



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

SAINT-BRIEUC AGGLOMÉRATION SAINT-BRIEUC ARMOR AGGLOMÉRATION (Département des Côtes-d'Armor)

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 20 mai 2021

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 L'ÉVOLUTION RÉCENTE DE L'INTERCOMMUNALITÉ	9
2 LES MISSIONS DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION	10
2.1 L'intérêt communautaire.....	10
2.2 Les documents d'orientation stratégique	11
2.2.1 Un projet de territoire adopté en fin de mandature.....	11
2.2.2 Le pacte financier et fiscal.....	11
2.2.3 Le schéma de mutualisation : une démarche inaboutie	12
2.3 La gouvernance	13
2.4 La nécessaire clarification de la nature juridique des services gérés en budget annexe	14
3 LA FIABILITÉ DE L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIÈRE.....	15
3.1 Le règlement financier	15
3.2 La qualité de l'information	15
3.2.1 Les rapports retraçant l'activité de l'EPCI	15
3.2.2 L'information communiquée aux citoyens.....	16
3.2.3 L'information communiquée aux élus.....	16
3.3 La fiabilité des budgets et des comptes.....	20
3.3.1 La sincérité du budget principal	20
3.3.2 La connaissance de l'actif	20
3.3.3 La procédure d'engagement	22
3.3.4 Les recettes et dépenses à classer	24
3.3.5 Un délai moyen de paiement des dépenses très important	25
3.3.6 Des intérêts moratoires sous-estimés.....	25
3.3.7 Des provisions non constituées	26
3.3.8 Le suivi comptable de la dette	26
3.3.9 Des flux de trésorerie entre budgets irréguliers.....	27
4 la gestion Financiere	29
4.1 La présentation budgétaire consolidée.....	29
4.2 L'évolution de la capacité d'autofinancement des budgets principaux	29
4.2.1 Le financement des investissements.....	31
4.2.2 Une évolution importante de l'encours de la dette	31
4.2.3 Les grands agrégats bilanciaux	32
4.3 La fiscalité de SBAA	33
5 la gestion des Ressources humaines	37
5.1 L'évolution des effectifs et de la masse salariale.....	37

5.1.1	Les données consolidées.....	37
5.1.2	Des fiches de poste incomplètes et imprécises.....	38
5.2	L'intégration des agents des collectivités et EPCI fusionnés	38
5.3	Les agents mis à disposition	39
5.3.1	Les principes généraux	39
5.3.2	Des et réglementaires non respectées	39
5.4	Le régime indemnitaire	40
5.4.1	La prime annuelle	41
5.4.2	Le régime indemnitaire en vigueur jusqu'en 2017	42
5.4.3	La mise en place du RIFSEEP.....	43
5.4.4	La prime informatique.....	43
5.5	Les heures supplémentaires	44
5.6	La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences	44
5.6.1	La procédure de recrutement	44
5.6.2	La procédure d'évaluation annuelle	44
5.7	La formation professionnelle des agents.....	45
5.8	Le temps de travail.....	45
5.9	L'absentéisme	45
6	La Commande publique	47
6.1	L'organisation de la commande.....	47
6.2	L'examen des principaux marchés.....	48
6.2.1	La vente en l'état de futur d'achèvement du siège de l'agglomération.....	48
6.2.2	Le marché de construction de la passerelle au-dessus des voies ferroviaires	48
6.2.3	La DSP du « Palais des congrès »	50
6.2.4	Le marché de ramassage et de transport des algues vertes.....	51
7	le volet curatif de la gestion des algues vertes	53
7.1	Les différentes étapes de prise en charge des algues vertes.....	53
7.1.1	La mise en place et le suivi des opérations.....	54
7.1.2	Les opérations de ramassage et de transport	54
7.2	Les flux financiers liés à ces prestations.....	55
7.3	Des mesures de sécurité qui peuvent encore être améliorées	56
7.3.1	La mise en sécurité des agents chargés du ramassage et du transport des ulves dans le cadre du marché passé en 2018.....	56
7.3.2	Les anomalies relevées à l'issue des contrôles effectués par la direction départementale du travail	57
7.3.3	Les nécessaires améliorations.....	58
7.4	Les perspectives d'évolution de la prise en charge des algues vertes.....	60
7.4.1	Le ramassage en mer se heurte à des contraintes techniques	60
7.4.2	Certaines zones d'échouage restent inaccessibles	60
7.4.3	Les enseignements à tirer des échouages exceptionnels en 2019.....	61
7.5	Une coopération à développer à l'échelle de la baie.....	61

8	l'exercice de la compétence « Transports ».....	63
8.1	Les caractéristiques géographiques et spatiales du territoire de SBAA	63
8.2	L'organisation des services.....	64
8.3	La mise en place d'une stratégie : les plans de déplacements urbains.....	64
8.3.1	Un premier plan dont la mise en œuvre a pris beaucoup de retard	65
8.3.2	Un deuxième plan ambitieux.....	67
8.4	La gestion comptable, budgétaire et financière	69
8.4.1	L'autonomie financière du budget « transports urbains »	69
8.4.2	Le taux de réalisation budgétaire.....	70
8.4.3	La gestion financière	72
8.4.4	La gestion des régies liées à l'exploitation du réseau de transport briochin	74
8.5	Les grands aménagements urbains en faveur des transports collectifs.....	77
8.5.1	Le pôle d'échanges multimodal de la gare de Saint Briec – PEM-.....	78
8.5.2	Un aménagement urbain structurant : la transversale « est-ouest » (TEO).....	82
8.5.3	Un suivi de ces deux opérations qui manque de clarté.....	82
	ANNEXES	87

SYNTHÈSE

Le paysage intercommunal des Côtes-d'Armor a été profondément modifié ces dernières années. C'est notamment le cas pour l'agglomération de Saint-Brieuc qui, depuis le 1^{er} janvier 2017, regroupe 32 communes. Ce territoire de 600 km² apparaît contrasté au regard de la densité de sa population avec une concentration au sein de la ville centre et des quatre communes limitrophes, ainsi qu'un important étalement urbain. Le contraste est également géographique avec un littoral touristique et un arrière-pays à vocation plus agricole.

Saint-Brieuc Armor Agglomération (SBAA) exerce les compétences obligatoires prévues par la législation et des compétences optionnelles dans les domaines de la voirie communautaire, de la gestion de l'eau, de celle d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire, de la protection du cadre de vie et de l'action sociale. Elle exerce également de nombreuses compétences facultatives. L'intérêt communautaire devra toutefois être précisé par les élus. Quant au projet de territoire et au schéma de mutualisation, ils gagneraient à être assortis d'un volet financier, d'un calendrier de réalisation et d'indicateurs permettant d'évaluer l'impact des actions mises en œuvre. À ce jour, la mutualisation se traduit notamment par la mise en place de services communs et la mise à disposition de services ; cette coopération est particulièrement marquée entre l'EPCI et sa ville centre.

La chambre a relevé des carences dans la gestion administrative et financière aboutissant à une information lacunaire des élus : ceux-ci ne disposent pas d'éléments financiers suffisants sur l'ensemble des budgets, de nature à éclairer leur débat d'orientation budgétaire annuel.

La gestion budgétaire, comptable et financière

La fiabilité des prévisions budgétaires devra être améliorée, les taux d'exécution budgétaire étant inférieurs à 70 % en dépenses d'investissement. Les services, qui tiennent l'inventaire des immobilisations, devront par ailleurs se rapprocher de ceux du comptable public afin d'améliorer la convergence de ce document avec l'état de l'actif tenu par ce dernier.

Il importe également de veiller au respect de la procédure d'engagement des dépenses, Les délais moyens d'ordonnancement seront à améliorer afin d'éviter le paiement d'intérêts moratoires.

La gestion de SBAA est retracée, jusqu'en fin 2018, dans un budget principal et dix budgets annexes, dont six sont dotés de l'autonomie financière. L'agglomération ne dispose toutefois que d'une seule ligne de trésorerie ouverte sur le budget principal, avec des flux de trésorerie entre budgets, qui présentent des anomalies. Il est par ailleurs rappelé que toute subvention à un service public à caractère industriel et commercial doit donner lieu à délibération motivée du conseil d'agglomération.

La situation financière consolidée n'appelle pas d'observations majeures. L'augmentation des recettes et des dépenses à compter de 2017 provient essentiellement de l'évolution du budget principal et des budgets annexes « transports » et « collecte des déchets ».

Concernant le budget principal, la croissance annuelle moyenne de l'excédent brut de fonctionnement de 10 % contribue à l'évolution de la capacité d'autofinancement brute qui représente, en 2018 comme en 2019, près d'un quart des produits de gestion. L'annuité en capital de la dette ayant augmenté en 2019, la CAF nette s'est contractée de près de 2 M€.

En 2018, le budget principal de SBAA ne représente que 34 % des dépenses réelles d'investissement, qui relèvent donc largement des budgets annexes « transports urbains » (31 %), « assainissement » (18 %) et « eau » (14 %).

L'encours de dette de SBAA, a connu une hausse importante depuis 2015 pour s'établir à 169 M€ en 2019 (soit 1 079 € par habitant). Un regroupement des 126 contrats en cours pourrait en faciliter la gestion.

Une évolution positive de la fiscalité s'observe sur tous les budgets concernés ; s'agissant des impôts « ménages », l'importance de l'effet « base » de la taxe d'habitation est relevé, alors que les taux sont inchangés depuis la création de SBAA.

La gestion des ressources humaines

Les emplois budgétaires n'étaient pourvus qu'à 91 % fin 2018, à hauteur de 671 équivalents temps plein travaillé (ETPT), dont 366 enregistrés sur le budget principal ; l'intérêt d'une réflexion sur l'adéquation des postes budgétaires créés aux besoins est donc souligné. La chambre demande également qu'une réflexion générale sur les missions confiées à l'encadrement supérieur soit conduite.

Le régime indemnitaire comporte plusieurs irrégularités. Concernant le régime mis en place en 2011, la chambre relève son caractère forfaitaire qui, au-delà de son irrégularité, a privé l'EPCI d'une prise en compte de la manière de servir des agents ; le bénéfice de la prime informatique aurait dû être réservé aux seuls agents qui pouvaient y prétendre.

Le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel devra être mis en place conformément aux règles juridiques applicables, en s'appuyant sur la procédure d'évaluation annuelle pour fixer le montant du complément indemnitaire annuel, deuxième part prévue par le législateur. Le paiement de la prime de fin d'année aux agents qui n'en bénéficiaient pas dans leur collectivité d'origine est irrégulier.

La commande publique

La gestion des marchés publics est désormais mutualisée avec la ville de Saint-Brieuc ; elle apparaît perfectible. Les études d'identification des besoins sont insuffisantes ; cela a notamment été le cas pour la construction d'une passerelle au-dessus des voies ferrées. La construction du nouveau centre inter-administratif a été réalisée dans le cadre d'une vente en l'état de futur achèvement (VEFA) dont la signature a été autorisée par une délibération du 23 avril 2015. SBAA a ainsi pris un risque juridique, le contrat de VEFA ayant été assimilé à un marché public avant que la réglementation nationale ne l'autorise.

SBAA a confié à l'association *Saint-Brieuc Expo Congrès* l'exploitation du palais des congrès pour une durée de 15 ans, à compter du 1^{er} janvier 2016. Aucun investissement n'étant à la charge du délégataire, une telle durée apparaît manifestement excessive.

La gestion des algues vertes

La prolifération des algues vertes dans la baie de Saint-Brieuc est préoccupante ; elle présente un risque sanitaire.

Le coût du ramassage et du traitement de ces algues s'établit à 2,16 M€ au titre de la période 2015-2019, dont 315 800 € nets supportés par SBAA après déduction des subventions reçues de l'État et de la région ; l'État prend en charge 100 % des opérations de surveillance, de ramassage et de transport ainsi que 50 % du coût du traitement.

Si les entreprises de travaux agricoles, qui interviennent directement sur le terrain, sont les premières concernées par les procédures de sécurité, la chaîne de responsabilité doit être envisagée dans sa globalité, y compris pour les titulaires des marchés à qui il incombe de s'assurer des moyens de protection mis en œuvre par leurs sous-traitants.

L'agglomération a mis en place un plan de secours en cas d'échouage exceptionnel, formalisé en juin 2020 par un protocole ; elle est incitée à mener, en lien avec tous les acteurs concernés, une réflexion stratégique pour la prise en charge de ces algues sur l'ensemble du territoire de la baie. Deux EPCI se partagent ce territoire : SBAA et Lamballe Terre et Mer ; une coopération est désormais développée à l'échelle de la baie, en vue de la passation d'un nouveau marché de prestations en 2021, dans un souci d'efficacité et d'économie de moyens.

L'exercice de la compétence « transports »

L'agglomération a adopté un premier plan de déplacements urbains au titre des années 2006-2016 puis un second, pour les années 2019-2028. La mise en œuvre du premier a pris beaucoup de retard et son suivi s'est avéré perfectible. Le deuxième, plus ambitieux et mieux construit, est établi à hauteur de 23 M€.

Deux grands équipements structurants ont été mis en œuvre : le pôle d'échanges multimodal de la gare de Saint-Brieuc (PEM) et l'aménagement d'une ligne de bus à haut niveau de service : la transversale « est-ouest » (TEO). Les coûts étaient, au 1^{er} janvier 2020, de 42 M€ pour le premier et de 34 M€ pour le second ; les délais de réalisation initiaux sont largement dépassés et les coûts ont fluctué. SBAA devra faire preuve de plus de rigueur et de transparence dans les procédures de suivi administratif et financier de ces deux projets, afin que les élus communautaires disposent d'une vision claire et globale de leur état d'avancement et des financements mobilisés.

Afin d'encaisser les recettes liées à l'exploitation des activités de transport public sur son territoire, confiée à la société publique locale « Baie d'Armor Transport », l'agglomération a créé une régie de recettes, dont les procédures devront être formalisées et sécurisées.

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 : Définir l'intérêt communautaire pour les compétences de SBAA dont l'exercice est subordonné par ses statuts à la reconnaissance d'un tel intérêt.	11
Recommandation n° 2 : Élaborer le schéma de mutualisation et l'assortir d'indicateurs d'impact quantitatifs et qualitatifs.	12
Recommandation n° 3 : Présenter une information financière sur l'ensemble des budgets de SBAA lors du débat annuel d'orientation budgétaire	17
Recommandation n° 4 : Intégrer dans le rapport annuel sur les orientations budgétaires, prévu par l'article L. 2312-1 du CGCT, un plan pluriannuel répondant aux exigences fixées par l'article D. 2312-3 du même code.	17
Recommandation n° 5 : Améliorer la fiabilité des prévisions budgétaires.	20
Recommandation n° 6 : Intégrer chaque année au compte d'imputation définitive les immobilisations achevées.	22
Recommandation n° 7 : Respecter le délai d'ordonnancement de vingt jours fixé par la réglementation.	25
Recommandation n° 8 : Rendre le « fonds communautaire de fonctionnement » conforme aux dispositions de l'article L. 5216-5-VI du CGCT.	36
Recommandation n° 9 : Mettre fin à l'octroi irrégulier de la prime annuelle.	42
Recommandation n° 10 : doter le budget annexe « transports » d'un compte au Trésor	70
Recommandation n° 11 : Mettre en œuvre dans les plus brefs les mesures préconisées par l'audit de la DDFIP des Côtes-d'Armor, portant sur la sécurisation de la régie des recettes issues de l'exploitation du réseau de transport public.	77
Recommandation n° 12 : Sécuriser la gestion de la régie de recettes des transports urbains, notamment à travers la rédaction d'un guide de procédures et l'acquisition d'un logiciel permettant la consolidation des recettes.	77
Recommandation n° 13 : Mettre en place des outils de gestion des projets d'investissement permettant d'assurer le suivi budgétaire, comptable et financier de chaque opération et apporter aux élus une vision claire et globale de l'état d'avancement des grands projets d'investissement et des financements mobilisés.	86

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 de Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de Saint-Brieuc Agglomération puis Saint-Brieuc Armor Agglomération à compter de l'exercice 2014. Ce contrôle a été ouvert par lettre du 10 avril 2019.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 28 février 2020 avec Madame Diouron, et le 10 mars 2020 avec Monsieur Joncour, ordonnateurs en fonctions au cours de la période de contrôle. Monsieur Ronan Kerdraon, nouveau président élu le 16 juillet 2020, n'a pas été concerné par cette procédure.

La chambre, lors de sa séance du 16 juin 2020, a arrêté ses observations provisoires, qui ont été adressées le 30 décembre 2020 aux trois ordonnateurs successifs. Des extraits ont été également adressés aux tiers mis en cause.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 20 mai 2021, a arrêté ses observations définitives.

1 L'ÉVOLUTION RÉCENTE DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Le paysage intercommunal des Côtes-d'Armor a été profondément modifié ces dernières années ; c'est le département breton qui a enregistré le plus de modifications tant en nombre de communes fusionnées qu'en réduction du nombre d'EPCI qui sont passés de 29 à 8 entre 2016 et 2017.

Ces transformations sont nettes au sein de l'agglomération briochine. Au 1^{er} janvier 2017, les communautés de communes Sud Goëlo, Quintin et Centre Armor Puissance 4 ont formé avec la communauté d'agglomération de Saint-Brieuc et la commune de Saint-Carreuc la nouvelle communauté de « Saint-Brieuc Armor Agglomération » (SBAA) regroupant 32 communes. La population est passée de 119 000 habitants en 2015 à 151 000 en 2017 puis 157 000 en 2019 ; 28 % des habitants sont briochins.

Carte n° 1 : Territoire de Saint-Brieuc Armor Agglomération



Source : SBAA

Ce territoire de 600 km² au 1^{er} janvier 2017 apparaît contrasté au regard de la densité de sa population avec une concentration au sein de la ville-centre et des quatre communes limitrophes, mais également un important étalement urbain depuis une quinzaine d'années. Si la démographie de la ville-centre diminue, celle des communes périphériques augmente, accompagnée d'un rajeunissement de la population. Avec une densité moyenne de 250 habitants/km², ce pôle urbain apparaît nettement plus dense que la moyenne costarmoricaine, soit 87 habitants/km².

Ces contrastes se retrouvent sur le plan social. Selon le diagnostic précédant l'adoption du projet de territoire, « la précarisation de Saint-Brieuc se traduit par un taux de chômage de 18 %, une vacance de 40 % des cellules commerciales et de 20 % des logements ; seuls 36 % des contribuables briochins sont assujettis à l'impôt ». Les communes périphériques ont une fonction plus résidentielle.

Le contraste est également géographique avec un littoral touristique et un arrière-pays à vocation agricole.

2 LES MISSIONS DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION

Ses statuts ont été validés par arrêté préfectoral du 5 décembre 2016 portant création de Saint-Brieuc Armor Agglomération (SBAA) ; ils ont été modifiés à trois reprises, le dernier arrêté datant du 30 avril 2019. SBAA exerce, conformément à l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les compétences obligatoires qui lui sont dévolues par la loi. Elle exerce également :

- Des compétences optionnelles dans les domaines de la voirie communautaire, de la gestion de l'eau, de celle d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire, de la protection du cadre de vie et de l'action sociale ; sa prise de compétence en matière d'environnement la conduit à mettre en œuvre et à suivre le schéma de gestion et d'aménagement des eaux de la baie de Saint-Brieuc ;
- De nombreuses compétences facultatives, notamment dans les domaines de la culture, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de l'enfance et du sport.

L'agglomération intervient par ailleurs en lieu et place de certaines communes, par voie conventionnelle, afin d'assurer la collecte et le transport des algues vertes.

2.1 L'intérêt communautaire

Cette notion se définit comme « la ligne de partage au sein d'une compétence entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau communal »¹. Elle n'a pas été précisément redéfinie à l'occasion du passage à la nouvelle intercommunalité le 1^{er} janvier 2017.

Pour les élus, « l'intérêt communautaire de la nouvelle agglomération correspond à l'agrégat des intérêts communautaires, pour les anciennes communautés d'agglomération constitutives, des compétences pour lesquelles il n'y eu aucune restitution aux communes ». Cette rédaction ne correspond pas à une définition claire et exhaustive de l'intérêt communautaire de la nouvelle agglomération.

Conformément au III de l'article L. 5216-5 du CGCT, lorsque l'exercice des compétences est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. À défaut, l'EPCI exerce l'intégralité de la compétence transférée. Or, il ressort de l'état des lieux établi par les services au 6 mars 2020 que des propositions de définition de l'intérêt communautaire sont faites dans le cadre de l'harmonisation des compétences en matière de développement touristique, d'équipements culturels et sportifs, et d'action sociale envers les gens du voyage. Cet intérêt reste également à définir en matière de politique commerciale et de gestion des sentiers de randonnée.

Ainsi, à ce jour, l'intérêt communautaire n'est pas complètement défini ; de plus, aucun document ne fait état d'une vision globale de la ligne de partage entre les domaines d'action transférés au niveau intercommunal et ceux qui restent exercés au niveau communal.

¹ Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de coopération intercommunale et circulaire du ministère de l'intérieur en date du 5 juillet 2001.

Les élus devront donc se prononcer sur l'intérêt communautaire restant à définir et adopter un document de synthèse faisant état d'une vision harmonisée de leur stratégie et des déclinaisons opérationnelles correspondantes.

Recommandation n° 1 : Définir l'intérêt communautaire pour les compétences de SBAA dont l'exercice est subordonné par ses statuts à la reconnaissance d'un tel intérêt.

2.2 Les documents d'orientation stratégique

2.2.1 Un projet de territoire adopté en fin de mandature

La communauté d'agglomération a pour objet d'associer des communes « au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire » (Article L. 5216-1 du CGCT).

Le 5 juillet 2018, l'assemblée communautaire a adopté son projet de territoire au titre des années 2018-2030². Précédé d'un diagnostic, il s'apparente davantage à une déclaration d'intentions qu'à un document à caractère stratégique. Quatre orientations y sont présentées :

- Allier des centres dynamiques, des espaces littoraux, naturels et agricoles, dans une volonté de partenariat réciproque ;
- S'appuyer sur des savoir-faire et des singularités pour la conquête de marchés en mutation ;
- Agir solidairement pour la qualité de vie des habitants ;
- Porter collectivement leur ambition : conforter la gouvernance, harmoniser les politiques publiques et mettre en synergie les initiatives publiques et privées.

Ces orientations ne font pas l'objet de plans d'actions détaillés assortis d'un calendrier de réalisation, de l'affectation des ressources correspondantes et de modalités d'évaluation de leur efficacité et de leur efficacité. Or, la qualité du projet de territoire constitue l'un des facteurs permettant de mesurer le niveau d'intégration communautaire.

2.2.2 Le pacte financier et fiscal

Le pacte de confiance adopté par les élus le 22 décembre 2016 vaut pacte fiscal ; il comprend trois mécanismes financiers : la stabilité fiscale, la neutralisation de l'impact de la fusion sur les dotations de l'État ainsi que la solidarité locale.

² Il est accessible sur le site internet (L'Agglomération / Le projet de territoire).

2.2.3 Le schéma de mutualisation : une démarche inaboutie

Avant la fusion, Saint-Brieuc agglomération avait, par délibération du 26 mai 2016, validé un schéma, obligatoire en application de l'article L. 5211-39-1 du CGCT, décrivant sa stratégie en matière de mutualisation de services et de moyens sur la durée du mandat : actions partagées, coopérations et services communs.

Dans une première partie, ce document fait le bilan des mutualisations déjà mises en œuvre : groupements de commande, coopération dans les domaines social, culturel et sportif, accompagnement des communes en matière de foncier lié à l'habitat, mise en place d'actions communes en matière de développement durable et d'urbanisme, élaboration d'une charte de formation pluriannuelle mutualisée, mise en place d'un observatoire fiscal et financier. Les perspectives de mutualisation identifiées sont peu développées.

Si ce schéma fait l'objet d'une actualisation annuelle présentée lors du débat d'orientation budgétaire, il n'a pas formellement été adopté par les instances de la nouvelle agglomération. En outre, il n'a pas donné lieu à la définition d'indicateurs de nature à mesurer l'impact des mutualisations mises en place notamment en matière d'effectifs et de dépenses de fonctionnement, comme le prévoient pourtant les dispositions du premier alinéa de l'article L. 5211-39-1 du CGCT. SBAA est donc invitée à élaborer son propre schéma de mutualisation et à l'assortir d'indicateurs d'impact quantitatifs et qualitatifs.

Recommandation n° 2 : Élaborer le schéma de mutualisation et l'assortir d'indicateurs d'impact quantitatifs et qualitatifs.
--

Il résulte des dispositions de l'article L. 5211-4-2 du CGCT que « *en dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, une ou plusieurs de ses communes membres et, le cas échéant, un ou plusieurs des établissements publics rattachés à un ou plusieurs d'entre eux, peuvent se doter de services communs, chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles [...]* ». SBAA a créé neuf services communs, représentant 1/5^e des emplois budgétaires ; ils sont à géométrie variable mais associent toujours l'agglomération et la ville de Saint-Brieuc dans les conditions figurant dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 1 : Services communs de Saint-Brieuc Armor agglomération

Année	Service commun	Périmètre	Emplois au 19/12/2019
2006	Partenariat système d'information géographique	SBAA et ses 32 communes, Lamballe Terre et Mer et ses 38 communes, le PETR du Pays de Saint-Brieuc.	11 ETP
2012	Prévention des risques majeurs	Agglomération + communes membres	3 ETP
2013	Centre d'exploitation Est	Agglo + 32 communes	16 ETP
2015	Application du droit des sols	Agglo. + 11 communes membres	6 ETP
2016	Direction des systèmes d'information	Agglo. + villes St-Brieuc et Ploufragan	32 ETP
2016	Aménagement de l'espace public et déplacements	Agglo.+ ville de St-Brieuc	26,7 ETP
2018	Direction des ressources humaines	Agglo.+ ville de St-Brieuc	35 ETP
2018	Architecture	Agglo.+ ville de St-Brieuc	12 ETP
2019	Commande publique	Agglo.+ ville de St-Brieuc	17 ETP
	Total		158,7 ETP

Source : SBAA (réponse questionnaire n° 6).

