

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES PRESQU'ÎLE DE CROZON – AULNE MARITIME (Département du Finistère)

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	6
1 L'ENVIRONNEMENT DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES.....	7
1.1 LA COMMUNAUTE DE COMMUNES PRESQU'ILE DE CROZON – AULNE MARITIME.....	7
1.2 ENJEUX ET LIMITES DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'EPCI.....	10
2 LA GOUVERNANCE ET LE FONCTIONNEMENT DE L'EPCI.....	17
2.1 LA GOUVERNANCE DE L'EPCI.....	17
2.2 L'INFORMATION DES ELUS ET DES CITOYENS.....	19
2.3 LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES.....	20
2.4 L'ORGANISATION DU TRAVAIL ET LA GESTION DES CONGES – DES ADAPTATIONS A MENER, DES DEFAILLANCES A CORRIGER.....	26
3 LE DEVELOPPEMENT DURABLE, PRIORITE COMMUNAUTAIRE.....	31
3.1 UN INVESTISSEMENT IMPORTANT DANS LES ENERGIES RENOUVELABLES ET LES ECONOMIES D'ENERGIES.....	31
3.2 LA GESTION DES DECHETS : UNE VISION A LONG TERME QUI PROFITE AUX USAGERS.....	33
3.3 LA GESTION DE L'EAU : DES INVESTISSEMENTS NECESSAIRES, UNE TARIFICATION A REVOIR....	34
3.4 LE TRANSFERT DE L'ASSAINISSEMENT EN 2023-2024 : UNE SITUATION ENVIRONNEMENTALE TRES DEGRADEE, UN ATTENTISME COUTEUX POUR LE BUDGET COMMUNAUTAIRE, LES USAGERS ET L'ENVIRONNEMENT.....	35
4 L'ESSOR DU TERRITOIRE : DES RISQUES PAS TOUJOURS MAITRISES OU ACCOMPAGNES.....	39
4.1 L'HABITAT : UN ENJEU MAJEUR DU TERRITOIRE, UNE POLITIQUE A RENFORCER SUR LE LOGEMENT SOCIAL.....	39
4.2 LA GESTION INSUFFISANTE ET COUTEUSE DU VVF « POINTE BRETAGNE ».....	42
4.3 LE NOUVEL ABATTOIR DU FAOU : LE PROJET LE PLUS IMPORTANT DE LA MANDATURE COMPORTE DES RISQUES MAJEURS INSUFFISAMMENT PRIS EN COMPTE.....	45
5 LA GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE.....	50
5.1 LA QUALITE COMPTABLE.....	50
5.2 LA GESTION BUDGETAIRE.....	51
5.3 LA SITUATION FINANCIERE.....	54

SYNTHÈSE

(1) La chambre a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes Presqu'île de Crozon - Aulne maritime (CCPCAM) à compter de l'année 2018. Celle-ci dispose d'atouts, tant économiques que touristiques. Toutefois ceux-ci sont assortis de certains handicaps : fragilité des espaces naturels, accès peu nombreux et essentiellement routiers ou encore manque de logements dans l'ouest du territoire. La population du territoire est vieillissante et relativement stable ces dernières années, même si elle progresse plus récemment.

(2) Initialement composée de sept communes, la communauté s'est agrandie de trois nouveaux membres en 2017, lors de la fusion avec la communauté de l'Aulne maritime. Un projet de rattachement de la communauté à la métropole de Brest, étudié longuement en 2018, n'a toutefois pas abouti.

(3) Le nouvel espace de coopération intercommunal regroupe aujourd'hui dix communes du Finistère, et leurs 23 097 habitants, sur une superficie de 281 km². Elle comprend plusieurs centralités, la plus importante étant celle de Crozon, (7 605 habitants) et emploie près de 104 agents début 2023.

Une gestion structurée autour de processus certifiés ISO - une approche par les risques à renforcer sur différents sujets

(4) En matière de gestion interne, le directeur général des services (DGS) s'appuie sur les normes ISO, dispositif inhabituel mais novateur dans les collectivités, qui promeut la performance, pousse à la formalisation et facilite les évaluations. Centrée sur le DGS, cette organisation présente un risque en cas d'absence ou de départ de celui-ci. Élus et services ne doivent ainsi pas négliger une approche complémentaire par les risques.

(5) En matières de gestion des déchets et de production d'énergie, la communauté a fait des investissements importants avec une vision sur le long terme.

(6) Pour la compétence « eau », la communauté a arrêté un important programme d'investissement pour améliorer le réseau. Si une convergence du prix de l'eau est prévue pour 2025, la politique communautaire n'intègre pas encore la démarche vertueuse de progressivité des tarifs avec la consommation.

(7) S'agissant de l'assainissement, la communauté hérite d'une situation très dégradée pour cette nouvelle compétence transférée tardivement, qui va la contraindre à d'importants investissements. Ceux-ci sont d'autant plus urgents que les services préfectoraux ont déjà mis en demeure plusieurs communes en gelant des autorisations d'urbanisme, dans l'attente d'une mise aux normes des installations d'assainissement.

(8) Après un premier programme local de l'habitat (PLH 2010-2016), la communauté vient de lancer un programme d'orientations et d'actions (2020-2026) adossé à son plan local d'urbanisme intercommunal (PLUiH). À mi-parcours, et alors que le dispositif de suivi n'est pas encore en place, l'objectif global de programmation de logements est bien avancé, sauf en en termes de logement social. De son côté, la gestion du village de vacances confié par bail à l'association VVF témoigne d'une absence de vision prospective en ce qui concerne principalement la gestion financière (loyers faibles et non suivis).

(9) Enfin, hérité de l'ancienne communauté de l'Aulne maritime, le projet d'abattoir vise à remplacer l'équipement porté par le syndicat d'abattage du Faou. Depuis sa prise en charge par la communauté, le coût du projet a plus que triplé passant de 4,1 M€ en 2016 à 15,3 M€ HT en 2023. Bien que seuls 9 % des usagers de l'abattoir relèvent du territoire intercommunal, la communauté maintient le projet tout en assumant seule l'ensemble des risques.

Une situation financière très confortable qui doit conduire la communauté à s'interroger sur le niveau de prélèvement fiscal.

(10) La gestion comptable et budgétaire est satisfaisante, sous deux réserves. D'une part, la comptabilité d'engagement vient d'être mise en place plus de 25 ans après l'obligation qui s'imposait à la communauté. Son exhaustivité reste à confirmer. D'autre part, le contenu du rapport d'orientation budgétaire doit être plus détaillé sur la situation de la dette et les problématiques des budgets annexes.

(11) La situation financière est quant à elle particulièrement favorable, avec une capacité de désendettement du budget principal de 1,5 ans en 2022 et une trésorerie surabondante, tant au budget principal que dans les budgets annexes. Un tel niveau, pour les collectivités, est excessif. Il serait plus avantageux pour la communauté, notamment en période de hausse des taux, de viser un objectif de « trésorerie zéro ».

(12) L'équilibre plus que confortable acquis par la sollicitation du contribuable au-delà de ses besoins devrait amener la communauté de communes Presqu'île de Crozon - Aulne maritime à s'interroger d'une part sur son niveau de prélèvement fiscal, d'autre part, sur la question de l'allocation optimale des ressources au sein de l'ensemble intercommunal en l'absence de dispositifs de solidarité financière.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1	Régulariser les dispositions statutaires afin de les rendre conformes aux dispositions du code général des collectivités territoriales en termes de rédaction et répartition des compétences et de modalités de réalisation des prestations de services.	13
Recommandation n° 2	Définir l'intérêt communautaire conformément aux dispositions de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales.	14
Recommandation n° 3	Développer des services communs entre la communauté et ses membres, au sens de l'article L. 5211-4-2 du CGCT.	15
Recommandation n° 4	Définir précisément les dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêt dans les règlements intérieurs de l'EPCI.	19
Recommandation n° 5	Revoir l'organisation du temps de travail dans une logique d'adaptation aux missions.	27
Recommandation n° 6	Se mettre en conformité avec la réglementation relative au report des droits à congés.	28
Recommandation n° 7	Assurer un suivi des comptes épargne-temps (CET) conforme aux décrets n° 2010-531 du 20 mai 2010 et n° 2018-1305 du 27 décembre 2018 (échéance de dépôt sur le compte, nombre maximal de jours déposés, nombre maximal de jours pouvant être indemnisés).	30
Recommandation n° 8	Mettre en place, dès 2023, les indicateurs et le suivi du pilotage et des actions du programme d'orientations et d'actions (POA) du PLUiH de 2020.	41
Recommandation n° 9	Suivre les dispositions contractuelles établies avec l'association VVF et améliorer la qualité de l'information sur la gestion de cet équipement.	44
Recommandation n° 10	Délibérer sur le principe de poursuite du projet de nouvel abattoir et sur ses modalités de portage et de financement.	49
Recommandation n° 11	Définir un processus d'élaboration du budget permettant d'améliorer la qualité des prévisions.	53
Recommandation n° 12	Mettre en place une gestion active de la trésorerie.	59
Recommandation n° 13	Étudier les modalités de mise en place de dispositifs de solidarité communautaire pour accompagner les objectifs du projet de territoire.	61

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.

Il est par ailleurs rappelé que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières pose l'obligation, dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, de présenter, dans un rapport de suites, les actions entreprises à la suite des recommandations mais aussi de l'ensemble des observations de la chambre.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la communauté de communes Presqu'île de Crozon - Aulne maritime à compter de l'exercice 2018. Ce contrôle a été ouvert par lettres de la chambre du 18 octobre 2022 adressée à l'ordonnateur M. Mickaël Kernéis, et du 2 novembre 2022 adressée à son prédécesseur M. Daniel Moysan.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 7 mars 2023 avec les deux ordonnateurs successifs.

La chambre, lors de sa séance du 29 mars 2023, a arrêté ses observations provisoires.

Le rapport d'observations provisoires a été notifié le 27 avril 2023 à MM. Kernéis et Moysan. Des extraits du rapport ont été notifiés le même jour à six autres destinataires.

M. Kernéis a présenté ses éléments de réponse par un courrier reçu au greffe de la chambre le 26 mai 2023. M. Moysan s'est associé à cette réponse. Un destinataire des extraits a également répondu.

La chambre a délibéré ses observations définitives lors de sa séance du 4 juillet 2023.

1 L'ENVIRONNEMENT DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES

1.1 La communauté de communes Presqu'île de Crozon – Aulne Maritime

1.1.1 Un territoire contrasté – insulaire et continental - touristique, agricole, industriel et militaire – enclavé pour sa partie occidentale et ouvert sur de grands axes à l'est du territoire

(13) La communauté finistérienne appartient à l'arrondissement de Châteaulin. Historiquement tournée vers Brest, elle adhère au pôle métropolitain du Pays de Brest, présidé par le président de Brest-métropole, et regroupe sept intercommunalités comptant plus de 400 000 habitants. Le Pays a arrêté un SCoT en avril 2019 et est notamment compétent dans les domaines du développement économique, de la mobilité et des transitions énergétiques.

(14) La communauté de communes Presqu'île de Crozon – Aulne Maritime (CCPCAM) est née en 2017 de la fusion de deux communautés. Pour maintenir de la proximité dans cet ensemble qui s'étale sur 40 km, une antenne a été installée au Faou, en complément du siège installé à l'entrée de Crozon. La communauté est désormais constituée de dix communes¹.

Carte n° 1 : Communauté de communes Presqu'île de Crozon – Aulne Maritime



Source : CCPCAM.

¹ Argol, Camaret-sur-Mer, Crozon, Landevennec, Lanvéoc, Le Faou, Pont-de-Buis-Lès-Quimerch, Roscanvel, Rosnoën et Telgruc-sur-Mer. Saint-Segal a quitté l'ancienne communauté de communes de l'Aulne maritime pour rejoindre celle de Pleyben- Châteaulin- Porzay.

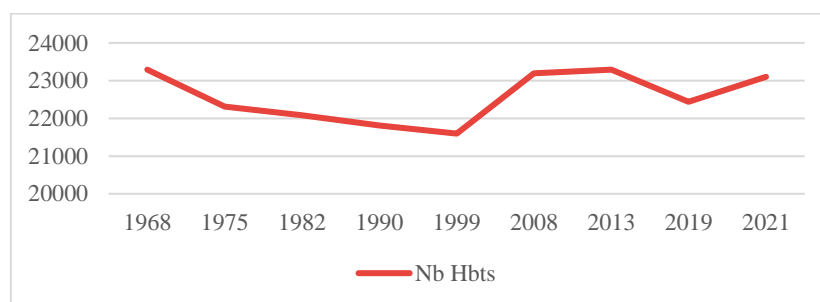
(15) Le territoire de la communauté se situe à 15 et 30 minutes de route des deux principaux pôles économiques du Finistère, Quimper et Brest. Si ces accès sont aisés, tant par la route que par le train dans la partie est de la communauté, tel n'est pas le cas dans la partie occidentale, notamment en période estivale, du fait de la structuration du réseau routier.

(16) La communauté comprend deux secteurs, « est » et « ouest », avec une centralité (Crozon), et des pôles d'attraction (Le Faou, Pont-de-Buis-Les-Quimerç'h, Camaret). A l'ouest, la Presqu'île est la partie du territoire la plus isolée, marquée par deux dynamiques qui génèrent des mobilités : la fréquentation estivale saisonnière (concentration d'hébergements touristiques et de maisons secondaires) et l'importance des sites militaires, notamment de la Marine Nationale, avec une sous-traitance industrielle importante.

1.1.2 Une population vieillissante mais globalement stable

(17) La communauté compte une vingtaine de milliers d'habitants. Après un lent déclin, la population oscille depuis plusieurs années autour de son point haut et présente des perspectives de croissance².

Graphique n° 1 : Evolution de la démographie du territoire depuis 1968



Source : Insee – indicateurs actualisés.

(18) Le territoire est peu dense³ et la population est vieillissante, les plus de 65 ans représentant un tiers (32 %) des habitants en 2019. Cette situation s'explique par une progression du nombre de retraités, notamment à l'ouest du territoire.

(19) Compte tenu du nombre de résidences secondaires (6 000 en 2022), la population prise en compte pour le calcul de la dotation global de fonctionnement (DGF) (29 117 en 2022) est nettement plus importante que la population Insee.

² Une étude de l'Insee sur l'évolution de la population bretonne entre 2018 et 2040 prévoit une progression de la population de + 7,55 % sur la zone Crozon-Châteaulin.

³ Soit 82 habitants au km² en 2022, contre 135 dans le Finistère en 2018 et 106 en France en 2019.

1.1.3 Un accès au logement de plus en plus difficile alors que la fréquentation touristique progresse régulièrement

(20) Depuis quelques années, la vie sur le territoire de la communauté est fortement marquée par la croissance du nombre de résidences secondaires et de locations touristiques, un phénomène qui semble s'être accentué avec la pandémie et l'essor des plateformes numériques.

(21) Une récente étude de la communauté⁴ relève une part très variable du taux⁵ de résidences secondaires selon les communes, taux croissant d'est en ouest, avec une moyenne communautaire progressant rapidement et atteignant 33,4 %⁶ en 2022. L'étude analyse les conséquences sur le territoire : « accès au logement délicat pour les familles et les jeunes ménages actifs qui travaillent à l'année sur le territoire, difficulté des entreprises à recruter du personnel ». Autre constat territorial, la partie « est » du territoire est plutôt destinée à être occupée par les actifs (prix modéré du foncier), alors que la partie « ouest » est plus marquée par la population touristique (prix élevé, résidences secondaires).

(22) Le dernier conseil d'exploitation du tourisme relevait un triplement de la population en période estivale du fait de la présence sur le territoire de la communauté de 46 000 lits d'hébergements touristiques.

1.1.4 Le tissu socio-économique

(23) Avec 7 605 habitants⁷, la commune-centre de Crozon représente 33 % de la population de la communauté. C'est un pôle de centralité, dont l'aire d'attraction s'étend sur une partie seulement du territoire communautaire du fait de la présence de Châteaulin et Brest à proximité.

(24) Le revenu communal moyen par habitant de la communauté (14 600 € en 2021) est de 8 % inférieur au revenu moyen des communes de 5 à 10 000 habitants (fichier DGF/DGCL). Toutefois, le taux de pauvreté⁸ (10,5 %) y est inférieur à la moyenne départementale (11,8 %). Les logements sociaux ne représentent que 3,9 % de l'habitat (cf. annexe 1 sur les données socio-économiques).

(25) L'employeur le plus important de la communauté reste la Défense⁹, sur différents sites militaires situés autour de l'Île Longue, en face de la base navale de Brest. C'est de la région brestoise que viennent quotidiennement la plupart des militaires et civils qui y travaillent, par la route ou grâce à des navettes maritimes (Transrades) gérées par le ministère des armées.

⁴ Étude UBO 2022 - Favoriser le logement à l'année sur la Communauté de Communes Presqu'île de Crozon Aulne-Maritime.

⁵ Entre 6,4 % à Pont-de-Buis-Lès-Quimerc'h et 52,2 % à Roscanvel.

⁶ 13,6 % pour le département du Finistère en 2019.

⁷ Population Insee au 1^{er} janvier 2022.

⁸ En % de la population qui gagne moins de 60 % du revenu médian (soit moins de 1 102 € en 2022) – données 2017 Adeupa.

⁹ Près de 3 900 emplois directs auxquels s'ajoutent 600 emplois pour Naval Group en terme de retombées industrielles, selon le diagnostic du projet de territoire / Adeupa.

(26) En dehors des administrations, le secteur du commerce, comprenant l'hébergement, la restauration et le transport, représente l'autre grande partie des entreprises de la communauté. Il est recensé 147 exploitations agricoles dans l'intercommunalité, soit 2 % des exploitations finistériennes.

(27) Le taux de chômage est 12,7 % en 2019, dans la moyenne départementale (12,5 %). Des données plus récentes ne sont pas connues sur la communauté mais sur la zone d'emploi de Brest, plus étendue, où le taux de chômage est de 6,3 % mi-2022 (Insee).

1.1.5 L'offre de services

(28) Commune-centre de taille moyenne, Crozon dispose de la plupart des services nécessaires à la population. Elle héberge deux collèges, un centre hospitalier rattaché au CHU de Brest, un centre culturel (salle Améthyste), un port de plaisance, un cinéma, un festival. Elle est située à 50 minutes de l'aéroport de Brest.

(29) La communauté apparaît par ailleurs bien pourvue en équipements sportifs et culturels. L'offre d'hébergement (campings, hôtels, etc.) est importante¹⁰. L'offre de médecins généralistes reste insuffisante sur certains secteurs de la communauté, même si leur nombre moyen¹¹ est supérieur à celui de la Bretagne.

(30) Enfin la proximité de plusieurs plages et la présence de nombreux chemins de randonnées, notamment le GR 34¹², sont des atouts pour l'ensemble de la communauté, qui est entièrement intégrée dans le Parc naturel régional d'Armorique. Ses côtes ouest et sud sont incluses dans le Parc naturel marin d'Iroise.

