une forme similaire à ceux utilisés à l'Hôtel-Dieu pour les personnes hospitalisées). La CCPBS devait commencer à déployer cette solution à compter du mois de novembre 2018.

4.3 Un équilibre financier fragile

4.3.1 Un résultat de fonctionnement structurellement déficitaire

Le fonctionnement du service est structurellement déficitaire. En effet, la valeur ajoutée, c'est-à-dire la richesse produite par le fonctionnement du service, est inférieure aux charges de personnel : elle s'établit à moins de 219 000 € en moyenne de 2014 à 2017, soit 77 % du montant des charges de personnel (283 000 €).

Tableau n° 7 : Décomposition de l'excédent brut d'exploitation

| en euros | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|-----------------|----------------|----------------|----------------|
| Chiffre d'affaires | 825 782 | 853 104 | 835 752 | 812 223 |
| Consommations intermédiaires | 642 526 | 632 543 | 577 396 | 599 092 |
| Valeur ajoutée | 183 256 | 220 561 | 258 355 | 213 131 |
| Charges de personnel | 315 544 | 266 927 | 283 982 | 265 745 |
| Subvention de fonctionnement | 21 608 | 211 068 | 41 639 | 64 240 |
| Excédent brut d'exploitation (EBE) | - 110 679 | 164 702 | 16 012 | 11 626 |
| EBE hors subvention de fonctionnement | -132 287 | -46 366 | -25 627 | -52 614 |

Source : données des comptes de gestion

4.3.2 Une trésorerie et des investissements faibles

La trésorerie du budget annexe retraçant l'activité du service est négative de 2014 à 2016 (situation au 31 décembre). Elle se rétablit cependant un peu en 2017 (+12 999 €). Pour autant, ce niveau peut être considéré comme relativement bas dans la mesure où il représente l'équivalent de seulement 5,5 jours de charges courantes.

Une trésorerie basse représente une difficulté majeure lorsque des investissements importants doivent être consentis. Tel n'est toutefois pas le cas de ce budget annexe qui a enregistré des dépenses d'équipement en moyenne inférieures à 10 000 € par an sur la période 2014-2017. Ce montant modeste s'explique notamment par le choix de gestion consistant à louer une partie des véhicules utilisés par le service pour les livraisons - trois des sept camions sont ainsi en location - mais également par la prise en charge par le budget principal en 2014 des travaux réalisés sur le garage qui abrite désormais les camions de livraison.

4.3.3 Tarification

Pour des motifs sociaux et à des fins de simplicité de gestion, la CCPBS a opté pour une tarification unique. L'activité du service étant déficitaire sans la subvention de fonctionnement versée par le budget principal (voir tableau précédent), le tarif pratiqué est inférieur au prix de revient.

Jusqu'en 2017, la tarification du service n'a pas été utilisée comme un outil de pilotage des coûts dans la mesure où elle n'a pas suivi les fluctuations du résultat de l'activité.

En outre, l'augmentation du tarif unique a été contenue (+ 4 % entre le 1^{er} janvier 2014 et le 31 décembre 2017). Néanmoins, cette évolution est divergente de celle des dépenses totales de fonctionnement qui ont diminué de plus de 10 % sur la même période. Ainsi, le tarif unique n'a pas suivi la même trajectoire que la baisse des coûts de sorte qu'il a contribué à l'équilibre financier du service.

Tableau n° 8 : Montant du tarif unique

| en euros | 2014 | 2015 (1 ^{er} avril) | 2016 (1 ^{er} avril) | 2017 (1 ^{er} mai) |
|---------------------|------|------------------------------|------------------------------|----------------------------|
| Tarif unique | 9,70 | 9,80 | 9,90 | 10,10 |

Source : Délibérations de la CCPBS

5 QUALITE DE LA GESTION COMPTABLE, BUDGETAIRE ET DE LA COMMANDE PUBLIQUE

5.1 Qualité de l'information comptable et budgétaire

5.1.1 Suivi comptable

5.1.1.1 Inventaire et suivi de l'actif

Le précédent rapport d'observations définitives de la chambre a recommandé à la CCPBS de procéder à la mise à jour de son inventaire, en cohérence avec l'état de l'actif du comptable public.

Force est de constater que des écarts significatifs subsistent. Par exemple, le stade d'athlétisme demeure inscrit parmi les immobilisations en cours (compte 2313) dans l'état de l'actif 2017, pour une valeur de 3,9 M€, tandis qu'il est retracé comme immobilisation définitive (21318) dans l'inventaire. S'agissant des terrains, (comptes 2111, 2112, 2113 et 2115), l'écart s'élève à 457 000 € entre l'état de l'actif (3,259 M€) et l'inventaire (2,802 M€). La chambre réitère par conséquent sa recommandation.

En réponse au rapport d'observations provisoires, la CCPBS a indiqué que le travail de rapprochement entre inventaire et actif était en cours, sans toutefois fixer d'échéance.

| |
|---|
| Recommandation n° 6 : Mettre en concordance l'inventaire et l'état de l'actif. |
|---|

5.1.1.2 Provisions

En 2009, la CCPBS a retenu un cabinet pour assurer la maîtrise d'œuvre des travaux de modernisation de l'usine de compostage d'ordures ménagères de Lézinadou. Dans le cadre de cette opération de modernisation, les travaux réalisés par l'entreprise titulaire du lot n°3 (intervention sur le tunnel bio-réacteur stabilisateur dit BRS) ont abouti à des malfaçons et autres dysfonctionnements qui ont empêché le fonctionnement normal de l'unité de compostage.

Le contentieux qui en a découlé s'est soldé, en 2016, par un premier titre de recette d'un montant de 1 134 000 € émis à l'encontre du cabinet, ainsi qu'un second titre de recette de 736 632 € émis à l'encontre de l'assureur de l'entreprise ayant effectué les travaux. Devant le caractère incertain du règlement de ces sommes contentieuses inscrites en recettes au compte 778 (produits exceptionnels) pour un montant total de 1,865 M€, la CCPBS a passé les provisions correspondantes au compte 68 (dotations aux provisions).

Suite à l'action diligente du trésorier, l'assureur de l'entreprise a procédé au règlement du titre de recette de 732 826 € le 15 mai 2018 et la CCPBS a procédé à la reprise sur provision liée au paiement de cette somme en novembre 2018. En outre, l'assureur du cabinet a effectué un dépôt de garantie à hauteur de 110 000 € auprès du comptable public et a indiqué qu'en cas d'issue défavorable du contentieux pour son client, il prendrait en charge les sommes restant dues.

5.1.1.3 Travaux en régie

Les travaux en régie correspondent aux travaux d'investissement effectués par les agents de la CCPBS pour le compte de celle-ci. Afin de neutraliser les charges de fonctionnement induites par ces travaux (achat de matières premières, frais de personnel etc.), un titre de recette est émis en section de fonctionnement au compte 722. Le détail des heures travaillées, le montant des matières premières utilisées ainsi que le coût horaire des agents mobilisés, doivent faire l'objet d'un état des travaux précis. S'agissant des dépenses de main d'œuvre, le décompte des heures de travail doit préciser les tarifs horaires retenus selon la catégorie de personnel.

Le compte 722 dédié aux travaux en régie n'a été crédité qu'en 2017, pour un montant faible (12 141 €). S'agissant du suivi de ces travaux en régie réalisés cette année-là, l'état fourni à l'appui de l'inscription au compte 722 mentionne aussi bien les matières premières utilisées que la valorisation du coût horaire (22,4 € / heure). En revanche, aucun numéro d'inventaire n'est rattaché à cette opération et ce en méconnaissance des prescriptions de la nomenclature M14. Il convient donc que la CCPBS y remédie.

5.1.2 L'information budgétaire et financière délivrée à l'assemblée délibérante

5.1.2.1 Les restes à réaliser (RAR)

La chambre a relevé dans son précédent rapport d'observations définitives des « *inexactitudes concernant l'évaluation des RAR* », et notamment le fait que « *concernant les dépenses, l'ordonnateur n'a[vait] pas été en mesure de justifier, par un engagement juridique, 23 % des RAR* ». En outre, « *les résultats des budgets pour l'exercice 2012, compte tenu des RAR, traduisent un déficit cumulé de 3.697.171€, soit 14,6% des recettes de fonctionnement, dépassant le seuil prévu par l'article L. 1612-14 du CGCT* ».

Pour l'exercice 2017, les restes à réaliser inscrits au budget principal s'élevaient à 1 058 718 € en dépenses d'investissement. La collectivité a été en mesure de justifier l'intégralité des 15 RAR sélectionnés par la chambre (997 176 € au total).

5.1.2.2 Information délivrée à l'occasion du débat d'orientation budgétaire (DOB) : un saut qualitatif entre 2017 et 2018

Compte tenu des réformes législatives successives intervenues sur la période 2015-2018 et du saut qualitatif réalisé en 2018, l'examen des rapports d'observation budgétaires n'a porté que sur ceux des années 2017 et 2018.

En termes de contenu, la CCPBS³¹ se voit appliquer les mêmes obligations qu'une commune de plus de 10 000 habitants, conformément aux articles L. 5211-36 et D. 2312-3 du CGCT.

³¹ En tant qu'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) réunissant plus de 10 000 habitants et comprenant au moins une commune de 3 500 habitants.

Sur le plan procédural, il ressort que conformément aux prescriptions de l'article L. 2312-1 du CGCT, la CCPBS a tenu ses débats d'orientation budgétaire (DOB) 2017 et 2018 dans le délai de deux mois précédant le vote du budget primitif et qu'il en a été pris acte dans une délibération spécifique.

➤ Orientations budgétaires et programmation en investissement

La dimension prospective du ROB 2017 apparaît insuffisante au regard des exigences posées par la loi. Si ce document renseigne sur l'évolution rétrospective des dépenses et recettes de fonctionnement comme d'investissement, les orientations budgétaires³² ne sont pas mentionnées. La programmation en investissement, quant à elle, n'est abordée qu'à travers le plan d'extinction de la dette.

Le ROB 2018 marque un saut qualitatif par rapport à 2017 dans le traitement de la prospective financière. Les orientations budgétaires, qu'il s'agisse de l'évolution prévisionnelle des dépenses et recettes ou des hypothèses sous-jacentes à celle-ci, y sont détaillées. Ces orientations budgétaires sont en outre intégrées à une analyse financière pluriannuelle. Cette prospective financière, qui repose sur un programme pluriannuel d'investissement (PPI) ambitieux à compter de 2018, est déclinée en plusieurs scénarii conçus en fonction de variables interdépendantes (taux de fiscalité, emprunts nouveaux et mobilisation du fonds de roulement).

Le contenu du ROB 2018 demeure néanmoins perfectible au regard des exigences posées par la loi en matière de ressources humaines. En effet, il ne fournit pas d'informations sur la structure des effectifs ni d'éléments sur la rémunération et la durée effective du travail (B de l'article D. 2312-3 du CGCT).

➤ Structure et gestion de la dette

Le ROB 2017 satisfait aux obligations de la loi en matière d'endettement puisqu'il dresse la liste des emprunts en cours de remboursement et présente leurs principales caractéristiques. En l'absence d'emprunts nouveaux ou à risque, la gestion de la dette ne recelait à cette date aucun enjeu et n'était, à ce titre, pas traitée.

Le ROB 2018 contient également un état détaillé de la dette mais la priorité est donnée à la gestion de l'endettement puisque la mobilisation d'emprunts nouveaux constitue l'une des variables des scénarii prospectifs proposés. Ce recours à des emprunts nouveaux est pilotée au moyen du ratio de désendettement.

³² Dans leurs deux volets : d'un côté l'évolution prévisionnelle des recettes et dépenses en fonctionnement et en investissement et, de l'autre, les hypothèses d'évolution retenues pour la conception du budget.

5.1.2.3 Diffusion numérique des informations à caractère financier

La CCPBS est tenue de mettre en ligne sur son site internet une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières la concernant, afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux, ainsi que le rapport adressé à l'assemblée délibérante à l'occasion du débat d'orientations budgétaires³³. Les conditions de cette mise en ligne sont précisées dans l'article R. 2313-8 du CGCT qui prévoit notamment que cette mise en ligne intervient dans un délai d'un mois à compter de l'adoption des délibérations auxquelles ces documents se rapportent. Or, à fin novembre 2018, la CCPBS n'avait pas encore mis ces documents en ligne sur son site internet. Au demeurant, les dernières données budgétaires disponibles concernaient le budget primitif 2014.

Dans un objectif d'ouverture des données (*open data*), les subventions de fonctionnement d'un montant supérieur à 23 000 € accordées par la CCPBS doivent par ailleurs être publiées sur son site internet. En effet, l'article 18 de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, qui a modifié la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, dispose que l'autorité administrative qui attribue une subvention de plus de 23 000 € « *rend accessible, sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, les données essentielles de la convention de subvention* ».

La composition de ces données ainsi que leurs conditions de publication ont été définies par décret³⁴ tandis qu'un arrêté³⁵ précise qu'elles doivent être disponibles sous un format tabulaire normé pour être ensuite exploitable. Fin septembre 2018, la CCPBS ne satisfaisait pas à cette obligation, ces données n'étant pas disponibles sur son site internet.

Recommandation n° 7 : Mettre en ligne sur le site internet de la CCPBS les informations prévues à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales.