Concernant les mises à disposition de services et à titre d'exemple, l'assistante sociale recrutée par SBAA intervient, à la demande des communes, sur la base d'une facturation à l'intervention.

Au 30 juin 2020, le poste de directeur général des services et celui de directeur des services technique étaient mutualisés.

2.3 La gouvernance

La présidente en fonctions au cours de la quasi-totalité de la période sous revue a été élue par le conseil communautaire du 12 juillet 2017. Elle a reçu délégation du conseil notamment en matière de souscription d'emprunts à court ou long terme et de marchés passés sans formalités préalables.

Le conseil d'agglomération a choisi le nombre maximum de vice-présidents possible pour une communauté d'agglomération, soit 15 élus.

Le bureau a reçu, par délibération du 7 janvier 2017, délégation du conseil notamment pour signer toute transaction inférieure à 230 000 € HT, conclure les conventions de mise à disposition du domaine public d'une durée inférieure à 10 ans, prendre les décisions relatives aux marchés inférieurs à 300 000 € HT, accorder les garanties d'emprunt pour le financement du logement locatif et autoriser les admissions en non-valeur.

Le conseil communautaire de SBAA a adopté son règlement intérieur par délibération du 1^{er} juin 2017.

2.4 La nécessaire clarification de la nature juridique des services gérés en budget annexe

L'arrêté préfectoral du 5 janvier 2017 précise que les budgets « eau », « assainissement », « golf », « pôle nautique » et « chaufferie », relèvent de l'instruction comptable M4 spécifique aux services publics industriels et commerciaux (SPIC). Il est rappelé que les services qualifiés de SPIC sont dotés de l'autonomie financière. Assurés en gestion directe, ils doivent être constitués en régie administrée par un conseil d'exploitation et un directeur, conformément à l'article L. 2221-14 du CGCT³. Or, une telle organisation n'a pas été mise en place pour l'ensemble des activités mentionnées.

SBAA est invitée à s'assurer que cette qualification de service industriel et commercial est juridiquement appropriée au regard de la nature des recettes, du mode de fonctionnement et de l'organisation de chacun de ces services, et à en tirer les conséquences qui s'imposent au regard de la réglementation applicable.

Par ailleurs, les articles L. 2224-1 et suivants du CGCT posent pour principe l'interdiction de prendre en charge dans le budget principal des dépenses au titre des SPIC sauf exceptions liées à des contraintes particulières de fonctionnement ou d'investissement ; la décision du conseil fait alors l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée qui fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses. SBAA a versé au budget « Pôle nautique », qualifié de SPIC⁴, une subvention « d'équilibre »⁵ de 370 000 € en 2017 comme en 2018. Si ces montants sont bien inscrits au budget primitif, ils n'ont pas fait l'objet d'une délibération motivée. Sauf à démontrer, au regard des critères de l'objet du service, des modalités de son fonctionnement et de l'origine de son financement, que ce budget est en réalité un service public administratif (SPA), cette pratique contrevient au principe général d'équilibre des SPIC. En effet, le subventionnement « ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit d'exploitation. Il revêt un caractère exceptionnel et ne saurait être pérennisé⁶ ».

Au sein de l'agglomération, le budget « gestion des déchets » est considéré comme un SPA. L'exercice de cette compétence est financé par la collecte de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)⁷ sur les anciens territoires de l'agglomération et celui de la communauté de communes du Sud Goëlo ; il est financé par la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM)⁸ sur les anciens territoires de la CC Puissance Quatre, de Quintin communauté et la commune de Saint-Carreuc. L'instruction du 26 juillet 2016 (NOR INTB1617629N) rappelle en effet que la fusion d'EPCI « peut conduire au maintien simultané de la TEOM et de la REOM, pour une durée qui ne peut excéder cinq années sur le périmètre issu de la fusion ».

La chambre attire l'attention de l'EPCI sur la nécessité de respecter les termes de cette instruction à horizon 2021.

³ Selon l'article R. 2221-3, un même conseil d'exploitation ou un même directeur peut être chargé de plusieurs régies.

⁴ Budget annexe géré en M4.

⁵ Terme mentionné sur le mandat.

⁶ Source : instruction comptable M4, tome 3 p.107.

⁷ Impôt dû par le contribuable, propriétaire ou usufruitier d'une propriété soumise à la taxe foncière sur les propriétés bâties (ou qui en est temporairement exonérée).

⁸ Redevance, versée par un usager en fonction du service rendu.

3 LA FIABILITÉ DE L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIÈRE

3.1 Le règlement financier

Si le règlement financier a un caractère facultatif pour les EPCI, SBAA pourrait néanmoins utilement compiler les fiches de procédure existantes dans un document unique, afin de faire bénéficier les services concernés des avantages mis en avant par le comité national de fiabilité des comptes locaux : *« décrire les procédures de la collectivité, les faire connaître avec exactitude et se donner pour objectif de les suivre le plus précisément possible ; créer un référentiel commun et une culture de gestion que les services de la collectivité se sont appropriés ; rappeler les normes et respecter le principe de permanence des méthodes »*.

SBAA a versé près de 1,5 M€ de subventions à des associations au titre de l'année 2017. Si les modalités de leur octroi n'appellent pas d'observation, il est suggéré à SBAA d'intégrer dans son futur règlement financier les modalités d'encadrement de ces relations financières.

3.2 La qualité de l'information

3.2.1 Les rapports retraçant l'activité de l'EPCI

L'agglomération publie chaque année le rapport d'activité prévu à l'article L. 5211-39 du CGCT. Ce document présente de façon détaillée le contexte et les grands axes retenus pour la mise en œuvre de la politique définie par les élus. Les bilans s'accompagnent d'éléments chiffrés de réalisation.

Y est adjoint un rapport annuel de développement durable⁹ qui doit comporter une analyse des modalités d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des actions menées. Le rapport 2017 de l'agglomération briochine ne comporte pas ces éléments. Celui pour 2019¹⁰ est quant à lui plus complet.

Quant au rapport sur la situation en matière d'égalité femmes hommes, il n'évoque pas les politiques menées dans le ressort de l'EPCI ou les améliorations à apporter, telles que prévues à l'article L. 2311-1-2 du CGCT.

⁹ Prévu par les articles L. 2311-1-1 et D. 2311-15 du CGCT.

¹⁰ Ce document est accessible en version papier.

3.2.2 L'information communiquée aux citoyens

L'agglomération a fait l'effort de rendre accessible sur son site internet l'ensemble de ses délibérations depuis 2011 ; il en va de même pour ses rapports annuels d'activités. Depuis la refonte de son site internet début 2021, les documents budgétaires des quatre derniers exercices sont téléchargeables.

Tenant compte d'une remarque faite par la chambre, l'agglomération se conforme depuis 2020 au décret n°2017-779¹¹ relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention et publiée, dans les conditions prévues par l'arrêté du 17 novembre 2017, les données des subventions accordées, supérieures à 23 000 €. Il conviendra de veiller au caractère exhaustif de cette publication.

Il lui est également demandé de satisfaire à son obligation de tenue d'un répertoire des principaux documents dans lesquels figurent les informations publiques qu'elle produit ou détient (article L. 322-6 du code des relations entre le public et l'administration).

3.2.3 L'information communiquée aux élus

3.2.3.1 Le débat d'orientations budgétaires

Un tel débat est bien organisé chaque année dans les deux mois précédant le vote du budget, mais il est mené sur la base de rapports¹² qui s'avèrent incomplets et présentent des lacunes. Il résulte en effet des dispositions prévues par les articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT que ces rapports doivent présenter :

- Des informations financières relatives aux évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, aux orientations en matière de programmation des investissements et aux caractéristiques de l'encours de la dette ;
- Des informations concernant la structure des effectifs, les dépenses de personnel et la durée effective du travail.

Par ailleurs, les dispositions de la loi de programmation du 22 janvier 2018 introduisent l'obligation pour chaque EPCI de présenter, lors du débat d'orientation budgétaire, ses objectifs financiers « en prenant en compte les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes ». Or, le rapport 2018 n'analyse que le budget principal et le budget « déchets » dans sa première partie. Il ne comporte aucune analyse consolidée, sauf en matière de ressources humaines. Le débat d'orientation n'a donc porté que sur 60 % de la dépense de l'agglomération. Le rapport 2019 ne traite quant à lui que des budgets « principal », « eau », « assainissement », « transports » et « déchets ». Ici encore, le périmètre apparaît incomplet. La présentation consolidée ne fait état que des ressources humaines sans toutefois évoquer ni les avantages en nature ni l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs.

¹¹ Il abroge le décret de 2006 précité. Il présente l'alternative suivante : publier les données sur le site internet de la collectivité ou transmettre ces données afin qu'elles puissent être publiées sur le portail unique interministériel.

¹² Les procédures budgétaires prévoient la présentation d'un rapport établi par l'ordonnateur à l'occasion de ce débat (article L. 2312-1 du CGCT).

Si une présentation financière de chacun des budgets et une consolidation de l'épargne et du financement de l'investissement sont évoquées en annexe au rapport de présentation du budget, cette information intervient tardivement et ne permet pas d'éclairer le débat suffisamment en amont de la procédure d'adoption budgétaire.

Le respect de la réglementation applicable permettrait aux élus de disposer d'une information financière sur l'ensemble des budgets, de nature à éclairer ce débat d'orientation.

Recommandation n° 3 : Présenter une information financière sur l'ensemble des budgets de SBAA lors du débat annuel d'orientation budgétaire

3.2.3.2 Le plan pluriannuel d'investissement

Le PPI élaboré par SBAA a été validé en juin 2019 pour un montant total de 559 M€ jusqu'en 2028. Si le document présenté aux élus fait ressortir le besoin de financement par projet, il n'en évoque pas les modalités de couverture ; il ne détaille ni les prévisions de dépenses annuelles par projet, ni l'échéancier de réalisation. La chambre rappelle qu'un tel document doit permettre aux élus de disposer d'une vision prospective globale, mais également détaillée et actualisée de chacun des projets d'investissement qu'ils souhaitent financer.

En outre, ce plan a vocation à figurer dans le ROB précédant le vote du BP et non pas en annexe du compte administratif.

Recommandation n° 4 : Intégrer dans le rapport annuel sur les orientations budgétaires, prévu par l'article L. 2312-1 du CGCT, un plan pluriannuel répondant aux exigences fixées par l'article D. 2312-3 du même code.

3.2.3.3 Les informations figurant dans les documents budgétaires ¹³

Des carences ou des erreurs sont constatées.

L'état de variation des immobilisations prévu à l'article R. 2313-3 du CGCT n'est pas renseigné. Quant à l'état de variation du patrimoine établi au titre de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme, il inclut des biens qui ne relèvent pas d'une opération d'aménagement (tablettes, ordinateurs, imprimantes). L'état des travaux effectués en régie n'est pas davantage renseigné ; pourtant 28 329 € ont été imputés au compte 72 du budget principal.

L'état des provisions n'est pas renseigné, alors même que l'agglomération en a constitué.

Quant à l'état du personnel, il apparaît erroné en 2017 :

Tableau n° 2 : Effectifs pourvus sur emploi budgétaire (budget principal) en ETPT

	2017	2018
Comptes administratifs	256,85	356,83
Réponses questionnaire n°5	328,47	356,83
Écart	71,62	0

Source : chambre régionale des comptes Bretagne.

¹³ L'examen de ces annexes porte sur le budget principal, au titre des exercices 2017 et 2018.

Des discordances entre le compte administratif et la balance des comptes sont relevées.

Pour l'état de la dette en 2018, des écarts ont été observés sur le budget principal et tous les budgets annexes ; après correction par la collectivité, seul subsiste un écart sur le budget « gestion immobilière » :

Tableau n° 3 : Encours de dette par budget (exercice 2018 en €)

Budget	Annexe compte administratif	Balance compte de gestion	Écart
Gestion immobilière	1 374 156	1 403 148	28 992

Source : chambre régionale des comptes Bretagne.

Par ailleurs, les écritures sur le compte 519 « ligne de crédit de trésorerie » sont discordantes.

En 2018, l'annexe au compte administratif fait état d'un solde créditeur de 9,7 M€ (avant correction) au titre du budget principal, quand la balance des comptes fait ressortir un solde débiteur de 5,6 M€ au titre de ce même budget.

Tableau n° 4 : Détail des crédits de trésorerie (budget principal 2018 en €)

	Date de la décision de réaliser la ligne de trésorerie	Encours restant au 31/12/2018
51931 Lignes de trésorerie		
Contrat ARKEA 13M€	15/10/2018	6 170 000
51932 Lignes de trésorerie liées à un emprunt		
BG-023	20/12/2011	3 076 190
BGSGPIS001	15/06/2003	272 730
BGCAP001	31/07/2009	192 178
519 Crédits de trésorerie (Total)		9 711 098
519 après correction des anomalies par la CRC (Total)		6 170 000

Source : annexe A2.1 compte administratif 2018 (budget principal).

Tableau n° 5 : Évolution des soldes du compte 51931 (par budget en €)

Budget	2018	
	Débit	Crédit
Assainissement		2 937 100
Principal	5 621 536 ¹⁴	
Chaufferie		178 200
Déchets		13 995 813
Eau	5 972 650	
Golf		405 261
Pôle nautique		324 812
Transports urbains	1 067 000	
Total général	12 661 186	17 841 186
		C- D = 5 180 000

Source : balances des comptes.

¹⁴ Le caractère anormalement débiteur du compte 51931 du budget principal est analysé infra.

L'écart a deux origines :

1. Sur le compte 51932, l'annexe au compte administratif fait état par erreur d'un encours restant dû de 3 541 098 € ; le total du compte 519 doit être de 6 170 000 € et non de 9 711 098 €.
2. S'agissant du compte 51931, l'annexe au compte administratif du budget principal présente non pas la situation de ce seul budget mais la consolidation de l'ensemble des budgets. Elle devrait donc correspondre aux 5 180 000 €¹⁵ de crédit net de la situation consolidée dans la balance des comptes. L'écart de 990 000 € avec les 6 170 000 € (après correction de la CRC) figurant au compte administratif résulte d'une erreur de reporting confirmée par les services.

L'ordonnateur s'est engagé à faire apparaître les corrections nécessaires dans le compte administratif pour 2020, en concertation avec le fournisseur du logiciel de gestion.

L'ensemble de ces constats de carences et d'anomalies, qui n'est pas contesté par les services, est de nature à entacher la fiabilité des données financières ; le suivi des informations figurant dans les documents budgétaires devra donc être amélioré.

3.2.3.4 Une information relative aux AP/CP perfectible

La gestion sous forme d'autorisations de programmes et de crédits de paiement (AP/CP) ne concerne plus qu'une partie minoritaire du budget d'investissement dans la mesure où la collectivité n'a plus ouvert d'autorisations à compter de 2015. Ainsi en 2018, 13,4 M€ de crédits ont été dépensés sur celles ouvertes avant 2015 quand 62,2 M€ de dépenses réelles d'investissement étaient liquidées sur ce même exercice. De nouvelles opérations gérées en AP/CP ont toutefois démarré en 2019 et en 2020, notamment dans le cadre de travaux d'assainissement.

Le taux de réalisation de certains crédits de paiement¹⁶ apparaît très faible. Ainsi pour deux programmes importants du budget annexe transports, le plan de déplacement urbain et la « transversale est ouest », ces taux étaient inférieurs à 50 % en 2018. Or, l'intérêt d'une gestion en AP/CP est de pouvoir caler la réalisation annuelle au plus près d'une prévision raisonnable.

Tableau n° 6 : Taux de réalisation des crédits de paiement (2018 en M€) Extrait

Programme	AP votée y compris ajustement	CP antérieurs (réalisations cumulées au 1/1/N)	CP ouverts au titre de l'exercice N (2)	CP réalisés durant l'exercice N	Restes à financer (exercice au-delà de N+1)	Taux de réal° des CP
Teo	48,00	19,91	11,02	5,36	22,73	49%
Pdu	15,17	8,60	0,79	0,33	6,24	41%

Source : comptes administratifs (Budgets principal, eau et transports).

SBAA devra donc apporter plus une plus grande attention à la gestion des AP/CP en cours, afin d'ajuster le montant des crédits de paiement annuels au plus près de travaux programmés de façon réaliste.

¹⁵ SC 17 841 186 - SD 12 661 186 = SC 5 180 000 €.

¹⁶ CP réalisé / CP ouvert au titre de l'exercice.

3.3 La fiabilité des budgets et des comptes

3.3.1 La sincérité du budget principal

Le caractère prévisionnel du budget peut être apprécié à travers son taux de réalisation¹⁷. Le tableau ci-dessous fait ressortir des taux qui peuvent être améliorés s'agissant de la section de fonctionnement, dont les flux sont en principe largement prévisibles. Concernant l'investissement, les taux de réalisation paraissent acceptables au regard de ce qui est généralement constaté, mais sont perfectibles (cf. notamment § 3.2.3.4).

Tableau n° 7 : Taux d'exécution budgétaire
(Mandats / Titres émis + Charges rattachées + restes à réaliser –Rar-) /Crédits ouverts

Compte administratif / budget primitif + décisions modificatives	2017	2018
Dépenses réelles de fonctionnement	94%	92%
Recettes réelles de fonctionnement	101%	102%
Dépenses réelles d'investissement	69%	62%
Recettes réelles d'investissement	56%	55%

Source : Etat de consommation des crédits et comptes administratif.

Le caractère prévisionnel du budget, prévu à l'article 7 du décret GBCP¹⁸ apparaît donc perfectible.

Recommandation n° 5 : Améliorer la fiabilité des prévisions budgétaires

3.3.2 La connaissance de l'actif

3.3.2.1 Le rapprochement de l'inventaire et de l'actif

Les montants figurant à l'inventaire tenu par les services de SBAA présentent des divergences avec ceux figurant dans la balance des comptes¹⁹. Ainsi, s'agissant des subventions d'équipement versées, l'écart se présente de la façon suivante :

¹⁷ Il rapporte les données du compte administratif à celles du budget primitif.

¹⁸ « Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses. Le cas échéant, il prévoit et autorise les emplois et engagements de dépenses. ».

¹⁹ Correspondant à l'état de l'actif produit par le comptable public, au 31 décembre 2017.

Tableau n° 8 : Subventions d'équipement (exercice 2017 en €)

Budget	Balance	Inventaire (Mt.e-sedit/OPALE)	Ecart
Subventions d'équipement versées (stock)		Mt. Actif brut initial	
Principal	69 218 787	70 120 756	901 969
Déchets	335 151	318 151	-17 000
Total subventions versées	69 553 938	70 438 907	884 969
Amortissement des subventions d'équipement		Amort +reprises	
Principal	20 306 667	21 205 225	898 558
Déchets	42 956	43 696	740
Total amortissement subv.	20 349 623	21 248 921	899 298

Source : CRC et SBAA

Selon SBAA, l'écart « s'explique principalement par un problème rencontré sur le logiciel de gestion des immobilisations ».

Elle n'a, de plus, pas été en mesure d'expliquer l'ensemble des écarts constatés sur les comptes d'immobilisation du budget principal et des budgets « assainissement », « déchets », « eau » et « transports », figurant dans un tableau annexé au présent rapport.

SBAA devra en conséquence se rapprocher du comptable public afin de poursuivre le travail de convergence entre l'inventaire et l'état de l'actif.

Elle a indiqué qu'un agent intérimaire a été embauché pour faire ce rapprochement, déjà mis en œuvre, pour les budgets « eau », « assainissement », et « déchets ».

3.3.2.2 L'amortissement

Les conditions d'amortissement des biens et subventions actuellement appliquées ont été fixées par délibérations des 18 décembre 2008, 15 décembre 2011 et 25 février 2016.

Aucune nouvelle délibération n'ayant été votée depuis la fusion en 2017, il appartient aux élus de SBAA de se prononcer sur les durées d'amortissement qu'ils souhaitent retenir.

Seule la durée d'amortissement des canalisations d'eau pose question. L'instruction comptable M49 indique²⁰ en effet que « la durée d'amortissement des biens est fixée [...] dans les limites indicatives proposées ci-dessous :

Ouvrages de génie civil pour le captage, le transport et le traitement de l'eau potable, canalisations d'adduction d'eau : 30 à 40 ans

L'agglomération a choisi une durée d'amortissement des canalisations d'adduction d'eau de 50 ans, supérieure à la limite indicative fixée par l'instruction M49, pour trouver un juste milieu entre les différentes durées pratiquées antérieurement par ses communes-membres.

²⁰ Tome 2, « commentaires de fonctionnement des comptes liés à la spécificité de l'activité de distribution d'eau et d'assainissement (M49) ».

Par ailleurs, les durées d'amortissement qui s'affichent dans l'inventaire peuvent être différentes. Cela résulte d'opérations de transfert de compétences :

- L'agglomération continue d'appliquer sur les biens transférés les durées d'amortissement appliquées par l'entité de départ ;
- Pour des raisons liées au fonctionnement du logiciel OPALE, les immobilisations transférées ont été reprises pour leur valeur nette comptable. L'amortissement a donc été calculé sur la durée résiduelle du plan d'amortissement initial.

3.3.2.3 L'intégration des travaux achevés

Lorsque les immobilisations sont achevées, les dépenses correspondantes, portées aux comptes 231 et 232²¹ sont virées aux comptes 21 par opération d'ordre non budgétaire. De la comparaison des soldes, il ressort que le chapitre 23 « Immobilisations en cours » augmente davantage que le chapitre 21 « Immobilisations corporelles ». Exprimé en années, le rapport des immobilisations en cours sur les dépenses d'équipement de l'année ne doit que ponctuellement être supérieur à un an. Or, il est de 3,8 en 2017 et de 6,8 l'année suivante. À titre d'illustration, les 26 M€ du centre inter administratif, siège de l'agglomération depuis mars 2018 ne figuraient pas encore au compte 21311 « Hôtel d'agglomération » fin 2018.

L'agglomération est invitée à intégrer chaque année au compte d'imputation définitive les immobilisations achevées de telle sorte « *qu'en fin d'exercice, le compte 23 fasse [uniquement] apparaître la valeur des immobilisations qui ne sont pas achevées* » (Source : instruction comptable M14). Il est pris acte de l'engagement pris par l'ordonnateur d'apurer le compte des immobilisations en cours en 2021.

Recommandation n°6 : Intégrer chaque année au compte d'imputation définitive les immobilisations achevées.

3.3.3 La procédure d'engagement

La tenue de l'état des dépenses engagées en cours d'exercice est prévue par l'arrêté du 26 avril 1996²². Il apparaît que pour des sommes significatives, l'engagement de la dépense est postérieur à la réception de la facture, comme en atteste le tableau ci-dessous :

²¹ Comptes d'imputation provisoire, qui ont pour objet de faire apparaître la valeur des immobilisations non terminées ni mises en service, à la fin de chaque exercice comptable.

²² Arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité de l'engagement des dépenses des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics.

Tableau n° 9 : Montant par budget des dépenses engagées après réception de la facture (en €)²³

Budget	2017	2018
Principal	5 380 188	9 535 697
Transports	21 818 278	21 774 981
Eau	4 820 330	3 645 059
Assainissement	3 580 747	2 415 908
Déchets	1 986 320	1 148 049
Total	37 585 862	38 519 694

Source : Fichiers des mandats ' 53 A – liste mandats ».

À titre d'exemple, SBAA a, par mandat du 29 août 2018, réglé le solde du paiement du contrat de vente en l'état futur d'achèvement du centre inter-administratif (1 319 052 €). La dépense afférente n'a été engagée comptablement que le 27 août après réception le 15 juin 2018 de la facture correspondante, alors que l'engagement juridique avait été acté par délibérations du 23 avril 2015 et du 28 septembre 2017. N'étant pas préalablement engagés comptablement, ces 1,3 M€ pourtant juridiquement engagés ne figuraient pas, à tort, dans les restes à réaliser 2017 (compte administratif 2017).

De même, le mandat n° 834 du budget annexe « transports » a été émis le 29 septembre en vue du règlement d'un titre de recettes de 355 767 € émis par la ville et reçu le 10 mai 2017. L'engagement n'a été réalisé comptablement que le 3 juillet, les services faisant valoir que « *ce délai est vraisemblablement imputable à une absence de prévision budgétaire* »²⁴.

La chambre rappelle que le non-respect de la procédure d'engagement comptable des dépenses, préalable ou concomitant à l'engagement juridique²⁵, a un impact sur les restes à réaliser en investissement et sur le rattachement des charges à l'exercice en fonctionnement ; de plus, l'engagement de la dépense ne doit pas être effectué en l'absence de crédits disponibles.

Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que « *la mise en place d'un nouveau module du logiciel de gestion financière baptisé e-commande est prévue et son déploiement envisagé pour 2022. La plus-value de cet outil consistera à émettre, dans un même temps et de façon couplée, l'engagement juridique et l'engagement comptable. En outre, une organisation avec des référents administratifs et financiers est privilégiée pour 2021.* »

²³ Mesure DAX= CALCULATE(SUM('53 A - Listes mandats'[Montant TTC]),FILTER('53 A - Listes mandats',[DATE_REC_FACTURE]<[DateEngagement])) avec une restriction aux lignes pour lesquelles la date de réception de la facture n'est pas nulle.

²⁴ Le conseil du 29 juin 2017 a voté un crédit correspondant à ce poste de dépense.

²⁵ L'article 1^{er} de l'arrêté du 26 avril 1996 dispose que « *L'engagement juridique est l'acte par lequel la collectivité ou l'établissement public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Il doit rester dans les limites des autorisations budgétaires. Le contrôle de la disponibilité des crédits est opéré lors de l'engagement comptable, qui est préalable ou concomitant à l'engagement juridique.* »

3.3.4 Les recettes et dépenses à classer

Les soldes des comptes 471 et 472 correspondent à des titres de recettes et des mandats de paiement restant à émettre. Un solde du compte 471 rapporté aux produits de gestion²⁶ ainsi qu'un solde du compte 472 rapporté aux charges de gestion²⁷ inférieurs ou égaux à 1 % sont considérés comme normaux.