1.2 Enjeux et limites de l'organisation territoriale de l'EPCI

1.2.1 Une communauté en partie contrainte par sa géographie

(31) Avec 21 EPCI, le paysage intercommunal du Finistère est très morcelé. La communauté de communes Presqu'île de Crozon – Aulne Maritime est directement voisine de trois autres intercommunalités : les communautés de communes de Pleyben-Châteaulin-Forzy (23 000 hab.) et de Monts d'Arrée Communauté (8 000 hab.) ainsi que la communauté d'agglomération du Pays de Landerneau-Daoulas (50 000 hab.).

¹⁰ Environ 46 000 lits d'hébergement en 2021 dont 35 % dans le secteur marchand, le reste en résidences secondaires.

¹¹ 10,6 médecins pour 10 000 habitants, contre 9,5 pour la Bretagne entière en 2020 (Insee/Adeupa).

¹² La communauté propose sur son territoire 120 km de ce sentier de grande randonnée (GR), long de 1700 km.

(32) Sa création en 2017 faisait suite à la loi Notré, visant à corriger la taille insuffisante de certains EPCI¹³, en procédant à la fusion de la communauté de communes de la Presqu'île de Crozon (CCPC – sept communes et 17 000 habitants) et d'une partie de celles de l'Aulne Maritime (CCAM - trois communes sur quatre¹⁴ - 7 500 hab.).

(33) La CCPAM est également physiquement proche de Brest Métropole (210 000 hab.), située à l'opposé de la rade (voir *infra*).

(34) En 2017, le président de la métropole a souhaité réfléchir aux mutations institutionnelles et à l'élargissement éventuel de la métropole à d'autres EPCI voisins. La CCPAM s'était alors montrée la plus intéressée par ce rapprochement. Avec l'accord des dix maires concernés, une large étude a été menée sur un rapprochement éventuel avec Brest Métropole comme préalable à la décision.

(35) L'étude s'est appuyée sur la série d'engagements pris par la métropole, notamment la prise en charge de la construction de l'abattoir dans le cadre de la compétence économique, le transfert obligatoire à la métropole des compétences eau de la communauté et assainissement des communes. Etaient également envisagés : la mise en place de cinq liaisons quotidiennes aller/retour par transrade entre Brest et Le Fret, avec divers aménagements en matière de transports ; des liaisons complémentaires par bus déployées entre Brest et diverses communes, ainsi qu'entre certaines communes de la communauté ; l'accès au transrade et aux nouvelles lignes de bus ; des financements complémentaires pour déployer plus rapidement le haut débit sur le territoire. Aucune augmentation de la fiscalité pour les habitants de la CCPCAM n'était envisagée en contrepartie.

(36) Une enquête auprès des habitants¹⁵ des deux EPCI a eu lieu en octobre 2018. La conclusion de sa restitution n'apparaît pas clairement. En effet, elle ne permet pas de connaître le taux de répondants défavorables à ce rapprochement pour les deux EPCI. La synthèse relève, pour les habitants de la métropole, que « *l'union permettrait d'être mieux entendu* » et « *la crainte d'un décrochage* », et pour ceux de la communauté de communes que « *le rapprochement n'aiderait pas à résoudre les problèmes* » et « *la crainte d'une perte d'identité* ».

(37) Par délibération du 20 décembre 2018, après avoir exposé le contenu de l'étude et procédé à un vote à bulletins secrets, le conseil de la CCPCAM a décidé à une large majorité (8 favorables, 26 défavorables, un bulletin blanc) de ne pas engager la fusion des deux EPCI. La forme de l'enquête menée semble avoir desservi le projet, davantage que les problématiques de fond.

¹³ La loi accroît la taille minimale des EPCI à fiscalité propre de 5 000 à 15 000 habitants.

¹⁴ La commune de Saint-Ségal, voisine de Pont-de-Buis-Les-Quimerch, ayant elle rejoint la communauté de communes de Pleyben-Châteaulin-Porzay (17 communes – 24 000 habitants).

¹⁵ Enquête Adeupa auprès de 2 535 personnes appartenant à 73 % à la CCPCAM (1 860 – soit un hab. sur dix).

1.2.2 Une stratégie à conforter par le projet de territoire, attendu courant 2023

(38) Les communautés de communes ont pour objectif d'associer leurs membres au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement (L. 5214-1¹⁶ du CGCT) sur une période de 5 à 10 ans. Appuyé par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire de 1999, le projet communautaire de territoire est un outil stratégique pour les EPCI.

(39) Malgré l'ancienneté de cet outil, la communauté n'a pas encore adopté de projet de territoire comme le prévoit le CGCT, privilégiant dans un premier temps la prise en compte des évolutions liées à la fusion, puis le déploiement à l'ensemble des services d'un management QSSEE pour améliorer leur fonctionnement et leur performance.

(40) Le projet de territoire devrait être adopté en 2023. Il n'existe pas non plus de pacte fiscal et financier au sein de la communauté (voir *infra*), ni de politique de fonds de concours avec les communes-membres. Néanmoins, la communauté a arrêté de nombreux documents de planification¹⁷.

1.2.3 Un espace de coopération à renforcer

1.2.3.1 Les statuts

(41) Les statuts en vigueur résultent de la délibération du 4 avril 2022. Au-delà des transferts de compétences, l'EPCI a mis en œuvre une politique dynamique de coopération. Une telle coopération peut prendre quatre formes, en fonction du degré d'intégration : prestations de services, mises à disposition, services communs et transferts de compétences.

(42) Parmi ces dernières, la communauté a choisi de reporter à 2024 la prise en charge de l'assainissement collectif. Les statuts ne prévoient par ailleurs que l'exercice de quatre compétences supplémentaires (dont le programme local de l'habitat – PLH - au sein de la politique du logement et du cadre de vie) sur les sept possibles.

(43) La CCPCAM s'est également dotée au total de six compétences facultatives, dans divers domaines. Elle y a inscrit à tort l'assainissement non collectif et collectif, en précisant une entrée en vigueur respectivement au 1^{er} janvier 2023 et 1^{er} janvier 2024. Or, ces compétences relèvent de la catégorie des compétences obligatoires. Tout au plus, la communauté ne pouvait donc se doter que d'une compétence facultative « préparation de la prise de compétence assainissement ». Tel était au demeurant son intention initiale. Mais dans l'intervalle, la rédaction des statuts ne lui permettait pas d'engager des dépenses ou de recruter des agents dans ce domaine.

¹⁶ « La communauté de communes (...) a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace (...) ».

¹⁷ PLUi, PLH, PCAET, PLPDMA, schémas directeurs, évoqués *infra* pour certains.

(44) La rédaction statutaire appelle trois autres remarques :

- à deux reprises, l'EPCI a modifié la rédaction de compétences obligatoires ou supplémentaires¹⁸, alors qu'il ne pouvait que les préciser (article L. 5214-16 – III du CGCT) ;
- la CCPCAM a confondu cette possibilité de préciser les compétences avec la définition de l'intérêt communautaire (IC). Ainsi, tantôt elle n'a pas défini l'IC lorsque c'est requis (aménagement de l'espace), tantôt elle l'a introduit sans que cette possibilité ne soit offerte (actions de développement économique, tourisme, protection et mise en valeur de l'environnement politique du logement et du cadre de vie) ;
- l'EPCI a inscrit par erreur en compétence facultative « l'espace nautique de Lanvéoc » qui était à retenir au titre de l'IC dans la compétence supplémentaire équipements culturels et sportifs. Il en va de même pour la compétence action sociale, mentionnée à tort dans les compétences facultatives, alors qu'il existe une compétence supplémentaire *ad hoc*.

(45) Les statuts doivent donc être amendés sur ces points.

(46) Plutôt que le transfert brut de compétences, la communauté a opté pour la multiplication des coopérations (article 5 des statuts), sous la forme d'une série de prestations de services telles que la coordination de la politique enfance-jeunesse, la gestion des règles d'hygiène et sécurité, la constitution d'appels d'offres, le système d'informations géographiques ou encore l'instruction des autorisations en matière de droit des sols. Or, il apparaît que ces prestations de services (régées par des conventions), ne s'inscrivent pas dans le prolongement des compétences transférées à l'EPCI, et qu'en conséquence, celui-ci ne peut intervenir au profit de ces communes à ce titre, conformément aux dispositions de l'article L. 5214-16-1¹⁹ du CGCT. En conséquence l'article 5 des statuts est à régulariser, la communauté ne pouvant intervenir selon ce modèle d'action en dehors des compétences transférées par les communes.

Recommandation n° 1 Régulariser les dispositions statutaires afin de les rendre conformes aux dispositions du code général des collectivités territoriales en termes de rédaction, de répartition des compétences et de modalités de réalisation des prestations de services.

¹⁸ Par exemple actions de développement économique dans laquelle est réécrit l'item « promotion du tourisme » ; équipements culturels et sportifs, équipements d'enseignement (pré)élémentaire, où est éliminé cette dernière mention, alors qu'il suffisait de ne retenir aucun équipement au titre de l'intérêt communautaire.

¹⁹ « Sans préjudice de l'article L. 5211-56, la communauté de communes peut confier, par convention conclue avec les collectivités territoriales ou les établissements publics concernés, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public.

Dans les mêmes conditions, ces collectivités territoriales et établissements publics peuvent confier à la communauté de communes la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions ».

(47) Au final, compte tenu du périmètre des compétences exercées par l'EPCI, son coefficient d'intégration fiscale (CIF²⁰) s'établit en 2023 à 32,2 %, soit un niveau significativement plus faible que celui de la moyenne nationale²¹ (39,8 %).

1.2.3.2 Une procédure inadéquate de définition de l'intérêt communautaire

(48) Les EPCI ne disposent pas de la clause de compétence générale, et doivent strictement observer les principes de spécialité et d'exclusivité, qui ne les autorisent à agir que dans le cadre des compétences statutaires et de l'intérêt communautaire.

(49) La CCPCAM n'a pas défini l'intérêt communautaire s'agissant de la compétence aménagement de l'espace et politique du commerce. Elle est par conséquent devenue intégralement compétente sur ce sujet, selon l'article L.5214-16 – IV du CGCT.

(50) Par ailleurs, la définition de l'intérêt communautaire doit suivre les dispositions du même article : *« lorsque l'exercice des compétences mentionnées aux I et II est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé par le conseil de la communauté de communes à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. À défaut, la communauté de communes exerce l'intégralité de la compétence transférée ».*

(51) Outre l'introduction de la notion d'intérêt communautaire lorsque les textes ne le permettaient pas, la CCPCAM n'a pas respecté cette procédure en confondant la procédure d'adoption des statuts et celle de l'intérêt communautaire. En effet, plutôt que les communes et la communauté délibèrent sur les statuts, puis que la seule communauté délibère sur l'intérêt communautaire, l'ensemble a fait l'objet d'un seul et même vote sur la base unique des statuts, qui le déclinaient.

(52) Lorsque l'intérêt communautaire a été défini dans les cas prévus par les textes, il l'a donc été irrégulièrement, même si cela a été adoptée à l'unanimité.

Recommandation n° 2 Définir l'intérêt communautaire conformément aux dispositions de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales.

1.2.3.1 Les modalités de mutualisation

(53) La communauté dispose d'un pacte de gouvernance²² depuis 2021. Il n'inclut toutefois pas les dispositions du 7° du II de l'article L. 5211-11-2 du CGCT, qui prévoient de définir *« les orientations en matière de mutualisation de services entre les services de l'établissement public et ceux des communes membres afin d'assurer une meilleure organisation des services ».*

²⁰ Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) est égal au rapport entre : certaines recettes fiscales de l'EPCI minorées des dépenses de transfert entre groupement et communes / les mêmes recettes perçues par les communes regroupées et l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire de celles-ci.

²¹ Moyenne nationale pour les communautés de communes à FPU - Source : fiche critères DGF 2022.

²² Le pacte de gouvernance est un nouvel outil par lequel les EPCI et leurs membres peuvent définir leurs relations et leurs rôles respectifs, en début de mandat.

(54) Les derniers transferts de compétences concernent notamment le PLUiH, l'office de tourisme, la gestion des espaces naturels (2020) et l'équipement culturel Améthyste (2020). D'autres sont plus récents ou en cours : l'assainissement non collectif (2023) et collectif (2024). Elles ont souvent été précédées par des coopérations entre les communes, au sein de la communauté.

(55) Créé à la suite de la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales et alors obligatoire, un schéma de mutualisation (L. 5211-39-1 du CGCT) devait être établi par les EPCI pour établir une stratégie de coopération entre la communauté de communes et ses membres. En 2019²³, l'obligation de rédaction d'un tel schéma a été remplacée par une simple possibilité.

(56) La communauté de communes s'est engagée dans une démarche de mutualisation. La nouvelle mandature de 2020 a ainsi maintenu, parmi les sept commissions thématiques municipales, une commission dénommée « assistance aux communes - mutualisation », qui fait également l'objet de dispositions statutaires.

(57) Quand bien même la documentation disponible atteste de l'identification de besoins partagés et de mesures collectives dont il est rendu compte chaque année, la CCPCAM ne s'est pas formellement dotée d'un schéma de mutualisation.

(58) D'autres modalités²⁴ de mutualisations sont appliquées en vertu de l'article 5 des statuts (voir annexe 2) et de nouvelles mutualisations sont à l'étude depuis la fin de 2022. Toutefois, comme évoqué *supra*, l'intervention par convention de prestations de services avec les communes dans plusieurs de ces compétences n'est pas légalement permise.

(59) Dans ces conditions la communauté de communes ne peut continuer à assurer ces services qu'au travers de services communs.

(60) Or, il n'existe pas de services communs (direction générale des services, ressources humaines ou finances, services techniques, système d'information par exemple) malgré une coopération ancienne et un ordonnateur commun avec la commune centre entre 2008 et 2020.

Recommandation n° 3 Développer des services communs entre la communauté et ses membres, au sens de l'article L. 5211-4-2 du CGCT.
--

(61) L'ordonnateur fait part dans sa réponse du souhait des communes de ne pas recourir aux services communs. La chambre rappelle le caractère irrégulier du dispositif de prestations de services actuellement en place.

²³ Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

²⁴ Il s'agit de prestations de services, de mises à disposition d'agents ou de groupements de commandes.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté de communes Presqu'île de Crozon – Aulne Maritime, composée de dix communes dont la population varie de 350 à 7 600 habitants, constitue un territoire contrasté : enclavé, quasi-insulaire, touristique et militaire dans sa partie occidentale, rural et ouvert sur les grands axes à l'est. La population progresse, mais vieillit. L'accès au logement est difficile dans la partie touristique du territoire. Le taux de chômage est dans la moyenne départementale.

La CCPCAM est issue de la fusion, en 2017, de deux communautés de communes. En 2018, des pourparlers sérieux ont eu lieu pour un nouveau rapprochement avec la métropole de Brest, sans que celui-ci n'aboutisse,

Les statuts de la communauté et les modalités de définition de l'intérêt communautaire ainsi les modalités de mutualisation sont à revoir de façon à respecter les dispositions du code général des collectivités territoriales.

2 LA GOUVERNANCE ET LE FONCTIONNEMENT DE L'EPCI

2.1 La gouvernance de l'EPCI

2.1.1 Le conseil communautaire

(62) Le nombre de sièges attribués à chaque commune est défini à l'article 6 statuts. Or, l'attribution des sièges ne relève pas du champ statutaire. Elle résulte soit du droit commun (1° du I de l'article L. 5211-6-1 du CGCT), soit d'un « accord local²⁵ » dans les conditions prévues au 2° du I de l'article L. 5211-6-1 du CGCT. Dans ce dernier cas, un arrêté préfectoral vient constater les choix opérés par les conseils communautaire et municipaux, au plus tard le 31 août de l'année précédant le renouvellement des conseils municipaux.

(63) Au cas présent, l'inscription dans les statuts ne permet pas de prendre en compte l'évolution démographique qui peut amener à une autre répartition des sièges ; de plus, elle préjuge du choix que les collectivités doivent effectuer tous les six ans sous la forme d'un accord local. Afin de se conformer à la procédure prévue par l'article L. 5211-6-1 du CGCT, il convient de retirer l'article 6 des statuts.

(64) Le conseil communautaire a élu neuf vice-présidents, maires de leur commune²⁶, qui forment avec le président (lui aussi maire de sa commune)²⁷ le bureau communautaire. Le conseil communautaire se réunit régulièrement, avec une participation importante. Il a adopté son règlement intérieur dans le délai prévu.

(65) La loi relative à l'engagement dans la vie locale et l'action publique de proximité a étendu l'exercice du droit à la formation des élus. La CCPCAM n'a pas délibéré en ce sens, et n'a donc prévu aucun crédit. Selon les éléments de réponse transmis par l'ordonnateur, les élus ont effectué trois formations en 2021, qui ne sont toutefois pas mentionnées dans les annexes du compte administratif.

(66) L'article L. 5211-11-2 du CGCT prévoit par ailleurs depuis 2019 qu'après chaque élection municipale, le président de l'EPCI inscrit à l'ordre du jour du conseil deux sujets²⁸. Si un pacte de gouvernance a bien été élaboré (premier point), l'EPCI a omis de se conformer aux modalités relatives au second point (consultation du conseil de développement et association de la population aux politiques de l'établissement public), ce qu'il devra faire, même si le conseil de développement est piloté par le Pays de Brest.

²⁵ Par dérogation aux règles de droit commun, les communautés de communes peuvent définir un « accord local » permettant de majorer le nombre de conseillers communautaires.

²⁶ Sauf, depuis fin 2022, pour Telgruc-sur-Mer dont le maire a démissionné de ce mandat, tout en restant conseiller municipal et communautaire et membre du bureau.

²⁷ Le président bénéficie de l'indemnité maximale, soit 2 717 € bruts. Les indemnités des vice-présidents s'élèvent à 774 € brut pour chacun.

²⁸ « 1° Un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public ; 2° Un débat et une délibération sur les conditions et modalités de consultation du conseil de développement prévu à l'article L. 5211-10-1 et d'association de la population à la conception, à la mise en œuvre ou à l'évaluation des politiques de l'établissement public ».

2.1.2 D'importantes délégations confiées à l'exécutif

(67) Le président a entamé son premier mandat en 2020 dans cette fonction. Le conseil lui a consenti un champ étendu de délégations en matière de finances (régies, emprunts, lignes de trésorerie), de commande publique (tous marchés), de gestion du patrimoine (définition de l'affectation des propriétés communautaires, conclusion de baux), affaires juridiques (ester en justice), personnel et élus (recrutement, remboursement de frais aux élus). Cette dernière délégation est inopérante, le président en disposant de droit en sa qualité d'autorité territoriale et d'ordonnateur.

(68) Le bureau dispose de prérogatives importantes, telles que l'attribution de fonds de concours, l'allocation de subventions aux associations, la fixation des tarifs, l'aliénation de biens de plus de 4 600 €, l'exercice des droits de préemption et de priorité ou l'approbation de protocoles transactionnels.

(69) Le conseil a affecté à chacun des 9 vice-présidents un domaine spécifique. Ils bénéficient en outre d'un arrêté de délégation de signature du président pour le suppléer le cas échéant. Les délibérations du conseil sont détaillées et reprennent les comptes rendus des décisions prises par délégation, par le président et le bureau.