5.1.3 Délai global de paiement

Le délai global de paiement (DGP) désigne le délai dont dispose un organisme pour procéder au règlement de ses achats. Fixé à trente jours pour les établissements intercommunaux comme la CCPBS³⁶, il est qualifié de global car il comprend à la fois le délai de mandatement par l'ordonnateur et le délai de paiement par le comptable.

³³ Article 107 la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République modifiant l'article L. 2313-1 du CGCT. Si ce dernier article concerne les communes, il est néanmoins applicable à la CCPBS conformément à l'article L. 5211-36 du CGCT.

³⁴ Article 1^{er} et 2 du décret du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention.

³⁵ Arrêté du 17 novembre 2017 relatif aux conditions de mises à disposition des données essentielles des conventions de subvention.

³⁶ Décret n°2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiements dans les contrats de commande publique.

Le précédent rapport d'observations définitives de la chambre recommandait à la CCPBS de veiller au respect de ses délais de paiement. L'EPCI n'a depuis lors toujours pas connaissance de son délai de mandatement et n'a mis en place aucun instrument de suivi ou de tableau de bord spécifiquement dédié.

Le délai de mandatement relevant de l'ordonnateur continue à lui seul d'excéder les seuils maximaux de délai global prévus par la réglementation : en 2017, le délai imputable à la CCPBS aura ainsi été en moyenne de 32,8 jours. Sur les neuf premiers mois de 2018, ce délai de mandatement n'a, à lui seul, jamais été inférieur à 25,3 jours (moyenne mensuelle) et a même atteint 35,7 jours à son maximum au mois de mai.

La chambre rappelle à la CCPBS que l'application des textes par ses fournisseurs l'expose à des montants significatifs de pénalités. En effet, l'indemnité forfaitaire pour non-paiement est fixée à 40 € par facture réglée hors délai, montant auquel peuvent s'ajouter des intérêts moratoires. La chambre réitère par conséquent sa recommandation relative au respect des dispositions relatives aux délais de paiement.

Recommandation n° 8 Respecter la durée réglementaire du délai global de paiement.

5.2 La gestion de la commande publique

5.2.1 Organisation et fonctionnement du service

Le service de la commande publique se compose de deux agents, dont le responsable. Le précédent rapport d'observations définitives de la chambre faisait état d'un rattachement direct de la cellule « marchés publics » à l'ancienne DGS et mentionnait des lacunes tant en matière de formation interne des agents que de formalisation des actes et des procédures.

L'organisation et le fonctionnement du service appellent plusieurs observations.

S'agissant de sa situation au sein de l'organigramme de la CCPBS, le service « marchés publics » n'est plus rattaché à la DGS. Son chef exerce en effet ses fonctions sous l'autorité directe du responsable du pôle Finances et, dans les faits, ses compétences lui assurent une très grande autonomie. Le recrutement de cet agent, postérieur à 2014, témoigne d'une véritable montée en compétence de la commande publique au sein de la CCPBS.

La chambre a noté dans son précédent rapport l'absence de guide interne sur la commande publique qui pouvait être reliée à des manquements, peu conséquents au demeurant, relevés en matière de passation des marchés publics. La CCPBS dispose désormais d'un tel guide. Surtout, les documents et procédures internes ainsi que les tableaux de bord et de suivi, désormais utilisés, attestent d'une véritable professionnalisation du service.

Depuis le début de l'année 2018, la CCPBS utilise une nomenclature des achats et a mis en place un dispositif de computation des seuils. Les contrôles aléatoires réalisés par la chambre, portant sur des opérations conduites entre 2014 et 2017, n'ont pas permis de mettre en évidence d'irrégularités en la matière.

Un groupement de commandes a également été créé par la CCPBS en partenariat avec ses communes membres : il concerne principalement le matériel de bureau et les petites fournitures. Si cette démarche peut apparaître peu ambitieuse pour une cellule en charge des marchés publics au niveau intercommunautaire, cette modeste relève plus de difficultés institutionnelles propres à la CCPBS, notamment en matière de mutualisation (*cf.* partie sur la gouvernance), que d'un défaut de compétences qui entrainerait un manque de confiance de la part des douze communes-membres.

Enfin, l'analyse de 16 marchés, principalement sur les exercices 2016 et 2017, n'a révélé aucun dysfonctionnement au regard du respect des procédures de passation³⁷.

5.2.2 L'information dématérialisée en matière de commande publique

En matière de procédure dématérialisée et de simplification administrative, la CCPBS se conforme aux obligations légales et réglementaires : elle assure ainsi un accès libre, gratuit et dématérialisé des documents de consultation de ses marchés publics via son profil d'acheteur sur la plateforme e-Mégalis³⁸.

De même, au vu des informations disponibles sur son site, des documents de présentation synthétiques type « pas à pas » et des liens vers les autres sites internet destinés à guider et aider les entreprises désireuses de répondre à des appels de la CCPBS, le service de la commande publique met a priori déjà en œuvre les principes du programme « Dites-le nous une fois » édicté par la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique³⁹.

³⁷ Avis d'appel public à la concurrence (AAPC), des Actes d'engagement (AE), des rapports d'analyse des offres ainsi que des procès-verbaux de la Commission d'appel d'offres (CAO) afférents à ces différents marchés.

³⁸ Les articles 39 et 107 du décret n°216-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics prévoient respectivement que les documents de la consultation sont gratuitement mis à disposition des opérateurs économiques à compter de la publication de l'AAPC. Un temps limité aux seuls marchés formalisés, cet accès libre, direct et complet aux données essentielles du MP s'appliquera aux MP supérieurs à 25 000 € HT au plus tard à compter le 1er octobre 2018.

³⁹ Cette loi a modifié l'article L. 113-13 du code des relations entre le public et l'administration de telle façon qu'il n'est plus possible de demander plusieurs fois le même document à une personne ou une entreprise. Il appartient désormais aux collectivités de mettre en place une gestion électronique des documents pour pouvoir les réutiliser sans avoir à le redemander.

6 ANALYSE FINANCIERE RETROSPECTIVE ET PROSPECTIVE

6.1 Le budget principal enregistre une dégradation continue de son résultat courant

6.1.1 Une progression des recettes de fonctionnement freinée par la baisse de la DGF

6.1.1.1 Des ressources fiscales propres dynamiques

Entre 2014 et 2017, les ressources fiscales propres de la CCPBS sont passées de 12,3 M€ à 14,1 M€, soit une augmentation annuelle moyenne de 4,6 % et ce, en l'absence d'une augmentation des taux de la fiscalité locale⁴⁰ ou d'une modification des abattements. Cette progression s'explique par le dynamisme spontané des bases fiscales.

6.1.1.2 Une contribution au redressement des comptes publics à hauteur de près de 935 000 € en 2017.

Alors que les produits de fonctionnement de la CCPBS ont crû de 9 % entre 2014 et 2017, ses ressources institutionnelles⁴¹ ont reculé de 20 %, passant de 3,94 M€ à 3,14 M€, en raison de la baisse du montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

La contribution au redressement des comptes publics des collectivités territoriales et des intercommunalités telles que la CCPBS a en effet principalement reposé sur la baisse de la DGF versée par l'Etat. Dans le cas de la CCPBS, la dotation globale de fonctionnement se décompose en deux parts :

- la dotation de compensation, restée stable sur la période 2014-2017 (environ 1,36 M€ par an) ;
- la dotation d'intercommunalité qui, pour la CCPBS, a été le vecteur utilisé pour sa participation à l'effort de redressement des finances publiques ; elle a baissé de 62,5 % entre 2014 et 2017, passant de 1,36 M€ à moins de 504 000 €.

La contribution de l'EPCI au rétablissement des comptes publics a représenté un effort financier croissant. Alors qu'elle était inférieure à 132 000 € en 2014, elle a atteint près de 935 000 € en 2017. Sans ce dispositif, la dotation d'intercommunalité perçue par la CCPBS se serait élevée à 1,44 M€ au lieu de 504 000 €.

⁴⁰ Taxe d'habitation à 9,95 %, cotisation foncière des entreprises à 24,61 %, taxe d'enlèvement des ordures ménagères à 8,12 % et taxe foncière sur le non bâti à 2,35 % sur la période 2014-2017.

⁴¹ Dotation globale de fonctionnement (DGF) et participations d'autres entités publiques.

Tableau n° 9 : Evolution de la dotation d'intercommunalité en lien avec la contribution au redressement des finances publiques (CRFiPu)

| en euros | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|------------------|------------------|----------------|----------------|
| Dotation d'intercommunalité effectivement perçue par la CCPBS (A) | 1 362 377 | 1 035 730 | 685 436 | 503 739 |
| Contribution au redressement des finances publiques (CRFiPu) (B) | 131 380 | 458 934 | 779 574 | 934 762 |
| Dotation d'intercommunalité en l'absence de CRFiPu (A+B) | 1 493 757 | 1 494 664 | 1 465 010 | 1 438 501 |

Source : fiches de dotations produites par la DGFIP

6.1.2 Les charges de gestion ont progressé deux fois et demi plus rapidement que les recettes

6.1.2.1 Des charges de gestion en forte hausse (+24 %)

De 2014 à 2017, les produits de gestion ont crû de 2,8 % par an, soit une progression deux fois et demi inférieure à celle des charges de gestion (7,4 % par an). La section de fonctionnement s'est donc trouvée soumise à un « effet de ciseaux »⁴².

Or, les charges à caractère général, qui comptent pour la moitié des dépenses de fonctionnement, n'ont augmenté que de 1,9 % par an sur la période ; l'accroissement a, pour l'essentiel, été porté par les charges de personnel et les subventions de fonctionnement.

6.1.2.2 Un accroissement des charges de fonctionnement porté par la masse salariale jusqu'en 2016

De 2014 à 2016, les charges de personnel concentrent 67 % de la hausse des charges de gestion (+850 000 €). En effet, elles augmentent de plus de 15 % passant de 3,73 M€ à 4,29 M€. Cette progression s'explique pour une part par l'accroissement des effectifs en lien avec les transferts de compétence à la CCPBS, mais aussi et surtout par l'amélioration notable des conditions de rémunération de ses personnels.

⁴² Le terme d'effet de ciseaux désigne une progression plus rapide des dépenses par rapport aux recettes sur au moins un exercice. Un effet de ciseaux a pour conséquence de réduire les marges de manœuvre de la collectivité.

6.1.2.3 Des subventions de fonctionnement multipliées par plus de 3,5 entre 2016 et 2017

La croissance des charges de fonctionnement s'accélère entre 2016 et 2017 (+ 14,3 %) ; à la hausse des dépenses de personnel s'ajoute un presque quadruplement des subventions versées par la CCPBS. En effet, l'augmentation de 1,44 M€ des dépenses de fonctionnement s'explique pour plus des deux tiers par ce poste de dépenses. Resté stable à 390 000 € de 2014 à 2016, il est de 1,43 M€ en 2017. Cette forte hausse résulte de deux phénomènes :

- la création en 2017 d'un office de tourisme communautaire en application des dispositions de la loi NOTRe, codifiées à l'article L. 5214-16 du CGCT, qui font de la création des offices de tourisme une compétence exclusive des intercommunalités. Institué sous la forme d'une société publique locale (SPL), l'office du tourisme a bénéficié d'une subvention de fonctionnement de 755 000 € l'année de sa création ;
- le transfert de la compétence petite-enfance à la CCPBS au 1^{er} janvier 2017 induit le versement d'une subvention annuelle de fonctionnement d'environ 160 000 € à l'association Ti-Liou qui gère une crèche sur le territoire de Pont-l'Abbé. Bien que les charges liées à cette nouvelle compétence⁴³ s'accompagnent d'une réduction équivalente des attributions de compensation versées aux communes, il n'en reste pas moins qu'elles rigidifient la structure des charges de fonctionnement de la CCPBS.

6.1.2.4 Une rigidification qui se poursuit en 2018

En définitive, à l'effet de ciseaux déjà évoqué s'ajoute une rigidification progressive des dépenses de fonctionnement.

Le ratio de rigidité des charges structurelles⁴⁴ de l'EPCI est en effet passé de 19,7 % en 2014 à 23,4 % en 2017. Ces deux phénomènes contribuent dès lors à réduire les marges de manœuvre de la CCPBS, même si la CAF brute se monte à 2,1 M€ en 2018, soit 500 000 € de plus qu'en 2017, en raison d'un résultat de fonctionnement passé de 807 000 € en 2017 à 2,84 M€ en 2018, principalement sous l'effet d'une opération ponctuelle et exceptionnelle (reprise de provision d'un montant de 1,57 M€ en lien avec le contentieux sur l'usine de Lezinadou).

Sur le plan budgétaire, le résultat de fonctionnement cumulé atteint 5,89 M€ en 2018, la section d'investissement présentant quant à elle un déficit cumulé de 872 000 €.

⁴³ La subvention de fonctionnement représente la grande majorité de ces charges. Le reste se compose d'environ 34 000 € au titre des charges d'entretien des locaux occupés par l'association Ti-Liou.