Fin 2018, figuraient dans ces comptes du budget principal 12,8 M€ de recettes à classer (soit 1/5^e des produits de gestion) et 0,5 M€ de dépenses à régulariser en 2018.

Tableau n° 10 : Opérations à classer ou à régulariser (budget principal en €)

	2017	2018
Recettes à classer ou à régulariser	9 616 374	12 850 772
Produits de gestion	51 312 376	54 797 338
<i>Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion</i>	18,7%	23,5%
Dépenses à classer ou à régulariser	1 188 146	472 129
Charges de gestion	37 856 484	38 695 876
<i>Dépenses à classer ou à régulariser en % des charges de gestion</i>	3,1%	1,2%

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Les importants montants de recettes à classer résultent d'une mauvaise pratique comptable. Le montant de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) a fait l'objet d'un titre de recettes sur le compte de classe 7 du budget « déchets ». En revanche, la recette de TEOM a été enregistrée sur le compte au Trésor du budget principal alors que la collectivité a décidé en 2017 de doter le budget annexe « déchets » de son propre compte au Trésor, sur lequel aurait dû être enregistrée cette TEOM.

S'affichent ainsi à tort dans les comptes un montant 12,2 M€ de « recettes à classer » sur le budget principal et un montant identique de créances à recouvrer sur le compte « redevables » du budget annexe.

Cette erreur n'est pas sans conséquence : elle augmente à tort la trésorerie du budget principal et impacte de facto le besoin en fonds de roulement au titre des années considérées.

²⁶ (Chapitres 70 à 75 + 791).

²⁷ (Chapitres 60 à 65).

3.3.5 Un délai moyen de paiement des dépenses très important

L'élément déclencheur du décompte du délai de paiement est, sauf cas particulier, la date de réception de la facture. Ce délai prend fin au moment du paiement par le comptable public assignataire. Il est fixé depuis 2013 par la réglementation²⁸ à trente jours, dont vingt jours pour l'ordonnateur et dix jours pour l'examen du dossier par le comptable public. Le délai d'ordonnancement moyen, tous budgets confondus, était de 29 jours en 2017 et de 35 jours en 2018; il dépasse encore, fin 2019, le plafond de vingt jours.²⁹

Le délai d'ordonnancement de vingt jours fixé par la réglementation doit être respecté. L'ordonnateur précise à cet égard que le recours à de nouveaux outils de gestion permet d'afficher, en 2020, un délai global de paiement de 25 jours.

Recommandation n° 7 : Respecter le délai d'ordonnancement de vingt jours fixé par la réglementation.

3.3.6 Des intérêts moratoires sous-estimés

L'importance des délais de paiement soulève le problème des intérêts moratoires dus aux créanciers payés tardivement. Le tableau ci-dessous récapitule les montants payés à ce titre au cours de la période sous revue.

Tableau n° 11 : Montant des intérêts moratoires payés sur la période 2014-2018 (en €)

Budget	2017	2018
Principal	273	2 833
Eau	316	
Transports	193	3 272
Chaufferie	654	
Hippodrome		
	1 436	6 105

Source : balance des comptes - compte 6711.

Ces montants apparaissent nettement insuffisants ; si l'on se base sur le seul mandat n° 2017-834 du budget annexe « transports », le dépassement du délai global de paiement aurait dû être sanctionné à hauteur de 8 733 € au titre d'une facture de 355 767 € ayant fait l'objet d'un délai d'ordonnancement de 142 jours³⁰.

²⁸ Décrets n° 2013-269 du 29 mars 2013, n° 2016-360 du 25 mars 2016 et n° 2018-1075 du 3 décembre 2018.

²⁹ A titre d'exemples, 24 jours pour le budget principal, 36 jours au titre des budgets « eau et assainissement », ou encore 41 jours pour le budget « transports ».

³⁰ Sur ce même budget annexe transports 2017, des intérêts de retard pour plus de 4 500 € auraient également dû être liquidés au moins pour les mandats n° 58, 142,171 et 172 (Cf. réponse questionnaire n° 4).

Les intérêts moratoires étant d'ordre public, le créancier n'a aucune démarche à effectuer pour en bénéficier. Ils « doivent être liquidés et ordonnancés automatiquement sans que l'entreprise ait à les réclamer. Ils sont dus de plein droit. »³¹. Ces dispositions réglementaires doivent être mises en œuvre.

3.3.7 Des provisions non constituées

La procédure de constitution puis de reprise des provisions n'appelle pas d'observations, à deux exception près :

40 % des créances figurant au compte 4116 du budget principal, 48 % de celles figurant au même compte du budget « eau » et 58 % de celles inscrites à ce compte dans le budget « assainissement » ont plus de deux ans ; aucune provision pour dépréciation des comptes de tiers n'a pourtant été constituée. Or, il résulte du 29° de l'article L. 2321-2 du CGCT qu'une provision doit être constituée par délibération de l'assemblée lorsque le recouvrement des créances est compromis malgré les diligences faites par le comptable public³².

La constitution d'une provision pour dépréciation des comptes de tiers permettra également à SBAA de lisser la charge inhérente aux admissions en non-valeur.

Par ailleurs, SBAA ne constitue pas de provisions au titre des charges futures associées aux comptes épargne-temps, notamment le coût de l'éventuel remplacement d'un agent prenant ses congés restants un ou deux mois avant sa retraite. **Ces charges potentielles gagneraient à faire l'objet d'une analyse pour les années à venir, afin de mesurer le risque financier et le cas échéant le provisionner en conséquence.**

3.3.8 Le suivi comptable de la dette

La communauté d'agglomération a procédé en 2015 à un refinancement de dette de plus de seize millions sur le budget principal et sur les budgets annexes « eau » et « assainissement ».

Tableau n° 12 : Opérations de refinancement de dette (exercice 2015 en €)

Budget	Libellé opération	Montant
Principal	REMB ANTCIPE BG024	6 701 997
Principal	REMBOURSEMENT ANTCIPE BG027	5 100 000
Assainissement	REMBOURSEMENT AR046	1 633 333
Eau	REMBT ANTCIPE ER033	2 667 964
Total		16 103 294

Source : fichiers des mandats.

³¹ Source : circulaire DGFIP du 15 avril 2013

³² L'article R 2321-2 du CGCT précise que « 3° Lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, une provision est constituée à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé par la commune à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public. »

L'opération de refinancement de dette a bien été enregistrée au compte 166 tant en débit qu'en crédit, le compte étant soldé en fin d'exercice. Toutefois, contrairement à ce que prévoit l'instruction M14³³, cette opération a également été inscrite, à tort, au débit du compte 164 et donc considérée comme une opération budgétaire. Il s'ensuit qu'en 2015 le montant de l'annuité de la dette était erroné, ce qui a affecté le calcul de la capacité de financement propre effectué sur cette base. **SBAA est appelée à une plus grande vigilance dans l'enregistrement comptable des opérations afférentes à la gestion de sa dette.**

3.3.9 Des flux de trésorerie entre budgets irréguliers

L'action de la communauté d'agglomération de Saint-Brieuc est retracée, jusqu'à la fin 2018, dans un budget principal, six budgets annexes SPIC (eau, assainissement, chaufferie, transports urbains, golf, pôle nautique) et quatre budgets annexes SPA (collecte et traitement des déchets, hippodrome, gestion immobilière, ZAC)³⁴. Avant 2017, SBAA n'avait qu'un seul compte au Trésor ; elle s'est ensuite dotée de six autres comptes pour les budgets annexes « déchets », « eau », « assainissement », « chaufferie », « golf » et « pôle nautique ».

Tableau n° 13 : Évolution du solde du compte 51931 par budget (en €)

Budget	2017		2018	
	Débit	Crédit	Débit	Crédit
Assainissement		5 324 200		2 937 100
Principal	7 042 636		5 621 536	
Chaufferie		109 450		178 200
Déchets		9 398 863		13 995 813
Eau	5 941 150		5 972 650	
Golf	1 090 039			405 261
Pôle nautique		232 312		324 812
Transports urbains			1 067 000	
Total général	14 073 825	15 064 825	12 661 186	17 841 186

Source : CRC Bretagne.

SBAA ne dispose que d'une seule ligne de trésorerie ouverte auprès d'Arkea³⁵ et enregistrée au titre du seul budget principal.

Le tableau ci-dessus révèle des flux de trésorerie à partir des budgets « principal », « eau » « golf » (en 2017) et « principal », « eau » « transports urbains » (en 2018) au profit des autres budgets. Inscrits aux comptes 519 respectifs, ces flux s'apparentent à la gestion d'une ligne de trésorerie. Ce type d'opération apparaît contestable pour les raisons suivantes :

- Le compte « 5193 » est destiné « à recevoir des fonds provenant de l'ouverture d'une ligne de crédit dans un établissement financier »³⁶ et non pas d'un autre budget ; les flux précédemment évoqués doivent être retracés au sein du compte « 443 Opérations particulières avec l'État et les collectivités publiques » ;

³³ Tome 1, commentaire du compte 166 « Refinancement de dette » et annexe n° 12.

³⁴ Un 11^{ème} budget a été créé en décembre 2018 pour la gestion du service public de l'assainissement non collectif.

³⁵ Contrat souscrit auprès d'Arkéa pour 13 M€ au taux Euribor 3 mois (« flooré à 0 ») + 0,25 %.

³⁶ L'instruction comptable M14 prévoit dans son premier tome que le compte 5193 est destiné à recevoir le montant des fonds provenant de l'ouverture d'une ligne de crédit de trésorerie dans un établissement financier.

- Il apparaît difficile d'admettre des transferts de fonds entre comptes au Trésor au seul vu d'un courriel adressé par les services de l'ordonnateur au comptable, procédure en vigueur au sein de SBAA ; comme le rappelle *l'instruction M14*, un compte 519 est « *crédité par le débit du compte au Trésor lors de l'encaissement des fonds, au vu de la délibération produite au comptable* ».

Il convient de mettre fin à ces flux irréguliers entres budgets principal et annexes.

En conclusion, concernant la fiabilité des budgets et des comptes, l'ordonnateur devra s'attacher à améliorer le caractère prévisionnel des budgets ; les élus devront se prononcer sur les durées d'amortissement qu'ils souhaitent retenir.

Les services de SBAA devront se rapprocher du comptable public afin d'améliorer la convergence entre l'inventaire et l'état de l'actif, faire preuve de plus de rigueur dans la comptabilisation des immobilisations achevées, dans la gestion des recettes à classer ainsi que dans le suivi comptable de la dette ; les provisions requises seront à constituer.

Il est rappelé à l'ordonnateur l'importance du respect de la procédure d'engagement des dépenses.

Les délais moyens d'ordonnancement seront à améliorer afin d'éviter le paiement d'intérêts moratoires.

Il devra enfin être mis fin aux flux de trésorerie irréguliers entre budgets.

4 LA GESTION FINANCIERE

4.1 La présentation budgétaire consolidée

Que ce soit en fonctionnement ou en investissement, 98 % des enjeux financiers relèvent en 2018 des budgets « principal », « transports », « déchets », « eau » et « assainissement ». L'augmentation des recettes et des dépenses à compter de la création du nouvel EPCI en 2017 provient essentiellement de l'évolution du budget principal et des budgets annexes « transports » et « collecte des déchets » ; les deux premiers sont fortement impactés par les transferts de compétences issus notamment des dispositions de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi Notre).

**Tableau n° 14 : Résultat, endettement et autofinancement agrégés
(budgets principaux et annexes des quatre EPCI fusionnés en M€)**

en M€	2015	2016	2017	2018	2019
Recettes consolidées, tous budgets (A)	153,02	152,98	174,00	167,85	178,17
Dépenses consolidées, tous budgets (B)	137,20	137,27	161,22	145,33	150,67
Résultat de l'exercice, tous budgets (A-B)	15,82	15,71	12,78	22,52	27,50
Encours de la dette consolidée	127,94	142,73	157,94	159,52	169,06
CAF brute consolidée tous budgets	27,15	27,42	28,24	35,99	41,90
Capacité de désendettement en années (C/D)	4,71	5,21	5,59	4,43	4,03
Intérêts des emprunts et dettes	3,32	3,12	3,37	3,35	3,46
Taux apparent de la dette consolidée (tous budgets)	2,6%	2,2%	2,1%	2,1%	2,0%

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

On observe une évolution des recettes de 14 % et une augmentation des dépenses à hauteur de 17 % entre 2016 et 2017, première année d'existence de la nouvelle intercommunalité élargie ; la CAF brute³⁷ augmente légèrement. L'augmentation des recettes et la diminution des dépenses entre 2017 et 2019 contribuent à l'augmentation de la CAF brute à hauteur de 48 %, tous budgets confondus.

4.2 L'évolution de la capacité d'autofinancement des budgets principaux

Si l'on prend en compte les seuls budgets principaux, celui de SBAA connaît une évolution notable par rapport à celui des quatre EPCI fusionnés, avec une augmentation continue de l'excédent brut de fonctionnement et de la capacité d'autofinancement brute.

³⁷ Excédent des produits réels de fonctionnement sur les charges réelles de fonctionnement, qui permet de couvrir tout ou partie des dépenses réelles d'investissement (en priorité, le remboursement des emprunts et, pour le surplus, les dépenses d'équipement).

Tableau n° 15 : Trajectoire générale de l'agrégation des budgets principaux des 4 EPCI fusionnés, jusqu'en 2016 puis de SBAA à compter de 2017

	en M€	2015	2016	2017	2018	2019
+	Produits de gestion (A)	49,3	49,3	51,3	54,8	56,5
-	Charges de gestion (B)	36,4	36,6	37,9	38,7	40,2
=	Excédent brut de fonctionnement (A-B)	12,9	12,7	13,5	16,1	16,3
±	Résultat financier	-1,1	-0,9	-1,1	-1,1	-1
±	Solde des opérations exceptionnelles	1,6	2	5	3,2	2,6
+	CAF brute	11,5	11,9	12,7	13,8	13,9
-	Annuité en capital de la dette	3,0	2,9	3,7	3,9	6
=	CAF nette ou disponible (C)	8,6	8,9	9,1	9,9	7,9
+	Recettes d'inv. hors emprunt (D)	2,2	6,2	6,7	6,4	4,6
=	Financement propre disponible (C+D)	10,7	15,2	15,7	16,3	12,5
-	Dépenses d'investissement hors emprunts	21,7	25,6	25,7	17	16,9
±	Solde des opérations pour compte de tiers	-0,8	-0,2	0,1	0,6	0
=	Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-11,8	-10,4	-10	-0,7	-4,4
	Nouveaux emprunts de l'année (y c pénalités de réaménagement)	9,8	5	16	0	10
	Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-1,9	-5,7	6,1	-0,2	5,6
	Encours de dette du BP au 31 décembre	40,5	42,6	55,9	52	55,7
	Capacité de désendettement en années	3,5	3,6	4,4	3,8	4

Source : CRC d'après les comptes de gestion après correction de l'erreur de l'imputation de la dette en 2015.

À compter de 2017, l'ensemble des produits de gestion augmentent. SBAA reverse 2,9 M€ d'attribution de compensation en moins. Les ressources fiscales propres augmentent de 1,5 M€³⁸ et les ressources d'exploitation de 0,6 M€.

La hausse des charges de gestion résulte essentiellement de l'évolution des dépenses de personnel, à hauteur de 9,5 % en moyenne annuelle :

Tableau n° 16 : Évolution des charges de personnel du budget principal de SBAA

En €	2017	2018	2019
Charges totales de personnel	17 224 423	18 911 942	20 551 679

Source : balance des comptes soldes créditeurs du chapitre 012

Les produits de gestion augmentent en moyenne annuelle de 4,9 % quand les charges de gestion n'augmentent que de 3,1% par an. Il s'ensuit une croissance annuelle moyenne de l'excédent brut de fonctionnement de 10 %, qui passe de 13,5 M€ à 16,3 M€.

En conséquence, la capacité d'autofinancement (CAF) brute a augmenté, mais à un rythme annuel moyen inférieur (4,7 %) du fait d'une diminution des « autres produits et charges exceptionnels » ; elle représente en 2018 comme en 2019 près d'un quart des produits de gestion³⁹. L'annuité en capital de dette ayant été plus importante notamment en 2019, la CAF nette⁴⁰ s'est contractée de près de 2 M€.

³⁸ Quasiment exclusivement sur le compte 73111 Taxes foncières et d'habitation.

³⁹ Soit un niveau supérieur à la moyenne nationale des communautés d'agglomération qui s'établit à 18,2% (*Les finances des collectivités locales en 2018 (OFGPL)*).

⁴⁰ CAF nette = CAF brute après remboursement de l'annuité ; ressource disponible pour financer les investissements.

4.2.1 Le financement des investissements

Si les subventions d'équipement octroyées ont augmenté en 2019, les dépenses d'équipement ont diminué au cours de la période 2015-2019 après un pic en 2016 et 2017, largement imputable à l'acquisition en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) du centre inter administratif.⁴¹

Tableau n° 17 : Évolution des charges d'investissement agrégées des budgets principaux

en M€	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution	
						En %	En valeur
Dépenses d'équipement	15,4	20,5	19,5	12,4	10,4	-32,5%	-5,0
Subventions d'équipement	6,7	4,9	5,4	4,5	6,9	3,1%	0,2
Autres	-0,4	0,2	0,8	0,1	-0,4	-3,7%	0,0
Total	21,7	25,6	25,7	17,0	16,9	-22,0%	-4,8

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

Les investissements et la reconstitution du fonds de roulement ont notamment été financés à part égale -près de 40 %- par l'autofinancement et par de nouveaux emprunts.

**Tableau n° 18 : Financement de l'investissement
(agrégation du budget principal des 4 EPCI fusionnés)**

en M€	2015	2016	2017	2018	2019
CAF nette ou disponible	8,6	8,9	9,1	9,9	7,9
Recettes d'inv. hors emprunt	2,2	6,2	6,7	6,4	4,6
Solde des opérations pour compte de tiers	-0,8	-0,2	0,1	0,6	0
Nouveaux emprunts de l'année	9,8	5	16	0	10
Mobilis° (+) ou reconst° (-) du fonds de roulement net global	1,9	5,7	-6,1	0,2	-5,6
Total financement des investissements	21,7	25,6	25,7	17	16,9

Source : CRC, d'après les comptes de gestion (corrigé de l'opération de refinancement de dette de 11,8 M€ mal comptabilisée en 2015).

À noter qu'en 2018, le budget principal ne représente que 34 % du total des dépenses réelles d'investissement de SBAA. Ces dernières relèvent donc largement des budgets annexes « transports urbains » (31 %), « assainissement » (18 %) et « eau » (14 %).

4.2.2 Une évolution importante de l'encours de la dette

Tableau n° 19 : Évolution de l'encours de dette des budgets principaux des quatre EPCI fusionnés

Données agrégées	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Encours de dette du BP au 31 décembre en M€	40,5	42,6	55,9	52,0	55,7	56,1
Charge d'intérêts et pertes nettes de change en M€	1,1	0,9	1,1	1,1	1,0	0,96
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	2,8%	2,2%	2,0%	2,1%	1,8%	1,7 %
Capacité de désendettement en années	3,5	3,6	4,4	3,8	4,0	3,6

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

⁴¹ Mandats 2017-936, 2017-1649 et 2017-886.

L'encours de dette du budget principal a considérablement augmenté au cours de la première année d'existence de SBAA, compte-tenu des grands projets d'investissements menés, au premier rang desquels la construction du centre inter-administratif ; il demeure relativement stable entre 2017 et 2020. La capacité de désendettement⁴² oscille autour de quatre années. Consolidé avec celui des budgets annexes, en 2019, l'encours atteint un montant total de 169 M€, représentant 1 079 € par habitant⁴³.

Il est constitué d'un nombre très élevé d'emprunts, soit 126, dont 41 pour le budget « assainissement », 35 pour le budget principal et 28 au titre du budget « eau ». Un regroupement des contrats d'emprunts souscrits pourrait en faciliter la gestion. Tous les emprunts sont classés A1 selon la charte Gissler⁴⁴, sauf deux emprunts faits sur le budget principal classés B1 (barrière simple, sans effet de levier), pour un encours de 350 000 € fin 2020.

Le taux d'intérêt apparent de la dette s'élève, tous budgets confondus à 1,9 % en 2020.

4.2.3 Les grands agrégats bilanciers

**Tableau n° 20 : Présentation des grands agrégats bilanciers
(budgets principaux des quatre EPCI fusionnés)**

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019
Fonds de roulement net global	10,1	4,5	10,7	10,5	16,1
- Besoin en fonds de roulement global	6,6	6,2	11,7	10,7	23,8
=Trésorerie nette	3,5	-1,7	-1,1	-0,2	-7,6
En nombre de jours de charges courantes /365	34,4	-16,8	-9,9	-1,8	-67,4

Source : CRC, d'après les comptes de gestion, corrigés de l'imputation erronée du produit de la TEOM.

Le montant de la trésorerie en 2018 a été corrigé du fait d'un enregistrement erroné du produit de la TEOM sur le compte 515 du budget principal, pour un montant de 8 352 215 € en 2017 et 12 144 106 € en 2018 ; ces montants auraient dû figurer sur le compte 515 du budget annexe « déchets ».

Si le fonds de roulement du budget de SBAA augmente, la trésorerie nette présente un caractère structurellement négatif.

⁴² La capacité de désendettement mesure le rapport entre l'épargne et la dette, la première finançant la seconde. Elle détermine le nombre d'années (théoriques) nécessaires pour rembourser intégralement la dette, en supposant que la collectivité y consacre la totalité de son épargne brute. Elle est un indicateur de solvabilité financière. On considère généralement que le seuil critique se situe à 11-12 ans.

⁴³ www.impots.gouv.fr.

⁴⁴ Echelle de risque croissant, à double entrée, allant de A à E pour le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts, et de 1 à 5 pour la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts ; elle permet de classer les prêts proposés aux collectivités (cf. circulaire ministérielle du 25 juin 2010).

4.3 La fiscalité de SBAA

S'agissant de l'agglomération née de la fusion, une évolution positive de la fiscalité s'observe sur tous les budgets concernés ; les recettes fiscales nettes évoluent à hauteur de 17 %, compte tenu de l'évolution des ressources brutes et des flux de fiscalité reversée.

Tableau n° 21 : Évolution des montants de la fiscalité (données agrégées en M€)

Compte	Nomenclature	2017	2018	2019
Budget principal	M14	26,2	29,3	30,6
731	Impôts locaux	54,4	54,7	55,9
732	Fiscalité reversée	1,5	1,8	1,5
736	Impôts et taxes liés aux activités de services	0,2	0,3	0,2
739	Reversements et restitutions sur impôts et taxes	-29,9	-27,5	-27,0
Budgets annexes	M 14+M43	27,1	28,1	31,8
731	M 14	0,0	0,0	0,0
733	M 14	11,1	12,2	13,7
734	M 43	16,0	15,9	18,0
Total général		53,3	57,4	62,4

Source : comptes de gestion.

Concernant les impôts « ménages », il est intéressant de noter l'importance de l'effet « base » de la taxe d'habitation au sein de SBAA, alors que les taux sont inchangés depuis sa création. Cet effet est à mettre en perspective avec l'évolution démographique dans les communes de la première couronne de Saint-Brieuc.

Tableau n° 22 : Évolution des bases de la fiscalité directe

	2017	2018
Taxe d'habitation	1,459%	5,162%
TFPB	1,664%	1,632%
TFPNB	0,878%	1,556%
CFE	2,960%	0,919%
TOTAL	1,718%	3,038%

Source : comptes administratifs ; états 1259 et délibération du 7 février 2019.

SBAA est contributrice au fonds national de garantie individuelle des ressources⁴⁵ (FNGIR) au cours de toute la période sous revue.

Le pacte de confiance adopté par les élus le 22 décembre 2016 vaut pacte fiscal ; il s'appuie sur trois principes :

⁴⁵ La loi de finances pour 2010 a prévu un mécanisme pérenne destiné à assurer la stricte neutralité financière de la réforme de la taxe professionnelle pour chaque collectivité. Il se compose d'une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), financée par l'État, et d'un fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR).

Le premier principe financier consiste à assurer une *stabilité fiscale* pour les ménages. Un taux unique sur la part intercommunale des impôts « ménages » a été adopté. Dans ces conditions, le contribuable aurait pu connaître une variation à la hausse ou à la baisse de la part intercommunale de ses taxes en fonction de son EPCI d'origine, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous :

Tableau n° 23 : Évolution des taux de fiscalité directe sur le territoire de SBAA

EPCI	2015-2016				2017-2019
	SBA	CAP 4	Quintin	Sud Goëlo	SBAA
TH	13,20	12,70	7,15	12,76	13,3
TFPB	0,43	-	10,80	-	0,882
TFPNB	6,40	3,81	14,01	3,44	7,32
CFE	28,61	27,14	25,12	26,49	28,18

Source : impôts.gouv.fr/comptes GFP et délibération du 7 02 2019 pour SBAA

Le pacte prévoit que « les communes concernées par une hausse des taux intercommunaux après fusion diminueront leurs taux communaux afin d'assurer un taux consolidé identique au taux consolidé avant fusion. Les communes concernées par une baisse des taux intercommunaux après fusion augmenteront leurs taux communaux afin d'assurer un taux consolidé identique au taux consolidé avant fusion. ». Afin que chaque commune retrouve un niveau de recettes identique après fusion, ces gains ou pertes de recettes sont neutralisés par une attribution de compensation, positive ou négative.

Le second principe de ce pacte vise à *neutraliser les effets de la fusion des EPCI sur les recettes en provenance de l'État* et notamment la DGF et le FPIC⁴⁶. Il s'agit de calculer chaque année le solde entre les recettes DGF + FPIC qui auraient été perçues en l'absence de fusion et celles effectivement perçues. Si le solde est positif, le gain est neutralisé par une diminution de l'attribution de compensation ; dans le cas contraire la perte est compensée par son augmentation. Cette procédure explique notamment les évolutions des attributions de compensation reçues et attribuées par SBAA⁴⁷ :

Tableau n° 24 : Évolution du montant des attributions de compensation (en €)

		2017	2018	2019
73211	AC perçue	11 191	349 510	28 565
739211	AC versée	-20 802 575	-18 363 958	-17 901 438

Source : balances des comptes (soldes créditeurs nets)

Le troisième principe du pacte fiscal vise la *solidarité locale* et prévoit le versement de 2 141 277 € aux communes membres à raison d'un forfait de 13,18 € par habitant, sous forme d'un fonds de concours intitulé « *fonds communautaire de fonctionnement* ».