(70) Parmi les fonctionnaires, le directeur général des services bénéficie aussi d'une délégation de signature, qui couvre un large spectre des compétences de l'exécutif : courriers de réponses diverses, bons de commande jusqu'à 40 000 € HT, remboursements d'assurance, embauche des saisonniers, etc.

2.1.3 La prévention des conflits d'intérêt et les déclarations obligatoires à la HATVP

(71) Les textes²⁹ relatifs à la transparence de la vie publique prévoient l'établissement d'une déclaration de situation patrimoniale (en début et fin de mandat) et d'une déclaration d'intérêts (éventuellement mise à jour selon l'évolution des situations personnelles), pour certains élus. La communauté est concernée par cette obligation depuis 2014, première année d'application du dispositif. Le président a transmis les déclarations faites à la suite de son élection en 2020.

(72) En revanche, les déclarations initiales de 2014 (patrimoine et intérêts) et de sortie de son mandat (2020 pour le patrimoine) n'avaient pas été établies par son prédécesseur. Suite à l'intervention de la chambre, ce dernier a procédé à la régularisation de sa situation auprès de la HATVP.

²⁹ Le décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013 relatif aux déclarations à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique.

(73) Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-6 du CGCT, la charte de l'élu local a été présentée pour la mandature en cours, lors de l'élection des vice-présidents de la communauté, le 11 juillet 2020. Enfin, le règlement intérieur des agents rappelle quelques dispositions en matière d'obligations au travail. S'agissant des élus, aucune disposition n'est rappelée en matière de conflit d'intérêt³⁰ en dehors d'une courte mention dans le pacte de gouvernance de 2021.

(74) L'EPCI n'a pas adopté de mesure spécifique, permettant notamment de s'assurer que les élus et les agents susceptibles d'être affectés par des conflits d'intérêts³¹ s'abstiennent bien lors de la commission d'appels d'offres, lors des débats et des délibérations du conseil communautaire.

<p>Recommandation n° 4 Définir précisément les dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêt dans les règlements intérieurs de l'EPCI.</p>

(75) Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que le règlement intérieur a été modifié dans ce sens lors du conseil communautaire du 26 juin 2023.

2.2 L'information des élus et des citoyens

(76) Le président de l'EPCI adresse chaque année avant le 30 septembre au maire de chaque commune-membre, un rapport annuel d'activité³² retraçant l'activité de l'établissement, ainsi que son compte administratif. Les rapports annuels sur le prix et la qualité du service public (RPQS)³³ pour les déchets et l'eau sont bien présentés aux élus.

(77) De plus, les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants doivent présenter un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes³⁴. La communauté compte une centaine d'agents³⁵, dont 40 % de femmes (dont trois femmes sur les cinq agents de catégorie A³⁶). Le conseil compte 35 conseillers (dont 11 femmes soit 31 %) et son bureau est composé de 10 membres dont une seule femme (soit 10 %). C'est avec retard, puisqu'attendu depuis 2016, que le premier rapport sur la situation en matière d'égalité femmes-hommes a été présenté en conseil communautaire en 2021, au cours duquel un plan d'action sur l'égalité professionnelle a été arrêté.

³⁰ Les conflits d'intérêt : « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction » - article 2 de la loi 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

³¹ Article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014, article L. 2131-11 du CGCT et article 432- 12 du code pénal.

³² Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-39 du CGCT.

³³ Articles D. 2224-1 et D. 2224-5 du code général des collectivités territoriales.

³⁴ Selon l'article 61 de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 ; les modalités et le contenu de ce rapport ont été précisés par le décret n° 2015-761 du 24 juin 2015, applicable dans le cadre du budget 2016.

³⁵ Hors renforts saisonniers.

³⁶ Données bases de paye et annexe budgétaire état du personnel BP 2022.

(78) Si le site internet de la communauté est riche, détaillé et comprend les documents qui doivent obligatoirement y figurer, l'accès aux données essentielles relatives aux marchés publics (via le portail « achat public » du site Mégalis Bretagne) et aux informations sur les subventions accordées par la communauté pourrait être utilement facilité. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique qu'une note de procédure « marchés publics » a été ajoutée sur le site et que l'accès aux informations relatives aux subventions a été simplifié.

(79) S'agissant des réunions du conseil, la communauté met en ligne les procès-verbaux des séances conformément aux dispositions rendues obligatoires par l'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 à compter de juillet 2022.

2.3 Le fonctionnement des services

2.3.1 Le déploiement d'un management certifié

2.3.1.1 Une démarche qui s'inscrit dans la durée, sous l'impulsion du précédent président et du directeur général des services (DGS)

(80) La démarche QSSEE (qualité, sécurité, social, environnement et énergie) est une démarche globale menée au sein d'une organisation (entreprise, industrie) impliquant la prise en compte dans les décisions stratégiques de plusieurs référentiels liés à des normes ISO.

La certification ISO

L'*international standard organization* (ISO) est l'un des principaux organismes de normalisation qui produit des normes internationales dans différents domaines : ISO 9001 (qualité), ISO 14001 (environnement), OHSAS 18001 / ISO 45001 (santé et sécurité au travail), ISO 50001 (énergie) et ISO 26000 (responsabilité sociale) par exemple.

Une certification par un organisme indépendant (Afnor par exemple) vient conclure la mise en place de cette démarche dans les organisations qui s'engagent dans ce processus.

(81) En lien avec la responsabilité sociétale³⁷ des entreprises (RSE), la certification vise à améliorer la qualité des produits et des services, mais aussi les conditions de travail des salariés, tout en limitant au maximum l'impact de l'activité sur l'environnement. Les services communautaires sont engagés dans cette démarche depuis la première certification, en 2008. Afin de répondre à ces enjeux et aux attentes des parties intéressées (usagers, élus, agents), des objectifs de service et des plans d'actions sont définis chaque année. L'animation de cette démarche est assurée par le service QSSEE, directement rattaché au DGS. Enfin, le périmètre³⁸ de cette certification progresse en même temps que celui des compétences de l'EPCI. Il a démarré par le service des déchets en 2008. La communauté prépare l'intégration de cette démarche à la gestion du centre culturel Améthyste, nouvellement construit, et au service de l'assainissement dans les années à venir.

(82) Cette démarche s'appuie sur de nombreuses concertations dans les services, un audit interne des processus mis en place, une certification tous les trois ans (via des audits externes annuels) normalisée, la mise en place encadrée de nombreux outils dans les services et à la direction générale (veille règlementaire, planification des actions, formations, évaluations, etc.), ainsi que des bilans réalisés sous forme de revue annuelle de direction au niveau des services et de manière global au niveau de la direction générale.

(83) Fin 2020, l'Afnor a émis une décision favorable concernant les certifications ISO 9001 (management de la qualité) et ISO 14001 (management de l'environnement) pour l'ensemble des services. Le service déchets et la piscine Nautil'Ys sont également certifiés OHSAS 18001 (management de la sécurité et de la santé au travail). Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise que les services de la CCPCAM ont été à nouveau certifiés par Afnor en 2023 suivant les normes ISO 90001, 14001 et 45001.

2.3.1.2 Une démarche qui permet de mesurer la performance et la satisfaction des besoins et qui valorise les personnels de l'EPCI

(84) Outre le suivi mensuel de ses tableaux de bord par service (avec un suivi pertinent de nombreux indicateurs³⁹), des enquêtes de satisfaction et d'opinion sont réalisées chaque année auprès des principales parties prenantes (usagers, élus, agents de la communauté) par l'intermédiaire de questionnaire, désormais par internet. La restitution qui en été faite devant le conseil revient sur toutes les demandes particulières et arrête les actions correctives déjà réalisées ou à prévoir, par service concerné.

(85) L'analyse des trois derniers questionnaires met en évidence :

- pour les usagers⁴⁰, un taux de satisfaction qui reste très bon (85 %) ;

³⁷ La responsabilité sociétale est définie dans l'ISO 26000 comme « la contribution des organisations à un développement durable ». Une démarche qui permet d'atteindre une performance globale (économique, sociale et environnementale), de contribuer à un développement équilibré et de rendre compte des pratiques et résultats.

³⁸ Direction générale, déchets, eau, tourisme, RH, finances, espaces naturels, assistance aux communes, etc.

³⁹ Économie d'énergie, consommation de carburants, délai global de paiement, etc.

⁴⁰ Questionnaire de près de 80 questions, avec 1058 répondants entre décembre 2020 et février 2021. Les sept thématiques interrogées sont les suivantes : accueil à la communauté, communication, réclamations, déchets, eau, espaces naturels, piscine.

- pour les élus, un taux de satisfaction qui reste bon (92 %) sur des sujets très variés⁴¹ ; la restitution a permis d'arrêter des positions sur plusieurs sujets relatifs au fonctionnement de l'instance ;
- pour les agents communautaires, un taux de satisfaction qui reste très bon (83 %).

(86) Dans ses réponses aux observations provisoires, l'ordonnateur indique qu'une enquête plus aboutie n'est pas envisagée, le recours à un prestataire, qui en résulterait nécessairement, présentant un coût supplémentaire pour une plus-value incertaine. La chambre maintient que le recueil de données simples (genre, âge, profession, lieu de résidence) offrirait des garanties raisonnables de représentativité, sans surcoûts inappropriés.

(87) En outre, des audits internes contrôlent la mise en œuvre de certaines procédures, et des revues de direction font un point général annuel du fonctionnement des services pour corriger les insuffisances ou intégrer de nouvelles dispositions.

(88) Par ailleurs, les agents des différents services sont associés aux concertations mises en place pour résoudre les difficultés rencontrées, participent aux audits et peuvent être force de proposition pour l'amélioration permanente des pratiques. Ils reçoivent une gratification financière (400 €) lorsque leurs services obtiennent ou conservent leur certification officielle. Enfin, cette démarche a aculturé l'ensemble des équipes à la formalisation des processus.

2.3.2 L'organisation des services

2.3.2.1 Des lignes directrices de gestion, mais un effort à faire face au handicap

(89) La communauté dispose d'un effectif de 104 agents, début 2023, dont 51 titulaires, 12 contractuels de droit public et 41 contractuels de droit privé, pour ces derniers essentiellement employés dans les régies. L'âge moyen du personnel (permanent) est de 44 ans.

(90) La CCPCAM a arrêté en 2021 ses lignes directrices de gestion. Elles prévoient des objectifs en matière d'égalité hommes-femmes et précisent les critères d'avancement et de promotion. Elles n'appellent pas d'observation.

(91) Comme dans le secteur privé, tout employeur public occupant au moins vingt agents (équivalents temps plein) est tenu d'employer⁴², à temps plein ou à temps partiel, des personnes handicapées dans la proportion de 6 % de l'effectif total des agents rémunérés. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique qu'il n'a pas eu l'opportunité de recruter de bénéficiaires d'obligation d'emploi (BOE). Il ajoute que la communauté valorise des actions à destination de ce public et qu'elle conclut chaque année des marchés importants avec des entreprises accueillant des travailleurs handicapés.

⁴¹ Qualité des documents produits en réunion (bureau, commission) et de l'aide à la décision des documents distribués aux élus ; choix des horaires et modalités de convocation aux réunions ; concertation des élus sur les actions menées ; application des décisions prises ; organisation et fonctionnement des services ; qualité de l'accueil ; qualité du service rendu aux usagers ; réactivité des services aux demandes des élus et usagers ; qualité de la communication de la communauté ; niveau de formation des élus.

⁴² Article L. 323-2 du code du travail.

(92) Le non-respect de cette obligation entraîne, depuis 2006, le versement d'une contribution annuelle au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique. Entre 2018 et 2023, la CCPCAM n'a guère progressé sur ce sujet. Elle emploie deux travailleurs handicapés (alors qu'elle devrait en employer cinq) et verse une contribution annuelle moyenne de l'ordre de 8 000 € au fonds précité.

2.3.2.2 Un directeur général omniprésent

(93) L'actuel directeur général des services (DGS) a été recruté en 2003, comme contractuel, en tant que chargé de mission auprès de la responsable de l'administration générale de l'époque. Il est désormais titulaire du grade d'ingénieur territorial hors classe, détaché sur l'emploi fonctionnel de DGS depuis 2007.

(94) L'organigramme (cf. annexe 2) est organisé autour de quatre pôles et du DGS qui, au-delà de son rôle de pilotage de l'EPCI, assure également la responsabilité directe de trois des pôles. Le DGS est très fortement impliqué dans le management des équipes. Outre la tenue des réunions hebdomadaires avec chacun de ses chefs de services (une dizaine), il rencontre très régulièrement les élus et les services. Chaque année il rencontre l'ensemble de son personnel dans une réunion de bilan et de programmation de l'année à venir.

(95) Le DGS est logiquement au cœur des projets et du pilotage de la communauté, mais aussi des processus de gestion, et dispose d'une large délégation de signature (cf. § *supra*). Il assume en outre la direction des services finances et RH, tout en s'appuyant sur des agents qualifiés bien que non cadres. De même, il est directeur des quatre des cinq régies à autonomie financière (déchets, eau, piscine, transports).

(96) Sa fiche de poste comprend deux caractéristiques singulières : « *une astreinte 24h/24h* » et une « *intervention en cas d'alarme sur les sites communautaires* », lesquelles semblent excessives pour un cadre ayant ces responsabilités. De plus, il ressort de l'analyse de son compte épargne temps (CET), qu'il ne parvient à prendre qu'une très petite partie de ses congés. Si cette forte implication est un atout pour l'EPCI, elle présente également un risque en cas d'absence ou de départ⁴³. Elle ne facilite pas la prise d'autonomie de collaboratrices et collaborateurs importantes, par exemple en matière de ressources humaines et de finances par exemple. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a souligné que le management certifié de l'EPCI repose sur une « direction générale » ne se limitant pas au seul DGS et, plus largement, sur l'ensemble des cadres et managers de proximité.

(97) La communauté a connu une croissance importante ces dernières années, d'abord avec la fusion, ensuite avec la prise de nouvelles compétences. Elle devra bientôt gérer la compétence assainissement, qui doit être transférée en 2023-2024. La chambre invite l'EPCI à prendre acte de ces évolutions en réfléchissant au positionnement de son DGS, qui pourrait être davantage épaulé⁴⁴ dans ses missions, voire déléguer certaines de ses responsabilités sans toutefois affaiblir le management par la qualité qu'il a contribué à implanter ces dernières années. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique avoir augmenté l'effectif d'encadrement.

⁴³ Il est lauréat de l'examen professionnel d'ingénieur en chef depuis 2019, grade sur lequel il ne peut être nommé à la CCPCAM qui n'a pas la taille requise pour ce faire.

⁴⁴ La communauté ne s'est pas dotée d'un poste de directeur général adjoint.

2.3.3 Le fonctionnement des conseils d'exploitation et des régies de dépenses et de recettes

2.3.3.1 Le fonctionnement des conseils d'exploitation des cinq régies

(98) La communauté a choisi de privilégier la gestion en régie. Elle a ainsi approuvé en 2017 les statuts de cinq régies dotées de la seule autonomie financière pour la gestion des compétences déchets, eau, piscine, tourisme et transports scolaires et mobilité. Ces régies sont administrées conformément à la législation⁴⁵ par un conseil d'exploitation (CE) et un directeur sous l'autorité du président de la collectivité et de son assemblée délibérante.

(99) Leur fonctionnement administratif est satisfaisant⁴⁶ sous deux réserves. La première porte sur le respect du quorum. En effet, hors période d'urgence sanitaire⁴⁷, des décisions⁴⁸ ont été prises sans que le quorum ne soit atteint lors de quatre réunions⁴⁹ de deux conseils d'exploitation. De plus, pendant la période d'urgence sanitaire⁵⁰, et par extension aux mesures applicables aux assemblées délibérantes des communes et EPCI (bien que cela ne soit pas explicite dans la lecture du texte de loi), le quorum des conseils d'exploitation a été réduit à 33 % de leur effectif de représentants titulaires, soit 4/10 ou 7/20 selon les statuts des régies de la communauté.

(100) Dans ce contexte le quorum n'a pas également été respecté lors d'une autre réunion⁵¹. Les décisions prises à l'occasion de ces réunions sont donc entachées d'illégalité. En outre, le conseil d'exploitation de la régie transports du 8 décembre 2022 ne porte aucune mention sur les membres présents. Ce conseil ne s'est d'ailleurs réuni que deux fois en 2020 et trois fois en 2021, en deçà du nombre de réunions prévues par la législation⁵², ce que les conditions de réunions durant la pandémie peuvent expliquer.

(101) La seconde réserve concerne l'application des dispositions de l'article R. 2221-94⁵³ du CGCT, qui imposent la production d'un relevé semestriel provisoire des résultats d'exploitation et que la communauté n'a pas effectué.

⁴⁵ L'article L. 2221-14 du CGCT applicable aux EPCI.

⁴⁶ Composition, statuts, règlement intérieur, nomination du directeur, délégation, vote tarifs, CR des réunions, etc.

⁴⁷ Lors de la pandémie, la loi sur l'état d'urgence sanitaire (loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 qui a pris fin le 31 juillet 2022 - article 1) ramène le taux minimal de participants de 50 % à 33 % pour respecter le quorum.

⁴⁸ Modifications d'un règlement intérieur, validation de nouveaux tarifs, dégrèvement exceptionnel, etc.

⁴⁹ CE « déchets » du 4.2.2020, CE « eau » du 15.1.2020, CE « tourisme » du 3.3.2020 et du 27.9.22.

⁵⁰ 23 mars 2020 au 31 juillet 2022.

⁵¹ CE « déchets » du 6.1.2022.

⁵² Art. 2221-9 du CGCT : le conseil d'exploitation doit se réunir tous les 3 mois.

⁵³ « ... qu'indépendamment des comptes, un relevé provisoire des résultats d'exploitation est arrêté tous les six mois par le directeur, soumis pour avis au conseil d'exploitation, et présenté par le maire au conseil municipal ».

2.3.3.2 Le fonctionnement de l'office de tourisme – un suivi de la stratégie à mettre en place

(102) Conformément aux dispositions de la loi « NOTRé » du 7 août 2015 et lors de la fusion des deux communautés de communes, les statuts du nouvel EPCI ont acté la création d'un office de tourisme communautaire, géré sous forme de régie non personnalisée, chargé des missions d'accueil, d'animation, d'information et de promotion touristique, conformément à l'article L. 133-3 du code du tourisme. Cette compétence est assurée au travers de deux bureaux principaux situés à Crozon et Camaret-sur-Mer et cinq bureaux saisonniers.

(103) L'office de tourisme est classé en catégorie 1, classement le plus élevé possible. Sa directrice encadre une équipe de huit personnes de statut privé (soit 7 ETP), renforcée durant l'été par une dizaine de personnes. Une convention d'objectifs et de moyens entre la communauté de communes et l'office de tourisme a été signée fin 2017, pour une durée de quatre ans, afin de mettre à disposition de l'office tous les moyens nécessaires pour assurer ses missions.