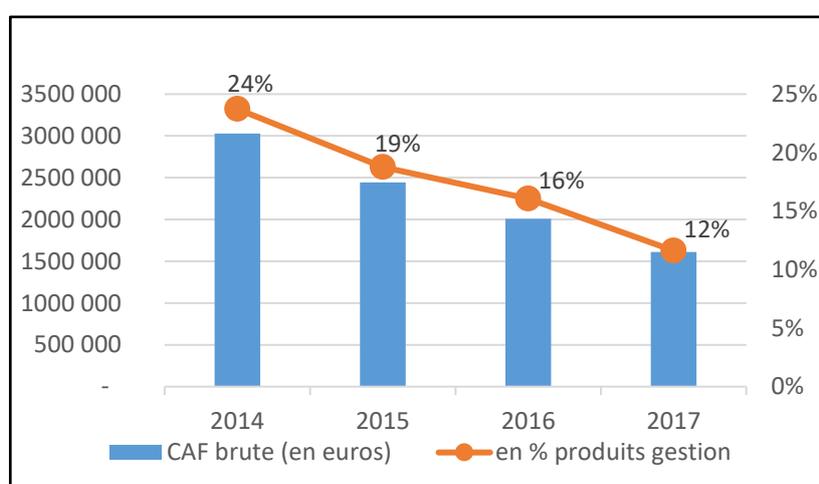
⁴⁴ Ratio de rigidité des charges structurelles = (charges de personnel + charges d'intérêts + contributions obligatoires et participations) / (produits de fonctionnement réels).

6.1.3 En raison du dynamisme des dépenses de fonctionnement par rapport aux recettes, la CAF brute connaît une érosion d'environ 500 000 € par an

La capacité d'autofinancement (CAF) brute⁴⁵ diminue de près de 47 % sur la période 2014-2017, passant de 3,03 M€ à 1,61 M€. En plus d'être de grande ampleur, cette érosion est régulière et ininterrompue d'un exercice sur l'autre (- 500 000 € par an).

La capacité de la CCPBS à financer ses investissements futurs par ses ressources propres, en particulier ses excédents courants, s'avère dès lors préoccupante, compte tenu notamment de l'effet ciseaux précédemment évoqué et du volume des investissements programmés.

Graphique n° 1 : CAF brute



Source : Données des comptes de gestion

6.2 La dégradation du résultat courant se répercute sur la structure du financement de l'investissement

6.2.1 Une CAF nette divisée par deux entre 2014 et 2017

La CAF nette s'érode dans des proportions encore plus grandes que la CAF brute puisqu'elle diminue de 55 % sur la période 2014-2017.

La couverture par la CAF nette des dépenses réelles d'investissement hors emprunt⁴⁶, supérieure à 100 % en 2014, se réduit tendanciellement, la hausse de ce ratio en 2016 s'expliquant par le faible montant des dépenses réelles d'investissement réalisées cette année-là.

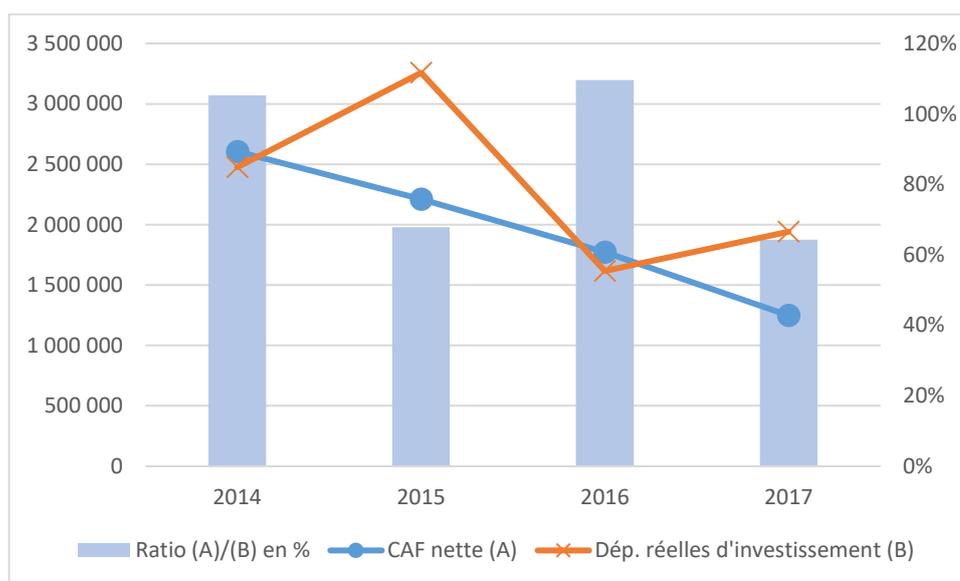
⁴⁵ La CAF brute correspond à l'excédent de fonctionnement disponible pour financer les dépenses d'investissement (dépenses d'équipement et remboursement en capital des emprunts). Elle est ici retraitée pour l'année 2016 où la somme de 1,865 M€, inscrite comme provisions a rehaussé d'autant la CAF sans refléter son évolution de long terme.

⁴⁶ Les dépenses réelles d'investissement hors remboursement du capital de l'emprunt correspondent à la somme des dépenses d'équipement et des subventions d'équipement.

Compte tenu de cette érosion et en l'absence d'emprunts nouveaux entre 2014 et 2017, le financement des investissements réels a de moins en moins reposé sur la CAF nette alors même que ces derniers ont diminué en valeur.

En 2018, la CAF nette s'est toutefois redressée de 400 000 €, soit 100 000 € de moins que la CAF brute.

Graphique n° 2 : Couverture des dépenses réelles d'investissement par la CAF nette (en euros)



Source : Comptes administratifs

6.2.2 Autres sources de financement de l'investissement

Si les recettes d'investissement hors CAF nette⁴⁷ n'augmentent pas de 2014 à 2017, elles prennent une importance relative croissante compte tenu de la réduction, en parallèle, de près de 500 000 € par an de cette dernière.

De 2014 à 2017, si la CCPBS a pu financer ses dépenses d'investissement sans recourir à l'emprunt, elle a néanmoins dû mobiliser son fonds de roulement⁴⁸ à deux reprises, en 2015 et 2017, afin de couvrir son besoin de financement.

Alors que la mobilisation du fonds de roulement intervenue en 2015 résultait d'un pic des dépenses réelles d'investissement, elle provient en 2017 d'une CAF nette insuffisante alors même que les dépenses réelles d'investissement sont d'un montant peu élevé. Ce constat témoigne donc du fait que l'érosion de la CAF nette a commencé à contraindre la CCPBS à financer ses investissements par d'autres moyens que ses excédents de fonctionnement.

⁴⁷ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA), subventions d'investissement reçues et cessions d'immobilisations.

⁴⁸ 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 le plus souvent par un prélèvement sur les excédents reportés.

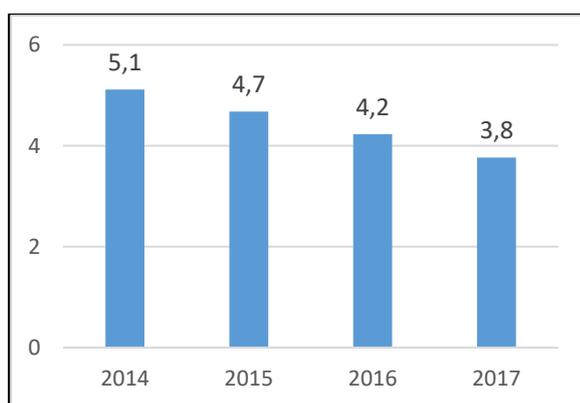
Tableau n° 10 : Décomposition du financement des investissements

| en euros | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|----------------|-----------------|----------------|-----------------|
| FCTVA | 410 407 | 374 903 | 231 656 | 204 206 |
| Subventions d'investissement reçues | 248 533 | 464 845 | 80 841 | 425 166 |
| Produits de cession | 54 929 | 10 559 | 25 759 | 2 103 |
| Recettes d'investissement hors CAF nette (A) | 713 869 | 850 306 | 338 256 | 631 476 |
| CAF nette (B) | 2 570 081 | 2 007 194 | 1 560 916 | 1 153 622 |
| Financement propre disponible (A+B) | 3 283 951 | 2 857 500 | 1 899 172 | 1 785 098 |
| Dépenses réelles d'investissement (C) | 2 476 207 | 3 257 125 | 1 616 821 | 1 942 506 |
| Besoin (-) ou capacité (+) de financement (A+B-C) | 807 744 | -399 625 | 282 351 | -157 408 |
| Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global | 807 744 | -399 625 | 282 351 | -157 408 |

Source : Comptes administratifs

6.2.3 Un désendettement significatif

L'encours de la dette au 31 décembre 2017 s'établit à 3,77 M€, soit un montant inférieur de plus d'un quart à celui de 2014. Ce recul de l'endettement résulte de la non-contraction d'emprunts nouveaux de 2014 à 2017 et la CCPBS n'a pas plus procédé à des remboursements anticipés d'emprunt sur la période, ni à des opérations de refinancement. S'agissant de la structure de cette dette, celle-ci ne présente pas de risque de taux, l'intégralité des emprunts étant classée 1A⁴⁹.

Graphique n° 3 : Encours de dette au 31 décembre (en millions d'euros)

Source : Données des comptes de gestion

⁴⁹ L'état A2.8 classe les emprunts d'une collectivité selon la typologie établie par la charte de bonne conduite dite « Gissler » et rendue publique par la circulaire interministérielle du 25 juin 2010. La cotation 1A désigne les emprunts présentant le risque le plus faible.

Cette baisse continue de l'encours de dette a permis à la CCPBS de maintenir un niveau très favorable de solvabilité telle qu'appréhendée à travers la capacité de désendettement entre 2014 et 2018. En effet, celle-ci était de 1,8 en 2018, soit un niveau équivalent à celui de 2014 (1,7 année), et ce malgré le repli important de la CAF brute sur la période 2014-2017.

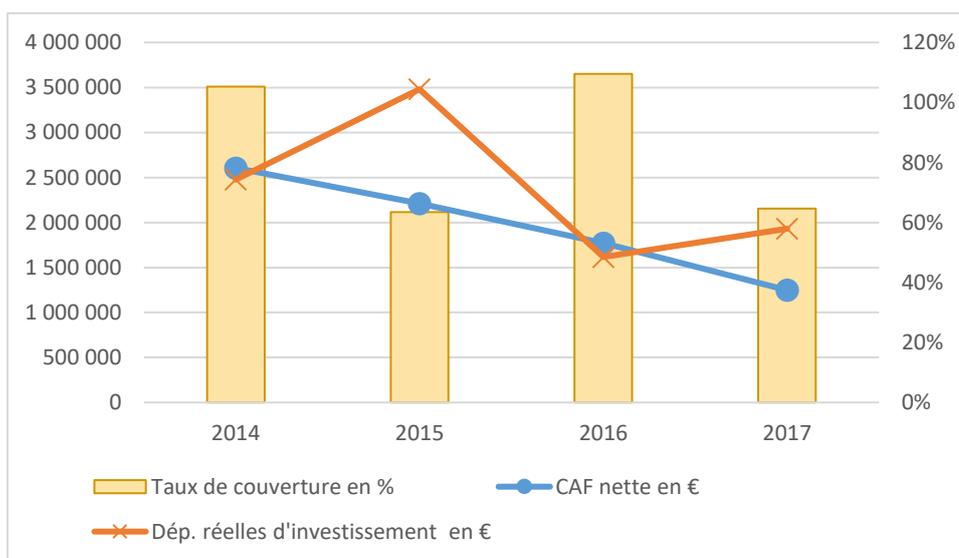
6.3 Dépenses d'investissement

6.3.1 Evolution des dépenses d'investissement

6.3.1.1 Une corrélation faible entre la baisse des dépenses d'investissement et l'érosion de la CAF nette

L'évolution des dépenses réelles d'investissement sur la période 2014-2017, hors emprunt, est erratique. Suivant globalement une tendance baissière, elles augmentent pourtant de 40 % entre 2014 et 2015. Cette hausse se produit au moment même où la CAF nette se contracte de 28 %, en partie en raison de la contribution de la CCPBS à l'effort de redressement des comptes publics. De façon similaire, les dépenses réelles d'investissement hors emprunt progressent entre 2016 et 2017 alors que la CAF nette poursuit sa baisse.

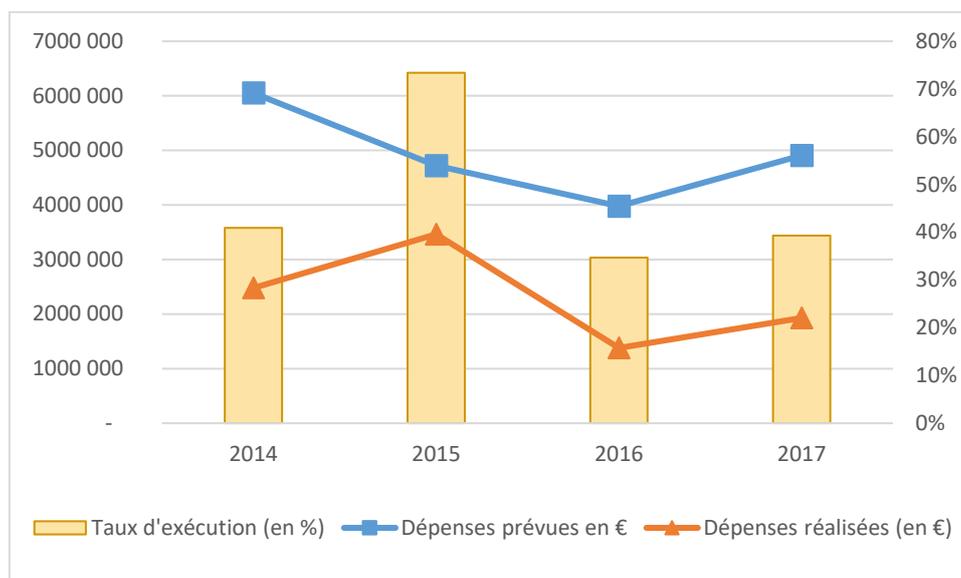
Graphique n° 4 : Couverture des dépenses réelles d'investissement hors emprunt par la CAF nette



Source : Comptes administratifs

Les dépenses réelles d'investissement se contractent de 54 % entre 2015 et 2016, passant de 3,48 M€ à 1,62 M€, avant de légèrement remonter en 2017 pour s'établir à 1,93 M€. Cette baisse est principalement imputable à une dégradation du taux d'exécution des dépenses totales d'équipement⁵⁰ qui passe de 73 % en 2015 à 35 % en 2016. Il se stabilise à cet étiage en 2017 (39 %).