⁴⁶ Dotation globale de fonctionnement et fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales.

⁴⁷ Les attributions de compensation (AC) diminuent entre 2017 et 2018 compte également tenu du transfert de charges lié aux parcs d'activités économiques et à la gestion des plans locaux d'urbanismes-PLU et PLUI, de la création de services communs et de la diminution de l'AC versée au syndicat du Lorge.

Ce fonds est instauré en référence aux dispositions de l'article L. 5216-5 VI du CGCT aux termes duquel « *pour financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté d'agglomération et les communes-membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés.* »

Le règlement d'attribution du fonds arrêté par SBAA précise que le « *concours doit nécessairement avoir pour objet de financer le fonctionnement d'un ou plusieurs équipements. Il ne peut pas contribuer au financement d'un service public rendu au sein de l'équipement ni au financement de l'équipement lui-même (intérêts d'emprunts)* » et que « *le montant total du FCF ne peut excéder la part du financement du fonctionnement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours* ».

Toutefois, la pratique du versement d'un fonds de concours à caractère forfaitaire n'est pas conforme aux dispositions légales précitées qui impliquent que les montants attribués par l'EPCI soient intrinsèquement liés à la nature et à l'envergure du projet présenté par un de ses membres. Compte-tenu de son caractère forfaitaire, cette procédure s'apparente au versement d'une dotation de solidarité communautaire (DSC)⁴⁸. Mais contrairement à cette dernière, elle permet à la collectivité d'éviter une diminution de son coefficient d'intégration fiscale (CIF) et par conséquent de la DGF qu'elle reçoit⁴⁹. En effet, le calcul du CIF s'établit ainsi⁵⁰ :

$$CIF = \frac{\text{Produits EPCI} - \text{dép. transfert}}{\text{Produits EPCI} + \text{communes}}$$

L'octroi d'une dotation de solidarité communautaire, qui fait partie des dépenses de transfert, diminue mathématiquement le CIF ; ce n'est pas le cas des fonds de concours, qui ne sont pas comptabilisés en dépenses de transfert. Le numérateur de la formule ci-dessus est ainsi majoré chaque année d'un montant de 2 141 277 € (base population DGF 2018).

SBAA bénéficie donc d'une DGF plus importante que ce qu'elle devrait réglementairement percevoir ; elle devra rendre le fonctionnement de ce fonds conforme aux dispositions de l'article L. 5216-5 VI du CGCT.

Si, en réponse aux observations provisoires de la chambre, SBAA a indiqué qu'elle veillait à ce que les dépenses éligibles au fonds communautaire de fonctionnement « *correspondent impérativement au fonctionnement d'un équipement* », elle n'a apporté aucun élément de nature à remettre en cause le constat fait par la chambre de l'illégalité liée au caractère forfaitaire des montants attribués.

⁴⁸ Versement au profit des communes membres, effectué par l'intercommunalité, qui répond à une logique de péréquation, et dont les critères de répartition prépondérants sont le revenu ou le potentiel fiscal et financier par habitant (cf. article L. 5211-28-4 du code général des collectivités territoriales).

⁴⁹ Les dotations composant la DGF sont calculées en fonction de la population, du potentiel fiscal et du coefficient d'intégration fiscale (CIF).

⁵⁰ Cf. article L. 5211-30 du CGCT.

Recommandation n° 8 : Rendre le « fonds communautaire de fonctionnement » conforme aux dispositions de l'article L. 5216-5-VI du CGCT.

En conclusion, si la situation financière de l'intercommunalité n'appelle pas d'observations majeures, avec une croissance de l'excédent brut de fonctionnement et de la capacité d'autofinancement brute, l'évolution de l'encours de la dette est relevée, ainsi que les possibilités d'en améliorer la gestion.

Le fonctionnement du « fonds communautaire de fonctionnement » devra être rendu conforme à la législation.

5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

5.1 L'évolution des effectifs et de la masse salariale

5.1.1 Les données consolidées

Les emplois budgétaires n'étaient pourvus qu'à 91 % fin 2018 ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous. On peut dès lors s'interroger sur l'augmentation des effectifs budgétaires en 2019 alors même que ceux votés en 2018 étaient loin d'être pourvus. L'intérêt d'une réflexion sur l'adéquation des postes budgétaires créés aux besoins identifiés est donc relevé ; SBAA devra ajuster les postes budgétaires votés à ceux qu'elle souhaite réellement pourvoir.

Tableau n° 25 : Évolution des effectifs consolidés au 31 décembre en ETPT

	2017	2018	2019
Budgétaires	679,88	735,91	794,09
Pourvus	630,52	671,35	683,1

Source : réponse au questionnaire n°9.

On observe une évolution globale des charges de personnel à hauteur de 21 % ; cette évolution apparaît toutefois très différenciée en fonction de la nature des budgets, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous :

Tableau n° 26 : Évolution des charges de personnel des 4 EPCI intégrés au sein de SBAA

En €	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution
Budgets annexes	13 333 412	13 545 508	13 724 412	14 087 827	13 991 317	5%
Budget principal	15 288 282	15 475 277	17 224 423	18 911 942	20 551 679	34%
Total général	28 621 694	29 020 785	30 948 835	32 999 769	34 542 995	21%

Source : balances des comptes (soldes débiteurs chapitre 012).

Cette situation s'explique notamment par les évolutions de compétences de la nouvelle intercommunalité mais également par la mutualisation de services⁵¹ entre l'EPCI et la ville de Saint-Brieuc, avec une prise en compte des agents concernés dans les effectifs de SBAA.

⁵¹ Ressources humaines, commande publique, systèmes d'information et aménagement de l'espace public.

5.1.2 Des fiches de poste incomplètes et imprécises

Concernant *les emplois de direction*, le nombre d'agents sous responsabilité hiérarchique n'est pas évoqué et les modalités d'encadrement demeurent insuffisamment précises. Les missions et activités décrites ne précisent pas les conditions dans lesquelles les services communs sont gérés, notamment avec la ville de Saint-Brieuc. Pour *l'encadrement intermédiaire*, l'examen de la fiche de poste du directeur des systèmes d'information et de la directrice des ressources humaines permet d'établir un constat similaire. Les conditions de travail du premier ne sont notamment pas renseignées et il n'est pas fait référence aux conditions de mutualisation du service des ressources humaines pour la seconde. L'examen d'une demi-douzaine de fiches de poste relatives aux *chefs de service* n'appelle pas d'observations.

Une réflexion générale sur les missions confiées à l'encadrement supérieur devra être menée et les fiches de poste correspondantes complétées ; elles devront notamment préciser les conditions de travail des agents exerçant une mission d'encadrement ainsi que les modalités du contrôle interne qu'il leur appartient d'exercer sur leurs collaborateurs. Ainsi, la directrice générale adjointe (DGA) « ressources », à qui il incombe de mettre en place le contrôle interne, ne saurait s'autocontrôler en tant que DGA « services à la population ».

5.2 L'intégration des agents des collectivités et EPCI fusionnés

Le tableau ci-dessous fait ressortir l'importance du nombre de création de postes fin 2016 :

Tableau n° 27 : Évolution des effectifs en ETPT

	02/12/2016	31/12/2016
POURVUS	510,40	505,40
VACANTS	45,49	150,02
CREATION	119,53	17,00
SUPPRESSION	- 20,00	
TOTAL	655,42	672,42

Source : deuxième envoi CRC 2019 DMRH.

Une délibération du 1^{er} décembre 2016 prise par les élus de SBA prévoit notamment la création de 74 emplois permanents « afin de faciliter les mutations des agents des communautés nouvellement intégrées »⁵² Les agents concernés ont fait l'objet d'un arrêté de mutation pris le 30 décembre 2016 avec effet le lendemain.

⁵² Cette même délibération acte la création d'un service commun « Direction des systèmes d'information » assortie de la création de 24 emplois. Le solde des emplois créés concerne des agents affectés dans divers services. Les 17 créations de postes au 31 décembre 2016 correspondent à la création du service commun « aménagement » et à l'intégration des agents de la ville de Saint-Brieuc. (Source : réponse de la collectivité).

L'affectation de ces agents par voie de mutation au 31 décembre 2016 plutôt que par intégration au 1^{er} janvier 2017 leur permet de bénéficier d'un régime indemnitaire plus favorable, les avantages collectivement acquis au sein de l'ancienne agglomération étant maintenus.

5.3 Les agents mis à disposition

L'agglomération briochine met à disposition d'autres administrations publiques ou privées une dizaine de ses agents. À l'inverse, deux agents travaillant pour l'agglomération lui sont mis à disposition par la ville de Saint-Brieuc.

5.3.1 Les principes généraux

L'article 61-1 de la loi statutaire autorise la mise à disposition d'un fonctionnaire auprès des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Elle l'autorise également auprès « *des organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs, pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes* ». La société publique locale « Baie d'Armor Transports » comme l'agence d'urbanisme Brest Bretagne⁵³ relèvent de cette dernière situation.

Par ailleurs, le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 impose la conclusion d'une convention, entre la collectivité ou l'établissement public et l'organisme d'accueil ; cette convention doit notamment définir « *les missions de service public confiées à l'agent mis à disposition [...] ses conditions d'emploi, les modalités du contrôle et de l'évaluation de ses activités* » ainsi que « *les modalités de remboursement de la charge de rémunération* ».

5.3.2 Des et réglementaires non respectées

La mise à disposition doit être prononcée par un arrêté pris après que l'organe délibérant en a été préalablement informé (article 61 de la loi statutaire). Au cours **dispositions législatives** de son contrôle, la chambre a constaté que ces dispositions n'avaient pas été respectées par SBAA pour quatre des dix agents mis à disposition d'autres organismes. Cette situation est désormais régularisée pour l'un de ces agents ; les trois autres personnes concernées ne font plus partie des effectifs de l'agglomération.

Par ailleurs, le président s'est engagé à présenter au conseil d'agglomération un rapport annuel « *précisant le nombre de fonctionnaires mis à disposition, les organismes bénéficiaires et le nombre de personnels de droit privé mis à disposition* » (article 62 de la loi statutaire précitée). »

⁵³ SBAA a adhéré à l'agence en 2017.

Conformément à l'article 3 du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008, la mise à disposition doit être « *prononcée pour une durée maximale de trois ans et peut être renouvelée par périodes ne pouvant excéder cette durée* ». Cette procédure est respectée à l'exception de la convention conclue avec le syndicat de gestion du pôle universitaire ; son article 4 indique en effet « *qu'elle sera renouvelable par tacite reconduction à chaque rentrée universitaire* ». Les services font valoir que l'agent a été mis à disposition du syndicat dans le cadre de la « *participation au fonctionnement du pôle universitaire briochin* » et « *qu'en tant que moyen mis à disposition pour l'exercice d'une compétence transférée [par la ville de Saint-Brieuc], cette mise à disposition est régie par la durée de ce transfert de compétence* ». Or, on ne saurait déduire du caractère définitif d'un transfert de compétence, le fait qu'une convention de mise à disposition puisse échapper à la durée de trois ans spécifiée dans le décret de 2008. L'ordonnateur a indiqué dans sa réponse qu'une régularisation avait été opérée : la convention de mise à disposition conclue avec le syndicat a été reprise à compter du 1^{er} septembre 2020 pour une durée de trois ans et un arrêté individuel de mise à disposition de l'agent a été pris.

5.4 Le régime indemnitaire

Rapporté à la rémunération brute, le montant des primes et indemnités tourne autour de 20 %. Le taux de prime attribués aux agents augmente de trois points entre 2016 et 2017, année de création de SBAA.

Tableau n° 28 : Éléments de rémunération (tous budgets des 4 EPCI fusionnés, en €)

		2015	2016	2017	2018	
Budgets M14						
1	64111	Rémunération principale	9 111 680	9 216 558	10 105 156	10 911 431
2	64112	NBI, SFT et IR	232 429	229 115	277 874	287 344
3	64118	Autres indemnités	2 447 498	2 399 274	3 040 257	3 338 148
	Taux de prime titulaires 3/(1+2+3)		21%	20%	23%	23%
Budgets M 4						
4	6411	Salaires et appointements	3 462 153	3 486 451	3 231 812	3 249 701
5	6412	Congés payés				39
6	6413	Primes et gratifications	738 637	718 482	808 116	385 852
7	6414	Indemnités et avantages	111 838	113 317	130 660	466 232
8	6415	Supplément familial	68 470	75 915	76 308	72 971
	Taux de prime (6+7)/(4+5+6+7+8)		19%	19%	22%	20%

Source : balances des comptes (soldes débiteurs du compte 641)

5.4.1 La prime annuelle

La collectivité verse à tous ses agents, au titre de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, une prime annuelle d'un montant égal à « *la rémunération brute mensuelle correspondant à l'indice de début de la fonction publique (indice majoré 223)* ».

Si le troisième alinéa de l'article 111⁵⁴ prévoit bien le maintien d'avantages collectivement acquis, ceux-ci s'entendent comme ceux existant au sein de la collectivité avant la mise en œuvre de la loi précitée. Le troisième alinéa de l'article 87 de cette loi diffère l'application de la règle ainsi posée jusqu'à « *l'entrée en vigueur du régime indemnitaire des nouveaux corps ou emplois* ». Celui-ci ayant été fixé par le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, aucun avantage collectivement acquis ne pouvait être institué après cette date⁵⁵. Le district de Saint-Brieuc ayant été créé le 1^{er} janvier 1992, il ne pouvait donc instituer un tel avantage collectif.

La délibération du 11 mai 1995 précise que « *le transfert de la compétence secours incendie de la ville de Saint-Brieuc et la dissolution du syndicat des transports urbains briochins a entraîné de fait la mutation du personnel au district* ».

Le personnel correspondant bénéficiait d'une prime annuelle acquise avant son transfert. Le conseil de district a, de façon irrégulière et par délibération précitée, étendu le bénéfice de cette prime à l'ensemble de son personnel.

La chambre constatait dans son précédent rapport d'observations l'existence de versements d'indemnité d'exercice de missions des préfectures (IEMP) « *sous forme de deux acomptes versés en juin et novembre 2011 en l'absence de délibération* ». Le conseil d'agglomération a délibéré le 26 septembre 2013, afin :

- « *D'attribuer un montant équivalent pour les agents de SBA et les agents transférés, au titre de la prime annuelle* », avec effet au 1^{er} janvier 2011 ;
- « *De verser l'écart entre le montant de la prime annuelle de l'agglomération et le montant le plus élevé constaté au 31 décembre 2010, dont bénéficiaient les agents transférés, par le biais du régime indemnitaire, sous forme d'une prime forfaitaire (IEMP, IFTS, ISS, PFR...), en deux fois, dans la limite des plafonds réglementaires autorisés pour les primes et indemnités* ».

La délibération demandée par la chambre a bien été prise sur la forme, mais elle l'a été au titre d'un complément de prime annuelle abusivement affiché auparavant comme de l'IEMP. Saint-Brieuc Agglomération ne pouvait instaurer ce nouvel avantage collectivement acquis.

⁵⁴ « *Par exception à la limite résultant du premier alinéa de l'article 88, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement* ».

⁵⁵ La chambre a eu l'occasion de rappeler le caractère irrégulier d'une délibération instituant une prime annuelle après le 7 septembre 1991 notamment dans son rapport CRC Bretagne, 30 janvier 2019, ROD CCAS de Brest.

Les agents des EPCI fusionnés qui ont fait l'objet d'une procédure de mutation au 31 décembre 2016 ne pouvaient pas non plus bénéficier d'un tel avantage collectif. Ils pouvaient seulement conserver, à titre individuel, le bénéfice d'un avantage acquis de façon régulière dans leur collectivité d'origine⁵⁶ ; c'était le cas pour les agents de la ville de Saint-Brieuc.

Il est rappelé à l'ordonnateur que le paiement de la prime de fin d'année aux agents qui n'en bénéficiaient pas dans leur collectivité d'origine avant leur transfert au sein de SBAA est irrégulier ; cela représentait en 2018 près de 526 000 €.⁵⁷

La délibération relative à la mise en place du RIFSEEP précise que « *ce régime indemnitaire pourra être cumulé avec la prime annuelle.* » Elle devra être modifiée pour tenir compte de l'impossibilité de maintenir une telle prime au profit des agents de SBAA qui n'en bénéficiaient pas dans leur collectivité d'origine, avant leur intégration.

Recommandation n° 9 : Mettre fin à l'octroi irrégulier de la prime annuelle.

5.4.2 Le régime indemnitaire en vigueur jusqu'en 2017

5.4.2.1 Un régime indemnitaire essentiellement forfaitaire

Le conseil d'agglomération du 26 mai 2011 avait instauré un régime indemnitaire comprenant :

- Une part forfaitaire par catégorie « *pouvant varier selon la situation d'origine des agents* » ;
- La prise en compte « *des grades d'avancement* » avec une augmentation de 3 % du régime indemnitaire forfaitaire à chaque changement de grade ;
- Une part complémentaire destinée à mettre en correspondance les fonctions exercées avec le cadre d'emploi, d'une part, et à reconnaître les responsabilités liées à des fonctions d'encadrement intermédiaire, d'autre part.

Si la plupart des arrêtés individuels détaillaient les montants fixés par l'assemblée délibérante en référence aux primes de l'État, cette traduction restait artificielle compte tenu du caractère largement forfaitaire du régime indemnitaire voté par l'EPCI.

En élaborant un régime indemnitaire forfaitaire, l'assemblée délibérante ne respectait pas les dispositions du décret n° 1991-875 du 6 septembre 1991 aux termes desquelles, s'il lui appartenait de fixer les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités, il revenait au président de déterminer, dans cette limite, le taux individuel applicable à chaque fonctionnaire. SBAA se privait en outre d'un levier important de gestion des ressources humaines en ne modulant pas les primes en fonction de la manière de servir.

⁵⁶ Conformément à l'article L. 5111-7 du CGCT.

⁵⁷ 636 000 € de prime annuelle dont 110 000 € de « Prime Annuelle Saint-Brieuc ».

5.4.2.2 Un suivi administratif défaillant

S'agissant des emplois de direction, les montants de primes octroyés étaient bien supérieurs au montant forfaitaire fixé par délibération. Si la différence paraissait provenir d'avantages individuellement acquis dans la collectivité d'origine des agents concernés, aucune précision ne permettait d'évaluer les montants en cause au vu des arrêtés produits.

Cette situation était similaire pour les agents de Saint-Brieuc agglomération. Leur arrêté individuel d'attribution de primes ne portait pas d'indication relative à des avantages individuellement acquis avant leur intégration au sein de SBAA ; aucun élément ne permettait donc de justifier la différence entre le montant de leur régime indemnitaire et celui figurant dans la délibération du conseil communautaire.

De plus, sur la trentaine de situations individuelles examinées, quatre cas faisaient ressortir des montants accordés supérieurs à ceux fixés dans les arrêtés individuels.

5.4.3 La mise en place du RIFSEEP

La délibération du 21 décembre 2017 met en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) pour la majorité des cadres d'emplois. Une délibération du 26 septembre 2019 l'institue pour les cadres d'emploi de la filière technique, des conservateurs de bibliothèque et des attachés de conservation du patrimoine. Le décret n° 2020-182 du 27 février 2020 clôt enfin la liste des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale relevant de ce dispositif ; les agents de SBAA appartenant aux cadres concernés devront donc se voir attribuer ce nouveau régime indemnitaire.⁵⁸

Le RIFSEEP comprend deux parts : l'IFSE (indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise) et le CIA (complément indemnitaire annuel). À cet égard, l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 précise que « [...] l'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces parts et en fixe les critères, sans que la somme des deux parts dépasse le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État ».

Le CIA⁵⁹ est prévu dans les délibérations précitées mais il n'en est pas fait mention dans les arrêtés d'attribution individuels ni sur les bulletins de paie, à l'exception de ceux concernant le directeur général des services. La chambre rappelle la nécessité, pour le président, de fixer le taux applicable à chaque agent dans la limite des plafonds votés par les élus.

5.4.4 La prime informatique

Onze agents bénéficient, depuis la mise en place en 2017 de la direction mutualisée des systèmes d'information, d'une prime informatique.

⁵⁸ Educateurs territoriaux de jeunes enfants, auxiliaires de puériculture et de soins, conservateurs de bibliothèques, attachés de conservation du patrimoine, conseillers des activités physiques et sportives et psychologues territoriaux.

⁵⁹ La décision n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018 du Conseil Constitutionnel rappelle l'obligation de mettre en place les deux parts du RIFSEEP.

Le décret n° 71-343 applicable aux agents territoriaux sur la base de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 autorisait l'attribution à un agent d'une prime informatique à condition qu'il soit affecté dans un centre automatisé de traitement de l'information et qu'il exerce l'une des fonctions mentionnées à l'article 2 de ce décret ; ces conditions n'ont pas été démontrées pour tous les agents qui en ont bénéficié. Cette situation est désormais régularisée, la prime informatique ayant été intégrée dans l'IFSE à compter du mois de mai 2020.

5.5 Les heures supplémentaires

Si le principe de paiement des heures supplémentaires a bien donné lieu à délibération du conseil⁶⁰, ce dernier devra préciser leurs modalités d'octroi et fixer la liste des emplois dont les missions y ouvrent droit ; l'ordonnateur s'y est engagé. L'examen des bulletins de paie fait bien apparaître le respect de la limite des 25 heures mensuelles prévues par la réglementation.

5.6 La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

5.6.1 La procédure de recrutement

SBAA dispose d'un guide de procédure détaillé et mutualisé avec la ville de Saint-Brieuc. Cette procédure intègre, pour « *les métiers engendrant une forte usure physique* », un avis médical préalable obligatoire.

Les entretiens avec le jury de recrutement font l'objet d'un compte-rendu. De la dizaine de documents examinés, ressort la nécessité d'harmoniser la qualité de l'analyse faite du profil du candidat : certaines fiches font état du parcours et de la motivation du candidat ; elles développent l'impression générale du jury. D'autres procès-verbaux sont extrêmement sommaires et ne permettent pas à une personne extérieure au jury de se forger un avis sur le candidat retenu. Il est toutefois pris acte de la mise en place de nouvelles fiches d'analyse en 2020.

5.6.2 La procédure d'évaluation annuelle

La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée précise que « *l'appréciation, par l'autorité territoriale, de la valeur professionnelle des fonctionnaires se fonde sur un entretien professionnel annuel conduit par le supérieur hiérarchique direct qui donne lieu à l'établissement d'un compte rendu.* » L'examen d'une dizaine de fiches d'évaluation atteste de leur caractère sérieux et documenté. La chambre relève la qualité de cette procédure, qui pourrait utilement servir de base à la mise en place du volet « CIA » du RIFSEEP.

⁶⁰ Par délibération du 22 décembre 2016 relative au nouveau règlement intérieur et par délibération du 28 décembre 2017 autorisant le versement d'IHTS. Aucune de ces délibérations ne fixe la liste des emplois concernés.

5.7 La formation professionnelle des agents

Conformément à l'article 7 de la loi du 12 juillet 1984, SBAA établit chaque année un plan de formation ainsi qu'un bilan de réalisation communiqué tous les deux ans aux élus dans le cadre du bilan social. En 2017, 53 % des agents occupant un emploi permanent ont bénéficié d'une action de formation, avec une moyenne de deux jours par agent ; la collectivité a dépensé 252 000 € à ce titre. Ce pourcentage est également réparti entre les agents de catégorie A, B et C.

5.8 Le temps de travail

Le temps de travail était fixé à 1547 heures par « Saint-Brieuc agglomération », à 1 561 heures par « Centre Armor Puissance 4 », à 1561 heures par « Quintin Communauté » et à 1 568 heures par « Sud Goëlo ». Le conseil d'agglomération a, par délibération du 22 décembre 2016, harmonisé ces différentes pratiques et fixé dans le règlement intérieur la durée du temps de travail effectif à 1 607 heures, conformément à la réglementation. Saint-Brieuc Armor Agglomération n'a pas souhaité instaurer un système d'horaires variables ; c'est un système d'horaires fixes à l'année, validé par le chef de service en fonction du cycle de travail retenu par les agents, qui a été mis en place.

5.9 L'absentéisme

De 8,4 % (hors congés maternité et paternité) en 2017, le taux d'absentéisme des agents de SBAA est légèrement inférieur à la moyenne nationale des collectivités territoriales, établie à hauteur de 9,2 %⁶¹. Concernant les congés pour maladie ordinaire, 47 % de l'effectif permanent a été absent au moins une fois dans l'année. Ce pourcentage s'établit à 57 % pour les agents assurant la collecte des déchets. Par contre, le taux spécifique aux accidents du travail, de 1,4 %, est supérieur de 0,5 points à la moyenne nationale. 80 % des accidents directement imputables au service sont survenus au sein de la filière technique.

La collectivité s'est dotée en 2016 d'un règlement intérieur relatif à la santé et à la sécurité au travail. Un diagnostic des situations « à risques » a été réalisé ; le plan de prévention correspondant, régulièrement actualisé, est soumis chaque année à l'approbation du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). À titre d'exemple, un programme d'action de prévention des risques professionnels a été établi pour les agents du service de collecte des déchets, avec la mise en place de protocoles de sécurité, l'octroi de matériel de protection individuelle et l'organisation d'une dizaine d'actions de formation à caractère technique.

⁶¹ Rapport Sofaxis 2018.

En conclusion, à l'issue de l'examen de la gestion des ressources humaines, la chambre relève l'intérêt, pour les élus, d'une réflexion sur l'adéquation des postes créés aux besoins identifiés et sur les missions qu'ils entendent confier à l'encadrement supérieur.