(104) Cette contractualisation s'est ensuite poursuivie au travers d'une démarche stratégique 2021-2026. Cette dernière, validée par le conseil d'exploitation de la régie le 25 novembre 2021, ne l'a, en revanche, pas été par le conseil communautaire. Suite au contrôle de la chambre, l'ordonnateur indique, dans sa réponse aux observations provisoires, son intention de l'insérer dans le projet de territoire de l'EPCI, en cours d'élaboration.

(105) Par ailleurs, cette stratégie tarde à intégrer une démarche de suivi et les indicateurs ad hoc, qui devrait être définis en 2023. De nombreuses actions sont toutefois déjà lancées et l'office dispose de divers outils⁵⁴ pour se développer.

(106) La principale recette de la régie est la taxe de séjour dont la croissance importante, a été freinée en 2020 par la pandémie. Elle a pratiquement doublé entre 2018 et 2022. Si son augmentation est bien identifiée dans les actions de la stratégie évoquée *supra*, il n'y a pas encore de réflexion sur la durée de l'usage des nouvelles recettes ainsi dégagées, notamment en présence de projets de grands sites de France.

(107) L'office s'est également doté d'un logiciel qui lui permet de suivre les déclarations et les versements, et d'avoir des statistiques au jour le jour. Il s'est fixé comme objectif d'atteindre 1 M€ de recettes à ce titre en 2024. Pour cela, il devra convaincre puis accompagner les communes qui ne sont pas encore dotées du logiciel de déclaration, mais également rapprocher les déclarations des plateformes avec la réalité.

(108) L'augmentation de la taxe de séjour a permis⁵⁵ à l'office de reverser au budget principal 100 000 € en 2021 pour l'entretien des espaces naturels. En 2022, cette recette a représenté 230 000 € et a permis l'achat de toilettes pour certains sites et la pose d'arceaux pour les vélos.

⁵⁴ Définition d'une identité de communication, site internet et présence sur les réseaux sociaux, photothèque, guide du partenaire, rapport annuel d'activité, organisation de bourses d'échanges, coordination avec le Pays de Brest, reportages photo sur les communes, etc.

⁵⁵ Reversement rendu possible par l'article L. 2333-27 du CGCT, cf. *infra*.

2.3.3.3 Les régies d'avances et de recettes

Seuls les comptables publics de la direction générale des finances publiques sont habilités à régler les dépenses et recettes des collectivités et établissements publics dont ils ont la charge. Par exception à ce principe, les régies d'avances et de recettes permettent à des agents placés sous l'autorité de l'ordonnateur et la responsabilité du comptable public, d'exécuter de manière limitative et contrôlée un certain nombre d'opérations, pour faciliter l'encaissement de recettes et le paiement de dépenses.

(109) La communauté de communes compte huit régies d'avances et de recettes. Les arrêtés de création et de nomination de régisseurs et de leurs suppléants ont bien été pris. Les trois⁵⁶ les plus à risques ont été contrôlés par la chambre. Si elles sont parfaitement tenues, aucune n'a été contrôlée⁵⁷ sur la période de contrôle par l'ordonnateur, alors même que des changements de régisseurs interviennent régulièrement.

(110) La chambre rappelle, qu'au-delà de l'action du comptable public, il appartient à l'ordonnateur de définir ses modalités de contrôle des régies. Dans sa réponse aux observations provisoires l'ordonnateur déclare que des contrôles sont déjà effectués et seront, dorénavant, formalisés.

2.4 L'organisation du travail et la gestion des congés – des adaptations à mener, des défaillances à corriger

(111) Pour respecter les dispositions relatives au temps de travail, la communauté dispose depuis 2019 d'un système automatisé de contrôle du temps de travail (badge), dispositif loin d'être généralisé au sein des ECPI de cette strate. Toutefois, l'analyse de l'état des pointages 2022 montre que le temps de travail et la gestion des congés des agents restent des processus mal maîtrisés, malgré la démarche managériale décrite précédemment.

(112) Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique qu'il va mettre en œuvre une action corrective de la procédure de demande de congés.

2.4.1 L'organisation du temps de travail n'a pas été suffisamment adaptée à la croissance de la structure

(113) Pour près de 50 % des agents, l'organisation du temps de travail (OTT) est basée sur 39 heures hebdomadaires.

(114) L'application d'une OTT semble davantage reposer sur des choix de service, que sur une logique d'adéquation au poste de travail. Ainsi, le service de l'eau ou le service des espaces naturels/sentiers de randonnée sont organisés sur une OTT à 39 heures, tandis que le service tourisme l'est sur un régime hebdomadaire de 35 heures.

⁵⁶ Les régies de recettes de la piscine et de l'office de tourisme ainsi que la régie d'avances et de recettes du centre culturel « Améthyste », la plus récemment créée.

⁵⁷ L'article R. 1617-17 du CGCT prévoit des contrôles réguliers de la part de l'ordonnateur.

(115) Par ailleurs, l'annualisation du temps de travail ne concerne que les régies déchets et piscine. Le service tourisme devrait logiquement en relever, de même que le service espaces naturels/sentiers de randonnée ou la culture, voire d'autres services compte tenu de l'activité touristique qui caractérise le territoire.

(116) Ces dispositions, qui datent de 2017 et de la fusion des deux intercommunalités, devraient évoluer pour faire face aux besoins des services.

(117) À la marge, quatre agents positionnés sur une OTT à 35 heures travaillent en réalité plus de 39 heures, sans que leur rythme de travail n'ait été adapté. Selon l'ordonnateur, il s'agirait, toutefois, de situations ponctuelles pour la seule année 2022.

Recommandation n° 5 Revoir l'organisation du temps de travail dans une logique d'adaptation aux missions.

(118) Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique qu'il va mener une réflexion d'ensemble sur ces sujets.

2.4.2 Une gestion défaillante des congés

(119) La chambre relève que les jours de congés annuels, de RTT ou de récupération (repos compensateurs) qui ne sont pas déposés sur le CET sont systématiquement reportés sur l'année suivante, sans limitation de durée. Ainsi la plupart⁵⁸ des agents démarre l'année N+1 avec un stock de jours de congés de l'année N auxquels viennent se rajouter les jours de congés dus au titre de l'année N+1, sans aucune autorisation hiérarchique. Un agent a pu démarrer l'année 2022 avec un stock de 74,5 jours de congés annuels (au lieu de 25 maximum), un autre avec 46 jours de RTT (au lieu de 22 maximum). Les reports observés sont irréguliers. En effet, hors la situation spécifique d'un personnel en congés maladie⁵⁹, en l'absence de demande⁶⁰ d'autorisation exceptionnelle de report des congés sur l'année suivante, adressée au chef de service, les jours de congés peuvent être soit transférés sur un CET, soit perdus⁶¹.

(120) Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que le service des ressources humaines va s'attacher à corriger la procédure de dépôt des congés sur le CET.

⁵⁸ Les trois quarts en janvier 2022, comme l'illustre l'état transmis par la communauté.

⁵⁹ CE 26 octobre 2012, M. Lliboutry, n°346648, et CE 26 novembre 2012, Ministre de l'éducation nationale c. Mme Crenn, n° 349896.

⁶⁰ Article 5 du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985.

⁶¹ Le Conseil d'Etat précise que « un fonctionnaire n'a aucun droit au report des congés annuels qu'il n'aurait pas pris au cours d'une année » (CE, 30 décembre 2009, M. Nurdin, n° 306297).

(121) Par ailleurs, la réalisation d'heures supplémentaires, non rémunérées mais récupérées, est une pratique largement répandue. Ainsi, deux tiers des agents disposaient également début 2022 d'un stock de repos compensateurs, dont 26 avec un reliquat de plus de 35 heures. Cette situation résulte de l'inapplication des règles en matière de travail supplémentaire. Les dépassements horaires ne devraient être qu'exceptionnels, puisque les heures supplémentaires ne sont légalement décomptées que si elles ont été effectuées à la demande du chef de service. Aucune demande de ce type n'a pu être produite par l'EPCI au titre de 2022. Lors du DOB 2023, présenté au conseil communautaire en février 2023, il est d'ailleurs rappelé que « *Les heures supplémentaires sont récupérées ou rémunérées à titre exceptionnel. Sur le budget eau, elles sont payées en cas d'astreintes selon les barèmes en vigueur* ».

(122) Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique prendre diverses mesures, parmi lesquelles la sensibilisation des responsables de services, la mise en place d'un relevé d'activité et un écrêtage au-delà de 15 heures tous les trois mois.

(123) La conséquence immédiate de ces irrégularités de gestion se manifeste dans la disponibilité des agents auprès de leur employeur. En 2022, 54 d'entre eux (plus de deux tiers des agents à temps plein), amenés à prendre leurs repos compensateurs et autres congés surnuméraires, ont effectué moins de 1 607 heures. La seconde conséquence est financière. La communauté est en effet débitrice de l'ensemble des congés irrégulièrement reportés. Ils constituent jusqu'alors des coûts cachés, qu'elle n'a que partiellement appréhendé à travers les provisions qu'elle constitue pour les seuls CET. La réalité du coût va apparaître avec l'indispensable mise à plat des droits à congés qui, vu l'ampleur du phénomène, est susceptible d'impliquer le recours à des remplacements pour assurer la continuité du service.

(124) En sens inverse, quatre agents ont des rythmes de travail très élevés, en moyenne au-delà de 44 heures hebdomadaires avec le risque à dépasser le temps maximum légal de 48 heures. En réponse à cette observation, l'ordonnateur a indiqué que les effectifs du service eau et assainissement ont été renforcés pour alléger la charge de travail des agents.

(125) Dans le cadre du management QSSEE, un audit interne d'une journée a été mené sur le service RH, en novembre 2022. Le contenu du temps de travail et la situation des jours de congés n'ont, toutefois, pas été interrogés.

Recommandation n° 6 Se mettre en conformité avec la réglementation relative au report des droits à congés.

2.4.3 Une gestion irrégulière des comptes épargne-temps (CET) qui entraîne une monétisation contestable

(126) Le décret n° 2004-878 du 26 août 2004⁶² permet à un agent d'épargner des droits à congés sur un CET. La délibération de la CCPCAM du 15 mai 2017 fixe les modalités de sa mise en œuvre pour les agents titulaires et non titulaires justifiant d'une année de service. Si elle reprend bien de nombreuses dispositions des textes, la délibération n'a toutefois pas rappelé le seuil maximal du solde du CET, qui ne peut dépasser 60 jours.

(127) La qualité et la fiabilité du suivi des CET sont insuffisants entraînant des situations irrégulières. Ainsi, en fin d'exercice, comme évoqué *supra*, les soldes des congés⁶³ des personnels ne sont pas tous transférés sur le CET et remis à zéro. De plus, les processus de déclaration en fin d'année N (décembre) et de notification des options⁶⁴ de CET en janvier N+1 ne sont jamais respectés. Au surplus, différentes situations irrégulières sont relevées :

- La prise en compte des soldes de CET porte parfois sur les exercices N-2 ou N-1 alors que le décompte doit s'opérer sur l'année N en fin d'année N, et les options prises doivent être décidées et validées par l'autorité avant le 31 janvier de l'année N+1. En effet, du fait de retard pris par le service des ressources humaines, les opérations sont réalisées sur d'anciennes valeurs de stock de CET ;
- En 2020, deux opérations de mouvement et de versement de rémunération de CET ont été effectuées pour un agent, alors qu'une seule est autorisée⁶⁵ par an ;

(128) Par ailleurs, des repos compensateurs, qui ne sont pas justifiés par des décisions des supérieurs hiérarchiques, sont parfois massivement déposés sur des comptes CET, pour ouvrir droit à indemnisation. En l'absence de validation officielle, leur validité pose question. Ils n'ont dans tous les cas pas vocation à entrer dans le CET puis à être indemnisés à ce titre.

(129) Enfin, le solde de CET de certains personnels dépasse irrégulièrement 60 jours⁶⁶, et ce depuis plusieurs années, parfois de manière importante. C'est le cas des situations examinées pour trois agents en 2020, 2021 et 2022. Ce seuil ne peut être dépassé, le décret de référence précisant que les jours détenus au-delà de ce seuil ne peuvent y être déposés. Il est à noter que le règlement intérieur, mis à jour en 2019, rappelait déjà l'ensemble de ces dispositions non respectées, tant pour la gestion des congés que du CET.

(130) Il en résulte une monétisation irrégulière pour trois agents sur les 10 agents⁶⁷ ayant demandé une indemnisation sur la période de 2020 à 2022, Ils n'ont pas respecté le dispositif, le nombre de jours de congés rémunérés dépassant, à plusieurs reprises, le niveau annuel autorisé par le décret de référence (45 jours⁶⁸).

⁶² Relatif au compte épargne temps dans la fonction publique territoriale, complété par le décret n° 2010-531 du 20 mai 2010 modifiant certaines dispositions.

⁶³ Congés annuels, ARTT, repos compensateurs.

⁶⁴ Décision de maintien au CET, de rémunération ou de cotisation retraite RAFFP.

⁶⁵ Sauf si l'intéressé part à la retraite, son solde de CET est alors examiné en fin de service.

⁶⁶ Cf. décret n° 2004-878 du 26 août 2004 - ou 70 jours en 2020, du fait de la dérogation introduite cette année du fait de la pandémie –cf. décret n° 2020-723 du 12 juin 2020.

⁶⁷ Pour 683 jours, représentant un montant total de près de 66 000 €.

⁶⁸ Du fait de la combinaison du solde maximum de 60 jours au CET et de la règle fixée au décret de référence qui impose d'y conserver au moins 15 jours, seuls 45 jours peuvent être rémunérés au maximum.

Recommandation n° 7 Assurer un suivi des comptes épargne-temps (CET) conforme aux décrets n°2010-531 du 20 mai 2010 et n° 2018-1305 du 27 décembre 2018 (échéance de dépôt sur le compte, nombre maximal de jours déposés, nombre maximal de jours pouvant être indemnisés).

(131) Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur reconnaît une succession d'erreurs, révélatrices d'un défaut de contrôle interne, et indique avoir lancé plusieurs actions correctrices.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

De manière atypique dans le secteur public local, l'EPCI a déployé un management certifié, fondé sur une logique d'adaptation permanente aux besoins des parties prenantes (usagers, élus et personnel), toutes régulièrement sollicitées.

Son organisation reste toutefois centrée sur la personne du directeur général des services. Si cette situation constitue un atout pour le suivi des dossiers, elle présente un risque pour la continuité de l'activité.

Surtout, malgré une gestion par les risques et un pilotage de la performance, la gestion du temps de travail des agents n'est pas toujours adaptée aux besoins de la communauté et celle des congés présente des défaillances, voire des irrégularités. L'ordonnateur indique avoir, suite au contrôle de la chambre, lancé de nombreuses actions correctrices pour éviter que cela ne se reproduise.

Une évolution apparaît nécessaire dans un contexte d'élargissement de la communauté et de ses compétences.

3 LE DEVELOPPEMENT DURABLE, PRIORITE COMMUNAUTAIRE

3.1 Un investissement important dans les énergies renouvelables et les économies d'énergies

(132) Conformément à l'article L. 229-26 du code de l'environnement, la population de l'EPCI ayant dépassé 20 000 habitants lors de la fusion en 2017, la communauté a adopté un plan climat-air-énergie territorial (PCAET⁶⁹) au conseil du 28 février 2022, après une longue gestation. Ce plan a pour objet de définir des actions pour s'adapter au changement climatique, reconquérir la qualité de l'air, et maîtriser la consommation d'énergie. Suite à l'adoption de ce plan, un certain nombre d'avis⁷⁰ qui doivent être demandés avant qu'il soit applicable, sont en cours.

(133) Le plan d'action élaboré est très détaillé. Il aurait néanmoins pu être mieux chiffré⁷¹ et contenir davantage d'éléments temporels⁷². Plus globalement, le document et la délibération d'accompagnement ne proposent aucun chiffrage du coût global de cette politique ni d'objectif chiffré à atteindre dans les actions.

(134) La communauté n'a pas attendu de définir une stratégie pour investir dans ces domaines. En complément de l'information qu'elle a délivrée à différents acteurs, de nombreux projets ont été mis en place au cours des dix dernières années.

(135) D'une part, une *smart grid*⁷³ a été inaugurée fin 2019. À l'occasion de la construction de nouveaux bâtiments communautaires, une étude de faisabilité avait montré la pertinence d'une telle installation. Le projet⁷⁴ a été mené avec le soutien d'Ener'gence, l'agence de l'énergie et du climat du Pays de Brest.

(136) D'autre part, la communauté a développé une filière bois-énergie pour compléter le chauffage de différents équipements (piscine communautaire⁷⁵ depuis 2016, groupe scolaire communal Jean Jaurès-Laënnec de Crozon depuis 2020, salle de spectacles communautaire depuis 2022).

⁶⁹ Le même article prévoit que le PCAET comprend un diagnostic territorial, une stratégie territoriale, un plan d'actions, un dispositif de suivi et d'évaluation.

⁷⁰ Avis de la MRAE (mission régionale d'autorité environnementale) auprès du Préfet de région, avis du Président du conseil régional de Bretagne.

⁷¹ De nombreuses actions ne le sont pas.

⁷² L'échéance des actions étant souvent courte (2020 à 2022), fixée « à compter de 2022 », ou non mentionnée.

⁷³ Un *smart grid* est un réseau électrique intelligent permettant la production et l'autoconsommation d'électricité.

⁷⁴ L'installation est composée d'une éolienne de 25 kW et de 30,5 m de haut, de panneaux photovoltaïques de 60 kW, de batteries de stockage lithium d'une capacité de 134 kWh et d'un système de pilotage. La production d'énergie est orientée en priorité vers les bâtiments communautaires (siège, atelier technique, usine de compostage de déchets verts) et les véhicules électriques, puis vers les batteries de stockage. Le reste est injecté dans le réseau public sous forme de don au fonds de dotation « Energie solidaire » via Enercoop.

⁷⁵ La consommation d'une chaufferie bois est de 150 à 250 tonnes de plaquettes par an. Le coût total pour le site de la piscine est de 0,62 M€ subventionné à 65 % par la région Bretagne et l'Europe.

(137) Partant d'un constat que le potentiel en bois-énergie de la presqu'île est estimé à environ 3 000 tonnes par an, cette filière s'est développée en s'appuyant sur un approvisionnement assuré d'une part avec l'entretien des parcelles et talus réalisé par des partenaires locaux⁷⁶ et d'autre part, depuis 2012, par des boisements de saules (20 hectares) réalisés sur des terrains appartenant à l'EPCI permettant de produire des plaquettes forestières (bois broyé) pour le chauffage à partir de taillis à courte rotation. La communauté poursuit l'achat de terrains et les plantations, et a également effectué un boisement (7 hectares) afin de compenser le défrichement de certains terrains concernés par des projets communautaires. Le bois collecté est broyé, séché et stocké sur une plateforme aménagée prenant en charge 600 tonnes de plaquettes bois par an.