⁵⁰ Cet ensemble correspond à la somme des dépenses d'équipement proprement dites et des subventions d'équipements versées. Budgétairement, il rassemble les chapitres 010 (stocks), 20 (immobilisations incorporelles), 204 (subventions d'équipement versées), 21 (immobilisations corporelles), 22 (immobilisations reçues en affectation) et 23 (immobilisations en cours).

Graphique n° 5 : Taux d'exécution des dépenses totales d'équipement

Source : Comptes administratifs

De 2014 à 2015, le taux d'exécution des dépenses totales d'équipement progresse car plusieurs opérations prévues en 2014, ayant donné lieu à des taux d'exécution très bas cette année-là, furent achevées en 2015 (modernisation des déchèteries et de l'usine de co-compostage ainsi que travaux sur les bâtiments communautaires).

Entre 2015 et 2016, c'est la dégradation du taux d'exécution qui explique pour l'essentiel la baisse du montant de dépenses totales d'équipement réalisées. En effet, les dépenses prévues baissent de moins de 800 000 € tandis que les dépenses exécutées reculent de plus de 2 M€ d'une année sur l'autre. Ce taux d'exécution médiocre résulte principalement de deux facteurs :

- un retard dans l'opération d'équipement *Modernisation des déchèteries* qui a donné lieu à l'émission de moins de 200 000 € de mandats alors que les crédits ouverts s'élevaient à 770 000 €. L'opération ne s'est en fait achevée qu'en 2017 ;
- un très faible taux d'exécution des subventions d'équipement versées : celles-ci ont donné lieu à des mandatements à hauteur de 213 455 € au total, soit 13,4 % des 1,59 M€ prévus. Deux éléments expliquent ce très faible taux. D'abord, la subvention de 700 000 € destinée à e-Mégalis pour le déploiement du haut-débit a été versée en 2017, et n'a donc pas pu être consommée en 2016. Ensuite, les aides à la rénovation financées par voie de subvention ont représenté un montant de moins de 100 000 € alors que 564 000 € de crédits étaient budgétés.

En 2017, le taux d'exécution des dépenses totales d'équipement, bien qu'en amélioration par rapport à 2016, reste faible. Il continue à s'établir à un niveau peu satisfaisant en raison du report en 2018 des travaux d'extension du siège communautaire. Alors même que 800 000 € de crédits étaient inscrits pour cette opération, seuls 11 490 € ont été consommés en 2017.

6.3.1.2 Le cycle des investissements

Dans une étude empirique parue en 2002⁵¹, l'Insee a détaillé les fluctuations des dépenses d'investissement des collectivités locales en fonction des échéances électorales. Ce modèle s'inscrit dans la théorie des cycles électoraux qui postule que les dépenses publiques, notamment les décisions d'investir et les taux de fiscalité, fluctuent de façon cyclique en fonction des échéances électorales⁵².

L'évolution des dépenses réelles d'investissement hors remboursement d'emprunts de la CCPBS ne se conforme à ce schéma qu'en début et fin de période (données prévisionnelles) :

- baisse de l'investissement au cours de l'année électorale ainsi que la suivante (années un et deux) : si les dépenses réelles d'investissement (hors emprunt) 2014 de la CCPBS (2,5 M€) s'établissent à un niveau très inférieur à 2013 (5,3 M€), elles remontent de façon contracyclique entre 2014 et 2015 pour atteindre 3,5 M€ en raison d'une hausse du taux d'exécution cette dernière année ;
- reprise de l'investissement au cours de l'année trois et stabilisation lors de l'année quatre : le phénomène inverse se produit puisque l'investissement s'établit en 2016 (1,6 M€) comme en 2017 (1,9 M€) à un niveau inférieur à celui de 2014. Or, ces faibles montants trouvent leur origine dans des reports d'opérations d'investissement d'un montant significatif (voir *supra*) ;
- hausse de l'investissement lors de l'année cinq et, avec une ampleur plus marquée au cours de l'année préélectorale (année six) : en se fondant sur le PPI, les dépenses réelles d'investissement (hors emprunt) de la CCPBS devraient atteindre 5,1 M€ en 2018 et 9 M€ en 2019.

6.3.2 Typologie des dépenses d'investissement

6.3.2.1 Typologie par nature

Sur la période 2014-2017, les dépenses d'équipement représentent près des deux tiers des dépenses réelles totales d'investissement (63 %) mais leur part décroît continûment sur la période, passant de 74 % en 2014 à 49 % en 2017.

Cette baisse relative résulte d'une part de la contraction des dépenses d'équipement entre 2014 et 2017, d'autre part de la hausse en 2017 du montant des subventions d'équipement versées (principalement la somme de 429 000 € allouée à Mégalis pour le déploiement du haut débit sur le territoire et, dans une moindre mesure, le recours accru aux fonds de concours).

⁵¹ Danielle Besson, *L'investissement des administrations publiques locales*, Insee Première, octobre 2002.

⁵² Pour les tenants du *Public choice* - qui appliquent les hypothèses de la théorie économique à la sphère politico-administrative -, les électeurs peuvent être assimilés à des consommateurs de services et biens publics dont la création et la mise en œuvre sont décidées par les élus. L'un des modèles élaborés dans ce cadre conceptuel est celui du cycle électoral utilisé comme sous-bassement théorique de l'étude de l'Insee précitée.

Tableau n° 11 : Dépenses réelles d'investissement décomposées par nature

| En euros | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Dépenses réelles d'investissement | 2 934 706 | 3 918 309 | 2 066 533 | 2 388 983 |
| <i>dont dépenses d'équipement</i> | <i>2 167 723</i> | <i>2 608 462</i> | <i>1 165 881</i> | <i>1 172 375</i> |
| <i>dont subventions d'équipements versées</i> | <i>308 484</i> | <i>854 421</i> | <i>213 454</i> | <i>758 045</i> |
| <i>dont remboursements d'emprunts</i> | <i>458 499</i> | <i>437 464</i> | <i>449 713</i> | <i>458 563</i> |
| <i>Dont autres</i> | <i>0</i> | <i>17 962</i> | <i>237 485</i> | <i>0</i> |

Source : Données des comptes de gestion

En 2016-2017, le taux d'équipement⁵³ par habitant de la CCPBS est moitié moindre que celui de 2014-2015 en raison de la réduction des dépenses d'équipement.

Tableau n° 12 : Taux d'équipement

| En euros | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|-------------|-------------|------------|------------|
| Dépenses d'équipement (A) | 2 167 723 | 2 608 462 | 1 165 881 | 1 172 375 |
| Recettes réelles de fonctionnement (B) | 20 058 258 | 20 308 389 | 21 705 689 | 20 535 244 |
| Taux d'équipement (A/B) | 11 % | 13 % | 5 % | 6 % |

Source : Données des comptes de gestion

6.3.2.2 Typologie par fonction

La répartition des dépenses d'investissement par fonction⁵⁴ est cohérente avec les compétences de la collectivité. En particulier, l'aménagement - environnement représente en moyenne 73 % des dépenses réelles d'investissement sur la période 2014-2017 car cette fonction regroupe les opérations effectuées par la CCPBS sur ses propres équipements, notamment ceux dédiés au traitement des ordures ménagères (déchetteries et usine de traitement des ordures ménagères) et sur ses bâtiments. A l'inverse, ni la sécurité et la salubrité, ni l'enseignement et la formation n'enregistrent de dépenses réelles d'investissement car la CCPBS n'est pas compétente dans ces domaines.

La baisse de 1,4 M€ des dépenses d'équipement entre 2015 et 2016 est principalement portée par la fonction *aménagement et environnement* qui représentait plus des trois quarts des dépenses d'équipement en 2015. Cette fonction enregistre une réduction de 1 M€ des dépenses d'équipement (2 M€ en 2015, 1 M€ en 2016) en raison principalement de l'achèvement des travaux de modernisation des déchetteries en 2016 (520 000 € de dépenses d'équipement en 2015, 195 000 € l'année suivante) et de l'absence de dépenses d'équipement sur cet exercice au titre de la modernisation de l'usine de traitement des ordures ménagères située à Lézinaudou.

⁵³ Taux d'équipement= dépenses d'équipement/recettes réelles de fonctionnement.

⁵⁴ Fonction 0 : administration générale, 1 : sécurité et salubrité, 2 : enseignement et formation, 3 : culture, 4 : sport et jeunesse, 5 : social, 6 : famille, 7 : logement, 8 : aménagement et environnement, 9 : action économique.

6.4 Analyse consolidée

6.4.1 Evolution comparée de la CAF brute (consolidée, budget principal et budget annexe eau)

Sur la période 2014-2017, la CAF brute consolidée s'élève en moyenne à 4,77 M€ par an. Elle se compose à plus de 90 % de la CAF brute du budget principal (2,27 M€ par an, soit 48 %) et de celle du budget annexe eau (2,13 M€ par an, soit 45 %). Néanmoins, la part représentée par la CAF brute du budget principal dans la CAF brute consolidée recule substantiellement sur la période : de 56 % en 2014, elle ne représente plus que 35 % en 2017.

Tableau n° 13 : Evolution comparée des CAF brute du BP, du BA Eau et en consolidé

| en euros | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| CAF brute consolidée | 5 404 648 | 4 613 587 | 4 457 838 | 4 613 975 |
| CAF brute du budget principal | 3 028 580 | 2 444 657 | 2 008 830 | 1 612 185 |
| CAF brute du BA Eau | 2 201 404 | 2 002 639 | 2 166 967 | 2 146 350 |

Source : Données des comptes de gestion

Cette érosion de la CAF brute du budget principal induit une diminution de la CAF brute consolidée de la CCPBS de l'ordre de 800 000 €, soit une contraction moyenne de 5,1 % par an. Elle est moins prononcée que celle du budget principal, principalement en raison de la stabilité de la CAF brute du budget annexe eau potable.

6.4.2 Un endettement consolidé en fort recul

La dette consolidée (ou agrégée⁵⁵) de la CCPBS s'élève à 6,4 M€ en 2017. Sur la période 2014-2017, cet encours est intégralement supporté par deux budgets : le budget principal (60 %) et le budget annexe de la distribution d'eau potable (40 %). A l'instar du budget principal, le budget annexe eau n'a pas enregistré d'emprunt nouveau de 2014 à 2017, ni d'opérations sur la dette (remboursement anticipé ou refinancement).

Sur cette même période, la baisse de la dette consolidée (-30 %) est d'une plus grande ampleur que celle du budget principal (-26 %). Cette différence résulte du recul de 35 % de la dette porté par le budget annexe eau. En outre, la solvabilité de ce budget, telle que mesurée par la capacité de désendettement, s'améliore (1,6 année en 2014 et 1,2 année en 2017).

⁵⁵ En l'absence de dettes réciproques entre les différents budgets de la CCPBS, dette consolidée=dette agrégée.

Tableau n° 14 : Encours de dette consolidée au 31 décembre

| en euros | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Dette budget principal | 5 115 795 | 4 678 332 | 4 228 618 | 3 770 055 |
| Dette budget annexe eau | 3 591 782 | 3 186 951 | 2 767 433 | 2 332 765 |
| Dette consolidée | 8 707 578 | 7 865 283 | 6 996 052 | 6 102 820 |

Sources : Données des comptes de gestion

En 2018, l'endettement consolidé⁵⁶ atteint 15,4 M€ sous l'effet du transfert de la compétence assainissement (9,7 M€ de dette supplémentaire pour la CCPBS).

6.4.3 La trésorerie

6.4.3.1 Le budget principal

De 2014 à 2017, la CCPBS a constamment dégagé une trésorerie considérable d'environ 3,5 M€ en moyenne (au 31 décembre), soit largement au-delà de 100 jours de charges courantes.

Tableau n° 15 : Trésorerie au 31 décembre

| en euros | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Fonds de roulement net global (A) | 4 522 143 | 4 130 741 | 6 136 144 | 5 978 735 |
| - Besoin en fonds de roulement global (B) | 1 071 919 | 223 516 | 2 539 903 | 2 643 653 |
| Trésorerie nette budget principal (A-B) | 3 450 525 | 3 909 312 | 3 596 975 | 3 335 082 |
| <i>en nombre de jours charges courantes</i> | <i>128</i> | <i>135</i> | <i>123</i> | <i>101</i> |

Source : Données des comptes de gestion

6.4.3.2 Relations avec les budgets annexes

La contribution du budget principal aux budgets annexes s'élève en moyenne à 1 M€ par an (apport de trésorerie).