Elle souligne la nécessaire mise en conformité de la procédure d'octroi des heures supplémentaires à la réglementation et relève que le paiement de la prime de fin d'année aux agents qui n'en bénéficiaient pas dans leur collectivité d'origine est irrégulier

Le RIFSEEP devra être mis en place conformément aux règles juridiques applicables, en s'appuyant sur la procédure d'évaluation annuelle pour calculer le montant du complément indemnitaire annuel.

6 LA COMMANDE PUBLIQUE

6.1 L'organisation de la commande

Le tableau ci-dessous résume les modalités d'attribution et de signature des marchés au sein de SBAA.

Tableau n° 29 : Attribution et signature des marchés publics dans l'agglomération de Saint-Brieuc

Type de marché	Seuil HT	Attribution	Délibération	Signature
Travaux, fournitures et services	<209 000	Président		Président
Fournitures et services	209 000 <> 300 000	CAO	Bureau	Président CAO
	> 300 000	CAO	Conseil	Président
Travaux	<209 000	Président		Président
	209 000 € <>300 000	Bureau	Bureau	Président
	300 000 <>5 225 000	Conseil	Conseil	Président
	>5 225 000	CAO	Conseil	Président CAO

Source : délibérations et règlement intérieur commande publique.

Le règlement intérieur comme le guide des procédures exigent un avis préalable de la commission d'appel d'offres pour les marchés de travaux supérieurs à 209 000 €. Un guide des procédures internes comprend une charte déontologique ainsi que le rappel de règles de base à respecter. Le service « commande publique » de SBAA est mutualisé avec celui de la ville de Saint-Brieuc depuis le 1^{er} octobre 2019.

Composé de 17 agents il comprend deux pôles, l'un dédié aux achats et l'autre à la gestion des marchés publics. Les données essentielles relatives aux marchés des exercices 2018 et 2019 sont publiées sur le profil d'acheteur e-megalis de SBAA, conformément aux dispositions des articles L. 2196-2 et L. 3131-1 du code de la commande publique.⁶²

⁶² Elles imposent aux acheteurs ou aux autorités concédantes de rendre accessibles sous un format ouvert et librement réutilisable les données essentielles des marchés publics ou contrats de concession sous réserve des dispositions relatives aux informations confidentielles.

6.2 L'examen des principaux marchés

6.2.1 La vente en l'état de futur d'achèvement du siège de l'agglomération

Le président de l'agglomération a été autorisé à lancer la procédure d'acquisition d'un ensemble immobilier de bureaux permettant d'accueillir son siège par délibération du 25 septembre 2014. Un avis d'appel public à concurrence a été lancé proposant deux choix : soit un contrat de VEFA⁶³, soit un contrat de vente d'un immeuble à réhabiliter⁶⁴.

SBA a assimilé un contrat de VEFA à un marché public avant que la réglementation nationale ne l'y autorise. En effet, l'article 1^{er} du code des marchés publics, dans sa rédaction alors en vigueur, définissait les marchés publics de travaux comme « *les marchés conclus avec des entrepreneurs, qui ont pour objet soit l'exécution, soit conjointement la conception et l'exécution d'un ouvrage ou de travaux de bâtiment ou de génie civil répondant à des besoins précisés par le pouvoir adjudicateur qui en exerce la maîtrise d'ouvrage* ». L'exercice de la maîtrise d'ouvrage en était donc un des éléments constitutifs⁶⁵. La situation a évolué avec l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015, entrée en vigueur le 1^{er} avril 2016, qui a fait disparaître la condition de maîtrise d'ouvrage dans la définition du marché public. En anticipant ainsi sur l'évolution de la législation nationale, SBA a pris à l'époque un risque juridique non négligeable.

L'avis d'appel public à la concurrence a été publié au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) le 15 octobre 2014, mais aucune publication n'a été effectuée au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP). L'agglomération n'a pas davantage publié d'avis d'attribution de marché. Si elle a bien lancé une procédure d'appel d'offres conformément à la réglementation relative aux marchés publics, anticipant de quelques mois l'évolution juridique, elle n'en a pas respecté tous les éléments.

La délibération du 23 avril 2015 autorise le président à signer le compromis de VEFA avec la société Kaufmann & Broad Promotion pour un montant de 21 984 200 € HT. Ce montant a été porté à 22 409 107,31 € HT (soit +1,9 %) par avenant n° 1, approuvé par délibération du conseil du 28 septembre 2017. C'est effectivement le montant qui sera mandaté.

6.2.2 Le marché de construction de la passerelle au-dessus des voies ferroviaires

Dans le cadre de la réalisation d'un pôle d'échange multimodal, Saint-Brieuc Agglomération a passé en 2015 un marché de démolition et de reconstruction d'une passerelle située au-dessus des voies ferrées. Ce marché a été attribué par la commission d'appel d'offres du 29 mai 2015 pour un montant de 4,8 M€ HT, comme suit :

⁶³ « La vente en l'état futur d'achèvement est le contrat par lequel le vendeur transfère immédiatement à l'acquéreur ses droits sur le sol ainsi que la propriété des constructions existantes. Les ouvrages à venir deviennent la propriété de l'acquéreur au fur et à mesure de leur exécution ; l'acquéreur est tenu d'en payer le prix à mesure de l'avancement des travaux. » Le vendeur conserve les pouvoirs de maître de l'ouvrage jusqu'à la réception des travaux.

⁶⁴ Concernant le contrat de vente, une telle procédure ne rentre pas dans le cadre des marchés publics.

⁶⁵ Deux arrêts du CE avaient ainsi confirmé qu'un contrat de VEFA ne pouvait être qualifié de marché public (14 mai 2008, CC de Millau Grands Causses, n° 280370 ; 8 février 1991, région Midi-Pyrénées, n° 57679).

Tableau n° 30 : Attribution du marché de démolition/ construction de la passerelle

Lots	n° 1 Démolition	n° 2 Construction	Total
Attributaire	Occamat	GTM Ouest	
Montant HT	155 000	4 677 398	4 832 398
Montant TTC	186 000	5 612 878	5 798 878

Source : délibération du 4 juin 2015

Le président, qui a été autorisé à signer le marché par délibération du 4 juin suivant a notifié le marché par courrier du 1^{er} juillet 2015. Le montant initial du marché sera augmenté à deux reprises.

En premier lieu, une évolution de 567 589 € HT a été apportée par l'avenant n° 2 modifiant le bordereau de prix⁶⁶ sur le lot n°2 pour deux motifs principaux :

- La nécessité d'ajuster la conception de la passerelle et donc de prévoir un surplus de charpente métallique ;
- Le souhait du maître d'ouvrage d'augmenter la capacité des deux ascenseurs de quais.

Ces éléments ne sauraient à l'évidence relever de sujétions imprévues mais témoignent d'une définition insuffisante des besoins. La commission d'appel d'offres du 16 décembre 2016⁶⁷ a du reste, à l'unanimité de ses six membres, émis un avis défavorable à la signature de cet avenant eu égard :

- *« Aux écarts entre les coûts évalués et les coûts finaux : mauvais calculs et calibrage des quantitatifs relatifs à la charpente métallique, demandes tardives de la SNCF alors qu'elle avait été associée en amont du projet ;*
- *Aux surplus aujourd'hui annoncés suite à la réalisation des études ;*
- *Aux oublis dans la conception du projet : certains de ces travaux supplémentaires auraient dû être prévus dès le départ. »*

L'avenant sera cependant validé par délibération du conseil d'agglomération du 22 décembre 2016. Les services font valoir que la hausse de 12 % du marché initial demeure inférieure aux 15 % communément retenus par la jurisprudence avant 2016 pour qualifier le bouleversement de l'économie du contrat⁶⁸.

En second lieu, une décision de poursuivre prise en référence à l'article 15-4 du cahier des clauses administratives générales (CCAG) « Travaux » le 10 novembre 2017 porte le plafond du marché à 5 715 000 € HT (6 858 000 € TTC), soit une augmentation de 18 % par rapport au montant initial. C'est finalement une somme de 6,7 M€ TTC qui sera mandatée, soit une évolution globale du montant initialement contractualisé de 16 %.

⁶⁶ L'avenant, l'avis de la CAO et la délibération ont été joints au mandat n° 2017-395.

⁶⁷ S'agissant d'un marché à procédure adaptée, la CAO n'est pas obligatoire. C'est donc l'assemblée délibérante qui prend la décision d'attribuer le marché. En procédure adaptée, une CAI peut donner un avis mais ne peut attribuer le marché. (Source : collectivites-locales.gouv.fr)

⁶⁸ Le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 confirme ensuite la limitation des modifications sur un marché de travaux à 15 %.

Par ailleurs, le délai global d'exécution du marché de travaux, fixé par l'acte d'engagement à 80 semaines, est porté à 100 semaines par l'avenant n° 2. La réception des travaux, qui aurait dû avoir lieu en juin 2017, a finalement été actée avec 139 jours de retard. SBAA a appliqué les pénalités en conséquence, à hauteur de 363 136 €.

6.2.3 La DSP du « Palais des congrès »

Un contrat de délégation de service public (affermage) a été signé fin 2005 pour confier à l'association *Saint-Brieuc Expo Congrès* (SBEC) l'exploitation du palais des congrès sur dix ans⁶⁹. Dans le cadre du programme de reconfiguration du centre des congrès, la Communauté d'Agglomération de Saint-Brieuc a décidé de détruire les locaux occupés par l'association et de lui accorder, par délibération du 18 décembre 2008, une autorisation temporaire d'occupation (AOT) du domaine public lui permettant de construire à ses frais un nouveau siège administratif attenant au centre des congrès. Cette AOT s'étendait sur 25 ans, du 16 décembre 2010 au 16 décembre 2035.

L'association a construit le bâtiment, qui devait devenir propriété de l'agglomération en 2036. L'article 5.3 de la convention du domaine public envisageait toutefois les conditions de résiliation de l'AOT dans les termes suivants : « *si SBEC n'est pas attributaire de la [nouvelle] délégation de service public [passée en 2016], la présente convention sera résiliée de plein droit [...].* »

Le nouveau contrat de DSP approuvé par délibération du 17 décembre 2015⁷⁰ a été signé le 6 janvier 2016 avec le délégataire sortant. Il se substitue à la convention d'AOT, clarifiant ainsi la situation de l'association au regard de son siège.

6.2.3.1 La fixation de la redevance

Le contrat et son avenant validés par délibération du 22 décembre 2016 prévoient le versement d'une redevance dans les conditions suivantes :

- Une part fixe payée par le délégataire à hauteur de 2 M€ sur toute la période de contractualisation ;
- Une part variable composée de deux éléments :
 - un montant correspondant à l'écart entre le chiffre d'affaires réalisé et celui figurant au compte d'exploitation prévisionnel annexé au contrat ;
 - 10 % du chiffre d'affaires liés à l'accueil de manifestations et événements apportés par le bureau des congrès de Saint-Brieuc Agglomération, hors prestations de restauration assujetties à 5 % du chiffre d'affaires.

⁶⁹ Cette association gère également pour le compte de la ville de Saint-Brieuc le parc des expositions situé sur le même site de « Brézillet ».

⁷⁰ L'avis de la commission consultative des services publics locaux a été pris le 12 novembre 2014.

6.2.3.2 Une durée du contrat manifestement excessive

L'article L. 1411-2 du CGCT en vigueur jusqu'au 29 janvier 2016 limitait en effet la durée des conventions de DSP, « *déterminée par la collectivité en fonction des prestations demandées au délégataire. Lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre* »

Le délégataire s'est vu confier pour une durée de 15 ans, à compter du 1^{er} janvier 2016, l'exploitation administrative, technique, financière et commerciale du palais des congrès et des expositions ; aucun investissement n'est à sa charge. S'agissant en conséquence d'un affermage, une telle durée apparaît manifestement excessive.

6.2.4 Le marché de ramassage et de transport des algues vertes

L'agglomération gère, pour le compte de ses communes qui le souhaitent, toutes les opérations relatives à la lutte contre les algues vertes : prévention, ramassage, transport et traitement à l'usine Kerval. Ces opérations se sont concrétisées par la passation de marchés publics, comme en atteste le tableau suivant :

Tableau n° 31 : Les marchés relatifs à la prise en charge des algues vertes

Objet de l'avis	Avis de marché	Avis d'attribution	Durée marchés	Lots
<u>Opération de ramassage et de transport des algues vertes échouées sur le littoral de SBAA</u>	14/01/2015	31/08/2015	12 mois reconductible 2 fois	lot n° 1 : Ramassage des algues et chargement dans les camions lot n° 2 : Transport vers les unités de traitement.
<u>Opération de ramassage et transport d'algues vertes</u>	06/02/2018	19/07/2018	12 mois reconductible 2 fois	lot n° 1 : ramassage mécanique sur les plages et chargement lot n° 2 : ramassage manuel lot n° 3 : Transport des algues

Source : BOAMP.

Le déroulement de la procédure de passation du marché n'appelle pas d'observations. Les deux lots du marché de 2015 comportaient des montants « plancher » et « plafond » qui ont été respectés.

Le cahier des clauses administratives générales prévoit une révision de prix selon la formule suivante :

$$P = P_0(0,10 + 0,6 \frac{TR}{TR_0} + 0,30(\frac{ICHTE}{ICHTE_0}))$$

Dans laquelle P = prix révisé ;

ICHTE₀ = indice du coût horaire du travail, tous salariés, de la production et de la distribution d'eau, de l'assainissement, de la gestion des déchets et de la dépollution du mois M₀, soit janvier 2015 ;

ICHTE = même indice, au mois de réalisation de la prestation ;

TR₀ = indice du coût du transport public routier au mois M₀, soit janvier 2015 ;

TR = même indice au mois de réalisation de la prestation.⁷¹

⁷¹ L'indice TR a été remplacé fin 2014 par l'indice TRTP des transports routiers pour les travaux publics.

La révision tarifaire ne paraît pas avoir été effectuée selon ces mêmes données si l'on s'en réfère au tableau ci-dessous :

Tableau n° 32 : Calcul des montants révisés (en € TTC)

Exercice	Mandat	Période	Tarif à la tonne facturé par les prestataires	Tarif révisé avec les valeurs des indices (calcul CRC	Montant facturé	Montant révisé	Écart
2015	3274	juin-15	0,362	0,3607	5 356	5 337	19
2015	3720	juil-15	0,362	0,3607	17 303	17 241	62
2015	4070	août-15	0,362	0,3607	2 610	2 600	9
2015	4650	sept-15	0,362	0,3594	321	268	54
2016	3413	juin-16	0,3585	0,3601	5 357	5 381	-24
2016	3834	juil-16	0,3585	0,3607	25 601	25 759	-157
2016	5103	août-16	0,3585	0,3607	8 837	8 891	-54
2016	5105	sept-16	0,3585	0,3594	2 978	2 985	-7
2016	5665	oct-16	0,3585	0,3638	5 963	6 051	-88
2017	551	nov-16	0,3585	0,3639	3 366	3 417	-51
2017	4928	avr-17	0,3648	0,3635	20 610	20 536	73
2017	5685	juin-17	0,3648	0,3631	57 615	57 347	268
2017	5747	juil-17	0,3648	0,3632	14 243	14 180	62
2017	6910	août-17	0,3648	0,3634	9 437	9 401	36
2017	7133	sept-17	0,3648	0,3635	9 590	9 556	34
2017	9076	nov-17	0,3744	0,3638	4 437	4 312	126
2017	9192	oct-17	0,3744	0,3637	555	540	16
2017	9193	régul prix 2017 0,3648==>0,3744			2 934	0	2 934
Total					197 115	193 801,63	3 313

Source : Chambre régionale des comptes Bretagne.

Les écarts constatés s'expliquent par le manque de rigueur de SBAA dans le suivi des révisions tarifaires : en 2016 et en 2017, ce sont des révisions provisoires d'indices qui ont été appliquées mais elles n'ont pas fait l'objet d'une révision définitive. Les services ont bien procédé à une régularisation en 2017, mais avec une erreur.⁷²

Le dernier marché, passé début 2018, n'appelle pas d'observation quant aux modalités de sa passation. Il comprend trois lots ; les deux premiers ont été confiés à l'entreprise « Bleu-vert », rachetée en 2019 par « les recycleurs bretons ». Le troisième a fait l'objet d'un marché passé avec l'entreprise Netra/Veolia.

En conclusion sur la commande publique, SBAA est invitée à procéder à une analyse de ses besoins en amont de la passation des marchés et à sécuriser les procédures mises en œuvre.

⁷² Selon leur réponse « il semble qu'il y ait une erreur d'arrondi de coefficient sur la révision définitive ».

7 LE VOLET CURATIF DE LA GESTION DES ALGUES VERTES

La prolifération des algues vertes constitue notamment un enjeu d'ordre sanitaire dans la mesure où, si ces algues ne sont pas ramassées, leur accumulation entraîne une fermentation anaérobie sous la croûte superficielle qui se forme au contact de l'air ; la rupture de cette croûte libère du gaz d'hydrogène sulfuré, potentiellement létal.

Selon le centre d'étude et de valorisation des algues (CEVA), la baie de Saint-Brieuc représente 46 % des plages de sable bretonnes et 54 % des surfaces d'échouages des 8 baies concernées par cette prolifération (moyenne 2007-2018).

La situation reste préoccupante dans cette baie, dont le bassin versant s'étend sur 97 000 hectares dont 58 014 ha de surface agricole utile. Les échouages varient significativement d'une année sur l'autre ; ainsi, en août 2019, la surface d'échouage des algues vertes était-elle supérieure de 15 % à la moyenne des dix dernières années. Les plages les plus touchées sont celles d'Hillion, de Saint-Brieuc et de Morieux :

Tableau n° 33 : Évolution du tonnage d'algues échouées et ramassées dans la baie de Saint Brieuc

Tonnage d'algues ramassées	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Binic-Etables</i>	427	196	10	58	48	185
Pordic	444	0	0	0	0	0
Plérin	423	10	310	0	50	0
Saint-Brieuc	300	499	921	731	712	1608
Hillion	1 003	3 155	6 746	3 504	8 211	
<i>St Quay</i>	4	0	0	0	0	0
<i>Morieux(Lamballe Terre et Mer)</i>	626	1 566	1 152	467	2 029	408
TOTAL	3 228	5 426	9 139	4 760	11 049	1760

Source : SBAA et Préfecture région Bretagne (2020).

7.1 Les différentes étapes de prise en charge des algues vertes

Le ramassage et le traitement des algues relève du pouvoir de police des maires au titre de la salubrité publique. L'agglomération s'est engagée, par délibération du 18 mars 2010 à gérer pour le compte des communes littorales de son ressort qui le souhaitent, toutes les opérations relatives à la lutte contre les algues vertes. Elle assure donc, par l'intermédiaire de prestataires, leur ramassage, leur transport et leur traitement sur le territoire des communes de Saint-Brieuc, Hillion, Plérin et Pordic, dans le cadre de conventions dont la dernière a pris effet au 1^{er} janvier 2015 pour une période de six ans.

En contrepartie, l'agglomération est substituée aux communes dans la perception des subventions publiques relatives à la prise en charge de ces algues.

Les autres communes-membres de l'EPCI dont les plages sont touchées par des échouages d'algues ont souhaité conventionner elles-mêmes avec le syndicat Kerval Centre Armor pour qu'il assure le traitement des algues qu'elles collectent sur leurs plages ; les tonnages échoués restent toutefois faibles.⁷³

7.1.1 La mise en place et le suivi des opérations

Ils sont assurés au sein du service de « protection des milieux aquatiques » de SBAA. Neuf agents en équivalent temps plein (ETP) sont affectés au volet préventif de la lutte contre les algues vertes et 1,05 ETP au volet curatif, qui regroupe les opérations de surveillance de l'arrivée des ulves sur les plages, ainsi que l'organisation des activités de ramassage et de transport. Jusqu'en 2019, tous les agents du service étaient mis à contribution dans le cadre des permanences de surveillance des plages. Un agent vacataire a été embauché pour la campagne 2020, afin d'assurer cette surveillance, de contrôler le niveau des échouages et de vérifier le respect des règles de sécurité.

7.1.2 Les opérations de ramassage et de transport

Durant la saison des échouages, c'est-à-dire d'avril à septembre, le repérage des algues vertes sur les plages est quotidien, sauf le samedi et le dimanche. Ce sont les agents de SBAA qui collectent et diffusent quotidiennement les informations relatives à la localisation et au tonnage prévisionnel des algues à ramasser.

Les entreprises titulaires du marché de prestations passé par SBAA organisent les travaux en fonction du volume des échouages ; les opérations sont sous-traitées à des entreprises de travaux agricoles pour le ramassage, et à des transporteurs. Les zones de ramassage sont clairement déterminées ; toute intervention dans les zones de vasières est contractuellement exclue. Le principe consiste à ramasser les algues fraîchement échouées sur le sable puis à les mettre en tas en haut de la plage pour l'opération de ressuyage passif qui consiste à laisser l'eau de mer s'évacuer pendant 24h⁷⁴. Les tas sont ensuite repris par des chargeurs⁷⁵ munis d'un bras articulé pour être basculés dans les camions en direction de l'usine de traitement de Kerval.

Les entreprises qui fournissent ces prestations travaillent avec leur propre matériel, utilisé par ailleurs dans le cadre des travaux qu'elles effectuent pour leur compte. Trois transporteurs interviennent ; ils peuvent effectuer chacun un maximum de trois rotations quotidiennes vers le site de traitement.

Depuis 2018, les prestataires sont payés directement par SBAA sur la base d'un relevé d'heures et de factures, le titulaire du marché percevant sa « quote-part ». Une convention annuelle régit les rapports entre SBAA et l'usine de compostage de Launay-Lantic pour le traitement des algues ramassées.

⁷³ Il s'agit de Binic - Etables-sur-Mer et Saint-Quay - Portrieux.

⁷⁴ Le samedi, les algues sont transportées directement après ramassage.

⁷⁵ Composés d'une cabine de pilotage et d'un bras articulé télescopique.

L'agglomération s'acquitte chaque année d'une contribution forfaitaire (141 500 € HT en 2019) et d'une tarification de 15 € HT par tonne d'algues « *de bonne qualité* » c'est-à-dire à « *faible teneur en galets et en vase* ». La contribution forfaitaire versée à Kerval est calculée au prorata des volumes traités pour l'Agglomération les 5 années précédentes.

Avant paiement des prestations fournies, des contrôles de cohérence entre les heures de travail facturées et les tonnages journaliers débarqués à l'usine de traitement sont effectués.

7.2 Les flux financiers liés à ces prestations

Le tableau ci-dessous récapitule les montants financiers en jeu :

Tableau n° 34 : Montants TTC mandatés au titre de la prise en charge des algues vertes, en €

	2015	2016	2017	2018	2019
24 25.15	85 463	132 257	320 805		
BLEU VERT (ramassage)	59 873	86 498	198 017		
NETRA (transport)	25 590	45 759	122 788		
27.18 (ramassage)				130 026	176 263
BADOUARD AGRI TP				39 390	85 956
BLEU VERT				77 961	56 817,60
PERIGOIS EMMANUEL				12 675	33 489
29.18 (transport)				58 569	123 410
NETRA				52 238	62 732
TRANSPORT SAGORY THIERRY				2 062	21 461
TRANSPORT TAILLARD				195	9 197
TRANSPORTS LAUNAY				4 074	30 020
KERVAL CENTRE ARMOR (traitement)	172 471	190 986	271 720	210 368	286 646
Total général	257 934	323 243	592 525	398 963	586 319

Source : fichier des mandats ordonnateur et réponse questionnaire n° 7.

L'agglomération briochine a donc dépensé 2 158 984 € pour la prise en charge des algues vertes sur ses principales plages, au titre des années 2015 à 2019.

Elle a déposé, le 30 janvier 2015, une requête devant le tribunal administratif visant à demander réparation à l'État du préjudice causé par le retard de transposition des directives relatives à la qualité des eaux et à leur protection contre la pollution par les nitrates. Un jugement du tribunal administratif de Rennes du 9 février 2018 a condamné l'État à indemniser SBA au titre des années 2014 à 2016, à hauteur de 551 071 € (556 510 € avec les intérêts de droit).

L'État intervient désormais pour prendre en charge 100 % des opérations de surveillance, de ramassage et de transport ainsi que 50 % du coût du traitement des algues vertes, sur la base des dépenses effectivement réalisées.

Tableau n° 35 : Coût de revient du ramassage des algues vertes sur Pordic, Plérin, Saint Briec et Hillion

Montants en €	2015	2016	2017	2018	2019
Coût de revient brut	257 934	323 243	592 525	398 963	586 319
- Subvention État et Région	105 057	170 741	499 205	281 105	489 581
- Indemnisation suite au jugement du TA	152 876	144 616			
= Coût de revient net pour l'agglomération	1	7 886	93 320	117 858	96 738
Tonnages collectés	2 170	3 664	7 977	4 235	8 973
Coût de revient net pour l'agglomération à la tonne collectée, transportée et traitée	0	2,2	11,7	27,8	10,8

Source : fichier des titres, notifications État et TA de Rennes.

7.3 Des mesures de sécurité qui peuvent encore être améliorées

Le contact avec des algues dont le processus de décomposition a commencé comporte un risque sanitaire dû au dégagement d'hydrogène sulfuré (H₂S), gaz extrêmement toxique. « À 10 ppm (0,001 %), il irrite les yeux et donne une sensation de brûlure aux poumons. À 100 ppm, on perd l'odorat et à 200 ppm le nerf olfactif est paralysé, d'où la perte de l'odorat qui ajoute au danger. Au-delà, c'est la perte de connaissance et l'arrêt respiratoire » (Source : société chimique de France).

7.3.1 La mise en sécurité des agents chargés du ramassage et du transport des ulves dans le cadre du marché passé en 2018

Les services ont mené en interne, préalablement à la passation du marché de prestations, une réflexion sur les conditions de mise en sécurité des personnels intervenant sur le terrain et sur la qualité du matériel utilisé au regard des normes sanitaires.