(138) Enfin, pour utiliser le site réhabilité de l'ancienne décharge⁷⁷, un projet privé⁷⁸ de centrale solaire⁷⁹ a été initié en 2008, qui fonctionne depuis septembre 2021. L'électricité produite est rachetée par EDF et alimente les foyers des secteurs les plus proches. Le terrain est mis à disposition par l'EPCI sous la forme d'un bail emphytéotique de 30 ans. La communauté évalue les retombées fiscales locales à environ 27 k€ par an en sus du loyer annuel de 12 k€. Elle participe ainsi à l'effort national de production renouvelable d'électricité.

(139) Ainsi 37 % des besoins électriques de l'EPCI sont couverts en autoproduction, par des moyens locaux et « verts » en 2022. Le coût du projet s'élève à 0,53 M€ HT, subventionné à hauteur de 0,35 M€ par l'État et la région Bretagne. Selon la communauté, l'économie réalisée est évaluée à 0,25 M€ sur 20 ans, mais elle sera plus importante si le prix de l'électricité reste élevé. En termes d'empreinte carbone, cette énergie verte représente six tonnes d'émission de CO² évitées par an.

⁷⁶ Conservatoire du Littoral, ERDF, ONF, agriculteurs, communes. Une entreprise agricole locale est également sollicitée en cas de besoin pour fournir les chaufferies en bois.

⁷⁷ Site de l'ancien centre d'enfouissement technique des déchets ménagers, ZA de Kerdanvez à Crozon.

⁷⁸ La construction et la gestion de la centrale sont assurées par la société IEL (Initiatives et Energies Locales - basée à Saint-Brieuc), l'investissement privé étant évalué à 2,5 M€, lequel a bénéficié d'une campagne d'investissement participatif.

⁷⁹ La centrale dispose de 8 200 panneaux photovoltaïques fixés sur des structures orientées plein sud et inclinées à 25°, sur une surface totale de 6 hectares. D'une puissance de 2,27 MWc, elle devrait produire 2,8 GWh par an, soit de quoi alimenter environ 800 personnes en électricité, chauffage inclus, selon le site internet de l'EPCI.

3.2 La gestion des déchets : une vision à long terme qui profite aux usagers

(140) Géré dans le cadre d'une régie à autonomie financière et conseil d'exploitation, le service déchets emploie 22 personnes. Il assure la collecte des ordures ménagères résiduelles (OMR) et des déchets recyclables (collectes sélectives – CS). Le traitement des ordures ménagères est confié à l'incinérateur du Sidépaq⁸⁰. Les déchets recyclables sont envoyés au centre de tri de Plouédern (Sotraval⁸¹). Une vision d'ensemble a permis à la communauté de rassembler la majorité de ses infrastructures sur un même site, à l'entrée Est de Crozon, en fond de zone d'activité. La communauté a, en outre, très tôt déployé la tarification incitative⁸², dès 2015, ce qui est loin d'être généralisé. Les autres communes ayant rejoint la communauté en 2017 avaient également démarré la même année.

(141) Un programme local de prévention des déchets PLPDMA 2021-2027 a été adopté en novembre 2022, avec des objectifs de réduction des déchets ménagers et assimilés. Enfin, elle promeut depuis plusieurs années de nombreuses pratiques vertueuses en matière de prévention et de traitement. Ce service a été le premier à être certifié ISO 9001, dès 2008. Dans ce contexte, la communauté présente de bons ratios en matière de tonnages collectés et de prix⁸³. Ainsi les tonnages collectés par habitant sont en baisse régulière (sauf en 2021) tandis que ceux qui sont valorisés (verre, CS) sont en progression (hors période de pandémie).

(142) Les coûts aidés par habitant ou par tonne restent en deçà des moyennes nationales (population Insee, régionales ou des secteurs touristiques), sauf pour les volumes collectés en déchèteries⁸⁴.

(143) La chambre relève deux problématiques persistantes dans la gestion de cette compétence.

(144) D'une part, l'ISDI présente un début de saturation qui oblige déjà la communauté à rechercher des solutions alternatives en complément à la hausse récente des coûts de prise en charge par cet équipement. La CCPCAM indique, toutefois, avoir trouvé un partenaire privé pour le traitement des déchets inertes.

(145) D'autre part, la gestion des déchets verts reste une problématique importante, partagée avec de nombreux EPCI du Finistère. Une chargée de mission a d'ailleurs été recrutée et affectée à cette mission.

⁸⁰ Syndicat gérant l'usine d'incinération de Briec.

⁸¹ SEM/SPL gérant les équipements de la région brestoïse.

⁸² La redevance dépend du volume du bac d'ordures ménagères. En effet, pour chaque volume de bac, 15 levées sont incluses dans la part fixe ainsi que 15 entrées en déchèteries (hors déchets verts qui sont illimités). Une part variable est ajoutée au-delà de la 15^{ème} levée ou la 15^{ème} entrée en déchèteries. Les professionnels sont facturés sur le même principe mais en déchèteries ils paient en fonction de ce qu'ils déposent (volume ou poids).

⁸³ Cf. tableaux en annexe 3.

⁸⁴ Du fait notamment des volumes de déchets verts déposés en déchèteries, importants en volumes dans le Finistère, d'autant plus que la communauté accepte également ceux des entreprises, ce qui n'est pas le cas partout.

3.3 La gestion de l'eau : des investissements nécessaires, une tarification à revoir

(146) S'agissant de la gestion de l'eau, la communauté est compétente depuis sa création en 2017⁸⁵. Elle gère ce service en régie pour neuf communes⁸⁶, avec deux niveaux de tarifs différents : Rosnoën et les huit autres communes. Pour la commune du Faou, la délégation de service public signée avec Véolia se terminera début 2025. Cette dernière rejoindra alors la gestion en régie.

(147) Dans le cadre du schéma directeur de l'eau, rédigé en 2018, la communauté a mené une étude sur le patrimoine de son service d'eau qui a mis en évidence un besoin important d'investissement. Il s'agit en effet de réduire les pertes en eau, de renforcer la production locale, de sécuriser les approvisionnements et de réduire les coûts de production. En effet, le RPQS 2021 fait état, pour les quatre parties du réseau de la communauté, de taux de rendement situés entre 57,1 % et 86,4 % ; le réseau principal (7 communes) se situe à 75 %, pour une moyenne départementale de 82 %⁸⁷. Ces rendements peuvent être améliorés. Le service de l'eau de la communauté dispose d'ailleurs d'un plan de lutte contre les pertes en eau. De fait, le réseau⁸⁸ est ancien et son taux de renouvellement très faible⁸⁹ ces dernières années, la communauté ayant privilégié les investissements relatifs à la sécurisation de l'approvisionnement.

(148) Aussi, le schéma directeur retient un programme de travaux de 69 M€ HT⁹⁰, qui se met progressivement en place sur 10 ans. L'inscription au budget 2022 d'environ 2 M€ de travaux permet d'atteindre un taux de renouvellement proche de 2 %. Compte tenu de la capacité d'autofinancement de ce budget, le schéma prévoit que ces investissements imposeront une augmentation de 52 % du prix de l'eau en 10 ans, sachant que celui-ci⁹¹ est déjà, en moyenne, supérieur aux prix moyens départemental et national.

(149) S'agissant de la tarification⁹², le RPQS « Eau » de la communauté montre que quel que soit le mode de gestion retenu (régie ou DSP), les tarifs sont dégressifs pour la part proportionnelle à la consommation d'eau, au-delà de 160 m³ (70 m³ pour la DSP). Cette politique tarifaire dégressive ne favorise pas les économies d'eau.

⁸⁵ La communauté de communes de Crozon l'était depuis 2006 – celle de l'Aulne maritime ne l'a jamais été.

⁸⁶ Depuis que la DSP signée initialement par la commune de Pont-de-Buis-Lès-Quimerch avec Véolia s'est terminée, début 2021.

⁸⁷ (SEA 29).

⁸⁸ 748 km, dont 22 en DSP (Le Faou).

⁸⁹ Pour le réseau géré en régie (soit 9 communes), les taux (indicateur P 107-2) sont en moyenne de 0,1 % entre 2018 et 2020 inclus – En 2020, ce taux était en moyenne en France de 0,67 % ([Rapport Sispea 2020_VF.pdf \(eaufrance.fr\)](#)) et dans le Finistère de 0,56 % selon le rapport annuel du département.

⁹⁰ Dont 88 % (61 M€) pour le seul renouvellement des réseaux.

⁹¹ Sur la base d'une facture de 120 m³, toutes taxes comprises : dans neuf communes de la communauté, en 2023 : 2,48 € TTC/m³, (2,68 € pour la dixième commune) contre 2,24 € en moyenne dans le département et 2,08 € au niveau national en 2021.

⁹² Souvent composé d'une partie fixe, ou abonnement, proportionnelle au calibre du compteur, et d'une partie proportionnelle à la consommation d'eau. Les communes de l'ancienne communauté de communes de Crozon ont les mêmes tarifs. Depuis 2017, un lissage des tarifs est en cours entre ces sept communes et les trois autres, qui ont rejoint la communauté en 2017, et qui avaient toutes des tarifs différents.

(150) **La chambre invite la communauté à mettre en place une tarification progressive, en même temps que la convergence des prix de l'eau sur son territoire à l'horizon 2025.**

3.4 Le transfert de l'assainissement en 2023-2024 : une situation environnementale très dégradée, un attentisme coûteux pour le budget communautaire, les usagers et l'environnement

(151) La communauté a pris la compétence assainissement non collectif (ANC) au 1^{er} janvier 2023. Elle a prévu de prendre celle de l'assainissement collectif (AC) début 2024. Au sein du Pays de Brest, la CCPCAM est le dernier des sept EPCI à prendre cette compétence. Au regard de la situation des réseaux et des installations sur le territoire communautaire mais également, de la géographie locale et de la volonté communautaire de s'impliquer dans la protection des espaces naturels, cette prise de compétence paraît tardive.

3.4.1 La communauté héritera d'une situation très dégradée

(152) Pour l'assainissement tant collectif que non collectif, la situation de la communauté en termes de conformité des installations figure parmi les plus dégradées du Finistère (voir cartes en annexe 4).

(153) Pour l'assainissement non collectif, le règlement de service de l'assainissement prévoit une périodicité de huit ans pour les contrôles, ce qui revient à réaliser environ 918 contrôles par an. Sur la période récente, alors que les communes étaient encore compétentes, 635 contrôles en moyenne ont été réalisés par an (soit 69 % des diligences), avec des situations disparates selon les communes (moins de 50 % d'installations contrôlées dans sept des dix communes concernées).

(154) Bien que des progrès aient été effectués (contrôles homogénéisés, base de données homogénéisée également, règlement de service commun – sauf Camaret et Crozon), le service rendu reste insuffisant. Il s'agit d'augmenter le rythme des contrôles, de mieux les localiser les situations les plus préoccupantes pour mieux les suivre, et d'appliquer des pénalités dissuasives en cas de refus de mise aux normes.

(155) Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que depuis sa prise de compétence, la CCPCAM s'attache à respecter la périodicité de huit ans (1 400 contrôles prévus en 2023). Il ajoute que le système d'information géographique intègre maintenant les données d'assainissement non collectif et que le conseil d'exploitation réfléchit depuis 2023 aux mesures possibles pour lutter contre les non-conformités.

(156) Pour l'assainissement collectif, la situation peut être qualifiée de mauvaise⁹³ dans la majeure partie du territoire de la communauté, comme l'indique le schéma directeur d'assainissement (SDA) pour la période 2022–2041. Les motifs de non-conformité sont variés :

- des rejets importants vers le milieu naturel pour six communes (Camaret, Crozon, Lanvéoc, Landévennec, Le Faou, Pont-de-Buis) ;
- la nécessité de créer une station d'épuration ou d'en augmenter la capacité pour les communes de Landévennec et d'Argol ;
- la non-atteinte des performances minimales de traitement pour les stations de Telgruc-sur-Mer et Lanvéoc.

3.4.2 Une mise à niveau importante et coûteuse pour le territoire et les usagers

(157) Cette situation en matière d'assainissement contribue à éloigner le territoire communautaire des standards maintenant atteints dans la plupart des collectivités. Elle a des conséquences sur d'autres aspects de la gestion du territoire. Ainsi, entre 2015 et 2020, les services préfectoraux ont émis différents arrêtés de mise en demeure pour six⁹⁴ communes, leur demandant d'adapter, de faire évoluer ou de régulariser les conditions d'assainissement collectif sur leurs territoires, sous peine d'un gel de l'urbanisation. Si certaines situations ont évolué depuis, trois mises en demeure restent d'actualité, bien que les communes concernées aient réalisé d'importants investissements en 2022 et 2023. La communauté de communes indique que ces dernières éprouvent des difficultés à connaître les conditions de levée des mises en demeure.

(158) En outre, les enjeux environnementaux et économiques de la presqu'île (accessibilité des plages, zones conchylicoles, préservation des sites naturels remarquables, etc.) qui appartient au parc naturel régional d'Armorique, ne s'accommodent pas davantage de cette situation ancienne et persistante, dans un territoire doté de surcroît d'une importante dimension touristique (plages, campings, ports de plaisance, etc.).

(159) Pour l'assainissement collectif, les actions éparses menées par les communes apparaissent notoirement insuffisantes. Ni la communauté, pourtant très impliquée dans le développement durable, ni les communes, en difficulté, n'ont cessé de retarder la mise en place d'un dispositif visant à y remédier. L'ordonnateur souligne que la communauté de communes travaille à la prise de compétence assainissement depuis 2016 et a fait réaliser une étude relative à la création d'un service public d'assainissement entre 2017 et 2019. Après avoir décidé, en décembre 2018, de prendre la compétence (pour une application en 2020), la communauté a délibéré pour y renoncer quatre mois plus tard, pour finalement décider en 2022 d'intégrer à nouveau la compétence aux statuts. Le transfert de la compétence assainissement collectif n'aura finalement lieu qu'en 2024, soit seulement deux ans avant l'échéance légale de 2026. Si cette nouvelle échéance est respectée, il aura ainsi fallu près de six ans pour y parvenir, malgré l'ancienneté des difficultés.

⁹³ Plusieurs impacts de l'assainissement ont été identifiés ou suspectés : fermeture d'une zone de baignade (Trez Bellec) suite à un incident sur le réseau, des rejets réguliers via le réseau pluvial à Landévennec, des déversements impactant la qualité bactériologique de l'estuaire du Faou (source schéma directeur de l'assainissement 2022).

⁹⁴ Crozon, Camaret et Roscanvel pour des arrêtés abrogés depuis, et Lanvéoc, Telgruc-sur-Mer et Landévennec dont les arrêtés étaient toujours en vigueur en 2022.

(160) Ce délai a toutefois permis à l'EPCI de se préparer. Il a d'une part créé et structuré un service, d'autre part approfondi les modalités du transfert, en menant les études techniques, juridiques et financières permettant d'organiser la compétence. Enfin, des moyens communs ont été mis en place avec le service de l'eau (personnels, locaux outils).

(161) En termes d'exploitation, la communauté a choisi de s'orienter vers un système de régie qu'elle qualifie de mixte⁹⁵. Seule la commune de Crozon, qui exploite aujourd'hui le service en délégation de service public, verra son mode de gestion évoluer. Il ressort du schéma directeur 2022-2041 que l'EPCI va être confronté à un « mur d'investissement », évalué à 79 M€ (dont seulement 11,5 M€ pouvant bénéficier de subventions), avec un effort soutenu dans les dix premières années. Ce programme devrait être financé en partie par l'emprunt qui atteindrait 22,5 M€ en 2041, avec l'objectif d'atteindre en fin de période un ratio de désendettement de 8,4 ans. Le reliquat sera financé par une hausse des tarifs. La convergence des tarifs pour l'ensemble des communes est prévue pour 2032.

(162) Quatre scénarios ont été étudiés par la communauté. Ceux-ci reposent sur des niveaux de part fixe plus ou moins élevés, et un ajustement en conséquence de la part variable. Un seul scénario prévoit une tarification dégressive (au-delà de 2 000 m³). Dans le scénario médian, la facture référence de 120 m³ atteindrait 427 € en 2032, soit 3,56 €/m³. À titre de comparaison, le prix moyen national de l'assainissement collectif s'élève 2,19 €/m³ en 2021.

Tableau n° 1 : Impact de l'harmonisation des tarifs pour les usagers de l'assainissement collectif de chaque commune en 2032 (scénario médian – n° 4 – facture type de 120 m³)

Collectivités	Redevance 2022	Redevance 2032	Variation
ARGOL	236	427	81 %
CAMARET-SUR-MER	355	427	20 %
CROZON	376	427	14 %
FAOU	281	427	52 %
LANDÉVENNEC	0	427	-
LANVEOC	289	427	48 %
PONT-DE-BUIS-LÈS-QUIMERCH	253	427	69 %
ROSCANVEL	353	427	21 %
ROSNOËN	283	427	51 %
TELGRUC-SUR-MER	264	427	62 %
Moyenne	269	427	46 %

Source : étude RCF 9 juin 2022.

(163) Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise que dans le scénario de convergence, les tarifs augmenteraient, en moyenne, de 2,5 %, par an et par abonné (consommation de 75 m³ sur la période 2022-2041), soit un peu moins que la hausse globale évoquée.

(164) Les hausses de tarifs les plus importantes interviendraient pour les usagers de Landévennec, qui n'ont aujourd'hui pas de tarification⁹⁶, puis d'Argol et Pont-de-Buis.

⁹⁵ C'est-à-dire que le service qui effectuera les opérations courantes de gestion s'appuiera sur des prestataires pour des opérations lourdes et/ou complexes.

⁹⁶ Compétence financée par le budget général.

(165) Pour l'assainissement non collectif, les investissements à réaliser (environ 75 000 €) concernent l'acquisition d'un logiciel et le rapprochement des bases de données. La communauté fonctionne sur la base de marchés, repris auprès des communes qui ont transféré la compétence. Deux recrutements ont été réalisés (accueil, coordinateur).

CONCLUSION DE LA PARTIE

L'EPCI a fait du développement durable un sujet central. Depuis plusieurs années, il investit dans les énergies renouvelables et promeut un dispositif ambitieux de Smartgrid, qui lui permet de supporter avec moins de difficultés que d'autres territoires la hausse des coûts de l'énergie. La gestion des déchets a également bénéficié d'une vision à long terme.

La compétence eau fait l'objet d'ambitieux investissements, mais la tarification comporte encore des tranches dégressives qui n'incitent pas à la modération des consommations.

Malgré la situation très dégradée en matière d'assainissement, cette compétence ne sera transférée à l'EPCI qu'en 2024 pour l'assainissement collectif, l'assainissement individuel l'ayant été en 2023. L'état des installations et des réseaux nécessite un plan d'investissement massif de 79 M€, qui s'accompagnera inévitablement d'une forte hausse des redevances.