Celle-ci diminue toutefois compte tenu de la clôture le 31 décembre 2015 du budget annexe électrification, qui nécessitait des apports de trésorerie importants, et de la baisse du besoin de trésorerie des budgets annexes dédiés aux zones d'activité. Au final, le budget principal joue un rôle de réallocation des ressources puisqu'il redistribue une partie des importantes disponibilités en provenance du budget annexe eau.

⁵⁶ Source : Données des comptes de gestion.

6.5 La prospective réalisée par la CCPBS

6.5.1 Indicateurs-cibles

La CCPBS a élaboré, pour son budget principal, une prospective financière couvrant la période 2017-2021. Elle a notamment été amenée à réfléchir à cette occasion à un plan pluriannuel des investissements (PPI). Cette démarche ne s'est pas faite « dans l'absolu » dans la mesure où elle repose sur des hypothèses exhaustives affinées progressivement par les services à l'aide d'un logiciel *ad hoc*.

Comme indiqué dans le rapport d'orientations budgétaires (ROB) 2018, la CCPBS s'est fixée trois indicateurs à respecter pour sa trajectoire financière :

- un effort fiscal modéré : il se traduit par l'augmentation entrée en vigueur en 2018 de 0,5 point de la taxe d'habitation (taux désormais fixé à 10,45 %) et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (taux à 8,62 %). Il devrait s'accompagner d'une augmentation de 1,5 point de la taxe foncière sur les propriétés bâties dont le taux passerait de 0 à 1,5 % ;
- une capacité de désendettement égale au maximum à sept ans en 2021 ;
- un fonds de roulement net global couvrant au moins un mois de dépenses de fonctionnement.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la CCPBS a précisé qu'elle conçoit avant tout la prospective comme « *un outil de pilotage pour la décision des élus quant à leur choix ou non d'investissement, la faisabilité et le calendrier de réalisation de ces derniers* ».

6.5.2 Hypothèses directrices

Deux hypothèses retenues pour la construction de la prospective apparaissent prudentes : la croissance spontanée modérée des bases fiscales (+1 % en 2020 et 2021), et une hausse progressive des taux d'intérêt sur les emprunts nouveaux (de 2 % en 2018 à 3 % en 2021).

Deux autres apparaissent en revanche plutôt optimistes : la maîtrise importante des charges à caractère général et la couverture à 29 % par des subventions d'investissement reçues des opérations d'investissement propres au PPI dit élargi (6,5 M€ sur la période 2018-2021).

6.5.3 Principaux résultats

Alors que les dépenses d'investissement totales du budget principal de la CCPBS s'établissent à 2,7 M€ par an en moyenne sur la période 2014-2017, celles-ci devraient à l'avenir atteindre 7,2 M€.

Les résultats de la prospective réalisée par la CCPBS respectent l'objectif qu'elle s'est fixée en matière de capacité de désendettement (sept années au maximum). Plus encore, la CAF brute amorcerait son rétablissement en 2019 avant de se stabiliser à hauteur de 2,1 M€ environ (pour mémoire, la CAF brute de la CCPBS s'est établie à 1,6 M€ en 2017). En revanche, la CAF nette continuerait à reculer sous le poids des annuités en capital résultant de la dette ancienne et, surtout, de la nouvelle, contractée à partir de 2018.

Tableau n° 16 : Résultats synthétiques de la prospective réalisée par la CCPBS

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|------|------|------|------|
| CAF brute (en millions d'euros) | 1,3 | 2,4 | 2,1 | 2,1 |
| CAF nette (en millions d'euros) | 0,8 | 1,8 | 1,3 | 1,1 |
| Capacité de désendettement (en années) | 3,8 | 3,4 | 5,7 | 7,0 |

Source : Rapport d'orientations budgétaires 2018

La chambre considère qu'une vigilance particulière sera néanmoins de mise à partir de 2020 en raison du risque représenté par l'augmentation tendancielle des dépenses de personnel si elle perdurait après 2019, des implications de la protection contre les inondations (GEMAPI) qui pourrait induire des charges importantes, et enfin des coûts de fonctionnement induits par certains investissements.

7 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

7.1 Evolution des effectifs et des charges de personnel

7.1.1 Structure et répartition de l'effectif permanent

Fin 2016, la CCPBS comptait 106 agents sur emplois permanents – dont seulement trois non titulaires⁵⁷ - pour un effectif total de 121 agents en position d'activité. Par ailleurs, elle employait une quinzaine d'agents sur des emplois non permanents.

Dans l'ensemble, la CCPBS connaît un vieillissement de ses effectifs, majoritairement masculins malgré une féminisation notable dans certains services, et enregistre une hausse de la proportion d'agents de catégorie A, à relier à l'évolution des compétences qu'a connue l'EPCI depuis 2014.

En dépit d'un âge moyen d'environ 44 ans contre une moyenne nationale de la fonction publique territoriale de 46,7 ans (données 2015), la CCPBS doit malgré tout faire face à un vieillissement de ses effectifs qui mettra sous tension sa pyramide des âges, à l'instar de l'ensemble de la fonction publique territoriale.

Ce vieillissement du personnel de l'EPCI est d'ailleurs plus marqué pour les services techniques (âge moyen de 47,5 ans) dont la plus forte pénibilité impose tout particulièrement de réfléchir à leur employabilité⁵⁸.

En 2017, l'effectif permanent est composé en majorité d'hommes (62 %) en raison notamment du poids démographique de services majoritairement masculins comme celui en charge des ordures ménagères (OM) et les déchetteries. Pour autant, la féminisation a faiblement progressé avec l'intégration de services tels que le CLIC en 2012 ou le portage de repas à domicile en 2013⁵⁹.

Même si les agents de catégorie C continuent de représenter approximativement les trois quarts des effectifs en 2017, la part d'agents de catégorie A (mesurée en effectifs physiques) passe de 8 % en 2014 à 13 % en 2017.

7.1.2 L'évolution des effectifs et des charges de personnel

Entre 2014 et 2017, les charges de personnel, retraitées des mises à disposition, croissent de 7,1 % par an en moyenne. Ce rythme très dynamique trouve en partie son origine dans l'extension des compétences de la CCPBS sur cette période.

⁵⁷ 4 non-titulaires en 2015.

⁵⁸ Tenter de garantir cette employabilité à tous les âges de la carrière ; valoriser les secondes parties de carrières pour ne pas subir les reclassements mais les réussir ; manager des équipes intergénérationnelles ; dispositifs visant à maîtriser les absences pour raisons de santé, etc.

⁵⁹ La part de femmes à la CCPBS est passée de 37 % en 2011 à 38 % en 2015.

Les effectifs de la CCPBS⁶⁰, mesurés en équivalent temps-plein travaillé (ETPT), progressent pour leur part de 18 % entre 2014 et 2017⁶¹. Les charges de personnel augmentent de plus de 23 % sur la même période, hausse attribuable pour moins d'un quart à l'évolution des rémunérations individuelles.

Tableau n° 17 : Effectifs et charges de personnel de la CCPBS

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-----------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Effectifs physiques | 102 | 109 | 106 | 114 |
| Effectifs en ETPT | 85,24 | 92,59 | 98,01 | 101 |
| Charges totales personnel* (en €) | 3 667 590 | 4 081 983 | 4 191 815 | 4 514 818 |

* : Charge totales du Personnel nettes des remboursements pour mise à disposition de personnel
Sources : Données des comptes de gestion et comptes administratifs

7.2 Le temps de travail

7.2.1 Un temps de travail annuel induisant un surcoût considérable

7.2.1.1 Un temps de travail annuel de 1 547 heures

Dans le cadre des dispositions relatives à l'aménagement et la réduction du temps de travail, le conseil communautaire a décidé, par délibération du 8 décembre 2000, de conserver la durée annuelle de temps de travail jusqu'alors fixée à 1 540 heures (désormais 1 547 heures en application de la journée de solidarité). Ce régime, dérogatoire, résulte de la prise en compte de la clause de sauvegarde prévue à l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Au demeurant, ce temps de travail de 1 547 heures est notablement plus bas que la durée moyenne de 1 562 heures constatée depuis 2015 au sein des collectivités bretonnes contrôlées par la chambre⁶².

7.2.1.2 Un coût pour la collectivité

La durée annuelle du temps de travail de 1 547 heures, conservée par l'EPCI, induit un différentiel de 60 heures par agent par rapport au plancher annuel légal de 1 607 heures. Lors de son précédent contrôle, la chambre avait relevé que le temps de travail dérogatoire de la CCPBS représentait un coût pour la collectivité évalué à 2,8 ETP en 2012 (pour un effectif total de 75,6 ETP). En 2017, il atteint une charge équivalente à 3,4 ETP.

⁶⁰ Il est ici fait référence aux effectifs retracés sur le budget principal (ordures ménagères, piscine aquasud, services support etc.).

⁶¹ Par ailleurs, les effectifs retracés sur le budget dédié au CLIC sont restés stables et ont baissé dans le cas du service de portage de repas à domicile. Ils seraient passés de 10,46 ETPT en 2014 à 8,01 en 2017 d'après des données transmises par la CCPBS sur la base d'une extraction des fichiers de paye

⁶² Durée moyenne relevée par la CRC Bretagne dans son rapport d'activité 2018, sur un panel de 20 collectivités contrôlées depuis 2015.

En effet, le coût lié à la différence entre la durée annuelle du temps de travail au sein de la collectivité et le régime de droit commun a augmenté au fur et à mesure de la progression des effectifs et des rémunérations. Ainsi, le passage de 85,2 ETP en 2014 à 90,75 ETP en 2017 a porté la charge induite pour la CCPBS de 136 000 € à 168 000 €.

7.2.2 Congés, ARTT, CET et autorisations spéciales d'absence

7.2.2.1 Les congés

Les agents de la collectivité ne bénéficient d'aucun congé d'ancienneté, ni de journée du président. La journée de solidarité a pour sa part été instaurée par une délibération du 29 juin 2006, conformément aux textes applicables.

En revanche, sont irréguliers les congés spéciaux dont bénéficient les agents à l'occasion de leur départ à la retraite à raison d'un jour par année travaillée au sein de la collectivité. Instauré en 2008 seulement, ce dispositif ne s'appuie sur aucune délibération de la collectivité et ne figure ni au règlement intérieur, ni dans le projet à venir de règlement sur le temps de travail.

Sur la période 2014-2017, sept agents sont concernés, pour un nombre de congés spéciaux pris égal à 155 jours. Outre son coût, ce dispositif va à l'encontre du principe d'égalité entre agents. La chambre recommande sa suppression.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la CCPBS s'est engagée à mettre un terme à cette pratique à l'occasion du prochain départ à la retraite prévu en mai 2019.

Recommandation n° 9 : Mettre fin à la pratique irrégulière de la CCPBS d'accorder des congés spéciaux à ses agents à l'occasion de leur départ à la retraite.

7.2.2.2 L'aménagement et la réduction du temps de travail appliqués aux agents à temps partiel

Le règlement intérieur des services communautaires prévoit qu'« *il n'est pas accordé de jours RTT aux agents à temps partiel* » et cette disposition est effectivement appliquée par le service des ressources humaines. Une telle pratique est irrégulière.

En effet, « *Pour les agents exerçant leurs fonctions à temps partiel, le nombre de jours ARTT est proratisé à hauteur de leur quotité de travail*⁶³. »

Sur la période 2014-2017, 25 agents à temps partiel (80 %) ont ainsi été indûment privés de 12 jours de congés ARTT (0,80 x 14,5 jours = 11,6 jours arrondis à 12) au titre d'une année complète. Les fiches de congés des agents exerçant à temps partiel confirment ce constat.

⁶³ Rappel opéré notamment par la circulaire du 18 janvier 2012 relative aux modalités de mise en œuvre de l'article 115 de la loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la CCPBS a indiqué : « *Les agents n'ont donc pas été indûment privés de jours ARTT puisque le temps partiel se calcule sur une quotité hebdomadaire de 35h00 dans toutes les situations et ce afin de répondre à leur demande* ». Le fait que le temps partiel se calcule « *dans toutes les situations* » sur une quotité de 35 heures résulte d'après la chambre du caractère dissuasif du dispositif, qui demeure dans le projet de règlement, et non pas d'une « *demande* » exprimée par les concernés. En effet, un agent qui opérerait pour une quotité hebdomadaire de 37h30 perdrait ses droits à ARTT en stricte application du règlement intérieur, soit 12 jours par an.

Recommandation n° 10 : Attribuer aux agents à temps partiel des jours ARTT proratisés à hauteur de leur quotité de travail, conformément à la réglementation.

7.2.2.3 Le compte épargne temps

La CCPBS a instauré, par délibération du 20 octobre 2005 et conformément à la réglementation en vigueur⁶⁴, un compte épargne temps (CET) pour l'ensemble de ses agents.

Au 31 décembre 2017, les 69 CET recensés totalisaient 1 717,5 jours cumulés, soit 24,89 jours par CET en moyenne. Or, seuls les jours dépassant le seuil des 20 premiers jours déposés sur un CET peuvent faire l'objet d'une demande d'indemnisation. Par conséquent, le nombre maximum de jours qui pourraient faire l'objet d'une indemnisation est de 337,5. Leur valorisation peut être estimée à 27 000 €⁶⁵, ce qui reste plutôt modéré au regard de la masse salariale de la collectivité.