Le cahier des charges s'appuie sur le « guide de la protection des travailleurs exposés aux algues vertes » édité en 2016 par la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) pour déterminer ces conditions. Il y est établi que « toute personne intervenant pour le compte de l'entreprise susceptible d'être en contact avec les algues vertes devra posséder un équipement de protection individuelle adapté aux conditions de travail en présence de sulfure d'hydrogène et correspondant à la réglementation en vigueur et aux recommandations des services de l'État⁷⁶. »

Concernant le ramassage mécanique, l'entreprise doit notamment s'assurer :

- Que les personnes manipulant les algues disposent toutes d'un demi-masque filtrant anti-gaz avec cartouche et d'une cagoule filtrante anti-gaz adaptée à la réglementation lorsque la valeur de 10ppm d'H₂S est franchie ;
- Que les cabines du chargeur et de l'engin pour la mise en andain sont équipées d'un système de filtration à charbon actif et climatisées ;
- Que les bennes des camions sont équipées d'un système hydraulique d'ouverture de la porte arrière.

⁷⁶ Circulaire du préfet du 4 avril 2017 concernant le volet curatif du plan de lutte contre les algues vertes et guide régional des bonnes pratiques et les fiches techniques transmises par la CRAM de janvier 2016.

Pour le ramassage manuel, chaque opérateur doit être équipé des protections individuelles requises : détecteur de sulfure d'hydrogène en fonctionnement et masque de protection individuelle utilisable dès que le taux d'émanations toxiques dépasse le seuil de 10 ppm d'H₂S. Ces prestations contractualisées n'ont toutefois pas été mises en œuvre.

Le matériel utilisé n'est pas adapté au ramassage d'algues ayant séjourné plus de 24 heures en tas ou dans les vasières. Aucune prestation de ramassage d'algues en état de décomposition ou sur des vasières n'est donc assurée. La seule disposition prise dans ces deux cas est la fermeture des zones concernées au public en attendant que les marées soient d'un coefficient suffisant pour ramener les algues au large.

En matière de transport, l'entreprise doit disposer du même matériel de protection individuelle que pour le ramassage. Quant aux bennes des camions, elles doivent être équipées d'un système hydraulique automatique d'ouverture de la porte arrière et d'un système de pesée du chargement.

Un plan de prévention et de sécurité a par ailleurs été signé entre SBAA et les deux titulaires du marché. L'ordonnateur précise qu'« *un nouveau plan de prévention pour les prochaines campagnes de ramassage des algues vertes sera rédigé : il déclinera l'identité des entreprises extérieures intervenantes et des éventuels sous-traitants ; il sera joint à la nouvelle convention de prestations de services de SBAA pour les communes.* »

Selon l'ordonnateur, « *le titulaire du marché de ramassage et de transport des algues demeure entièrement tributaire des obligations de sécurité du marché et entièrement responsable de l'exécution d'une partie des prestations par son sous-traitant.* » La chambre constate à cet égard que les actes de sous-traitance des prestations contractualisées avec SBAA ne font pas mention explicite des conditions de mise en sécurité des personnels travaillant sur le terrain. Cette situation devra être régularisée dans le cadre du nouveau marché qui sera passé en 2021.

7.3.2 Les anomalies relevées à l'issue des contrôles effectués par la direction départementale du travail

7.3.2.1 Des mesures qui révèlent le caractère perfectible de la mise en sécurité des personnels

L'examen du journal de bord des incidents constatés lors des opérations de ramassage des algues depuis 2014 révèle quelques situations préoccupantes. Chaque personne assurant le ramassage ou le transport des algues vertes est équipée d'un détecteur individuel de H₂S. Lorsque la limite de 5 ppm est atteinte, le détecteur sonne à titre préventif. Lorsque cette limite atteint 10 ppm, la personne doit alors mettre son masque et quitter la zone. Ce seuil indique la limite basse de dangerosité. Or, des mesures beaucoup plus élevées ont été faites, notamment à l'occasion du chargement des tas de ressuyage : 42 ppm le 26 juin 2014 ; 18 ppm le 18 août 2016 ; 20 ppm le 9 juin 2017, 25 ppm le 8 juillet 2017.

7.3.2.2 Des équipements qui ne sont pas tous aux normes de sécurité exigibles

Les engins de ramassage, de chargement et de transport des algues sont à la charge des entreprises sous-traitantes. Sont utilisés trois ensembles « tracteur-remorque » pour le ramassage, deux chargeurs et des camions-bennes équipés d'un système hydraulique d'ouverture de la porte arrière.

Deux contrôles des conditions de travail des entreprises agricoles sous-traitantes ont été mis en œuvre par la direction départementale du travail, en 2017 puis en 2019. Ils ont notamment mis en lumière l'importance des protections collectives dès lors que les algues ramassées ne sont plus de première fraîcheur ou que les tas de ressuyage régulièrement réapprovisionnés finissent par faire s'accumuler du « jus » d'algues.

L'inspecteur du travail a relevé que la cabine de pilotage de l'un des chargeurs ne disposait pas d'un système de filtrage adapté à l'épuration du H₂S⁷⁷ et ne pourrait plus être utilisé en l'état. Suite à ce contrôle, SBAA a demandé que le filtre incriminé soit changé avant le début de la saison 2020.

7.3.3 Les nécessaires améliorations

Pour l'inspection du travail, les procédures de gestion des algues doivent être revues sous l'angle de la responsabilité de tous les acteurs concernés et dans le cadre d'une démarche d'évaluation des risques « *en continu* ».

7.3.3.1 Des responsabilités partagées

Si les entreprises de travaux agricoles, qui interviennent directement sur le terrain, sont les premières concernées par les procédures de mise en sécurité des travailleurs, la chaîne de responsabilité doit être envisagée dans sa globalité, y compris pour les titulaires des marchés à qui il incombe de s'assurer des moyens de protection mis en œuvre par leurs sous-traitants. Il en va de même pour les services de l'agglomération qui doivent s'assurer du respect des mesures de sécurité prévues dans le cahier des charges. L'ordonnateur précise que « *l'agglomération renforce depuis 2019 son suivi sur le terrain, l'application des procédures et le respect des mesures de sécurité, via l'agent saisonnier présent auprès des entreprises durant les différentes opérations de prise en charge des algues vertes.* »

La mise en conformité du matériel de ramassage et de transport a un coût dont la prise en charge devra être clairement déterminée entre tous les acteurs concernés, lors du renouvellement du marché. Les services de l'État ont commandé à la Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) fin février 2020 une étude visant à faire un état des lieux du matériel utilisé et à évaluer sa conformité à la réglementation relative à la sécurité. Elle est également mandatée pour émettre des préconisations en matière de prévention collective et faire une estimation des adaptations du matériel nécessaire à la sécurité des personnels, ainsi que des coûts engendrés. Les résultats de cette étude pourront servir de base à la négociation des conditions du prochain marché, à l'horizon 2021.

⁷⁷ Le coût d'un filtre homologué est de 10 000 €. L'adaptation complète de la cabine coûte entre 50 000 et 60 000 €.

Selon l'ordonnateur, « *des tests d'étanchéité de cabine ont été réalisés avec la CARSAT en amont du démarrage de la saison 2020 et la vérification des références de filtres H2S a été réalisée par la DIRECCTE⁷⁸. Ces tests d'avant saison seront reconduits en 2021. Le coût d'équipement en matériel conforme vis-à-vis du risque d'exposition au sulfure d'hydrogène sera inclus dans le tarif de l'offre de service.* »

7.3.3.2 Une évaluation des risques à renforcer

Le guide des procédures actuellement en vigueur distingue clairement les mesures à prendre pour la prise en charge des algues fraîches et pour celles qui ne le sont plus ; or le processus de décomposition des algues est un continuum. À titre d'exemple, un contrôle de l'inspection du travail réalisé en 2019 a permis de détecter la présence de gaz toxique lors de la reprise d'un tas de ressuyage d'algues fraîches.

L'ordonnateur précise que « *l'évaluation des risques a été renforcée et fait l'objet d'un document partagé, transmis et co-signé par les différents opérateurs avant saison. La plus grande vigilance est prise sur le port des EPI⁷⁹ par les opérateurs et le respect des procédures prévues au Plan de Prévention des Risques. Par ailleurs, une réflexion est engagée pour améliorer la principale plateforme de ressuyage des algues vertes, en la relocalisant en vue d'optimiser le ressuyage des algues vertes et limiter leur dégradation.* »

7.3.3.3 La nécessaire élaboration d'un plan de secours en cas d'échouage exceptionnel

Un dysfonctionnement majeur en 2019 a montré les fragilités de la chaîne de prise en charge des algues vertes : des ulves en quantités trop abondantes sont arrivées à l'usine de traitement de Kerval qui s'est trouvée avec un volume supérieur à celui qu'elle a la capacité de traiter en 15 jours ; elles étaient de plus insuffisamment ressuyées⁸⁰ sur les plages avant transport, compte tenu des orages survenus dans la nuit suivant leur mise en tas.

Une telle situation, susceptible de se reproduire, implique la mise en place d'un plan d'urgence prévoyant les mesures à prendre en pareil cas. Les solutions à mettre en œuvre, qui impliquent nécessairement une pluralité d'acteurs, doivent être anticipées : un épandage exceptionnel, par exemple, nécessite une négociation en amont avec les propriétaires de terrains concernés ; ces terrains ayant pour vocation première la culture ou le pâturage, il est en effet difficilement envisageable de les solliciter à la dernière minute.

⁷⁸ Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi.

⁷⁹ Équipement de protection individuelle.

⁸⁰ Le ressuyage permet d'ôter l'humidité d'un milieu pour le sécher. Dans le cas des algues vertes ramassées, il intervient naturellement au bout de quelques heures si aucune humidité n'est apportée en supplément.

L'ordonnateur précise qu'un « *plan de secours a été mis en place en cas d'échouage exceptionnel : activé pour la première fois en 2019, il a été formalisé en juin 2020 par un protocole d'intervention pour le ramassage, transport et traitement des algues vertes. En cas de saturation de l'usine de Kerval, les solutions prévues sont l'épandage des algues vertes sur terres agricoles (en fonction de la disponibilité des terres suite aux récoltes) et le traitement par Olmix⁸¹. Ces deux voies peuvent servir de solutions temporaires, et conviennent pour des volumes limités.*

L'épandage agricole est réalisé effectivement après une organisation en amont avec la Chambre d'Agriculture et les exploitants agricoles, et présente plusieurs limites techniques (dates de disponibilité des parcelles, qualité des algues...). En l'absence de solution de traitement, il n'y a pas de ramassage et il est prévu la fermeture des plages. »

7.4 Les perspectives d'évolution de la prise en charge des algues vertes

7.4.1 Le ramassage en mer se heurte à des contraintes techniques

Cette technique apparaît séduisante au premier abord, les volumes d'algues encore présents dans la première centaine de mètres de la mer en automne ou à la fin de l'hiver constituant un socle de prolifération des ulves au printemps suivant. Mais, SBAA a mené, à l'automne 2017, des expérimentations qui se sont avérées peu concluantes.

Le ramassage des algues dans les premiers mètres d'eau se fait avec des engins qui peuvent ramasser 20 tonnes par heure, pendant 3 ou 4 heures maximum par jour, en se calant sur les marées ; or la baie de Saint-Brieuc est très vaste, avec des quantités d'algues dans le rideau d'eau pouvant être très importantes. De plus, au-delà de leur coût élevé, les engins de ramassage ont un impact négatif sur la préservation de l'environnement. Une expérience est toutefois renouvelée en 2020, visant à livrer jusqu'à 400 tonnes d'algues fraîches par semaine à une entreprise de biotechnologies ; le ramassage se fait à titre gracieux, le transport étant assuré par l'industriel lui-même.

Quant aux tentatives de ramassage en eau plus profonde, elles se sont avérées décevantes ; les algues ramassées restent gorgées d'eau et donc difficilement traitables par l'usine de Kerval.

7.4.2 Certaines zones d'échouage restent inaccessibles

Sur les espaces rocheux, l'intervention des engins mécaniques n'est pas possible ; l'intervention manuelle est coûteuse et peu productive. Les espaces naturels classés « sensibles » ainsi que les vasières ne sont pas non plus accessibles aux engins motorisés.

Les techniques de ramassage actuelles montrent aujourd'hui leurs limites. L'État a donc ouvert fin 2019 un appel à manifestation d'intérêt « *afin de faire émerger de nouvelles méthodes de ramassage des algues vertes fraîches avant leur décomposition, permettant d'améliorer les dispositifs actuels tout en ayant un impact le plus faible possible sur le milieu naturel.* »

Selon l'ordonnateur, un nouveau dispositif devrait être testé au courant de l'année 2021.

⁸¹ Entreprise spécialisée dans les solutions naturelles pour améliorer la nutrition des plantes et des animaux.

7.4.3 Les enseignements à tirer des échouages exceptionnels en 2019

Cette situation a mis en évidence des dysfonctionnements en matière de collecte et de traitement des algues vertes. SBAA devra donc prendre des mesures afin d'anticiper la survenue d'éventuelles nouvelles difficultés :

- En organisant avant chaque campagne de ramassage et de transport un point de situation avec l'ensemble des intervenants (État, Lamballe Terre et Mer communauté, syndicat mixte de Kerval-Centre-Armor, communes de Binic-Étables et de Saint-Quay-Portrieux) afin de se coordonner et de préparer un plan de secours opérationnel rapidement, le cas échéant ; l'ordonnateur précise à cet égard que « depuis 2020, les services de Lamballe Terre & Mer (LTM) participent aux réunions de préparation de saison organisées par SBAA. En 2020, deux réunions se sont ainsi tenues avec LTM, l'une avec les communes signataires de la convention et le Pays de Saint-Brieuc, et l'autre plus technique avec les entreprises de ramassage, transport et traitement des algues vertes et la responsable qualité-sécurité-environnement de SBAA. »
- En faisant appliquer de façon rigoureuse par ses prestataires la procédure de traçabilité des algues collectées, en vue de leur traitement dans des conditions satisfaisantes. L'ordonnateur précise à cet égard que la procédure existante a été renouvelée dans le cadre du marché de ramassage et de transport des algues vertes, conclu au titre de la période 2021-2025.

7.5 Une coopération à développer à l'échelle de la baie

Deux EPCI se partagent le territoire de la baie de Saint-Brieuc : SBAA et Lamballe Terre et Mer (LTM).

Carte n° 2 : Baie de Saint-Brieuc



Source : SBAA

Ils sont confrontés à la problématique des algues vertes sur leurs plages, dans des conditions géographiques et climatiques semblables. Si les échanges d'informations entre les deux sont quotidiens, aucune coopération opérationnelle n'est encore mise en place.

Les entreprises attributaires des marchés de ramassage et de transport des ulves ainsi que leurs sous-traitants sont identiques ; les marchés arrivent tous à échéance en 2021.

SBAA aurait tout intérêt à s'associer avec l'intercommunalité voisine dans le cadre d'un futur marché à passer en avril 2021 ; les prestations contractualisées pourraient être modulables en fonction des besoins identifiés sur le territoire de chacun des EPCI, d'autant que les algues s'échouent sur l'une ou l'autre des plages en fonction des marées et des courants ; à titre d'illustration, lorsque des algues envahissent la plage d'Hillion (SBAA), elles ne s'échouent pas sur celle de Morieux (LTM).

Selon l'ordonnateur, « la coopération opérationnelle s'est mise en place en 2020, via le déploiement d'un agent saisonnier sur le littoral de SBAA et de LTM touché par les échouages d'algues vertes. Par ailleurs, le prochain marché est passé en groupement de commande SBAA-LTM, ceci afin d'uniformiser les procédures de ramassage, transport, traitement des algues vertes pour les deux EPCI, et s'assurer de travailler avec les mêmes opérateurs. Chacune restera maître de son marché après attribution. »

Le périmètre du marché public pourrait être élargi aux communes balnéaires qui n'ont pas passé de convention avec SBAA pour la prise en charge des algues vertes échouées sur leurs plages, en prenant en compte leurs besoins spécifiques. L'ordonnateur indique toutefois qu'« à l'automne 2020, la proposition a été faite aux communes jusque-là non signataires de la convention de prestation de services SBAA-communes littorales : elles ont confirmé leur volonté de continuer à gérer elles-mêmes les échouages atteignant leurs côtes, avec un ramassage de type « balnéaire » (esthétique). »

Les équipements de ramassage et de transports des algues doivent permettre d'assurer la sécurité des personnels. Sachant que ces équipements sont utilisés au maximum cinq mois dans l'année, leur mise aux normes a un coût élevé pour les entreprises de travaux agricoles, qui sera répercuté dans les futures négociations. La mutualisation de ces coûts dans le cadre d'un marché unique pourrait être génératrice d'économies.

Au-delà de cet aspect opérationnel, SBAA est incitée à mener, en lien avec les acteurs concernés par cette thématique précédemment évoqués, une réflexion stratégique globale pour la prise en charge des algues vertes sur tout le territoire de la baie.

8 L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE « TRANSPORTS »

Seront examinés dans le cadre de ce rapport la stratégie mise en œuvre par SBAA et les moyens financiers mobilisés. Les modalités d'exploitation des transports collectifs, dont l'organisation est confiée à une société publique locale, « Baie-d'Armor transports », font l'objet d'un contrôle spécifique de la chambre.

8.1 Les caractéristiques géographiques et spatiales du territoire de SBAA

Le territoire de SBAA au 1^{er} janvier 2017 apparaît contrasté, avec des impacts notables sur l'organisation des déplacements. On observe une concentration de la population et de 70 % des emplois au sein de la ville centre et des quatre communes limitrophes ainsi qu'un important étalement urbain depuis une quinzaine d'années. Cette situation génère de nombreux déplacements « domicile-travail » sur le territoire de l'agglomération mais également vers l'extérieur : le nombre d'actifs occupés résidant sur le territoire de SBAA et travaillant à l'extérieur augmente de 2 % chaque année⁸².

Par ailleurs, une quarantaine d'établissements d'enseignement est implantée sur le territoire intercommunal ; leur impact est important sur les déplacements, SBAA exerçant la compétence « transports scolaires ».

Le ressort territorial de l'agglomération, autorité organisatrice de la mobilité, s'est étendu de 340 km² à compter de 2017 ; le réseau de transport dessert 33 800 habitants supplémentaires. Le diagnostic réalisé préalablement à l'adoption du plan de déplacement urbain -PDU- en vigueur fait état, en 2017 :

- D'une intermodalité entre les différents types de transport qui diminue avec l'éloignement de la ville centre, de liaisons de périphérie à périphérie insuffisantes et d'un manque de lisibilité des offres ainsi que des conditions d'harmonisation tarifaires ;
- D'une offre ferroviaire concurrentielle face à la voiture en termes de temps de parcours, mais avec une fréquentation en-deçà du potentiel de l'offre.

En matière environnementale, l'agglomération a fait le constat d'une détérioration de la qualité de l'air depuis 2014, 68 % des gaz à effet de serre étant émis par les moyens de transports routiers. Elle a adopté son *Plan climat-air-énergie territorial* (PCAET) le 26 septembre 2019, avec un objectif décennal de réduction des gaz à effet de serre à hauteur de 40 %.

⁸² Source Insee Déplacements domicile-travail 5 septembre 2019.

8.2 L'organisation des services

Le service de neuf ETP, piloté par un chef de service et son assistante est organisé en deux pôles :

- Un pôle « déplacements » de quatre agents, service commun à SBAA et à la ville de Saint-Brieuc⁸³, qui effectue par ailleurs, à la demande, des prestations de conseil pour les autres communes ;
- Un pôle « prospective et exploitation du réseau » de trois agents, essentiellement dédié aux relations avec la société publique locale Baie-d'Armor transports.

8.3 La mise en place d'une stratégie : les plans de déplacements urbains

Bien que non soumise à l'obligation d'établir un tel document⁸⁴, un premier plan a été adopté par SBA au titre des années 2006-2016 puis un second par SBAA, pour les années 2019-2028.

Le PDU constitue un document d'orientation et de planification décennale ; il a notamment pour objectifs le développement des transports collectifs et des moyens de déplacement les moins polluants, le renforcement de la cohésion sociale et urbaine, l'amélioration de l'accès aux transports publics des personnes à mobilité réduite, le renforcement de la sécurité des déplacements, ainsi que l'organisation d'une tarification et d'une billettique intégrées. Il doit être compatible avec le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADDET) d'une part et le schéma de cohérence territoriale (SCOTT), d'autre part.

Le SRADDET, voté par la région Bretagne fin novembre 2019, articule son troisième objectif, consistant à « *faire vivre une Bretagne des mobilités* », autour de cinq axes :

- *Mieux intégrer la mobilité dans les projets d'aménagement pour limiter les déplacements contraints ;*
- *Améliorer collectivement l'offre de transports publics et en assurer une bonne lisibilité ;*
- *Inventer et conforter les mobilités alternatives à la voiture solo et répondre aux besoins de toutes les typologies de territoires ;*
- *Conforter, dynamiser et animer les centralités urbaines, périurbaines et rurales ;*
- *Favoriser une nouvelle occupation des espaces rapprochant activités économiques, lieux de vie et de résidence*

Quant au SCOTT⁸⁵ du Pays de Saint-Brieuc, qui s'applique sur le territoire de 72 communes réparties sur deux EPCI, SBAA et Lamballe Terre et Mer, il prévoit d'organiser les déplacements et les services selon une logique de pôles urbains et touristiques, d'encourager l'intermodalité, de développer les moyens de déplacements « doux », d'intégrer les alternatives au « tout-voiture » dans les projets d'aménagement et de prendre en compte les infrastructures nécessaires au développement économique du territoire.

⁸³ 2 ETP sont facturés à la ville de Saint-Brieuc.

⁸⁴ Obligatoire pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants listées en annexe à l'arrêté du 28 juin 2016 pris pour l'application de l'article L. 1214-3 du code des transports et dont ne fait pas partie Saint-Brieuc.

⁸⁵ Le SCOTT présente, conformément à l'art. L.122-1 du code de l'urbanisme, « *les projets d'aménagement et de développement du territoire qui fixent les politiques d'urbanisme, de déplacements, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile.* »

8.3.1 Un premier plan dont la mise en œuvre a pris beaucoup de retard

8.3.1.1 Les orientations du premier PDU

Le premier PDU s'appuie sur deux principes directeurs :

- Le renforcement du cœur de la ville-centre à travers des actions en faveur des fonctions tertiaires et de l'habitat, en lien avec « *une politique foncière permettant la maîtrise de l'urbanisation* » ;
- Un meilleur équilibre entre les différents modes de déplacement, avec le développement de l'offre de transports collectifs en site propre ainsi que l'amélioration de la vitesse commerciale et de la régularité sur tout le réseau. Le PDU prévoit également « *de redonner une véritable place aux modes doux, vélo et marche à pieds et de les intégrer dans les projets d'aménagement et de construction.* » L'objectif est que, sur la durée du plan, les déplacements en voiture passent de 77 % du total à 66 %, les transports collectifs urbains de 6 % à 10 % et les modes de transports doux de 16 % à 23 %.

La déclinaison opérationnelle des grandes orientations

Ce plan a mis l'accent sur le développement de trois grands projets : le pôle d'échange multimodal (PEM), la réalisation d'une transversale est-ouest de transports en site propre (TEO) et le prolongement de la rocade urbaine. Le coût prévisionnel et le calendrier de réalisation s'établissent ainsi, pour les principales actions mises en œuvre :

- Développer et conforter l'offre en transports collectifs, pour un montant prévisionnel compris entre 21 et 36 M€, avec notamment la réalisation du projet TEO à l'horizon 2014 pour un coût de 15 à 30 millions d'euros ;
- Agir en faveur de l'intermodalité pour un coût de 1,55 million d'euros, avec la création d'un pôle multimodal à la gare SNCF et de parcs relais à l'horizon 2011, ainsi que l'homogénéisation des titres de transport d'ici à 2016. Cette estimation ne s'appuie pas, selon les dires de la collectivité « *sur une étude complète* » ;
- Renforcer la polarité centrale de l'agglomération à travers le cofinancement d'études et d'assistance à maîtrise d'ouvrage entre 2008 et 2016, pour un montant de 30 000 € ;
- Développer l'usage des modes doux pour un coût prévisionnel de 120 000 € jusqu'en 2016 ;
- Réguler la circulation automobile, diminuer les nuisances sonores et améliorer la sécurité pour un montant de 330 000 € sur toute la durée du PDU ;
- Améliorer l'accessibilité des transports pour un coût de 160 000 € en 2006 ;
- Articuler la mobilité des salariés d'entreprises, des scolaires et des marchandises pour un coût prévisionnel de 110 000 €.

Le montant total prévisionnel de ce plan reste très approximatif, dans une fourchette allant de 24 à 39 M€ ; son coût et son calendrier de réalisation n'ont pas fait l'objet d'études approfondies. Son suivi et son évaluation sont prévus, à hauteur de 700 000 € ; aucun indicateur d'évaluation n'a toutefois été précisément défini.

8.3.1.2 Le bilan de réalisation

Aux termes de l'article L. 1214-8 du code des transports, « *le plan de déplacements urbains fait l'objet d'une évaluation tous les cinq ans et, le cas échéant, est révisé.* »

Compte tenu du caractère approximatif des estimations relatives au premier PDU, il est impossible d'en faire un bilan fiable. Les services de SBAA précisent à cet égard que « *le document réalisé en 2017 permet d'identifier un bilan globalement positif du précédent PDU mais s'appuyant sur des actions aux portées inégales et aux effets difficilement mesurables selon les thématiques. L'analyse financière des actions menées reste parfois sommaire.* »

Le bilan présenté devant le conseil d'agglomération du 20 septembre 2018 comporte peu d'éléments de réalisation chiffrés, et les indicateurs de résultat ne sont pas toujours renseignés. Parmi les éléments positifs, la collectivité met notamment en avant l'augmentation de la part des modes de déplacement doux, l'amélioration quantitative et qualitative de l'offre de transports en commun, le développement de l'intermodalité, ainsi que l'intégration des enjeux de mobilité dans les politiques publiques. Plusieurs échecs sont recensés, mais leurs causes ne sont pas suffisamment analysées ; on peut citer par exemple :

- Le retard de réalisation des aménagements structurants, singulièrement le TEO ;
- Des objectifs d'augmentation de la part modale des transports en commun non atteints ;
- Un retard important dans le développement des déplacements en vélo ;
- Un manque de cohérence des actions engagées en matière de circulation routière ;
- Une faible déclinaison opérationnelle des objectifs environnementaux.