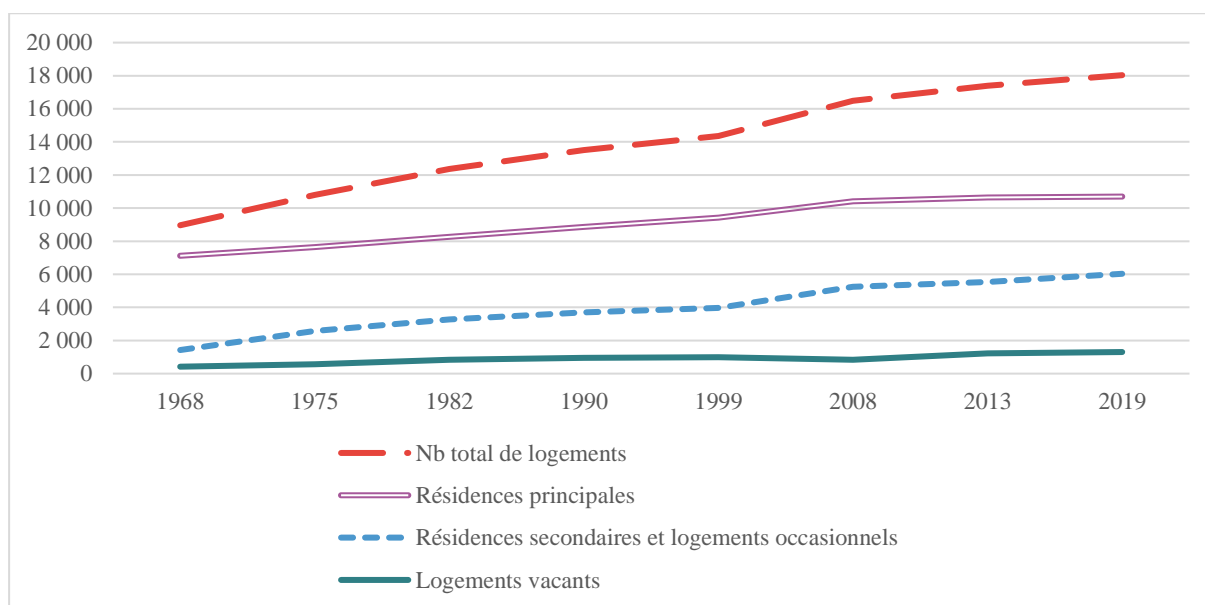
4 L'ESSOR DU TERRITOIRE : DES RISQUES PAS TOUJOURS MAITRISES OU ACCOMPAGNES

4.1 L'habitat : un enjeu majeur du territoire, une politique à renforcer sur le logement social

4.1.1 Un besoin de logements, notamment sociaux

(166) Le besoin de logements a été identifié très tôt, ce qui a amené la communauté à mettre rapidement en place un nouveau programme local de l'habitat (PLH), le second sur le territoire.

Graphique n° 2 : Évolution de l'habitat



Source : dossier Insee 2023.

(167) La communauté ne dispose pas de réserve foncière pour l'habitat. Sur le territoire, le nombre de résidences principales se stabilise, tandis que celui des résidences secondaires continue de croître. En 2021, ces dernières représentaient 37,1 % des logements. L'EPCI doit se préparer dans les années à venir à des évolutions significatives telles que le vieillissement⁹⁷ de la population et la prise en compte du ZAN (zéro artificialisation nette).

⁹⁷ L'indice de vieillissement de la population est le rapport entre le nombre de personnes âgées de plus de 60 ans et les moins de 20 ans. Plus l'indice est élevé et plus la population est âgée. Selon le PLUiH/tome1/page 11, l'indice de vieillissement de la CCPCAM était en 2015 de 1,55 contre 0,96 pour le Pays de Brest (1,12 pour le Finistère).

(168) L'évaluation finale du précédent programme local de l'habitat (PLH 2010-2015), établie fin 2016 par la communauté de communes de la Presqu'île de Crozon, relève une programmation⁹⁸ inférieure aux objectifs en termes de production de logements, notamment dans le domaine social. Plus globalement, sur 24 actions ou sous-actions prévues au programme, un peu moins de la moitié est réalisée (11/24), un gros tiers restait en cours (9) et le reliquat était soit non mis en œuvre (3) soit non réalisable (1) par la seule communauté.

4.1.2 Une nouvelle programmation qui ne s'appuie pas assez sur les données démographiques propres au territoire

(169) La fusion avec l'Aulne maritime en 2017 n'a pas permis de relancer rapidement un PLH, ni de maintenir le niveau de connaissance de la communauté sur ce sujet. Approuvé par le conseil communautaire le 17 février 2020, le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUiH⁹⁹) tient lieu de programme local de l'habitat sur le territoire de la communauté. Une nouvelle révision du PLUiH est en cours depuis 2022. Elle a pour objectif de prendre en compte les mises en demeure préfectorales relatives à l'assainissement (cf. *supra*) et d'imposer une obligation de construction de logements sociaux pour les opérations de plus de 10 logements, obligation qui avait été omise dans la version de 2020.

(170) Entre 2008 et 2018, 141 hectares de surfaces agro-naturelles ont été consommées (tous types confondus) sur l'ensemble du territoire intercommunal, soit une moyenne de 14,1 ha par an. L'objectif de consommation 2020-2040 du PLUiH est ramené à 8,5 ha/an¹⁰⁰, soit une baisse de 40 %.

(171) Le programme d'orientations et d'actions du PLUiH est un document qui tient lieu de programme local de l'habitat (PLH). Il définit la politique locale sur une période de six ans (2020-2025) et sa mise en œuvre selon quatre orientations et quatorze actions. Le rapport de présentation du PLUiH dresse plusieurs constats en matière de logement :

- un parc locatif relativement faible (à peine 20 % des résidences principales), inégalement réparti sur le territoire (à 39 % à Crozon) et essentiellement privé (69 % en 2015) ;
- un parc HLM qui peine à se développer ;
- une augmentation récente du nombre de logements vacants, dont une grande partie en voie de déqualification ;
- une surreprésentation des personnes vieillissantes sur le périmètre de la CCPCAM ;
- des besoins en logements spécifiques, liés aux activités existantes sur le territoire (hébergement des militaires et des travailleurs saisonniers) ;
- un besoin pour une structuration de l'offre d'urgence.

⁹⁸ 751 logements autorisés, soit 80 % de l'objectif 2010-2015, dont 25 logements sociaux (22 % de l'objectif).

⁹⁹ Le PLUiH est l'outil de mise en œuvre du projet des élus pour l'aménagement du territoire. Il doit s'inscrire dans le cadre réglementaire existant : code de l'urbanisme, loi « Littoral », lois Grenelles, loi ALUR, schémas régionaux, charte du PNRA, SCoT, etc.

¹⁰⁰ Consommation foncière d'environ 6,1 ha/an pour l'habitat (au lieu de 10,6 en moyenne entre 2008 et 2018).

(172) La chambre constate que le volume de 3 400 logements à produire sur 20 ans (soit 170 logements/an¹⁰¹ sur 6 ans), fixé dans le PLUiH, repose sur des projections démographiques établies à l'échelle du Pays de Brest, qui sont susceptibles de s'écarter sensiblement des dynamiques propres au territoire communautaire.

4.1.3 Des premiers résultats à conforter, notamment en matière de logement social

(173) Le PLUiH et le programme d'orientation et d'action ont été approuvés le 17 février 2020. Ce dernier présente une série de 14 actions à mettre en œuvre, dont un pilotage et un suivi de la politique de l'habitat. À mi-parcours, trois ans après l'adoption du programme d'orientation et d'action, ce pilotage et ce suivi ne sont pas encore formalisés.

Recommandation n° 8 Mettre en place, dès 2023, des indicateurs et un suivi du pilotage et des actions contenus dans le programme d'orientations et d'actions du PLUiH de 2020.

(174) Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que des indicateurs ont été définis et qu'un suivi se met en place.

(175) En l'absence de tableau de bord, une analyse a été menée sommairement par la chambre en lien avec le chargé de mission « urbanisme et habitat » de la communauté.

(176) En dehors de l'OPAH, signée début 2023, de nombreuses actions ne sont pas menées ou sont seulement en cours de préparation, la pandémie apparue peu après ayant ralenti les activités. Quelques sous-actions sont mises en place en s'appuyant sur des partenariats avec l'association Énergie et l'Adeupa, plus globalement au niveau du territoire du Pays de Brest.

(177) L'analyse évoquée supra a permis d'établir l'atteinte (à 94 %) de l'objectif de production de logements¹⁰² sur les trois premières années. Par ailleurs, sur les 23 logements sociaux prévus par an, une moyenne de 6,3 logements autorisés¹⁰³ est décomptée sur la moitié de la période de référence, soit 27 % de l'objectif.

¹⁰¹ Dont une moyenne annuelle de 23 logements sociaux (13,5 % des logements sur la durée du POA).

¹⁰² Il convient toutefois de relever que l'objectif de la communauté est exprimé en nombre de logements commencés et que le suivi est réalisé en nombre de logements déclarés, qui sont deux notions très différentes.

¹⁰³ Nombre de logements sociaux autorisés : 2020 : 15 logements, 2021 : 0 logement, 2022 : 4 logements.

4.2 La gestion insuffisante et coûteuse du VVF « Pointe Bretagne »

4.2.1 Un site géré par la communauté depuis 1998

(178) La construction initiale du centre de vacances¹⁰⁴, au début des années 1980, a coûté environ 2 M€, portée par la commune d'Argol. Il a ouvert en 1983. En 1998, devant l'ampleur des travaux de rénovation et d'extension, mais également de « l'intérêt économique » de ce village vacances familles (VVF), la communauté a accepté d'en prendre la gestion, via un bail emphytéotique consenti par la commune d'Argol en décembre 1998. Après conclusion de ce bail emphytéotique, la communauté de communes a conclu avec l'association VVF Village un bail commercial pour exploiter le centre pour dix-huit ans, à compter du début de l'année 2000. Ce bail emphytéotique initial a bénéficié d'une prorogation de sept ans le 26 juin 2009 portant le terme du bail à la date du 31 décembre 2022 suite à l'implantation d'une quinzaine de nouveaux mobil-home.

(179) Un important programme de rénovation¹⁰⁵ du village, notamment au niveau thermique, a été décidé par la communauté de communes en 2018. Ces travaux sont financés par des emprunts qui seront remboursés grâce aux loyers payés par VVF, sur la durée restante du bail¹⁰⁶. La communauté a pour ce faire prolongé en 2018 la durée des baux emphytéotique et commercial jusqu'à l'échéance des emprunts, c'est à dire jusqu'au 31 décembre 2038.

(180) Avec le bail commercial, la communauté de communes a pris le risque de devoir s'acquitter d'une indemnité d'éviction à VVF France, en cas de rupture anticipée.

4.2.2 Un loyer trop faible pour couvrir les obligations à la charge de la communauté (amortissements, investissements)

(181) Le bail commercial prévoit, dans son article 6, le loyer du gestionnaire. Il est fixé de manière atypique à hauteur du remboursement des emprunts contractés par la commune puis la communauté pour réaliser les travaux de construction/rénovation/extension, soit un montant annuel de l'ordre de 450 000¹⁰⁷ francs (TVA en sus) en 1998, variable selon la destination des différents locaux. Après plusieurs avenants, il a été ramené à 36 508 € jusqu'en 2014, 1 750 € en 2015 puis à 0 €¹⁰⁸ entre 2016 et 2018. À la suite des travaux de 2018 et du fait des emprunts contractés par la communauté de communes, le loyer annuel est repassé à 49 500 € en 2019.

¹⁰⁴ Surface de 8 hectares, comprenant 50 logements (260 lits) et divers équipements collectifs : piscine, salle d'animation, bar, terrains de sport, terrains de jeux, parkings, sanitaires. Ouvert d'avril à septembre et emploie 4 ETP en 2021.

¹⁰⁵ Soit 1,7 M€ HT dont la moitié d'autofinancement de la communauté de communes. Avec les travaux d'assainissement, la commune a engagé pour 2,1 M€ de travaux sur ce site entre 2018 et 2022.

¹⁰⁶ Ce schéma est régulièrement utilisés pour les centres VVF. Il a déjà été rencontré par la chambre lors du contrôle du centre VVF propriété de la commune de Groix en 2021.

¹⁰⁷ Environ 180 000 francs/an pour le montant des emprunts avant le démarrage du bail auxquels se rajoutent 270 000 francs/an pour les travaux prévus dans le cadre du bail commercial initial, en 1998 – soit globalement environ 68 600 €/an.

¹⁰⁸ Conformément au bail, en présence de l'extinction de la dette de la communauté sur ce site.

(182) La chambre relève d'une part la modestie de ce loyer, limité au remboursement de l'investissement depuis 25 ans, sans aucune plus-value pour la communauté. Ce loyer ne couvre même pas l'amortissement du bien (tardivement fixé à 80 000 € en 2023). En outre, le loyer est déconnecté du chiffre d'affaires (CA) ou du « résultat net » annuellement généré par le gestionnaire, résultat net d'ailleurs méconnu des services communautaires et des élus depuis 2019 inclus. D'autre part, la communauté¹⁰⁹ a tardé à réagir à la fin du remboursement des emprunts en 2015 qui a entraîné un loyer de 0 € pour l'utilisation de son équipement durant trois ans. Sur la base du loyer payé au début des années 2010 (36 500 €), la chambre évalue à 144 000 €¹¹⁰ la perte de loyer pour la communauté, entre 2015 et 2020.

(183) L'ordonnateur motive cette absence de loyer par l'engagement de travaux (à partir de 2014) dont la durée ne devait pas, en principe, dépasser une année (finalement 3 ans).

(184) La chambre observe que si l'activité du village a été ralentie pendant les travaux, elle ne s'est pas arrêtée, comme le montre l'évolution du chiffre d'affaires (CA) du centre¹¹¹. La chambre en conclut que le renoncement temporaire à la perception de loyers a accentué le caractère défavorable à la collectivité de l'économie du contrat.

(185) Enfin, en 2019, l'EPCI a tardé à réclamer le loyer annuel (et le remboursement des taxes foncières) qui n'a été payé que l'année suivante. D'ailleurs le bail ne précise pas clairement la date de paiement du loyer. Il intervient annuellement, à terme échu, ce qui est également un nouvel avantage pour l'occupant, d'ailleurs inhabituel pour les locations que gère la communauté par ailleurs (loyer habituellement payé au terme à échoir). Ainsi la communauté n'a pas financièrement tiré profit de son investissement, si ce n'est éventuellement au travers des retombées économiques¹¹² comme si elle l'avait loué à n'importe quel autre partenaire, le dispositif ayant surtout profité à l'association gestionnaire.

(186) S'agissant des amortissements, et alors que la commune d'Argol, à l'origine du projet, ce n'était pas tenue d'en comptabiliser en raison de sa taille, ceux-ci sont devenus obligatoires en 1998 pour la communauté¹¹³. Toutefois, leur suivi n'est pas satisfaisant : la DDFIP avait déjà alerté la communauté en 2013 pour lui rappeler l'obligation d'amortir, entraînant en 2014 une opération de régularisation (près de 400 000 €). De plus, depuis 2015, la communauté a seulement amorti 89 000 € de travaux. Ainsi près de 2 M€ de travaux, décidés en 2018 et imputés sur un compte 2138 n'ont pas été amortis.

(187) Par ailleurs, l'article 7 du bail prévoit l'élaboration d'un programme pluriannuel d'investissement (PPI) quinquennal pour les travaux, ainsi que la constitution d'une provision pour les grosses réparations, capitalisable et indexée sur l'indice de la construction.

¹⁰⁹ Le site, assujéti à la TVA, était géré en budget annexe (SPIC) jusque fin 2015. Il a depuis intégré le budget principal.

¹¹⁰ $(36\,508 \times 4) - 1\,750 = 144\,282$.

¹¹¹ CA en millions d'euros – 2014 : 0,26, 2015 : 0,30, 2016 : 0,30, 2017 : 0,32, 2018 : 0,28, 2019 : 0,36.

¹¹² Dont la réalité est difficile à percevoir si ce n'est au travers d'une étude nationale de VVF, menée en 2013.

¹¹³ La durée retenue pour un équipement de ce type est d'environ 20 ans.

(188) Or, aucun PPI n'a pu être produit par la communauté ou par le VVF sur les dix dernières années. La provision annuelle¹¹⁴ prévue paraît faible au regard de la dépréciation habituelle dans le temps de ce type d'infrastructure. Sur 20 ans, elle représente environ 330 000 €. Elle n'a d'ailleurs été que très partiellement utilisée puisque le solde de cette provision s'établissait à 125 500 € fin 2022¹¹⁵, au profit de l'association. La chambre considère que si elle s'avère trop importante pour que VVF l'utilise, elle doit être réduite au profit du loyer versé à la communauté, qui sera au final chargée des travaux de rénovation, sans attendre la restitution à son profit, prévue en fin de bail. Au demeurant la communauté ne disposait d'aucune information sur l'usage et le solde de cette provision.

4.2.3 Un suivi insuffisant du dossier par la communauté

(189) Compte tenu de la nature de bail retenu, le retour d'information sur la gestion de l'équipement est très insuffisante, le bail commercial n'en prévoyant pas : barème des locations, compte d'exploitation, bilan, inventaire, statistiques de fréquentation, etc. En outre, les données d'exploitation détenues par la communauté ne permettent pas de connaître précisément l'activité du centre (nombre de personnes accueillies, durée moyenne de présence, etc.), encore moins depuis 2018, date du dernier document un peu plus détaillé. Du côté financier, l'information est également insuffisante. Elle se résume souvent à un tableau peu lisible. Sur la période 2019-2021, le retour d'information s'est limité à un tableau d'une page avec des soldes intermédiaires de gestion peu exploitables et pas comparables aux données de 2018.

(190) Sur la période 2018-2021, le chiffre d'affaires (CA) a bien progressé, comme le ratio CA/nuitée vendue. Sur la base du premier tableau de l'annexe précitée, l'évolution du résultat opérationnel (également appelée « EBIT hors structure ») laisse supposer une situation globalement équilibrée sur la période, avec un résultat moyen de 35 000 € par an. Néanmoins, il ne renseigne que partiellement sur l'équilibre financier du centre puisqu'il ignore les charges de commercialisation et certaines charges de structures¹¹⁶ de VVF. En effet, le « résultat » affiché dans les documents de VVF doit être retraité d'environ 50 000 € par an. Ainsi le résultat net, qui n'est connu que pour 2017 et 2018¹¹⁷, est finalement déficitaire sur la période la plus récente, d'ailleurs à un niveau qu'ignore la communauté. VVF confirme qu'une fois ces charges prises en compte, le résultat net est en moyenne déficitaire de 14 000 €/an sur la période.

Recommandation n° 9 Suivre les dispositions contractuelles établies avec l'association VVF et améliorer la qualité de l'information sur la gestion de cet équipement.

¹¹⁴ Dans la limite de 50 000 francs / an en 1998, de 70 000 francs/an (indexée) à compter de 2000. Elle représentait 10 671 € en 2020 et 19 119 € en 2022.

¹¹⁵ 70 500 € fin 2019, avant la pandémie.

¹¹⁶ Respectivement les ventes des nuitées et la part des charges de fonctionnement du siège de l'association VVF.

¹¹⁷ Respectivement déficitaire de 76 000 € et de 95 000 €.