7.2.2.4 Les autorisations spéciales d'absence

En l'absence de décret d'application pour l'article 59 de la loi statutaire du 26 janvier 1984 précitée, la CCPBS a la capacité de définir les motifs ouvrant droit à des autorisations spéciales d'absence (ASA) ainsi que leurs modalités.

Les évènements familiaux générateurs de droits ainsi que le nombre de jours d'absence exceptionnelle afférents demeurent largement supérieurs à ce que l'instruction ministérielle du 23 mars 1950 prévoit pour les agents de la fonction publique d'Etat : un maximum théorique de 52 jours autorisés pour les agents de la CCPBS, toutes occurrences confondues, contre 32 jours dans la fonction publique d'Etat.

⁶⁴ Le CET a été instauré dans la FPT par le décret n°2004-878 du 26 août 2004, modifié par le décret n°2010-531 du 20 mai 2010.

⁶⁵ Cette estimation est obtenue comme suit à partir de la répartition entre les agents de catégorie A, B et C tirée du bilan social : 27000 € = 337,5 jours x [(65 € en catégorie C*60 % - part des agents de catégorie C détenant un CET) + (80 €*20 % - part des agents de catégorie B détenant un CET) + (125 €*20 %) - par des agents de catégorie A détenant un CET].

Pour autant, si cet écart potentiel entre le régime applicable au sein de la CCPBS et celui de la fonction publique d'Etat est significatif, il demeure dans les faits très limité sur la période contrôlée. Ainsi, en 2017, les autorisations d'absence délivrées ont été de 69 jours, tous motifs confondus⁶⁶, et leur grande majorité concerne des gardes pour enfants malades (57).

7.2.3 Un fort absentéisme aux conséquences notables

7.2.3.1 Evolution et coût induit de l'absentéisme

De 2014 à 2017, la CCPBS enregistre un taux d'absentéisme élevé qui atteint son plus haut niveau en 2015. Cette année-là, l'absentéisme global⁶⁷ de la collectivité s'élève à 10,26 %, contre 7,90 % pour l'ensemble des intercommunalités en France (source Sofaxis).

Plus spécifiquement, le pic d'absentéisme 2015 a pour principale composante le nombre de jours de congés pour maladie ordinaire (CMO) comptabilisés pour les agents du service de la piscine (près de la moitié des CMO - 43 % -). Les difficultés de *management* à l'origine de ces nombreux arrêts ont été réglées et ce service connaît depuis lors un taux d'absentéisme moins élevé. La part du nombre de jours de congés pour maladie ordinaire dans le total des jours d'absence est au demeurant passée des deux tiers en 2014 et 2015 à environ la moitié en 2017.

Bien que le taux d'absentéisme global (hors maternité⁶⁸) ait décliné en 2017 par rapport à 2015, il reste néanmoins un peu supérieur au niveau national (9,69 % contre 9,50 %). Transposé en moyens humains, il a représenté l'équivalent de huit agents sur l'année 2017, dont six pour les seuls CMO.

Ce fort absentéisme est identifié par la collectivité comme un point à améliorer et elle en assure un suivi précis et régulier. Menée par le service des ressources humaines, l'analyse se concentre sur les arrêts de maladie ordinaires, généralement courts et fréquents, et surtout considérés comme étant un absentéisme compressible⁶⁹, c'est-à-dire sur lequel il est possible d'agir. Les principales données relatives à l'absentéisme figurent au bilan social de l'EPCI.

Tableau n° 18 : Absentéisme

| Absentéisme CCPBS | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| nbre total jours d'absence | 2 488 | 3 773 | 3 388 | 3 160 |
| Tx d'absentéisme global (%) | nd | 10,26% | nd | 9,69% |
| nbre jours d'absence CMO | 1 813 | 2 521 | 1 636 | 1 745 |
| en % nbre total jours d'absence | 73% | 67% | 48% | 55% |

Sources : Bilans sociaux 2015 et 2017 et fichiers absentéisme CCPBS (calculs CRC)

⁶⁶ L'examen de ces 69 autorisations exceptionnelles d'absence pour l'année 2017 et leur rapprochement avec les justificatifs présentés par les agents a permis de constater que la réglementation en vigueur avait été respectée.

⁶⁷ Taux calculé pour l'ensemble des absences (CMO+LM/MLD+AT/Maladie Prof.+Maternité/Paternité).

⁶⁸ L'absentéisme global calculé par Sofaxis dans son panorama annuel de la CCPBS mentionne par ailleurs neuf agents en prenant un absentéisme global qui inclurait les congés maternité (et paternité).

⁶⁹ L'absentéisme compressible, c'est-à-dire une partie des congés sur maladie ordinaire (CMO), correspond à la part de l'absentéisme ayant des causes sur lesquelles la commune peut agir par opposition à l'absentéisme incompressible (par exemple les absences pour maladie de longue durée ou les congés parentaux).

Cet absentéisme a un coût direct pour la CCPBS à travers les remplacements des agents en maladie ordinaire qu'elle doit organiser lorsque leurs collègues ne peuvent les remplacer⁷⁰. En 2015, le coût de ces remplacements a été estimé à 175 000 € par la collectivité.

Pour autant, l'absentéisme total n'a pas baissé dans les mêmes proportions que l'absentéisme pour CMO⁷¹ : c'est le signe que les autres causes d'absences ont parallèlement augmenté sur la même période, ce qui devra conduire la CCPBS à réfléchir et mobiliser d'autres leviers pour poursuivre sa lutte contre l'absentéisme.

7.2.3.2 Les moyens mis en œuvre pour limiter cet absentéisme

La CCPBS a mis en place plusieurs dispositifs destinés à limiter l'absentéisme.

Jusqu'au 1^{er} juin 2017, le régime indemnitaire (RI) de la CCPBS se décomposait en une part fixe (90 %) et une part variable (10 %) avec un abattement égal à un trentième de cette dernière pour chaque jour d'absence pour maladie, plafonné à trois trentièmes maximum par mois. Ce dispositif visait à sanctionner l'absentéisme de courte durée.

A la suite de la réintroduction du jour de carence en 2018, ce système conduisait à cumuler ce jour carence national avec la mesure locale d'abattement d'un trentième du RI par jour de maladie. Pour mettre un terme à cette redondance, la CCPBS a supprimé l'abattement appliqué pour le premier jour d'absence pour maladie.

Le levier d'action que constitue la journée de carence dans la lutte contre l'absentéisme, déjà mobilisé par la CCPBS en 2012 et 2013, se traduit au premier trimestre 2018 par la comptabilisation de 16 jours de carence.

Pour tenter de contenir les coûts induits par l'absentéisme, la CCPBS a par ailleurs contracté une assurance auprès de la société Sofaxis. A ce titre, la collectivité verse une prime qui s'est élevée à près de 150 000 € en 2017. Pour l'année 2015 (où l'absentéisme a connu son plus haut niveau), l'EPCI a perçu des remboursements à hauteur de 73 628 € pour une cotisation d'assurance de 98 579 €.

Tableau n° 19 : Bilan avantages/couts de l'assurance contractée par la CCPBS

| Bilan A/C | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Total | 2018 |
|---------------------|-------------|-------------|------------|-------------|-------------|------------|
| cotisations versées | 117 808,12 | 98 579,86 | 101 993,34 | 149 050,15 | 467 431,47 | 132 107,77 |
| Var ann N/(N-1) | ns | -16% | 3% | 46% | ns | -11% |
| Rembts perçus | 70 625,41 | 73 628,35 | 132 529,62 | 93 771,02 | 370 554,40 | nd |
| BILAN | - 47 182,71 | - 24 951,51 | 30 536,28 | - 55 279,13 | - 96 877,07 | nd |

Source : calculs CRC à partir des éléments de réponse de la CCPBS.

⁷⁰ Le CMO est généralement imprévu et de courte durée, et par conséquent peu aisé à anticiper et à solutionner.

⁷¹ 600 jours en moins d'absences total entre 2015 et 2017 alors que la diminution enregistrée pour les CMO sur cette même période entre 2015 et 2017 atteignait 800 jours d'absence en moins, soit un delta positif de 200 jours supplémentaires ayant une origine autre que des arrêts pour CMO.

Le bilan avantages/coûts s'avère jusqu'à présent nettement défavorable pour la collectivité.

En effet, seul l'exercice 2016 présente un bilan positif pour la CCPBS, à hauteur de 30 536 €. Sur l'ensemble de la période, l'EPCI a ainsi versé 467 000 € de primes d'assurance pour un montant de remboursements de 370 000 €, la collectivité enregistrant sur quatre ans une perte financière nette de près de 97 000 €. Néanmoins, la CCPBS a fait valoir, dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, que ce calcul n'inclut pas les frais liés à un accident du travail, sans pour autant chiffrer ces éléments.

En outre, la cotisation versée en 2017 a fortement progressé par rapport à 2016 (+46 %) suite à la hausse de l'absentéisme constatée en 2015. En 2018, cette cotisation devait demeurer à un niveau comparable à celui de 2017 mais elle a été ramenée à 132 000 € après renégociation avec le prestataire Sofaxis⁷².

Globalement, le coût de cette assurance tend à augmenter depuis 2014 et, inversement, l'intérêt financier pour la collectivité de conserver un tel mécanisme assurantiel décroît.

Les services de la CCPBS indiquent que cette assurance fait l'objet d'un suivi financier annuel ; sa renégociation ne s'est toutefois opérée qu'en 2018 alors même que la cotisation avait déjà très fortement progressé en 2017 (*cf. supra*). Surtout, elle demeure en 2018, après renégociation, à un niveau très supérieur aux cotisations versées les premières années.

La CCPBS pourrait conduire une réflexion sur la pertinence de conserver, ou non, un tel mécanisme assurantiel, au vu notamment de son bilan avantages/coûts sur les dernières années.

En l'absence de bilan et de plan d'actions détaillé pour lutter contre l'absentéisme et compte tenu des enjeux financiers, la chambre invite la CCPBS à formaliser les éléments d'analyse dont elle dispose afin de déterminer l'efficacité respective des leviers d'action mobilisés et, le cas échéant, de les réorienter d'une façon possiblement plus efficiente.

7.2.4 La prévention des risques

La CCPBS dispose d'un document unique de recensement des risques professionnels, conformément aux dispositions du décret n°2011-1016 du 5 novembre 2011.

En août 2016 a été élaboré, en sus, un plan d'action de prévention hygiène et sécurité. Enfin, en septembre 2017, la collectivité a recruté un conseiller de prévention et mis en place un réseau d'assistants de prévention dans l'ensemble de ses services, dont le déploiement, aux dires de la responsable RH, « devrait aider à faire remonter les informations mais aussi à faire descendre des messages de prévention plus facilement. Les chefs de services ont aussi été sensibilisés à la mise en place d'une culture de la prévention, et aux RPS qu'il pourrait y avoir dans les services ».

⁷² Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la CCPBS fait état d'une baisse du taux de cotisation pour 2019 (5,37 % contre 6,34 % en 2018), consécutivement au renouvellement des contrats d'assurance.

7.3 Une hausse de 45 % du régime indemnitaire entre 2015 et 2017

Par délibération du 18 mai 2017, la CCPBS a fait évoluer le dispositif des primes de son personnel en mettant en œuvre à compter de juin 2017 le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

Jusqu'à cette date, le régime indemnitaire de la CCPBS était régi par quatre délibérations prises entre 2003 et 2007⁷³, dont aucune n'avait fait l'objet d'une mise à jour, la chambre recommandant au demeurant, dans son rapport d'observations définitives 2014, leur actualisation.

7.3.1 Des facteurs multiples

7.3.1.1 L'attribution d'un supplément de 15 € au 1^{er} janvier 2015 décidée de manière discrétionnaire.

Dans un courrier du 22 janvier 2015, l'actuel président de la CCPBS informait les agents de la collectivité qu'il accordait, à compter du 1^{er} janvier 2015, une augmentation de 15 € nets par mois à l'ensemble des agents. Il précisait que « *ce geste « indemnitaire » n'est pas neutre puisqu'il va impacter la masse salariale d'environ 40 000 € sur 2015* ». Les fichiers de paye montrent que cette hausse indemnitaire a été effective dès le mois de janvier 2015.

La chambre évalue le coût de cette mesure, cette année-là, à 23 544 €⁷⁴, hors charges sociales, soit environ 5 % du montant des primes versées en 2015. Il est de l'ordre de 40 000 € avec les charges sociales.

Par ailleurs, cette augmentation du régime indemnitaire de la CCPBS s'est opérée sans aucune révision des délibérations fixant le régime indemnitaire de la collectivité mais en modifiant, au cas par cas, les arrêtés individuels de primes de chaque agent.

Concrètement, pour accorder indistinctement à tous les agents une augmentation uniforme de 15 € nets par mois, la collectivité a dû procéder, au cas par cas, à la revalorisation de telle ou telle prime, différente selon les agents, via des modifications des arrêtés individuels, sans que cette revalorisation ne relève des motifs usuels comme la manière de servir.

Au final, si cette décision discrétionnaire d'augmentation du régime indemnitaire relève effectivement du pouvoir exécutif, pour autant, les voies et moyens choisis par la CCPBS n'apparaissent pas de bonne gestion et se révèlent peu transparents.

En effet, seuls les dossiers personnels des agents - via les courriers individuels leur ayant été adressés par le président de la CCPBS et leur arrêté individuel respectif - permettent de disposer des éléments explicatifs de l'augmentation du régime indemnitaire de la collectivité.