Le suivi des réalisations n'a pas été mis en place faute de l'installation d'un observatoire et de données disponibles ; selon les services de SBAA « *il a été constaté lors du bilan du PDU une absence de suivi global de la procédure du PDU. Un groupe de travail chargé de l'évaluation a été mis en place en 2008 mais n'a pas débouché sur une application concrète.* »

Le tableau ci-dessous, tiré du bilan publié par l'agglomération, illustre toutefois la légère augmentation de la part des déplacements en voiture, la faible évolution de celle des transports en commun et la diminution de celle des modes de déplacements « doux » :

Tableau n° 36 : Évolution 2013-2016 de la part des déplacements « domicile –travail » au sein des communes de SBA, avec une extension des calculs sur les 32 communes qui intégreront SBAA en 2017

SBA	Évolution des parts modales sur 13 communes			Évolution des parts modales sur 32 communes		
	2006	2013	Evol°	2006	2013	Evol°
Voiture	84,2 %	84,5 %	+0,3pts	85,4%	85,9 %	+0,5 pts
Transports en commun	5,1 %	5,4 %	+0,3pts	4,4 %	4,5 %	+0,1 pts
Marche	6,7 %	6,3 %	-0,4pts	6,4 %	6 %	-0,4 pts
Deux roues	3,9 %	3,8 %	-0,1pt	3,8 %	3,5 %	-0,3 pts

Source : SBAA bilan du PDU 2006-2016.

Une telle situation compromet les objectifs qui avaient été fixés par ce premier plan à l’horizon 2020, soit une évolution de la part « transports en commun » de 6 % à 14 % du total des déplacements et une augmentation de la part « vélos » de 1 % à 5 %.

Ainsi, la part du vélo par rapport à l’ensemble des déplacements est d’un peu plus de 3 %. Un schéma directeur cyclable avait été adopté par délibération du conseil d’agglomération en date du 8 décembre 2009 ; il prévoyait, sur un parcours de 60 kilomètres, la réalisation de 22 liaisons d’intérêt intercommunal. L’état des lieux réalisé en 2017 dans le cadre du diagnostic préalable à l’élaboration de l’actuel PDU illustre le retard pris par la déclinaison opérationnelle de ce schéma :

Tableau n° 37 : État des lieux du schéma directeur cyclable

Commune	SDC			Avancement 2016	
	A améliorer	A créer	Total	Réalisé	Restant
Hillion	1,4	6,2	7,6	1,8	5,8
Langueux	0,0	5,0	5,0	2,4	2,7
Plérin	0,6	4,9	5,6	2,5	3,0
Ploufragan	3,9	5,9	9,8	1,8	8,0
Pordic	0,3	4,0	4,3	1,8	2,5
Saint-Brieuc	4,0	15,8	19,7	4,9	14,8
Trégueux	0,7	4,7	5,3	3,1	2,3
Yffiniac	0,8	3,1	3,9	0,2	3,7
Total	11,7	49,6	61,3	18,5	42,8

Source : Diagnostic préalable au PDU 2019-2028

Un service de prêt de vélos a été mis en place à l’échelle de l’agglomération avec une multiplication par trois du parc disponible entre 2012 et 2015 (95 vélos), géré par l’office du tourisme jusqu’en 2018 puis par la SPL Baie-d’Armor transports à compter du 1^{er} janvier 2019.

8.3.2 Un deuxième plan ambitieux

Si la part des déplacements en voiture reste prépondérante à l’horizon 2030, l’ambition de ce plan est d’en réduire l’évolution ; cette part passerait de 69 % à 65 % tandis que celle des transports en commun évoluerait de 5 % à 7 % et celle du vélo de 2 % à 4 %. Le développement de l’intermodalité des transports, entendue comme l’utilisation de plusieurs modes de transport successifs pour un même déplacement, doit contribuer à ces évolutions.

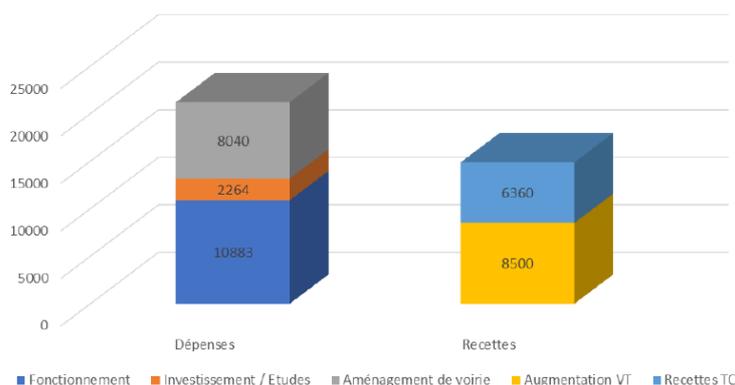
Après une période de concertation avec la population, SBAA a adopté le 19 décembre 2019 un nouveau PDU au titre de la période 2019-2028 ; elle s'y engage sur une trentaine d'objectifs, répartis en six thématiques :

- Accompagner la restructuration du réseau TUB (transports urbains briochins) dans le cadre du projet de transversale est-ouest (TEO) avec notamment le renforcement de l'axe de déplacement nord-sud, le développement du réseau périphérique et l'augmentation du nombre des parcs-relais⁸⁶ ;
- Développer les solutions intermodales, avec la finalisation du grand projet de pôle d'échange multimodal à la gare SNCF et la création de cinq pôles d'échanges supplémentaires en deuxième couronne de l'agglomération, intégrant des aires de covoiturage ;
- Accroître la pratique du vélo et améliorer la sécurité des usagers ;
- Diminuer le stationnement sur l'hyper centre et étendre le secteur piétonnier ;
- Anticiper le bouleversement des circulations induit par la rocade ; limiter le trafic de transit en milieu urbain ; prendre en compte les impacts environnementaux ;
- Accompagner la mise en œuvre du PDU à travers la création d'un comité de concertation avec les usagers et la mise en place d'un programme de suivi des actions mises en œuvre.

Le nouveau PDU prévoit l'extension du schéma directeur cyclable au nouveau territoire, la mise en sécurité des cyclistes aux intersections routières, le développement de l'offre de stationnement sécurisé, ainsi que l'augmentation du parc de location de vélos. Le coût de ces actions s'élève à un peu plus d'1 M€ par an.

Les 34 fiches actions annexées au PDU intègrent le coût prévisionnel, le calendrier de mise en œuvre ainsi que des indicateurs d'évaluation quantitatifs. Le coût de ce plan est estimé à 23 M€ –hors travaux sur les infrastructures routières- dont la moitié concerne des dépenses de fonctionnement. Ces dernières devraient être financées grâce à des recettes supplémentaires générées par l'exploitation du réseau de transport collectif et par l'augmentation progressive du montant du « versement transport » émanant des communes-membres, le taux cible étant fixé à 1,6 % à horizon 2022. SBAA a en effet, par délibération du 27 avril 2017, décidé d'harmoniser à la hausse le taux de cette taxe avec un lissage sur quatre ans.

⁸⁶ SBAA dispose actuellement sur son territoire de neuf aires de covoiturage et de huit points d'arrêts de transports collectifs intégrant des points de stationnement pour les vélos.

Tableau n° 38 : Estimation du coût global du PDU sur la période 2020-2029

Source : document d'approbation du PDU.

Enfin, si chacune de ces fiches actions propose des indicateurs de réalisation quantitatifs, le PDU dans son ensemble ne prévoit pas d'évaluation qualitative des actions menées. Les services ainsi que l'ordonnateur en conviennent et précisent que la mise en place d'une telle évaluation sera confiée à un comité de suivi, avec l'aide d'un observatoire des mobilités : « *Le PDU prévoit la mise en place d'un comité de suivi regroupant élus et partenaires institutionnels (32 Communes, Conseil Départemental, Région Bretagne) ou thématiques (Baie d'Armor Transports, Office du Tourisme, Associations, représentants des principaux établissements scolaires et PDE/PDIE...).* »

De manière complémentaire, un groupe de citoyens sera créé : ces 2 instances assureront l'évaluation des actions proposées [...]. Un observatoire des mobilités sera également mis en place [...] il aura pour mission de collecter les différentes données auprès des acteurs déplacements impactant le territoire, de réaliser des enquêtes ou comptages pour évaluer les incidences des actions mise en place, et de produire un bilan annuel des actions du PDU. »

8.4 La gestion comptable, budgétaire et financière

8.4.1 L'autonomie financière du budget « transports urbains »

Sont notamment retracés dans ce budget les investissements de SBAA en matière d'infrastructures routières et, en fonctionnement, les flux financiers inhérents à l'exploitation du service de transports urbains confiée à la société publique locale (SPL) Baie-d'Armor transports. SBAA encaisse ainsi et retrace dans les comptes de ce budget annexe toutes les recettes d'exploitation (3,5 M € en 2019) ainsi que celles issues du versement transport (18M€ en 2019).

L'intégralité des 15,2 M€ de recettes de fonctionnement de la SPL⁸⁷ provient de SBAA, en application d'un contrat « d'obligation de service public ».

SBAA finance par ailleurs tous les investissements nécessaires à l'exploitation du service de transports urbains (dépôt des bus, locaux administratifs et matériel roulant).

Le contrat d'obligation de service public (OSP) conclu entre SBAA et « Baie d'Armor transport » est un contrat de quasi-régie puisqu'il remplit les trois critères prévus aux articles L. 3211-1 à L. 3211-5 du code de la commande publique : « *le pouvoir adjudicateur exerce sur la personne morale concernée un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services ; la personne morale contrôlée réalise plus de 80 % de son activité dans le cadre des tâches qui lui sont confiées [...] par le pouvoir adjudicateur qui la contrôle ; la personne morale contrôlée ne comporte pas de participation directe de capitaux privés [...].* »

La SPL Baie-d'Armor transports fonctionne comme une quasi-régie de SBAA ; il s'agit donc d'une gestion directe, qui a vocation à prendre la forme juridique d'un service public industriel et commercial (SPIC). Dès lors, le budget annexe qui retrace ses recettes et ses dépenses est soumis à une obligation d'autonomie financière, laquelle se traduit par le fait de disposer de son propre compte au Trésor, compte dont dispose d'ailleurs chacun des autres SPIC de la collectivité.

Recommandation n°10 : doter le budget annexe « transports » d'un compte au Trésor

8.4.2 Le taux de réalisation budgétaire

Le taux de réalisation du budget primitif n'appelle pas de remarques particulières en fonctionnement, excepté le fait qu'en 2018, 9,8 M€ de dépenses ont été budgétées au chapitre « 65 autres charges de gestion courante » quand seulement 1,01 M€ ont effectivement été mandatés sur ce chapitre, d'où un taux de réalisation de 10 %. SBAA inscrit au chapitre 65 les subventions d'investissement correspondant à sa participation aux opérations sous maîtrise d'ouvrage des communes ; or, les travaux correspondants ont pris beaucoup de retard. En recettes, on peut également relever un taux exceptionnellement élevé au chapitre « 74 Subventions d'exploitation » liée au versement de 1,3 M€ par la région, non prévu au budget primitif.

Pour les dépenses d'investissement en revanche, les taux de réalisation sont très bas. Ainsi, 2,3 M€ ont été inscrits au chapitre 21 du budget primitif quand 1,4 M€ seulement ont été mandatés en 2018, conduisant à un taux de réalisation du BP de 63 %.

⁸⁷ En 2019, 15,8 M€ si l'on inclut la comptabilisation des transferts de charges.

S'agissant du compte de dépenses d'opération pour compte de tiers, sur les 17 M€ prévus initialement, seuls 6,5 M€ ont été mandatés. Sur celui de recettes d'opération pour compte de tiers, le niveau de réalisation est à peine supérieur, tout en portant sur des sommes similaires.

Concernant le taux d'exécution du budget définitif, en fonctionnement, les remarques sont similaires. On constate, en 2018, un écart important entre la prévision de recettes ajustée figurant au chapitre 74 à hauteur de 1,4 M€ et les 1,8 M€ effectivement comptabilisés (avec un taux d'exécution de 132 %). » Cet écart correspond, selon l'ordonnateur, au paiement du solde d'une subvention de la région, soit 340 150 € dus au titre de l'année 2017 et versés en 2018. »

Tableau n° 39 : Taux d'exécution du budget définitif (CA / (BP + DM))

Domaine	Section	Chapitre	2017	2018
Dépenses	Fonct.	11	96,90%	97,30%
		12	99,90%	100,00%
		65	66,40%	10,20%
		66	98,40%	99,40%
		67	45,90%	78,50%
	Inv.	16	98,10%	99,90%
		20	34,30%	56,80%
		21	34,30%	53,40%
		23	41,10%	65,00%
		458104	32,60%	34,10%
Recettes	Fonct.	70	101,70%	110,90%
		73	98,80%	100,20%
		74	67,40%	132,40%
	Inv.	13	84,90%	4,10%
		16	55,30%	29,50%
		458204	41,10%	45,20%

Source : CRC.

En investissement, la faiblesse des taux de réalisation, en dépenses comme en recettes, témoigne d'un manque de rigueur et de sincérité dans les prévisions budgétaires ; le budget primitif pour 2018 a pourtant été ajusté par décision modificative du 18 décembre 2018, treize jours avant la fin de l'année.

Tableau n° 40 : Écart entre prévision et réalisation pour le budget transports (exercice 2018 en €)

Domaine	Chapitre	Libellé	Budget définitif (BP + DM)	Compte administratif
Dépenses	21	Immobilisations corporelles	2 647 577	1 413 951
	23	Immobilisations en cours	15 189 598	9 869 092
	458104	Opération c/ tiers ⁸⁸ n° 458104	19 112 188	6 520 413
Recettes	13	Subventions d'investissement	2 508 000	102 200
	16	Emprunts et dettes assimilées	16 955 728	5 000 000
	458204	Opération c/ tiers n° 458204	19 640 800	8 870 677

Source : états de consommation des crédits.

Sans sous-estimer les difficultés de gestion financière liées à un important programme d'investissement faisant appel à des tiers, le manque de fiabilité des prévisions budgétaires est donc relevé.

⁸⁸ Les opérations pour compte de tiers ont été réalisées dans le cadre de conventions de maîtrise d'ouvrage unique Ville + Agglo pour les projets PEM et TEO.

8.4.3 La gestion financière

La capacité d'autofinancement nette du budget « transports » augmente ; elle représente, en 2018 comme en 2019, 20 % des produits de gestion.

Tableau n° 41 : Évolution de la capacité d'autofinancement

en €	2017	2018	2019
CAF brute	3 383 815	5 418 019	6 758 686
- Annuité en capital de la dette	510 967	870 179	1 129 390
= CAF nette ou disponible	2 872 847	4 547 840	5 629 296

Source : comptes de gestion.

8.4.3.1 Le financement du fonctionnement

Tableau n° 42 : Recettes de fonctionnement du budget transports (en €)

Rubrique	2017	2018	2019	
70	Produits des services	3 310 331	3 711 346	3 929 859
7061	Transports de voyageurs	3 156 963	3 612 423	3 892 976
73	Versement transport	15 986 886	15 888 626	18 037 528
74	Dotations	637 412	1 828 392	1 844 436
75	Autres produits ⁸⁹		476 013	125 395
77	Produits exceptionnels	202 905	347 090	498 501
777	Quote part subv invst virée au résultat	191 978	219 835	226 649
791	Transfert de charges d'exploitation	10 291 753	868 120	3 322 948
Total		30 429 288	23 119 586	27 758 667

Source : comptes de gestion.

Tableau n° 43 : Dépenses de fonctionnement du budget transports (en €)

Rubrique	2017	2018	2019	
60	Achats	9 670	9 562	3 675
61	Services extérieurs	15 034 641	15 353 782	15 780 373
611	Sous-traitance	14 941 108	15 276 598	15 711 500
62	Autres services extérieurs	523 933	409 067	586 479
6215	Pers affecté par collectivité rattach	204 569	223 500	287 490
63	Impôts et taxes	23 753	22 358	27 681
64	Personnel	544 183	368 604	291 950
65	Autres charges de gestion courante	10 441 472	1 011 805	3 677 170
66	Charges financières	165 389	180 628	260 354
67	Charges exceptionnelles	111 246	294 462	154 577
68	Dot. Amort. Prov	2 382 750	2 207 335	2 271 804
Total		29 237 036	19 857 603	23 054 064

Source : comptes de gestion.

En 2017, d'importantes charges (plus de 10 M€ au compte 657) concernent le financement des travaux nécessaires à la réalisation d'un pôle d'échanges multimodal et de voies de circulation des bus en site propre. Une grande partie de ces travaux a été effectuée sous convention de mandat. Dans ce cadre, les dépenses sont imputées au compte 4581 et les recettes au compte 4582.

⁸⁹ Compte 753 « Compensation liée au relèvement du seuil » essentiellement

L'agglomération finançant une partie de ces opérations sous mandat, l'imputation se fait sur le compte 674 « Subventions exceptionnelles ». Une telle subvention, qui ne peut être amortie, est étalée sur douze ans⁹⁰ en utilisant les comptes *ad hoc* (791 « Transfert de charges d'exploitation » et 481 « Charges à étaler »).

Tableau n° 44 : Opérations budgétaires débitrices sur le compte 4818 (en €)

Exercice	Transports
2017	10 291 753
2018	868 120
2019	3 322 948

Source : balances des comptes.

L'instruction comptable M4 dispose que « le compte 4818 « Charges à étaler » ne peut être utilisé que sur autorisation conjointe des ministres chargés du budget et des collectivités locales. ». L'impossibilité réglementaire d'étaler les charges sans cette autorisation est rappelée.

8.4.3.2 Le financement des investissements

Tableau n° 45 : Le financement des investissements (en €)

en €	2017	2018	2019
= CAF nette ou disponible	2 872 847	4 547 840	5 629 296
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	816 271	14 614	791 191
+ Subventions d'investissement	975 000	102 200	434 561
+ Produits de cession	0	0	10 000
= Recettes d'inv. hors emprunt	1 791 271	116 814	1 235 752
= Financement propre disponible	4 664 118	4 664 654	6 865 048
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	172,4%	42,4%	52,1%
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 705 856	11 011 789	13 168 458
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0
- Participations et inv. financiers nets	-1 300 000	0	0
- Charges à répartir	10 291 753	868 120	3 322 948
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-7 033 491	-7 215 255	-9 626 358
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	3 520 893	2 350 264	-6 277 016
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-3 512 598	-4 864 991	-15 903 373
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	8 000 000	5 000 000	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	4 487 402	135 009	-15 903 373

Source : comptes de gestion.

Le financement propre disponible couvre la totalité du montant des dépenses d'équipement en 2017 et la moitié les années suivantes. Le fonds de roulement devient négatif en 2019 :

Tableau n° 46 : Évolution du fonds de roulement du BA « transports »

	2017	2018	2019
Ressources stables	51 859 022	59 201 702	63 783 620
Emplois immobilisés	46 931 637	54 087 371	74 572 663
Dont Immobilisations en cours nettes des immos reçues	19 845 598	28 917 395	41 440 490
Dont Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers	1 652 570	-697 694	5 579 322
= Fonds de roulement net global (E-F)	4 927 385	5 114 331	-10 789 043

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

⁹⁰ La durée de 12 ans est déduite du rapport entre le solde débiteur du 481 et les opérations budgétaires créditrices de l'année.

L'endettement du budget « transports » augmente de façon conséquente et régulière à partir de 2016, en lien avec le financement des deux grands projets d'aménagement urbain :

Tableau n° 47 : La situation de l'endettement (en €)

Principaux ratios	2016 <i>Pour mémoire</i>	2017	2018
Annuité en capital de la dette	360 967	510 967	870 179
+ Charge d'intérêts et pertes nettes de change	149 692	165 389	179 904
= Annuité totale de la dette	510 660	676 356	1 050 082
Encours de dette au 31 déc.	10 677 870	18 166 903	22 296 724
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	2,3	5,4	4,1

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

8.4.4 La gestion des régies liées à l'exploitation du réseau de transport briochin

Afin d'encaisser les recettes liées à l'exploitation, confiée à la société publique locale « Baie d'Armor Transport » (BAT), des activités de transport sur le territoire de l'agglomération, deux régies ont été constituées, par SBA puis SBAA, auprès de BAT : l'une pour les recettes commerciales et publicitaires ; l'autre pour les amendes⁹¹. En 2019, la première a représenté 3,558 M€ d'encaissements (dont 50 000 € pour la publicité), et la seconde 6 498 €.

Il apparaît que le périmètre de chacune de ces régies n'est pas identique à ce que prévoit le contrat d'obligation de service public signé entre l'agglomération et la société publique locale BAT.

Une mise en cohérence entre les dispositions contractuelles et la pratique devra donc être opérée afin d'assurer une meilleure lisibilité du fonctionnement de ces deux régies.

8.4.4.1 La régie des amendes

Une régie de recettes a été instituée le 5 mars 2013 en vue du recouvrement des amendes infligées sur le réseau de transport public. L'arrêté de constitution prévoit l'intervention de mandataires (agents de guichet) ; 23 sont nommés à ce titre par SBAA en sus de la régisseuse. Cette régie a été modifiée à deux reprises, notamment le 7 janvier 2017, pour prendre acte de l'évolution du périmètre de transport urbain.

⁹¹ Une régie de recettes permet à un régisseur d'encaisser, à la place du comptable public, les recettes énumérées dans l'acte constitutif de la régie, pour le compte de la collectivité.

8.4.4.2 La régie des recettes issues de l'exploitation du réseau de transport public

La création de la régie

La communauté d'agglomération, propriétaire des recettes liées à l'exploitation du réseau, a ouvert une régie pour l'encaissement du produit de la vente des titres de transport et des recettes accessoires de publicité, conformément à la réglementation. Créée par arrêté du 25 avril 2013, elle a été transformée en régie de recettes et d'avances en février 2016 pour permettre le paiement du « remboursement auprès des usagers de titres de transports ».

Un arrêté du 7 janvier 2017 établit le montant maximum de l'encaisse à hauteur de 250 000 €, montant porté à 350 000 € pour les mois d'août à octobre. » L'essentiel du recouvrement des titres de transport -soit près de 75 %- s'effectue par le biais de cette régie.

L'avenant n°1 au contrat d'OSP précise que « *la SPL BAT met à disposition de l'autorité organisatrice des moyens techniques et humains pour assurer la gestion de la régie.* ». C'est donc du personnel de BAT qui assure la gestion d'une régie créée par l'agglomération. Deux personnes, représentant 1,8 ETP y sont affectées (1 ETP de régisseur et 0,8 ETP d'assistant comptable).

La nécessité de mettre à jour les clauses contractuelles de délivrance des titres

Les modalités de l'encaissement des e-recettes ne sont pas prévues au contrat d'OSP ni détaillées dans son annexe 6 qui leur est dédiée. De plus, cette annexe indique à tort que les régisseurs sont autorisés à recouvrer des recettes « *en provenance des CCAS des communes de l'agglomération, des associations, des mairies, des établissements scolaires...* » En effet, les acquisitions de titres de transport par ces organismes publics donnent lieu à émission directe d'un titre de recettes par SBAA, sans passer par la régie.

Une mise à jour des procédures de recouvrement par un avenant au contrat d'OSP s'avère donc nécessaire.

Le détournement de fonds

Le régisseur en poste pour le compte de SBAA, également directeur financier de BAT à compter de décembre 2012, a détourné des comptes de cette régie la somme de 47 687 € entre les mois de juillet 2014 et juin 2015, soit une moyenne de près de 4 000 € par mois. Il a été licencié par BAT en novembre 2015. Une plainte a été déposée par SBAA en décembre 2015.

Le montant détourné, porté au débit du compte 429 « déficits et débits des régisseurs » en 2017, apparaît soldé dans les comptes en mars 2020 ; il a en effet été remboursé par l'intéressé.

Les conséquences de cette malversation sur la sécurisation des procédures

Un audit de la DGFIP des Côtes-d'Armor réalisé en 2019 évoque « une situation assainie » et porte « une appréciation globalement satisfaisante sur le fonctionnement quotidien de la régie ».

Parmi les quatre préconisations faites, seule la première a été suivie d'effet : un arrêté conjoint pris par le comptable public et la présidente de SBAA le 20 décembre 2019 reprend ses différents éléments. Les autres recommandations devront être mises en œuvre.

Tableau n° 48 : Audit DGFIP – actions préconisées

N°	ACTIONS À METTRE EN ŒUVRE	ACTEURS
1	Revoir l'acte de constitution de la régie en : – précisant qu'il s'agit d'une régie prolongée de recettes et d'avances ; – indiquant le délai pendant lequel la régie peut gérer elle-même les défauts de paiement ; – remplaçant la mention « fonds de caisse » par la mention « avances » ; – complétant l'article relatif aux recettes perçues par la régie des « frais de gestion de dossier » en cas d'impayé ; – retirant des actes les adresses personnelles du régisseur et des mandataires (à communiquer au seul comptable dans un document annexe).	Ordonnateur
2	Poursuivre ou mettre en place un dispositif de contrôles inopinés réguliers (au moins une fois par an) tant par le régisseur que par l'ordonnateur et informer le comptable assignataire de leurs résultats.	Régisseur/ Ordonnateur
3	– S'assurer que le régisseur puisse accéder aux différents compartiments de coffre même en l'absence des agents à des fins de contrôle – Changer régulièrement la combinaison du coffre-fort de la sous-régie (notamment après le départ d'un mandataire).	Régisseur
4	Retirer les espèces appartenant à la BAT du coffre-fort de la régie.	Régisseur

Source : DGFIP.

8.4.4.3 La nécessité de sécuriser les procédures des régies

Les personnels de l'agence commerciale disposent d'un guide à caractère technique (comment mettre en place un prélèvement, remplir un formulaire d'abonnement, etc.).