4.3 Le nouvel abattoir du Faou : le projet le plus important de la mandature comporte des risques majeurs insuffisamment pris en compte

4.3.1 Un abattoir destiné à succéder à l'équipement vétuste géré par le syndicat d'abattage du Faou, dans un contexte défavorable pour la CCPCAM

(191) À la fin des années 2010, le département du Finistère disposait de trois abattoirs publics¹¹⁸, tous vétustes car construits il y a une cinquantaine d'années, dans le sillage de la loi du 5 août 1960 d'orientation agricole. En parallèle, la filière viande a connu un phénomène de concentration autour d'importants acteurs industriels qui disposent maintenant de leurs propres équipements. La mise aux normes des abattoirs publics accroît la part des coûts fixes, d'autant plus onéreux que les quantités abattues deviennent modestes¹¹⁹ et que les investissements peinent dans ces conditions à s'amortir.

(192) L'équipement du Faou, plus important abattoir public du département, présente une situation financière équilibrée mais sa survie est également menacée¹²⁰. Le site actuel, géré par le syndicat à vocation unique d'abattage du Faou¹²¹, est implanté dans une zone qui s'est urbanisée et ne dispose que de peu de foncier. Cette situation n'est pas singulière. Elle a amené la Cour des comptes, dans son rapport public annuel 2020, à étudier le positionnement de 80 abattoirs publics, pour conclure à ce que l'intervention des collectivités locales en matière d'abattage avait perdu ses justifications.

(193) L'empressement des collectivités et EPCI membres de ce syndicat, pour édifier un nouvel équipement ne s'est ainsi guère manifesté. Plusieurs pistes ont été envisagées sans succès, notamment en 2014-2015. En dernier recours, la question s'est logiquement posée à la communauté, à l'époque de l'Aulne maritime dont le siège était implanté dans la même ville que l'actuel abattoir, d'en assumer le portage, la plupart des EPCI, le département et la région n'acceptant que d'y participer financièrement. C'est dans ces conditions que la décision a été prise en 2016 de réaliser un nouvel outil¹²², dont la mise en service, plusieurs fois différée, est prévue désormais en 2024, toujours au Faou, mais sur un terrain proche de la RN 165.

(194) Lors de la fusion des deux communautés en 2017, la CCPCAM a hérité de ce projet. La position du président de la CCPCAM est, depuis 2020, particulière dans la mesure où il est également président du syndicat propriétaire de l'équipement à remplacer.

¹¹⁸ Outre celui du Faou, l'abattoir de Pont-Croix a fermé ses portes en 2017. Celui de Lesneven est confronté à des difficultés récurrentes et fait l'objet de rumeurs fréquentes de fermeture.

¹¹⁹ Extrait rapport de la Cour des Comptes de 2020 : « La France comptait déjà, à la fin des années 1980, 150 installations privées produisant en moyenne 11 437 tonnes équivalents carcasse (TEC) alors que les 484 abattoirs publics n'en produisaient plus que 3 888 TEC. »

¹²⁰ Du fait notamment des difficultés à réaliser les travaux lourds qui s'imposent.

¹²¹ Six communes : Le Faou, Rosnoën, Pont-de-Buis-Lès-Quimerc'h, Hanvec, L'Hôpital-Camfrout et Lopérec.

¹²² Le communauté fusionnée a confirmé ce choix par délibération du 3 avril 2017.

(195) En termes économiques, l'abattoir concentre l'essentiel de la prestation de service d'abattage public du Finistère et emploie 19 personnes. Il répond aujourd'hui aux besoins d'environ 3 400 usagers, dont 200 professionnels. La part des usagers résidant dans la CCPCAM est très faible¹²³ : 9 % des usagers (en 2022), - 7 % des tonnages (données 2012). Ainsi, s'il s'agit d'un enjeu politique important pour certains élus, ce n'est pas un enjeu économique central pour la communauté. En revanche, à l'échelle régionale, se pose la question de l'aménagement économique du territoire pour les filières élevage et viande.

4.3.2 Des coûts de construction sans cesse revus à la hausse, une modification substantielle des conditions de réalisation

(196) Les évolutions du périmètre du projet ont nécessité plusieurs réévaluations du coût de l'opération depuis 2016. Alors que la première estimation s'élevait à 4,1 M€ HT (bâtiment et VRD seuls, hors foncier, ingénierie...), les résultats de la procédure de mise en concurrence lancée fin 2022 laissent entrevoir un coût de construction dépassant 15 M€ HT en 2023.

(197) Dans l'intervalle, le plan de financement a lui aussi été réactualisé. Le coût net pour la CCPCAM s'élève désormais à plus de 8 M€ sur la base des résultats de l'appel d'offres ; il n'était que de 2 M€ en avril 2018. Avec les EPCI du Finistère, le tour de table a été bouclé dès 2018 (délibération du 24 avril), en fonction d'un coût à cette date de 7,15 M€. Le montant sollicité a alors été arrêté à 2,25 M€¹²⁴, soit environ 30 % du coût estimé à l'époque. La participation globale et certaine¹²⁵ des EPCI s'élève début 2023 à 1,6 M€, ce qui ne représente plus que 10 % du coût du projet.

(198) Le plan de financement souffre en outre de nombreux défauts :

- la participation est cantonnée aux seuls EPCI du Finistère, alors que, comme l'a indiqué le président à la chambre, la zone de chalandise s'étendra très vraisemblablement aux Côtes d'Armor et au Morbihan. L'étude de 2012-2014¹²⁶ sur laquelle s'est appuyée la communauté, n'a pas tenu compte de cet élément ;
- il ne tient pas compte des résultats du marché de construction, qui n'interviendra que quatre ans plus tard. De fait, les premières offres reçues révèlent un surcoût considérable ;
- il n'anticipe pas l'éventuelle non-participation ou les négociations de certains EPCI, ce qui de fait se produit ;
- il n'intègre aucun mécanisme de réajustement en fonction du coût réel du projet, quitte à prévoir un système de plafonnement.

¹²³ La majorité provient de la communauté d'agglomération du Pays de Landerneau-Daoulas.

¹²⁴ Selon une clé de répartition s'appuyant la population des EPCI et les tonnages apportés.

¹²⁵ Hors non participants et hésitants.

¹²⁶ Etude Blézat consulting, commandée par le Pays de Brest.

(199) Ce n'est qu'avec les résultats de l'appel d'offres de fin 2022 que la communauté a commencé à s'interroger sur l'opportunité du projet et ses implications financières. En mars 2023, elle n'avait pas renoncé à poursuivre le projet, mais avait commandé une nouvelle étude pour estimer son positionnement concurrentiel au vu des équilibres économiques induits par un coût de 15,3 M€, notamment un endettement communautaire qui passerait de 4 à 8 M€.

(200) Selon l'ordonnateur, les EPCI déjà engagés ne sont pas revenus sur leurs engagements en dépit des revalorisations.

4.3.3 Un engagement très risqué sur la base de projections optimistes et non étayées

(201) L'approche de la communauté n'a guère été prudente et l'expose à cinq principaux risques.

(202) Premièrement, elle a opté pour une construction en maîtrise d'ouvrage directe, puis une exploitation par délégation de service public de type affermage. Aucune autre solution n'a réellement été envisagée ni par l'ancienne communauté de l'Aulne Maritime, ni par la CCPCAM, le mode de gestion de l'abattoir donnant satisfaction. Pourtant, l'EPCI avait la possibilité de procéder par délégation de service public sur mode concessif, qui lui aurait permis d'une part de déporter le risque sur un délégataire doté d'un savoir-faire lui permettant d'optimiser les coûts, d'autre part de mesurer la viabilité du projet en fonction des réponses à l'appel à concurrence. Selon l'ordonnateur, le projet n'aurait pu ni bénéficier de subventions publiques, ni trouver d'autre porteur, les entreprises privées de ce domaine d'activité n'exploitant pas d'équipements multi-espèces.

(203) Dans la configuration peu sécurisante qu'elle a retenue, la communauté n'a, toutefois, d'autre choix que de s'engager dans la construction de l'abattoir, avant de savoir si un exploitant se manifestera, et si cet exploitant répondra aux conditions sur lesquelles l'EPCI entend contracter.

(204) La durée de 15 à 20 ans prévue par la communauté dans l'appel à concurrence de 2019¹²⁷ ne pourra, en outre, être mise en œuvre. S'agissant, en effet, d'un affermage laissant le financement des investissements à la charge de la collectivité publique, elle ne pourra excéder cinq ans, ce qui pourrait dissuader de nombreux candidats.

¹²⁷ La communauté, optimiste sur le calendrier de réalisation de l'abattoir, avait, dès 2019, initié, pour l'exploitation de l'outil, une procédure de délégation de service public qui n'a jamais été finalisée (cf. cahier des charges).

(205) Deuxièmement, il était prévu de porter le montant de la redevance d'usage (RU)¹²⁸ de 51 € à 65 € la tonne, soit une hausse de 27 %¹²⁹. Son acceptation par les usagers¹³⁰ apparaît délicate (en particulier par les éleveurs et artisans souvent en prise à de sévères contraintes économiques), sachant que la communauté n'a pas formellement testé cette augmentation auprès des usagers. L'absence d'analyse est d'autant plus préjudiciable qu'au vu des nouveaux coûts de réalisation, l'équilibre ne peut finalement, selon les simulations de la communauté, être atteint qu'avec une RU d'au moins 120 €. Il apparaît dès lors une nouvelle contrainte peu évidente à satisfaire, l'acceptation par le futur exploitant délégataire d'une baisse de ses marges de sorte ce que le prix global de la prestation d'abattage demeure compétitif. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur estime que la hausse de la RU reste marginale par rapport à celle de l'énergie. La chambre constate qu'elle s'y ajoute.

(206) Troisièmement, la réalisation de cette condition est d'autant plus incertaine que l'équilibre repose sur un loyer¹³¹ de 24 000 € par an contre 2 800 € demandé au gestionnaire actuel et seul candidat à avoir répondu à une première consultation d'affermage (devenue caduque depuis) lancée par l'EPCI en 2019. L'acceptation sera d'autant plus difficile qu'il est ainsi en position favorable de négociation, et que son résultat net n'excède pas 25 000 € par an¹³² sur la période 2018-2021.

(207) Quatrièmement, la communauté escompte une montée progressive des tonnages, qui dès la première année d'exploitation s'établirait à 4 100 TEC (soit 18 % de plus que la production actuelle) pour atteindre au bout de 10 ans d'exploitation 5 100 TEC par an. Or d'une part, le secteur de la viande continue d'évoluer toujours vers davantage de concentration ; d'autre part l'abattoir actuel qui n'a certes pas les capacités du futur outil, n'a une production que de 3 452 TEC à fin 2022¹³³, laquelle en outre s'érode depuis trois ans¹³⁴, après une période de croissance¹³⁵ liée notamment au choix de travailler avec des grossistes. La cible de 5 100 TEC repose davantage sur les souhaits des services vétérinaires (cf. délibération du 23 avril 2018), et les extrapolations d'une étude datant maintenant de 10 ans¹³⁶, que sur une véritable étude de marché.

¹²⁸ La redevance d'usage, qui est une composante tarifaire de la prestation d'abattage, constitue le prix demandé par l'EPCI pour amortir son équipement.

¹²⁹ Item qui, avant la hausse envisagée, pèse entre 5 % et 8,5 % du total de la facture selon les espèces animales.

¹³⁰ Répartition (source diaporama de présentation communauté de communes) : 3 grossistes représentant 36 % des tonnages, 84 éleveurs (29 % des tonnages), 84 bouchers et professionnels de bouche (28,5 %) et 3 241 particuliers (6,5 %).

¹³¹ Redevance d'occupation du domaine public demandée au futur délégataire.

¹³² Et même moins de 13 000 €/an en 2020 et en 2021.

¹³³ Cf. document de suivi de la production syndicat du Faou.

¹³⁴ Il était de 3 833 TEC en 2020 – source débats d'orientation budgétaire du syndicat du Faou.

¹³⁵ La production s'établissait à 2 167 TEC en 2014.

¹³⁶ Étude 2012 « Blezat consulting » estimant sur la base de la fermeture de l'abattoir de Lesneven et de projections nationales un potentiel de 7 855 TEC.

(208) Cinquièmement, la communauté n'a pas l'assurance que les trois gros apporteurs ne se tournent pas vers d'autres canaux de production et s'inscrivent eux aussi dans un possible effet d'éviction par les prix¹³⁷. Au cours des derniers mois la chambre a observé une sensible évolution de la position des responsables de l'EPCI : la volonté marquée en octobre 2022 de faire aboutir ce projet a laissé la place à une forte incertitude en prenant connaissance des propositions de prix du marché de construction de l'équipement, début 2023.

(209) La communauté s'est montrée trop optimiste dans la gestion de ce projet. Le risque financier est maximal alors qu'elle porte seule l'ensemble des risques (incertitude sur le coût de réalisation de l'équipement, sur la pérennité des apports de tonnage, sur la capacité à obtenir l'engagement d'un délégataire, sur le niveau de la redevance d'usage et du loyer de l'exploitant) et qu'aucun mécanisme de limitation (engagements d'apports de tonnage, délégation sur le mode concessif, etc.) n'est prévu. En présence d'un ensemble de signaux négatifs, les élus communautaires auraient dû réinterroger l'opportunité même du projet, avant les résultats inattendus de l'appel d'offres de 2022.

Recommandation n° 10 Délibérer sur le principe de poursuite du projet de nouvel abattoir et sur ses modalités de portage et de financement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté a pris la compétence plan local d'urbanisme (PLUi) et plan local de de l'habitat (PLH). Elle a déployé sa programmation à partir de 2020 prévoyant notamment de rattraper le retard en matière de logements sociaux, mais qui ne s'appuie pas suffisamment sur les dynamiques démographiques propres au territoire communautaire. Trois ans après, le pilotage reste insuffisant et nécessite la mise en place d'indicateurs.

Sur la commune d'Argol, sur un terrain géré par la communauté est implanté un village touristique de l'association village vacances familles (VVF). Du fait du manque de suivi de la communauté, les loyers qui lui sont consentis sont déconnectés de toute réalité économique. La chambre invite l'EPCI à suivre le bail avec davantage de rigueur.

Enfin, le nouvel abattoir du Faou, projet le plus conséquent de la mandature, se caractérise par une prise de risque croissante de la part de la communauté. Alors que ce dossier arrive au terme de sa phase administrative, son coût a plus que triplé depuis son origine. La communauté se trouve donc engagée dans un projet, dont la portée économique pour le territoire n'est pas primordiale, qui a été fortement soutenu par les élus en raison de son importance pour la filière, mais dont elle assume seule le portage.

¹³⁷ Au vu de l'évolution des prix, certains professionnels pourraient s'orienter vers d'autres solutions d'abattage.

5 LA GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE

5.1 La qualité comptable

(210) Les comptes des administrations publiques doivent être réguliers, sincères et présenter une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat de leur gestion. Ce principe ancien du droit budgétaire et comptable a acquis une valeur constitutionnelle en 2010.

(211) De nombreux sujets sont bien gérés et l'indice de pilotage comptable (IPC) produit par la trésorerie s'établit à un niveau satisfaisant (82,6/100 en 2021). Pour autant, la qualité comptable pourrait encore progresser dans trois domaines.

(212) D'abord, la communauté est tenue de déployer une comptabilité d'engagement, conformément aux dispositions de l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales. Elle n'y a procédé qu'en 2022, soit 26 ans après l'apparition de cette obligation. La comptabilité mise en place, pilotée directement par le service finances semble désormais opérationnelle. En conséquence, jusqu'en 2022, les rattachements opérés par la communauté, tout comme les restes à réaliser¹³⁸ en dépenses et en recettes ne pouvaient être justifiés. La généralisation de la comptabilité d'engagement semble désormais acquise, même si sa totale exhaustivité n'a pu être constatée durant le contrôle. En effet, pour les rattachements, les charges retenues n'apparaissent pas complètes, les dépenses de fluides et d'assurances n'y figurant pas, de même que les redevances des services (eau en particulier) en matière de recettes.

(213) Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que les restes à réaliser ont été justifiés par des devis et contrats en cours. La chambre rappelle que les restes à réaliser procèdent avant tout de la comptabilité d'engagement. De même, la chambre rappelle que la procédure de journée complémentaire, invoquée par l'ordonnateur pour justifier l'absence d'exhaustivité des rattachements, s'applique à des factures parvenues avant le 31 décembre et qu'elle est par conséquent sans influence sur la procédure de rattachement s'appliquant au cas de factures non parvenues à cette date.

(214) Ensuite la communauté ne pratique aucune gestion de stocks en comptabilité. Or, celle-ci est nécessaire en ce qui concerne le budget zones d'activité, tout comme pour d'autres services, notamment le budget eau, qui avait fait l'objet d'une recommandation en ce sens lors du dernier contrôle de la CRC. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'un bilan des zones d'activité sera établi avec les services de la trésorerie .

(215) Enfin plusieurs imputations (FNGIR, FPIC, participations E-Megalis, flux entre budgets, etc.) sont à revoir.

¹³⁸ Une recommandation avait été faite par la chambre sur la qualité des restes à réaliser dans le contrôle précédent.

(216) Si ces erreurs n'ont pas de conséquence significative sur le résultat comptable, elles ne facilitent pas la lecture des comptes et peuvent même induire en erreur sur la nature des dépenses et recettes de chacun des budgets. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur mentionne diverses mesures permettant d'utiliser désormais les imputations adéquates.

5.2 La gestion budgétaire

(217) La CCPCAM compte actuellement un budget principal et sept budgets annexes, dont six relèvent de services publics industriels et commerciaux (SPIC).

<i>Libellé budget</i>	<i>Nomenclature</i>	<i>Nature (SPA/SPIC)</i>	<i>Recettes réelles de fonctionnement 2021 (en €)</i>	<i>Ventilation (%)</i>
<i>Budget principal</i>	M14	SPA	10 664 280	53 %
<i>Zones d'activité</i>	M14	SPA	30 736	0 %
<i>S/Total SPA</i>			10 695 016	53 %
<i>Déchets</i>	M4	SPIC	3 826 493	19 %
<i>Eau</i>	M49	SPIC	3 991 600	20 %
<i>Tourisme</i>	M4	SPIC	1 065 739	5 %
<i>Piscine</i>	M4	SPIC	334 113	2 %
<i>Abattoir</i>	M42	SPIC	118 000	1 %
<i>Transports</i>	M43A	SPIC	24 837	0 %
<i>s/Total SPIC</i>			9 360 782	47 %
TOTAL			20 055 798	100 %

Source : données du compte de gestion.

5.2.1 La transparence budgétaire

5.2.1.1 Les relations entre budgets : une information à développer et des aides à régulariser

(218) Les annexes des comptes administratifs sont correctement remplies dans l'ensemble, sauf l'état des subventions versées, qui ne précise pas les prestations en nature et celles relatives aux engagements hors bilan, alors que l'EPCI détient des participations financières, ou verse une subvention de plus de 75 000 €. L'ordonnateur indique, dans sa réponse, qu'il a procédé aux rectifications nécessaires dans le compte administratif 2022.