⁷³ Délibérations du 27 mars 2003, du 29 mars 2004, du 14 décembre 2006 et du 21 juin 2007.

⁷⁴ A 15 € nets par mois correspondent environ 18 € bruts par mois, soit pour un effectif de 109 personnes en 2015 : [(18 € x 12 mois) x 109 agents] = 23 544 €.

7.3.1.2 Les autres facteurs

Le montant des primes et indemnités versées aux agents de la CCPBS a progressé de 45 % depuis 2015, ce qui est considérable (+ 212 000 €).

Tableau n° 20 : Montant du régime indemnitaire

| en euros | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|------------------|-----------|-----------|-----------|
| Charges totales de personnel ⁷⁵ | 3 667 590 | 4 081 983 | 4 191 815 | 4 514 818 |
| Régime indemnitaire | ND ⁷⁶ | 468 847 | 616 668 | 680 477 |
| En % des charges de personnel | ND | 11,5% | 14,7% | 15,1% |

Source : Données des comptes de gestion et comptes administratifs

Cette progression est très supérieure à la hausse des charges totales de personnel (+18 % en ETPT). Par conséquent, la part du régime indemnitaire rapportée au total des charges de personnel a, elle aussi, fortement crû (*cf.* tableau).

La CCPBS explique que l'augmentation de 32 % du régime indemnitaire entre 2015 et 2016 provient avant tout de la mise en place progressive, à partir d'avril 2015, du service d'instruction du droit des sols.

La chambre estime que ce service de six personnes a induit une hausse du RI pouvant être évaluée à 30 300 € en 2015 par rapport à 2014. S'agissant de l'évolution entre 2015 et 2016, première année pleine d'activité du service, le montant brut du RI versé aux agents de ce service est évalué à 37 250 € en 2016 (38 300 € en 2017, soit une hausse minimale d'environ 7 000 € par rapport à 2015).

Dans les faits, la hausse d'environ 150 000 € du RI entre 2015 et 2016, n'est donc que faiblement imputable à la mise en place du nouveau service d'instruction du droit des sols.

S'agissant de l'évolution constatée entre 2016 et 2017, la hausse du régime indemnitaire résulte principalement des éléments suivants :

- le déblocage du RI des 17 agents de la piscine (figé pendant près de dix ans en raison des problèmes récurrents d'absentéisme au sein de cet équipement sportif), estimé à +7 000 € par la CCPBS ;
- le recrutement en janvier 2017 de l'actuelle DGS après une période de vacance de poste en 2016.

⁷⁵ Chapitre 012 net des remboursements pour mises à disposition.

⁷⁶ En 2014, l'intégralité des primes a été versée sur le compte c/64111, compte destiné réglementairement à la seule rémunération principale.

De façon plus générale, sur la période 2015-2017, la direction des ressources humaines de l'EPCI a indiqué que l'enveloppe indemnitaire globale se caractérisait à la fois par :

- « *des réajustements dus à la restructuration des services compte-tenu des transferts de compétences* », évolution que l'on pourrait qualifier de « montée en compétences » de certains postes. Le cas le plus significatif est sans doute celui d'« *expert sur déchets* », transformé en « responsable du pôle Eaux et Déchets ». L'actuelle titulaire du poste remplit également actuellement, quasiment *de facto*, les fonctions d'adjointe au directeur des services techniques (DST) ;
- « *le rééquilibrage des RI pour certains agents qui percevaient moins que leurs homologues* » : concrètement, les prises de nouvelles compétences se sont traduites par des recrutements d'agents spécialisés dont le régime indemnitaire était supérieur à celui pratiqué par la CCPBS. A ce premier effet direct et ciblé du RI des nouveaux agents s'est ajouté un deuxième effet inflationniste, plus large : ces recrutements d'experts bénéficiant de primes plus importantes ont en effet entraîné un « alignement par le haut » du RI distribué aux autres agents de la CCPBS, particulièrement ceux de catégorie A ;
- le paiement des jours épargnés au titre du CET est imputé sur le compte des primes et indemnités pour 7 522 € en 2016 et 16 502 € en 2017.

Enfin, en intégrant le supplément individuel de 15 € accordé en 2015 par l'ordonnateur (voir *supra*), la hausse du régime indemnitaire entre le 31 décembre 2014 et le 31 décembre 2017 atteint 53 %.

7.3.2 Les conditions de la cristallisation de la prime de fin d'année au RIFSEEP

Le précédent rapport d'observations définitives de la chambre relevait le caractère irrégulier de la délibération fondant le versement de la prime de fin d'année (PFA).

La délibération du 18 mai 2017 instaurant le RIFSEEP prévoit, en sus de l'IFSE mensuelle et du complément indemnitaire annuel (CIA), une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) d'un montant forfaitaire de 1 100 € versée en une seule fois en novembre à tout agent à temps complet, transposition de la prime de fin d'année (PFA) antérieure.

Cette cristallisation de la prime de fin d'année par l'intermédiaire de l'IFSE apparaît irrégulière à double titre dans la mesure où elle est indépendante du niveau de responsabilité et d'expertise des agents d'un côté et où, de l'autre, elle fait l'objet d'un versement mensuel.

D'une part, cette cristallisation est contraire aux dispositions du décret n°2014-513 du 20 mai 2014. En effet, un montant forfaitaire transposant la PFA n'est pas conforme à l'article 2 dudit décret qui prévoit que l'IFSE est fixé selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions.

D'autre part, la délibération du 18 mai 2017 précise que l'IFSE est versée chaque année au mois de novembre. Le décret précité n°2014-513 disposant, dans son article 2, que l'IFSE est versée mensuellement, le versement annuel de l'IFSE est par conséquent irrégulier.

7.4 Activité du service des ressources humaines

7.4.1 La gestion opérationnelle

Le service des ressources humaines de la CCPBS comprend deux agents.

La collectivité établit tous les deux ans, conformément au décret n° 97-443 du 25 avril 1997, un *rapport sur l'état de la collectivité* (REC). Surtout, elle s'approprie les données issues du centre de gestion pour dresser un bilan social très complet d'une cinquantaine de pages.

Le comité technique prévu par l'article 32 de la loi statutaire est en place et son fonctionnement satisfait aux dispositions réglementaires applicables⁷⁷.

En matière d'accessibilité des informations, la CCPBS prévoit de préciser et de regrouper les informations relatives au temps de travail dans un règlement particulier. Le projet de règlement *ad hoc*, dans sa version actuelle, apporte nombre de clarifications bienvenues quant à l'articulation entre durée annuelle du temps de travail dérogatoire de 1 547 heures, nombre de jours de congés, temps effectif de travail fixé à 37h30 par semaine et nombre de jours ARTT afférents.

Enfin, l'examen d'une quinzaine de dossiers personnels d'agents n'appelle qu'une seule observation⁷⁸, conjoncturelle.

Les entretiens d'évaluation des chefs de pôles et des responsables de service de catégorie A directement rattachés à la DGS n'ont pas été conduits au titre de l'année 2016 en raison du départ de l'ancienne DGS en fin d'année 2016 et de l'arrivée de sa remplaçante à la fin du mois de janvier 2017. Il a été mis fin à cette situation avec l'arrivée de la nouvelle DGS en janvier 2017, des entretiens professionnels ayant été réalisés avec ces agents en décembre 2018.

7.4.2 La gestion des emplois et des compétences

7.4.2.1 Une information perfectible

Les comptes administratifs (CA) du budget principal et des budgets annexes de la CCPBS ne contiennent pas les annexes C1.1 relatives au personnel réglementairement prévues par les instructions budgétaires et comptables. Seul un document interne au service des RH (sur le modèle de cette annexe C1.1) contient la liste du personnel de l'ensemble de la collectivité. Au-delà de la simple remarque en régularité, cette lacune ne permet pas aux élus communautaires de connaître précisément et de manière fiable le nombre d'agents affectés au sein de chacun des budgets annexes de la collectivité.

⁷⁷ Articles 23 et 24 du décret n°85-565 modifié du 30 mai 1985.

⁷⁸ Présence notamment d'une fiche de poste pour chacun des agents ; copie des derniers arrêtés individuels d'attribution de RI ; compte-rendu annuel d'évaluation ; suivi des formations de l'agent ; demandes des agents relatives aux différentes modalités du temps de travail (temps partiel, congés maternité/paternité) ; copie du permis de conduire.

Par ailleurs, le précédent rapport d'observations définitives de la chambre a relevé un écart significatif et persistant entre les effectifs budgétaires et les effectifs pourvus au sein de la CCPBS, l'ordonnateur indiquant que le tableau des effectifs serait mis à jour à l'occasion du conseil communautaire le 27 février 2014. Toutefois, l'examen des tableaux des effectifs pour les exercices 2015, 2016 et 2017 a permis de constater qu'un écart a perduré postérieurement à cette date. En 2015, les effectifs budgétairement ouverts (111) étaient supérieurs de six unités aux effectifs réellement pourvus (105), et de cinq unités pour l'année 2017.

Au regard de cet écart récurrent de près de 6 %, et même si une certaine latitude permet de gérer des périodes de tension toujours possibles, il est rappelé à la collectivité que les effectifs budgétaires correspondent à des postes ouverts budgétairement mais non automatiquement pourvus.

Dans les faits, l'exécutif pourrait donc théoriquement procéder, sans en informer l'assemblée délibérante, à des recrutements et modifier à la hausse le personnel de l'EPCI en année N à due concurrence de l'écart existant entre les effectifs réellement pourvus et les effectifs budgétaires.

7.4.2.2 La formation des agents

En 2017, les agents de la CCPBS ayant suivi au moins un jour de formation étaient au nombre de 80, pour un volume total de 276 journées de formation, soit un nombre moyen de jours de formation par agent (sur emploi permanent) de 2,5. Ces résultats accusent un léger recul par rapport à 2015 où 86 agents de la CCPBS avaient bénéficié d'au moins un jour de formation, pour 342 journées de formation, soit un nombre moyen de jours de formation de 3,2.

Sur le plan quantitatif, ces chiffres sont supérieurs à la dernière moyenne nationale connue de 2,6 jours de formation par agent, toutes collectivités confondues, et de 2,1 jours pour les communautés de communes⁷⁹. En termes de publics et d'objectifs, entre 70 % et 80 % des actions de formation sont le fait des personnels de catégorie C, et environ 40 % des formations suivies par les agents visent à préparer les concours et examens professionnels.

Enfin, sur le plan des procédures, la CCPBS a formalisé dans le règlement de la formation l'ensemble des droits et obligations des agents en la matière : ce document constitue un outil de nature à faciliter la participation et l'adhésion des agents à la politique de formation déployée par la CPBS.

7.4.3 Le dialogue social et l'action sociale au sein de la CCPBS

La consultation des comptes rendus des comités techniques n'appelle aucune observation particulière au regard de la qualité du dialogue social. Entre 2013 et 2015, la collectivité n'a enregistré aucune journée de grève et, pour les exercices 2016 et 2017, respectivement une journée et une journée et demi de grève ont été comptabilisées.

⁷⁹ Chiffres CNFPT 2013 publiés en juin 2016 dans le cadre de la Synthèse nationale des REC.

La CCPBS dispose par ailleurs d'un comité des œuvres sociales (COS), en sommeil depuis 2001 (non dissous). Le « repas de fin d'année », antérieurement organisé par le COS, est depuis 2008 directement pris en charge par l'EPCI, sur son budget principal (4 610 € en 2017). L'examen des dépenses afférentes n'appelle pas d'observation particulière.

La CCPBS cotise également au comité national d'action sociale (CNAS). Sa participation s'est élevée à 24 505 € en 2017, les prestations en retour représentant un montant de 26 387 €.

Enfin, la CCPBS verse une participation aux contrats de prévoyance de ses agents, pour un coût total de 17 183 € en 2017. La prestation consiste en une garantie de maintien de salaire en cas de congé maladie ordinaire supérieur à 90 jours.