La régisseuse et son adjointe se sont dotées de procédures rédigées sur des feuilles volantes parfois manuscrites (dégagement des amendes, régularisation des impayés au Trésor Public, etc.).

Il n'existe donc pas de guide de procédures expliquant le fonctionnement de la régie, et définissant les acteurs, le suivi du cheminement des flux financiers, les aspects calendaires ainsi que les modalités de contrôle de ce fonctionnement : autocontrôle interne par les régisseuses et contrôle de l'ordonnateur comme du comptable public. Ce support de travail devra être mis en place et partagé par tous les acteurs concernés.

La rédaction de guides de procédures, pour la régie des recettes d'exploitation comme pour celle des amendes, permettrait de gagner en lisibilité et de mieux encadrer le travail des différents agents concernés ; elle sera de nature à sécuriser les procédures déjà opérationnelles ou restant à mettre en place.

Par ailleurs, la régie encaisse directement la recette des ventes de tickets à BAT, aux sous-traitants et aux dépositaires. S'agissant de la boutique en ligne, le prestataire verse les sommes collectées une fois par jour sur le compte de la régie ; cette même procédure a été retenue pour les ventes de e-tickets. La régie encaisse donc des règlements provenant de différentes sources, effectués selon des moyens divers. Le suivi de ces recettes est consolidé via un formulaire Excel qui correspond à une extraction du logiciel de billetterie de l'exploitant ; ce document est transmis chaque mois au comptable ainsi qu'à l'ordonnateur.

Ce mode de consolidation apparaît de nature à fragiliser la sécurité du suivi financier.

L'intérêt de doter une régie de cette importance d'un logiciel de gestion permettant la consolidation informatique de l'ensemble des opérations de recettes est donc souligné.

Recommandation n° 11 : Mettre en œuvre dans les plus brefs les mesures préconisées par l'audit de la DDFIP des Côtes-d'Armor, portant sur la sécurisation de la régie des recettes issues de l'exploitation du réseau de transport public.

Recommandation n° 12 : Sécuriser la gestion de la régie de recettes des transports urbains, notamment à travers la rédaction d'un guide de procédures et l'acquisition d'un logiciel permettant la consolidation des recettes.

8.5 Les grands aménagements urbains en faveur des transports collectifs

Deux grands équipements structurants ont vu le jour au cours de la période sous-revue ; ils correspondent à la volonté des élus communautaires de promouvoir l'intermodalité entre les différents types de déplacement et de développer les transports en commun.

8.5.1 Le pôle d'échanges multimodal de la gare de Saint Briec – PEM-

Tableau n° 49 : Plan de masse du projet PEM



Source : annexe n° 2 au contrat de pôle.

8.5.1.1 Une chronologie du projet difficile à suivre

Une étude préalable au projet a été engagée fin 2007 avec pour objectif « *de connecter et de développer de manière optimale les différents modes de transports et particulièrement les transports en commun, dans une logique de développement durable.* »

Validé le 30 novembre 2010 par le comité de pilotage⁹² ce projet de pôle prévoit le réaménagement de la gare avec la création d'une passerelle passant au-dessus de la voie ferrée, l'aménagement de larges parvis et la création d'un parking de 500 places. Il s'insère dans un plan de déplacement donnant la priorité aux transports en commun côté Nord et aux véhicules légers côté Sud. La gare routière est accueillie sur le périmètre Nord desservi par le projet de transport en site propre « TEO » ; des aménagements cyclables sont prévus.

Dans une délibération du 6 octobre 2011, le projet est phasé en deux temps :

- *La réalisation des aménagements « Sud » et d'une passerelle en 2012-2014 ;*
- *La poursuite des aménagements « Nord » et ferroviaires de 2014 à 2017.* »

⁹² Ce comité est composé des 7 co-maîtres d'ouvrage que sont l'État, le Département, la Région, Saint-Briec Agglomération, Réseau Ferré de France, SNCF et la Ville de Saint-Briec.

Cette même délibération valide le principe d'un contrat de pôle par lequel « les cosignataires s'engagent à réaliser de manière concertée le projet de pôle d'échanges multimodal et les opérations urbaines associées » ainsi que celui d'une convention de maîtrise d'ouvrage unique « Ville et agglomération » désignant SBA pour coordonner les opérations. Son coût est alors estimé à 24,5 M€, dont le financement était ainsi réparti :

Tableau n° 50 : Estimation initiale du PEM (2011 en € HT)

État	2 560 000
Région	4 660 000
Département	1 200 000
Ville / Agglo ⁹³	13 672 000
SNCF	1 000 000
RFF	1 367 000
Total	24 459 000

Source : délibération du 6 octobre 2011

Une délibération du 18 décembre 2014 précise que « suite à des aléas techniques imprévus⁹⁴ [...] il est proposé de substituer au parking enterré (au coût estimé au stade « avant-projet à 4 852 000 € HT), initialement prévu, un parking aérien (au coût estimatif de 5 120 000 €) ». Il paraît surprenant que le coût prévisionnel d'un parking aérien soit supérieur à celui d'un parking en sous-sol.

L'entreprise chargée de la démolition de la passerelle fait état de difficultés dans la réalisation des travaux « imputables en partie à la maîtrise d'ouvrage : un commencement des travaux décalé, des plages horaires de travail de nuit réduites par la SNCF à 4h30 au lieu des 5 heures prévues initialement, une non connaissance de la présence d'un aqueduc au pied de pile n°3 de la passerelle à démolir. » Par délibération du 1^{er} décembre 2016, les élus autorisent le président à signer un protocole d'accord transactionnel avec la société Occamat pour un montant TTC de 50 534 €. En contrepartie, la société s'engage « à ne pas tenter d'action contentieuse contre Saint-Brieuc Agglomération ».

Par deux délibérations des 27 octobre et 22 décembre 2016, le projet PEM est ensuite scindé en deux : les travaux sur le parvis « Nord » intégrés dans un PEM « gares » pour un montant prévisionnel de 5 M€ HT et ceux du parvis « Sud » intégrés dans le PEM « aménagements urbains ».

⁹³ La ville et l'agglomération se sont entendues sur une participation pour la première phase à hauteur de 40 % pour la Ville et 60 % pour l'agglomération. Cette participation inclut le financement du déplacement du local Télécom pour 3 M€.

⁹⁴ Présence d'eau souterraine mise en évidence dans le rapport du géotechnicien.

Par délibération du 19 décembre 2019, le projet (*PEM global, y compris les achats fonciers et immobiliers mais hors opérations annexes*) est évalué à 37,8 M€ HT, sans que soit détaillée à l'attention des élus la nature et le montant des opérations complémentaires programmées. Le tableau ci-dessous fait état du financement prévisionnel de la totalité du projet (hors opérations annexes), sous maîtrise d'ouvrage « SBAA » d'une part et « SNCF » d'autre part.

Tableau n° 51 : Estimation 2019 du PEM en M€ HT

Opérations sous maîtrise d'ouvrage SNCF	13,0
Aménagements urbains sud	5,7
Passerelle	5,0
Parc de stationnement	6,4
Aménagements urbains nord	7,7
Total	37,8

Source : délibération du 19 décembre 2019

Au premier janvier 2020, ce projet est estimé à 42,05 M€, soit 10,29 pour le PEM « Gares » et 31,76 pour le PEM « aménagements urbains »⁹⁵.

Sur la forme, il est très difficile de suivre l'évolution de ce projet, les tableaux communiqués n'ayant pas tous le même périmètre opérationnel et financier. Sur le fond, les augmentations successives s'expliquent notamment par l'achat de foncier, la construction d'une maison du vélo, la construction d'un parc de stationnement en silo, l'aménagement des entrées de ville et la participation à des travaux sous maîtrise d'ouvrage SNCF.

8.5.1.2 Un marché de maîtrise d'œuvre dont le coût a sensiblement évolué

Un marché de maîtrise d'œuvre pour la réalisation de l'opération « PEM et aménagements urbains » a été attribué par délibération du 20 décembre 2012 au groupement « Atelier ville et paysages / SARL architecture et ouvrages d'art / Egis » pour un montant de 1,42 M€ HT. Cette rémunération consiste en un pourcentage des travaux variant entre 12,29 % et 10,56 % suivant les tranches envisagées. Ce montant a été ajusté à la hausse par quatre avenants successifs, validés par délibérations :

- Un avenant n°1 du 28 février 2014⁹⁶ d'un montant de 60 240 € HT, pour assurer une expertise sur la gestion du stationnement, coordonner les travaux des concessionnaires et étendre la maîtrise d'œuvre à de nouvelles missions (*extension du périmètre du projet, création d'une passerelle pour les vélos, notamment*) ;

⁹⁵ Source : 2020_03_13_Synthèse_PPI_transports_VuBPAP (1).ods).

⁹⁶ Délibération du 16 janvier 2014.

- Un avenant n°2 du 19 mars 2015⁹⁷ d'un montant de 351 000 € HT destiné au financement d'études complémentaires suite à la mise à jour de contraintes géologiques : remplacement du parking enterré par un parking aérien accompagné d'une modification de l'espace public (329 000 € HT) et modification des ascenseurs desservant la passerelle pour les adapter à l'accueil des personnes à mobilité réduite (22 000 € HT) ;
- Un avenant n°3 du 25 janvier 2016⁹⁸ d'un montant de 98 227 € HT fixant le forfait définitif de rémunération de l'équipe de maîtrise d'œuvre et actant une étude complémentaire « *sur la passerelle de liaison entre le parking en ouvrage et la passerelle de la gare* » ;
- Un avenant n° 4 validé par délibération du 22 décembre 2016 formalisant, pour un montant de 32 350 € HT la commande de trois études supplémentaires relatives à la passerelle de liaison, à la démolition d'un petit vestiaire et à l'aménagement du parvis Sud de la gare.

Le montant du marché initial a donc été augmenté de 38 %, portant son actualisation à 1,96 M€ HT.

Pour autant, l'article 20 du code des marchés publics (CMP) en vigueur jusqu'au 31 mars 2015 précise que « *en cas de sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties, un avenant ou une décision de poursuivre peut intervenir quel que soit le montant de la modification en résultant. Dans tous les autres cas, un avenant ou une décision de poursuivre ne peut bouleverser l'économie du marché, ni en changer l'objet.* » L'avenant n° 2, évoquant des contraintes géologiques, a donc une base légale à hauteur de 329 000 € HT.

Par ailleurs, un arrêt CCA de Paris n° 12PA00864 du 25 février 2013 « société Semparienne » précise qu'un avenant « *prenant en compte des évolutions de programme se rapportant à des missions indissociables des prestations du marché initial [...] ne peut être regardé [...] comme ayant bouleversé l'économie du marché et comme étant, par suite, de nature à faire naître un nouveau marché dont la passation aurait dû être effectuée après mise en concurrence préalable.* »

Si la légalité de ces avenants ne semble pas en cause, il n'en reste pas moins, qu'à l'exception des conséquences liées aux contraintes géologiques, les autres opérations auraient pu être anticipées dans le cadre d'une analyse des besoins plus approfondie.

Selon l'ordonnateur « *la complexité du projet faisant intervenir 4 maîtrises d'ouvrage et 7 partenaires financiers, sa réalisation sur une longue période augmentant le risque d'alea et la recherche d'une meilleure coordination des différents éléments du projet expliquent les évolutions constatées* ».

⁹⁷ Délibération du 18 décembre 2014.

⁹⁸ Délibération du 17 décembre 2015.

8.5.2 Un aménagement urbain structurant : la transversale « est-ouest » (TEO)

Le conseil d'agglomération a validé en décembre 2008 les caractéristiques essentielles d'un projet de ligne de bus en site propre permettant d'assurer une fréquence élevée de passages et la régularité des dessertes. Cette ligne doit relier le futur quartier des « Plaines Villes » à la zone d'activités « Chaptal » en passant par le pôle d'échanges multimodal de la gare SNCF ; des aménagements de l'accès aux gares routière et ferroviaire sont prévus. À chacune des extrémités de cette ligne, d'une longueur de huit kilomètres, doivent être réalisés des parkings relais d'une capacité de 200 places, assurant une connexion à la RN12 ainsi qu'à la rocade urbaine.

Lors de sa séance du 6 octobre 2011, le conseil valide ainsi le phasage des opérations, sur la base d'un coût total prévisionnel⁹⁹ de 50 M€ HT :

- La section TEO 1 « Armor-Cité », avec une mise en œuvre prévisionnelle sur la période 2012-2014 ;
- La section TEO 2 « Croix Mathias-Armor» dont la réalisation est prévue sur les années 2014 à 2016 avec une mise en service en 2017 ;
- Les sections TEO 3 « Plaines Villes-Croix Mathias» et « Solidarité-Chaptal » réalisables sur la période 2018-2020.

Le tableau de suivi communiqué par les services à la demande de la CRC fait état de montants initialement prévus de 6,7 M€ pour le TEO 1, 11,3 M € pour le TEO 2 et 11,76 M€ pour le TEO 3, soit un total de 29,76 M€ HT. Dans l'actualisation de l'estimation faite le 1^{er} janvier 2020, ces montants HT sont respectivement de 8 M€, 14 M€ et 12,2 M€, soit un total de 34,2 M€ HT. Si plusieurs délibérations successives font état des modifications apportées au projet initial, les services n'ont pas été en mesure de produire un tableau de suivi des évolutions de ce projet et de leur coût.

8.5.3 Un suivi de ces deux opérations qui manque de clarté

8.5.3.1 Une pluralité de maîtres d'ouvrage

Les projets PEM et TEO sont suivis dans le cadre de conventions de maîtrise d'ouvrage unique confiées à SBAA qui agit pour son propre compte et pour celui de la ville de Saint-Brieuc. Une convention a tout d'abord été passée pour chacun de ces projets le 20 octobre 2011. Par avenant du 10 novembre 2016, ces deux conventions ont été fusionnées. Par ailleurs, le programme comprend des travaux ferroviaires connexes financés par les collectivités mais réalisés sous maîtrise d'ouvrage SNCF. Enfin, certaines opérations annexes de moindre importance financière sont placées sous maîtrise d'ouvrage « Ville de Saint-Brieuc » mais intégrées dans l'accord financier global (éclairage public, aménagement de deux carrefours, notamment).

L'avenant de 2016 précité actualise la répartition financière des opérations entre SBAA et sa ville centre. Pour le volet « aménagements urbains » du PEM, le principe retenu est de répartir le restant à charge du coût des travaux après subventions à hauteur de 40 % pour la ville et 60 % pour SBAA.

⁹⁹ Foncier, travaux préparatoires, notamment sur les réseaux, études, honoraires de maîtrise d'œuvre et travaux de réalisation des voies de circulation des bus en site propre.

Concernant le TEO, SBAA finance l'ensemble des opérations de la première tranche. Pour la deuxième tranche du TEO et le volet « gares » du PEM, la ville participe à hauteur de 4,6 M € sur une base forfaitaire, le solde étant à la charge de l'EPCI ; cette participation a été portée à 5,5 M € par avenant n°2 à la convention de maîtrise d'ouvrage unique initiale. La répartition du financement du TEO 3 n'est pas encore envisagée.

8.5.3.2 Des délais de réalisation largement dépassés

Le projet PEM, dont l'aboutissement était initialement prévu en 2017, ne sera complètement achevé qu'en 2021.

Compte-tenu de l'absence d'anticipation de l'état dégradé des réseaux souterrains, de la modification des travaux initialement prévus et des aléas de chantier, le projet TEO a pris beaucoup de retard : la phase TEO 2 s'est achevée fin 2019 et les études préliminaires pour la troisième phase ont démarré en 2020.

8.5.3.3 Une imbrication des projets qui rend très difficile le suivi des opérations

Par délibération du 27 octobre 2016, les élus ont souhaité intégrer la partie du PEM dédiée à la composante « gares » dans la deuxième tranche du TEO. La partie « aménagement urbain » du projet reste suivie en tant qu'opération distincte. Si ce nouveau découpage est, selon les propos de SBAA, « *plus pertinent en termes de cohérence d'opération et d'efficacité de coordination des travaux* », il rend très complexe le suivi des projets, notamment sur le plan financier.

8.5.3.4 Un suivi financier complexe

Il est possible de retrouver trace de ce suivi dans deux types de documents : les procès-verbaux des délibérations et les tableaux financiers élaborés par SBAA. Une synthèse des différents tableaux de suivi communiqués a été faite par la chambre, et complétée en dernière colonne par l'extrait d'un tableau rempli à la demande de la chambre :

Tableau n° 52 : Évolution du montant prévisionnel des projets PEM et

Tableau n° 53 : TEO (en M€)

	Délib.	Fiche_PPI_TEO.xls				PPI_PEM_TEO	PEM_Evolutions.pdf	Synthèse_PPI
		10/2011	12/2011	8/2012	7/2013	9/2014		DAD.xls
						octobre-19	octobre-19	01/01/2020
TEO	50	48	48	57,8	38,8	34,26		34,26
PEM	24,46					9,5	9,5	10,29
Gare								
PEMAU								
Total	74,46					75,16		76,31

Source : CRC (d'après la collectivité) et délibérations du 6/10/11 (PEM et TEO).

Les tableaux de suivi financiers initialement communiqués ne permettent pas de suivre l'état d'avancement de ces deux projets :

- Les estimations financières initiales et les évolutions proposées au vote des élus, telles qu'elles figurent dans les PV de délibérations, sont différentes des montants figurant dans les tableaux de suivi communiqués par les services, alors que ces documents font référence à des dates concomitantes. À titre d'exemple, le conseil d'agglomération a approuvé, par délibération du 6 octobre 2011, le projet TEO estimé alors à 50 M€. Mais le programme pluriannuel d'investissement (PPI) établi en décembre 2011 ne fait état que de 48 M€ ;
- Leur périmètre est différent : certains ne reprennent que les dépenses supportées par l'agglomération, alors que d'autres font état du montant global des projets réalisés par les deux maîtres d'ouvrage que sont SNCF et SBAA ; l'intégration d'une partie du projet PEM dans le suivi du TEO complexifie encore la situation ;
- Les données financières sont exprimées tantôt en TTC, tantôt en HT, nuisant ainsi à la lisibilité du tableau et rendant quasi impossible tout suivi fiable des évolutions.

Aucun tableau de suivi élaboré par les services n'a permis au cours de l'instruction, de mettre en perspective, pour chacun de ces deux grands projets, les montants initialement prévus, modifiés, effectivement réalisés ou en cours de réalisation ; la nature des recettes correspondantes par financeur n'y figure pas davantage.

Face à ces constats, il a été demandé aux services de remplir une grille de suivi qui fasse ressortir l'évolution des montants financiers mobilisés et les échéances de réalisation. Le tableau communiqué ci-dessous fait un état d'un coût total des projets de 34,26 € HT pour les trois volets du TEO et de 42 M€ HT pour les deux volets du PEM¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Les données reprennent les chiffres figurant dans plusieurs délibérations différentes

Tableau n° 54 : Suivi financiers des deux grands projets structurants

		Objectifs					Réalisation au 1/1/2020	PPI		
		Date vote projet	Date de fin prévisionnelle	Montant				2020		
				Initial	Evolution	projet au 1/1/2020				
TEO Tranche 1	Date	06/10/11	2014	06/10/11						
	Dépenses			6,70M € HT	/	8,03 M€ HT*	8,03M € HT			
	Recettes	FCTVA								Opération terminée
		Autofinancement					2,6	2,6		
		Variation FdR					0,28	0,28		
		Emprunt					0	0		
Subventions			3,46M €		5,15M €	5,15M €				
TEO Tranche 2	Date	06/10/11	2017	02/2016Délib n°1/2016Conf MOU						
	Dépenses			11,80M € HT	13,70M € HT	13,98M € HT	12,71M € HT	1,27M € HT		
	Recettes	FCTVA								
		Autofinancement					4,5	4	0,5	
		Variation FdR					0,4	0,3	0,1	
		Emprunt					5,61	5	0,61	
Subventions			3,31M €		3,47M €	0,40M €	3,07M €			
TEO Tranche 3	Date	06/10/11	2018 à 2020							
	Dépenses			11,76 M€ HT	/	12,25 M€ HT				
	Recettes	FCTVA								
		Autofinancement					3,9			
		Variation FdR					0,4			
		Emprunt					7,95			
Subventions										

		Objectifs					Réalisation au 1/1/2020	PPI		
		Date vote projet	Date de fin prévisionnelle	Montant				2020		
				Initial	Evolution	projet au 1/1/2020				
PEM GARE	Date	06/10/11	2014 à 2017	010Contrat de pl/2016Conv MOU						
	Dépenses			5,90M € HT	10,12M € HT	10,29M € HT	9,52M € HT	0,77M € HT		
	Recettes	FCTVA								
		Autofinancement					3,3	3	0,3	
		Variation FdR					0,3	0,2	0,1	
		Emprunt					3,75	3	0,75	
Subventions			2,18M €		2,94M €	0,25M €	2,54M €			
PEM AU	Date	06/10/11	2013 à 2014	010Contrat de pl/2016Conv MOU						
	Dépenses			8,372 M € HT	31,06M € HT	31,76M € HT				
	Recettes	FCTVA								
		Autofinancement					10,2	10,2		
		Variation FdR					0,9	0,9		
		Emprunt					13,39	13	0,39	
Subventions			3,27M €		7,27M €	5,66M €	1,61M €			

Source : SBAA sur une trame de tableau fournie par la CRC.

Par ailleurs, la gestion du projet TEO a démarré en autorisation de programme / crédit de paiement (AP-CP) ; si l'AP est toujours ouverte, elle n'est plus suivie en tant que telle. L'autorisation de programme a été votée le 17 décembre 2009 à hauteur de 48 M€ TTC ; fin 2018, 25,3 M€ de crédits de paiement avaient été mandatés.

Tableau n° 55 : Situation de l'autorisation de programme « TEO » fin 2018 (en € TTC)

	AP	CP	
		Réalisés dans l'année	Cumul du réalisé
2014	48 000 000	5 423 444	10 303 394
2015		723 245	11 357 876
2016		6 217 794	17 575 670
2017		2 333 787	19 909 457
2018		5 364 087	25 273 544

Source : annexes IV B2.1 aux comptes administratifs

Or le montant des travaux réalisés, tel qu'il figure dans le tableau de synthèse communiqué en fin d'instruction par SBAA, soit 20,74 M€ sur la base des délibérations qui se sont succédées, apparaît inférieur au total des crédits de paiement mandatés. L'ordonnateur précise à cet égard que l'écart provient de la refacturation de certains montants à la ville de Saint Briec dans le cadre de la convention de maîtrise d'ouvrage unique, sans toutefois étayer cette affirmation sur une base précisément chiffrée.

Recommandation n° 13 : Mettre en place des outils de gestion des projets d'investissement permettant d'assurer le suivi budgétaire, comptable et financier de chaque opération et apporter aux élus une vision claire et globale de l'état d'avancement des grands projets d'investissement et des financements mobilisés.

En conclusion, le suivi financier de ces deux projets ne permet pas aux élus, qui délibèrent pourtant sur chacune des modifications financières, de disposer d'une vision claire et globale de leur état d'avancement et des financements mobilisés.

SBAA doit en conséquence faire preuve de plus de rigueur et de transparence dans ses procédures de gestion des grands projets d'investissement, en respectant une permanence des méthodes de suivi comptable et financier tout au long du déroulement des projets et en mettant en perspective les montants prévus, modifiés et payés, avec le calendrier de réalisation. Le suivi comptable des opérations devra également être plus précis afin que les écarts constatés fassent l'objet d'une analyse claire et chiffrée.

ANNEXES

Annexe n° 1. : Évolution de la dépense par fonction (budget général de SBAA en M€)	88
Annexe n° 2. : Comparaison de l'inventaire avec la balance des comptes : comptes d'immobilisations	89

**Annexe n° 1. : Évolution de la dépense par fonction
(budget général de SBAA en M€)**

Section / Fonction	2017	2018	Cumul	Poids	Évolution	
					En %	En valeur
Fonctionnement	82	78	279	100%	31%	18
0 Services généraux	13	14	45	16%	46%	4
1 - Sécurité	5	4	17	6%	3%	0
2 - Enseignement	1	1	3	1%	-18%	0
3 - Culture	2	2	6	2%	73%	1
4 - Sport et jeunesse	6	7	21	8%	63%	3
5 - Interventions sociales	2	2	6	2%	47%	1
6 - Famille	1	1	1	0%		1
7 - Logement	2	2	6	2%	5%	0
8 - Aménagements	4	4	13	5%	14%	0
9 - Actions éco	3	3	12	4%	2%	0
Non ventilables	45	41	150	54%	28%	9
Investissement	43	33	167	100%	-41%	-23
0 Services généraux	12	3	30	18%	-40%	-2
1 - Sécurité	1	1	2	1%	108%	0
2 - Enseignement	0	0	2	1%	-58%	0
3 - Culture	0	0	2	1%	-70%	-1
4 - Sport et jeunesse	4	6	11	7%	1209%	5
5 - Interventions sociales	0	0	2	1%	-90%	-1
6 - Famille	1	0	1	1%		0
7 - Logement	4	3	15	9%	-44%	-2
8 - Aménagements	7	8	24	14%	67%	3
9 - Actions éco	3	3	22	13%	-73%	-7
Non ventilables	9	10	53	32%	-64%	-18
Total général	125	111	446		-4%	-5

Source : comptes administratifs.

**Annexe n° 2. : Comparaison de l’inventaire avec la balance des comptes :
comptes d’immobilisations**

Budgets, en €	Chapitre	Montant (en €)	
		Balance des comptes	Inventaire
Assainissement	20	680 768	410 879
	21	143 675 631	144 427 834
	26	14 942	
Budget principal	20	77 514 767	73 810 769
	21	97 609 664	71 550 957
	24	11 126	
	26	454 355	
	27	2 865 530	
Déchets	20	447 667	383 366
	21	21 327 636	23 460 073
Eau	20	592 333	94 904
	21	96 303 820	69 870 899
	26	595	
	27	158 127	
Transports	20	346 767	332 397
	21	30 744 173	28 641 960
	26	300 000	
	27	85 080	
Total		473 132 981	412 984 038

Source : balances des comptes et inventaires 2018.



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