ANNEXES

| | | |
|--------------|---|----|
| Annexe n° 1. | Répartition des 45 sièges au sein du Conseil communautaire de la CCPBS | 75 |
| Annexe n° 2. | Vente des lots des zones d'activité..... | 76 |
| Annexe n° 3. | Détail de la section de fonctionnement | 77 |
| Annexe n° 4. | Dépenses d'investissement et leur financement..... | 78 |
| Annexe n° 5. | Investissements par fonction | 80 |
| Annexe n° 6. | Flux de trésorerie entre budgets | 83 |

**Annexe n° 1. Répartition des 45 sièges au sein du Conseil communautaire de la
CCPBS**

| Communes | Nombre de délégués |
|----------------------|--------------------|
| PONT L'ABBE | 10 |
| PENMARC'H | 6 |
| LOCTUDY | 5 |
| PLOMEUR | 4 |
| COMBRIT | 4 |
| PLOBANNALEC-LESCONIL | 4 |
| LE GUILVINEC | 3 |
| TREFFIAGAT | 3 |
| TREMEOC | 2 |
| SAINT-JEAN-TROLIMON | 2 |
| ILE TUDY | 1 |
| TREGUENNEC | 1 |
| total | 45 |

Source : arrêté préfectoral n°2015-356-0003 du 22 décembre 2015

Annexe n° 2. Vente des lots des zones d'activité

| désignation Z.A. | Commune | Superficie en m2 | nbr de lots | Prix d'achat initial HT | Prix de cession HT | nbre lots vendus | Ventes en % superficie | Total des ventes déjà réalisées HT | Total ventes en % prix cession HT |
|------------------|---------------------|------------------|-------------|-------------------------|--------------------|------------------|------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| HENT CROAS | Loctudy | 21451 | 12 | 69 989 | 459 946 | 4 | 67% | 303 284 | 66% |
| KERBENOËN | Combrit | 25117 | 11 | 36 901 | 332 714 | 10 | 49% | 269 714 | 81% |
| PENAREUN | Plobanalec-lesconil | 10709 | 11 | 0 | 214 200 | 2 | 15% | 32 760 | 15% |
| PORIGUENOR | Le Guilvinec | 15269 | 7 | 62 445 | 256 074 | 7 | 100% | 256 074 | 100% |
| PRAT GOUZIEN* | Penmarc'h | 46900 | 9 | 0 | 733 204 | 0 | 0% | 0 | 0% |
| SEQUER NEVEZ 2 | Pont-L'Abbé | 15233 | 10 | 16 021 | 349 318 | 5 | 41% | 169 228 | 48% |
| SEQUER NEVEZ | Pont-L'Abbé | 128166 | 15 | 0 | 696 431 | 15 | 100% | 696 431 | 100% |
| TOUL CAR BRAS | Treffiatgat | 62683 | 19 | 40 409 | 755 672 | 5 | 18% | 125 486 | 17% |
| TY BOUTIC | Plomeur | 40203 | 18 | 51386 | 582 312 | 14 | 85% | 491692 | 84% |
| Total | | 365 731 | 112 | 277 152 | 4 379 871 | 62 | 58% | 2 344 669 | 54% |

Source : CCPBS et CRC

Annexe n° 3. Détail de la section de fonctionnement

| en euros | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Variation annuelle |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|
| Produits de gestion | 12 764 063 | 13 020 902 | 12 511 978 | 13 869 715 | 2,8 % |
| <i>dont ressources fiscales propres</i> | 12 323 722 | 12 859 525 | 12 956 046 | 14 099 122 | 4,6 % |
| <i>dont ressources institutionnelles</i> | 3 940 530 | 3 651 412 | 3 163 149 | 3 137 554 | -7,3 % |
| <i>dont fiscalité reversée par la CCPBS</i> | -5 105 611 | -5 105 611 | -5 097 558 | -4 999 331 | |
| Charges de gestion | 9 622 312 | 10 344 759 | 10 471 494 | 11 910 509 | 7,4 % |
| <i>dont charges à caractère général</i> | 5 369 362 | 5 477 769 | 5 620 117 | 5 689 002 | 1,9 % |
| <i>dont charges de personnel</i> | 3 667 590 | 4 081 983 | 4 191 815 | 4 514 818 | 7,5 % |
| <i>dont subventions de fonctionnement</i> | 390 791 | 528 247 | 390 463 | 1 426 313 | 54 % |

Source : données des comptes de gestion

Annexe n° 4. Dépenses d'investissement et leur financement

| | Année 2014 | Année 2015 | Année 2016 | Année 2017 |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Dépenses totales de l'exercice | 20 798 851 | 22 534 308 | 23 623 753 | 22 288 936 |
| Recettes réelles de fonctionnement | 20 058 258 | 20 308 389 | 21 705 689 | 20 535 244 |
| Dépenses réelles de fonctionnement | 16 993 709 | 17 660 121 | 19 484 457 | 18 828 360 |
| Dépenses d'investissement | | | | |
| Dépenses réelles d'investissement (hors remboursements d'emprunts) | 2 476 206 | 3 480 844 | 1 616 822 | 1 930 421 |
| Part dans les dépenses totales | 11,91 % | 15,45 % | 6,84 % | 8,66 % |
| Répartition par nature : | | | | |
| - Dépenses d'équipement | 2 167 723 | 2 608 462 | 1 165 881 | 1 172 375 |
| - Subventions d'équipements versées | 308 484 | 854 421 | 213 454 | 758 045 |
| - Remboursements d'emprunts | 458 499 | 437 464 | 449 713 | 458 563 |
| - Autres | - | 17 962 | 237 485 | - |
| Financement des investissements | | | | |
| Capacité d'autofinancement brute (RRF - dépenses réelles de fonctionnement) | 3 064 549 | 2 648 268 | 2 221 232 | 1 706 884 |
| Capacité d'autofinancement nette (épargne brute - remboursement en capital de la dette) | 2 606 050 | 2 210 804 | 1 771 519 | 1 248 321 |
| Recettes réelles d'investissement (hors emprunt) : | | | | |
| - FCTVA | 410 407 | 374 903 | 231 656 | 204 206 |
| - Subventions d'équipement reçues (chap 13) | 248 533 | 482 807 | 80 841 | 425 166 |
| Encours de la dette (au 1er janvier) | 5 574 294 | 5 115 795 | 4 678 332 | 4 228 618 |
| - Remboursements d'emprunts | 458 499 | 437 464 | 449 713 | 458 563 |
| - Emprunts souscrits | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| DSIL : | | | | |
| - Nombre de projets financés | | | 0 | 0 |
| - Montant total de subventions DSIL attribué | | | 0,00 | 0,00 |
| - Montant de DSIL perçu dans l'année | | | 0,00 | 0,00 |

| | | | | |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Structure de financement des projets d'investissement (dépenses d'équipement) : | 2 167 723 | 2 608 462 | 1 165 881 | 1 172 375 |
| - Part de l'autofinancement | 120 % | 85 % | 152 % | 106 % |
| - Part du cofinancement | 11 % | 19 % | 7 % | 36 % |
| - Part du FCTVA | 19 % | 14 % | 20 % | 17 % |
| - Part de l'emprunt | 0 % | 0 % | 0 % | 0 % |
| - Autres | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Autres | | | | |
| Population (nombre d'habitants) | 39 006 | 38 948 | 38 695 | 38 687 |
| Taux d'équipement (dépenses d'équipement/ recettes réelles de fonctionnement) | 11 % | 13 % | 5 % | 6 % |
| Ratio dépenses d'équipement/population | 56 | 67 | 30 | 30 |
| Dépenses de fonctionnement réalisées et engagées à but d'investissement (ex : loyers dans le cadre de marchés de partenariat) | 0 | 0 | 0 | 0 |

Source : CRC – comptes de gestion

Annexe n° 5. Investissements par fonction

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|---------|---------|---------|---------|
| Fonction 01: opérations non ventilables | | | | |
| Total dépenses réelles d'investissement de la fonction (€) | 458 215 | 437 464 | 447 913 | 458 563 |
| Dont dépenses d'équipement de la fonction (€) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Dont subventions d'équipement de la fonction (€) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Part des dépenses d'investissement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%) | 18,5 % | 12,6 % | 27,7 % | 23,8 % |
| Part des subventions d'équipement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%) | 0,0 % | 0,0 % | 0,0 % | 0,0 % |
| | | | | |
| Fonction 0: administration générale | | | | |
| Total dépenses réelles d'investissement de la fonction (€) | 467 700 | 393 638 | 97 167 | 83 725 |
| Dont dépenses d'équipement de la fonction (€) | 464 178 | 393 638 | 97 167 | 83 725 |
| Dont subventions d'équipement de la fonction (€) | 3 522 | 0 | 0 | 0 |
| Part des dépenses d'investissement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%) | 18,7 % | 11,3 % | 6,0 % | 4,3 % |
| Part des subventions d'équipement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%) | 0,1 % | 0,0 % | 0,0 % | 0,0 % |
| | | | | |
| Fonction 1: sécurité et salubrité | | | | |
| Total dépenses réelles d'investissement de la fonction (€) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Dont dépenses d'équipement de la fonction (€) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Dont subventions d'équipement de la fonction (€) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Part des dépenses d'investissement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Part des dépenses d'équipement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Part des subventions d'équipement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | | | | |
| Fonction 2 : enseignement et formation | | | | |
| Total dépenses réelles d'investissement de la fonction (€) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Dont dépenses d'équipement de la fonction (€) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Dont subventions d'équipement de la fonction (€) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Part des dépenses d'investissement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Part des subventions d'équipement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | | | | |
| | | | | |

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|--------|---------|--------|---------|
| Fonction 3 : culture | | | | |
| Total dépenses réelles d'investissement de la fonction (€) | 888 | 3 327 | 43 573 | 24 938 |
| Dont dépenses d'équipement de la fonction(€) | 888 | 3 327 | 43 573 | 24 938 |
| Dont subventions d'équipement de la fonction (€) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Part des dépenses d'investissement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%) | 0,0 % | 0,1 % | 2,7 % | 1,3 % |
| Part des subventions d'équipement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%) | 0,0 % | 0,0 % | 0,0 % | 0,0 % |
| | | | | |
| Fonction 4: sport et jeunesse | | | | |
| Total dépenses réelles d'investissement de la fonction (€) | 86 724 | 227 541 | 38 999 | 25 673 |
| Dont dépenses d'équipement de la fonction(€) | 86 724 | 227 541 | 38 999 | 25 673 |
| Dont subventions d'équipement de la fonction (€) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Part des dépenses d'investissement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%) | 4 % | 7 % | 2,4 % | 1 % |
| Part des subventions d'équipement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%) | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| | | | | |
| Fonction 5 : social | | | | |
| Total dépenses réelles d'investissement de la fonction (€) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Dont dépenses d'équipement de la fonction(€) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Dont subventions d'équipement de la fonction (€) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Part des dépenses d'investissement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Part des subventions d'équipement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | | | | |
| Fonction 6: famille | | | | |
| Total dépenses réelles d'investissement de la fonction (€) | 7 291 | 0 | 0 | 1 143 |
| Dont dépenses d'équipement de la fonction(€) | 7 291 | 0 | 0 | 1 143 |
| Dont subventions d'équipement de la fonction (€) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Part des dépenses d'investissement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%) | 0,3 % | 0,0 % | 0,0 % | 0,1 % |
| Part des subventions d'équipement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%) | 0,0 % | 0,0 % | 0,0 % | 0,0 % |
| | | | | |
| Fonction 7: logement | | | | |
| Total dépenses réelles d'investissement de la fonction (€) | 0 | 83 858 | 98 891 | 155 982 |
| Dont dépenses d'équipement de la fonction(€) | 0 | 83 858 | 98 891 | 0 |
| Dont subventions d'équipement de la fonction (€) | 0 | 0 | 0 | 155 982 |
| Part des dépenses d'investissement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%) | 0,0 % | 2,4 % | 6,1 % | 0,0 % |

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|-----------|-----------|-----------|----------|
| <i>Part des subventions d'équipement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)</i> | 0 % | 0 % | 0 % | 8 % |
| | | | | |
| Fonction 8: aménagement et environnement | | | | |
| <i>Total dépenses réelles d'investissement de la fonction (€)</i> | 1747 926 | 2770 060 | 1021 052 | 1493 735 |
| <i>Dont dépenses d'équipement de la fonction(€)</i> | 1 442 965 | 1 999 496 | 1 021 052 | 941 087 |
| <i>Dont subventions d'équipement de la fonction (€)</i> | 304 961 | 770 564 | 0 | 552 648 |
| <i>Part des dépenses d'investissement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)</i> | 58 % | 57 % | 63 % | 49 % |
| <i>Part des subventions d'équipement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)</i> | 12 % | 22 % | 0 % | 29 % |
| | | | | |
| Fonction 9 : action économique | | | | |
| <i>Total dépenses réelles d'investissement de la fonction (€)</i> | 165 677 | 2 421 | 318 938 | 145 223 |
| <i>Dont dépenses d'équipement de la fonction(€)</i> | 165 677 | 2 421 | 318 938 | 19 223 |
| <i>Dont subventions d'équipement de la fonction (€)</i> | 0 | 0 | 0 | 12 600 |
| <i>Part des dépenses d'investissement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)</i> | 7 % | 0 % | 20 % | 1 % |
| <i>Part des subventions d'équipement de la fonction sur le total des dépenses d'investissement de la collectivité (%)</i> | 0 % | 0 % | 0 % | 1 % |

Source : Comptes administratifs

Annexe n° 6. Flux de trésorerie entre budgets**Tableau n° 21 : Solde du compte de rattachement avec le budget principal⁸⁰ (compte 451)**

| en euros | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|------------------|------------------|----------------|----------------|
| Distribution d'eau | 1 370 751 | 2 188 207 | 2 152 252 | 1 615 220 |
| SOLIDARITE EAU | 8 222 | 0 | 0 | 0 |
| CLIC | 11 265 | -25 896 | -18 591 | 15 588 |
| Portage de repas | -141 696 | -48 774 | -62 014 | 12 042 |
| Electrification | -1 230 784 | -939 030 | 0 | 0 |
| Budgets zones d'activité (ZA) | -1 613 427 | -2 255 053 | -2 934 125 | -2 195 619 |
| Contribution du budget principal | 1 595 668 | 1 080 546 | 862 478 | 552 769 |

Source : Balance générale des comptes

⁸⁰ Pour un budget annexe, un solde positif (c'est-à-dire créditeur) de X € indique un apport de trésorerie de X € au profit du budget principal en provenance des budgets annexes. A l'inverse, un solde négatif (débitaire) signifie que c'est le budget principal qui vient alimenter le budget annexe en disponibilités de trésorerie.

Chambre régionale
des comptes

Bretagne



Les publications de la chambre régionale des comptes
Bretagne

sont disponibles sur le site :

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