(219) Les budgets annexes des régies appliquent la bonne pratique qui consiste à intégrer dans leurs comptes des frais de structures de la communauté. Néanmoins, plusieurs remboursements présumés de frais du budget principal aux budgets annexes s'apparentent davantage à des aides irrégulières s'agissant de SPIC.

(220) Il en va ainsi du remboursement depuis 5 ans de 127 517 € au budget office du tourisme, censé compenser des actions assumées par le budget principal, avant la création de l'office en 2017. Or, ces actions relèvent clairement des compétences de l'office depuis 2017, qu'il doit donc assumer par ses propres moyens, en l'occurrence essentiellement la taxe de séjour qui au demeurant connaît une croissance régulière. Cette aide est encore plus irrégulière depuis la fin de la convention la prévoyant, fin 2021.

(221) Tout aussi irrégulière est la prise en charge par le budget principal du traitement et des charges sociales de la directrice de l'office (52 000 €), pourtant employée à au moins 20 % de son temps par la régie.

(222) Une régularisation de ces aides s'impose.

5.2.1.2 Les rapports d'orientation budgétaire (ROB) : des compléments d'information à rajouter

(223) Ces rapports ne respectent pas les dispositions de l'article D. 5211-18 du CGCT.

(224) D'une part, l'information sur la dette ne concerne guère que le ratio de désendettement, sans élément sur la répartition des emprunts, ni sur la stratégie de gestion de la dette. Quand bien même la collectivité a, jusqu'à présent, été peu endettée, l'information relative à la dette est demeurée insuffisante ; elle devra, en tout état de cause être améliorée, compte tenu des enjeux qui se profilent avec le financement des investissements à venir.

(225) D'autre part, l'information sur certains budgets annexes est très insuffisante. Ainsi, pour le budget annexe tourisme, la forte croissance de la taxe de séjour et les reversements sur le budget principal ne sont pas mentionnés. L'équilibre budgétaire fragile du budget déchets (cf. § situation financière) reste insuffisamment abordé.

(226) Enfin, l'information sur le budget abattoir est inexistante. Pourtant, sur ce dossier et même si des données définitives n'étaient pas disponibles (en février 2023 sur la réalisation 2022), le DOB 2023 aurait dû positionner quelques hypothèses, compte tenu de l'impact significatif du projet sur l'investissement et l'endettement de la communauté.

5.2.2 Le pilotage budgétaire

(227) Les collectivités territoriales et leurs établissements sont tenus d'adopter un budget annuel en équilibre. Cet exercice implique que la communauté procède à une estimation sincère des dépenses et des recettes, et assure un pilotage de leur exécution en cours d'année. S'ils sont satisfaisants en investissement (sauf ponctuellement en 2021), les taux d'exécution du budget le sont moins en ce qui concerne la section de fonctionnement (encore davantage en 2021 également).

(228) En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur rappelle que les transferts récents de compétence et l'évolution des services qui s'en est suivie n'a pas facilité les prévisions. Il précise que l'inscription de dépenses imprévues a permis, en 2022, de faire face à l'augmentation de la valeur de point intervenue postérieurement au vote des budgets. La chambre observe qu'avec une mesure intervenue en juillet, la communauté avait le temps de présenter au conseil une décision modificative, de manière transparente, en procédant à des transferts de crédits entre chapitres budgétaires.

(229) Les dépenses, qui ne dépassent pas 94 % de consommation, sont significativement surestimées. Les prévisions de recettes sont quant à elles sous-estimées généralement (au moins 105 % sauf en 2019). Cet excès de prudence peut, dans ces proportions, altérer la sincérité du budget voté et surtout conduire à actionner inutilement le levier fiscal. Au vu de ces résultats, la pratique récurrente des dépenses imprévues¹³⁹, qui contribue à la dégradation des ratios, apparaît inadaptée.

(230) Cette situation s'explique principalement par les carences du processus d'arbitrage budgétaire. D'une part, aucun taux directeur d'évolution des dépenses n'est fixé avant le début des arbitrages, auxquels ne participe d'ailleurs pas le service des finances. D'autre part, les arbitrages finaux sont réalisés consensuellement en réunion d'élus rassemblant l'ensemble du conseil, ce qui ne favorise pas l'émergence de priorités.

(231) Selon l'ordonnateur, la procédure est clairement définie, les arbitrages étant effectués dans les commissions et conseils d'exploitation thématiques, puis en commission des finances. La chambre observe que l'EPCI dispose, dans le cadre du management QSSEE, d'une procédure dite d'élaboration du budget sans portée pratique. Elle se borne à décrire les étapes menant au vote, puis à l'exécution du budget¹⁴⁰, sans même utiliser le terme « d'arbitrages », a fortiori sans décrire le processus ad hoc.

(232) La chambre maintient que l'EPCI doit se doter d'une procédure plus rigoureuse de programmation budgétaire permettant de procéder à de réels arbitrages (priorité des budgets, coefficients directeurs d'évolution des dépenses, séances d'arbitrage, séance de validation par l'exécutif).

Recommandation n° 11 Définir un processus d'élaboration du budget permettant d'améliorer la qualité des prévisions.

(233) La chambre relève positivement que l'EPCI maîtrise le processus d'affectation des résultats.

¹³⁹ De 18 000 € à 206 000 € en fonctionnement, jamais utilisés sur la période 2018-2021.

¹⁴⁰ Au demeurant sans précision de dates ou de délais.

5.3 La situation financière

5.3.1 Le budget principal : une situation confortable

Sur la période 2018-2022, la capacité d'autofinancement (CAF) brute atteint son plus haut en 2022, à hauteur de 2,1 M€. La CAF est toutefois affectée significativement par des charges et produits exceptionnels en 2018 (525 000 € versés au budget déchets à la fin de la période de transition vers la redevance et 125 000 € pour les algues vertes alors imputées en charges exceptionnelles) et 2022 (230 000 € versés par le budget tourisme pour l'achat d'équipements touristiques).

L'excédent brut de fonctionnement qui n'intègre pas ces éléments exceptionnels met en évidence une situation plutôt stable, à un niveau confortable.

Tableau n° 2 : Évolution de la situation financière du budget principal

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	<i>Var. ann. moy.</i>
<i>Ress. fisc. propres (nettes restitu°)</i>	7 624 472	7 652 482	7 996 744	7 301 143	5 895 895	-6,2%
+ <i>Fisc. reversée</i>	-4 457 767	-4 462 658	-4 245 445	-3 670 301	-1 994 987	-18,2%
= <i>Fisc. totale (nette)</i>	3 166 705	3 189 824	3 751 298	3 630 842	3 900 908	5,4%
+ <i>Ress. d'exploita°</i>	384 259	430 691	407 885	564 514	634 487	13,4%
+ <i>Ress. Instit. (dota° et participa°)</i>	1 705 848	1 709 257	1 528 489	1 884 721	1 857 203	2,1%
= <i>Pdts. de ges° (A)</i>	5 256 813	5 329 771	5 687 672	6 080 077	6 392 597	5,0%
<i>Ch. caractère gén.</i>	1 115 811	1 536 652	1 558 015	1 653 377	1 788 157	12,5%
+ <i>Ch. pers.</i>	1 156 291	1 201 739	1 641 536	1 782 092	1 993 847	14,6%
+ <i>Subven° fonc.</i>	292 524	292 826	332 783	313 082	291 265	-0,1%
+ <i>Autres Ch. de ges°</i>	320 707	320 191	388 649	381 993	407 855	6,2%
= <i>Ch. de ges° (B)</i>	2 885 333	3 351 408	3 920 983	4 130 544	4 481 124	11,6%
<i>Exc. brut de fonc. (A-B)</i>	2 371 480	1 978 363	1 766 689	1 949 533	1 911 474	-5,2%
en % des Pdts. de ges°	45,1 %	37,1 %	31,1 %	32,1 %	29,9%	
+/- <i>Rés. financier</i>	-47 446	-42 322	-37 286	-35 584	-30 879	-10,2%
- <i>Subv° excep. aux SPIC</i>	0	29 355	0	0	0	-
+/- <i>Autres Pdts. et Ch. excep. réels</i>	-816 411	-21 110	12 565	30 048	228 458	-
= <i>CAF brute</i>	1 507 623	1 885 575	1 741 968	1 943 998	2 109 053	8,8%
en % des Pdts. de ges°	28,7 %	35,4 %	30,6 %	32,0 %	33,0%	
- <i>Annuité en capital de la dette</i>	206 563	246 862	274 200	294 978	266 590	6,6 %
= <i>CAF nette ou disponible (C)</i>	1 301 060	1 638 714	1 467 768	1 649 020	1 842 463	9,1 %
= Encours dette du BP au 31/12	2 204 612	2 758 265	3 084 065	2 788 832	3 235 782	10,1 %
Cap. dés. BP en années (dette / CAF brute du BP)	1,5	1,5	1,8	1,4	1,5	-

Source : comptes de gestion.

5.3.1.1 Une progression sensible (+5 %) des produits de gestion (6,4 M€ en 2022)

(234) La CCPCAM a opté pour le régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU). La fiscalité communautaire a connu une évolution régulière (+5,4 % en moyenne sur 2018-2022). La mise en œuvre des réformes fiscales en 2021-2022¹⁴¹ ne lui semble pas avoir été préjudiciable : la fraction de TVA (3,7 M€ en 2022) qui lui est reversée apparaît même relativement dynamique. La forte croissance de la taxe de séjour (0,7 M€ en 2022 contre 0,4 M€ en 2019), due selon l'EPCI au renforcement des moyens affectés à son recouvrement, permet à l'office de tourisme qui la perçoit de participer à l'entretien des espaces naturels gérés par le budget principal.

(235) Après réforme, une partie des produits est désormais compensée et figure parmi les ressources institutionnelles (chapitre 74) au même titre que la DGF. Cette dernière est en recul (-3,6 % en moyenne sur la période), tandis que l'EPCI enregistre quelques nouvelles recettes institutionnelles (subventions pour petites villes de demain et France services par la Région, gestion des espaces naturels par le département).

(236) En ce qui concerne la fiscalité reversée, le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR, contributeur, 2,2 M€) est stable, le fonds de péréquation intercommunale (FPIC, contributeur, 50 000 €), modeste est néanmoins en légère progression. Les versements d'attribution de compensation (AC) aux communes s'ajustent au fur et à mesure des transferts de compétences pour atteindre 2,1 M€ en 2022. Au total les recettes fiscales nettes¹⁴² et institutionnelles (91 % des produits de gestion en 2022) progressent de 0,9 M€ sur la période (+4 %). Le taux de cotisation foncière économique (CFE) de 23,61 % est légèrement inférieur aux moyennes départementale, régionale et nationale (25,41 %¹⁴³).

(237) Les autres ressources de gestion progressent significativement (+10,8 % en moyenne sur 2018-2022), en raison de l'ouverture de la salle de spectacles Améthyste en 2021¹⁴⁴.

5.3.1.2 Une augmentation (en moyenne de 11,6 % par an) plus importante des charges de gestion (4,5 M€ en 2022)

(238) Cette évolution résulte principalement de la hausse des charges de personnel (+0,8 M€ depuis 2018, soit +14,6 % en moyenne annuelle), liée essentiellement aux transferts de compétence. Elle correspond également à l'accroissement des charges à caractère général (+0,7 M€ depuis 2018, soit +12,5 % en moyenne annuelle), en raison de l'ouverture de l'Améthyste et de l'évolution de la politique de remboursements de frais de structure des budgets annexes à partir de 2019.

¹⁴¹ Suppression de la taxe d'habitation pour les résidences principales et exonération des bases de foncier bâti industriel et commercial.

¹⁴² C'est-à-dire déduction faite de la fiscalité reversée : AC, DSC, FPIC, FNGIR.

¹⁴³ Source : fiche financière AEF de la DGFiP. Le niveau des taux des autres taxes, hérité de ceux pratiqués par d'autres collectivités antérieurement aux réformes de la fiscalité locale de 2010 et 2021, est difficilement comparable.

¹⁴⁴ Selon l'ordonnateur, le coût net d'exploitation de l'équipement s'élève à 300 000 €.

(239) Les autres charges de gestion augmentent également (6,2 % d'augmentation annuelle moyenne), contrairement aux subventions de fonctionnement qui retrouvent leur montant de 2018. Compte tenu de ces différents éléments et grâce à l'augmentation modérée de la dette, la CAF nette suit la tendance de la CAF brute. Elle atteint le plus haut de la période en 2022, soit 1,85 M€, après avoir connu en 2020 une baisse conjoncturelle. La capacité de désendettement s'élève à 1,5 années de CAF brute en 2022.

(240) Enfin le ratio CAF brute / produits de gestion atteint un point haut en fin de période à 33 %, sachant que 15 % est considéré comme un taux déjà convenable.

5.3.2 Un programme d'équipement significatif porté par la communauté

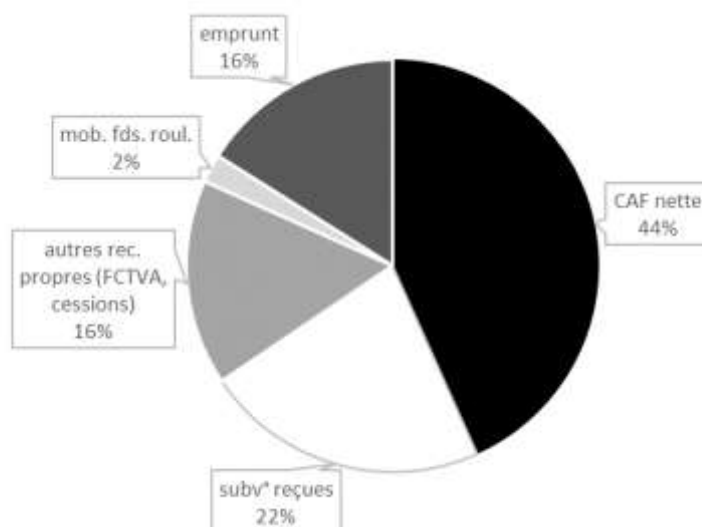
(241) De 2018 à 2022, la communauté a réalisé un programme de 18,2 M€ de dépenses d'équipement. S'y rajoutent les participations versées à Mégalis pour l'installation de la fibre optique (2,7 M€). La moyenne annuelle des investissements de l'ordre de 3,6 M€, représentant en moyenne 155 € par habitant Insee et par an sur 2018-2022, soit davantage que la moyenne des communautés à fiscalité propre unique¹⁴⁵.

Tableau n° 3 : Financement des investissements

au 31 décembre, en €	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul
CAF nette ou disp.	1 301 060	1 638 714	1 467 768	1 649 020	1 842 463	7 899 024
+ FCTVA	542 570	406 439	429 826	657 114	406 857	2 442 806
+ Subven° d'invest. reçues hors AC	203 467	558 596	1 507 941	538 518	1 294 086	4 102 609
+ Fds. affectés à l'équipement	0	0	0	36 215	162 500	198 715
+ Pds. de cession	32 387	3 500	278 305	24 000	0	338 192
= Rec. d'inv. hors emprunt (D)	778 424	968 536	2 216 071	1 255 847	1 863 444	7 082 322
= Finact. propre disp. (C+D)	2 079 485	2 607 249	3 683 840	2 904 867	3 705 906	14 981 347
Finact. propre disp. / Dép. d'équip.	67,8 %	56,4 %	115,3 %	86,9 %	98,4%	
- Dép. d'équip.	3 068 828	4 621 060	3 196 193	3 343 755	3 765 563	17 995 400
- Subven° d'équip. (yc subv° en nature) hors AC	8 494	165 953	99 388	102 608	102 870	479 313
- Particip°s et inv. financiers nets	0	168 500	58	0	0	168 558
+/- Vari° autres dettes et cautionnts.	-925	485	0	255	21	-164
= Besoin (-) ou capacité (+) de finact.	-996 912	-2 348 749	388 200	-541 752	-162 548	-3 661 760
Nvx. emprunts de l'année	843 000	801 000	600 000	0	713 562	2 957 562
Mobilis° (-) ou reconstit° (+) du fds. de roul. net global	-153 912	-1 547 749	988 200	-541 752	551 014	-704 198
Fonds de roulement net global (pm)	5 510 281	3 962 533	4 950 733	4 408 981	4 959 995	-2,6%

Source : comptes de gestion.

¹⁴⁵ Pour ces dernières, le ratio 2018-2021 (2022 n'était pas encore disponible) s'établit en effet à 100 € en moyenne par habitant et par an (fiches de la DGFIP).

Graphique n° 3 : Modalités de financement des investissements du budget principal sur 2018-2022

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

(242) La communauté a eu recours à des sources diversifiées de financement. Son effort d'épargne y contribue très largement (44 %). Les subventions reçues représentent également un montant significatif (4,1 M€, soit 22 % du total) ; les principaux financeurs étant la région (56 %) et l'État (23 %).

5.3.3 Ensemble des budgets : un endettement inutilement en hausse en présence d'une trésorerie pléthorique

(243) L'endettement communautaire a connu une augmentation de 69 % entre 2018 et 2022 (+ 14 % en moyenne annuelle). La hausse provient des budgets principal et eau dont les encours augmentent de 1 M€.

Tableau n° 4 : Évolution de l'encours de la dette communautaire par budget

Dette au 31 décembre	2018	2018	2019	2020	2022 (prov.)	Év° moy. ann.
Budget principal	2 204 612	2 758 265	3 084 065	2 788 832	3 235 782	+10,1 %
S/Total SPA	2 204 612	2 758 265	3 084 065	2 788 832	3 235 782	10,1 %
Déchets	62 530	46 898	31 265	15 632	0	-100,0 %
Eau	867 264	952 662	803 666	681 643	1 790 332	+19,9 %
Abattoir	sans objet	168 500	168 500	168 500	268 500	+16,8 %
s/Total SPIC	929 794	1 168 059	1 003 431	865 775	2 058 832	22,0 %
TOTAL	3 134 406	3 926 325	4 087 497	3 654 607	5 294 614	14,0 %

Source : comptes de gestion ; * : dette au 1er janvier 2018 = 2 559 548 €.

(244) Les BA Tourisme, Transport, Piscine et ZA n'ont pas de dette sur la période.

(245) En matière de trésorerie, la communauté dispose conformément à la réglementation, de six comptes au Trésor : un compte commun pour ses budgets SPA (principal et ZA), ainsi que le budget abattoir SPIC mais destiné à être délégué, et cinq autres pour chacun de ses budgets SPIC exploités en régie directe. La trésorerie est surabondante et en expansion continue sur la période, pour atteindre globalement 12,5 M€ en fin de période, dont 46 % en provenance du budget principal, 28 % du budget déchets et 21 % du budget eau. Elle dépasse systématiquement un an de fonctionnement courant et est ainsi très éloignée des standards de trésorerie zéro. Elle est, surtout, supérieure à l'endettement ; il s'en déduit que la communauté s'est acquittée de 0,34 M€ de frais financiers évitables.

Tableau n° 5 : Trésorerie nette au 31/12¹⁴⁶

	2018	2019	2020	2021	2022 (prov.)	Év° moy. ann.
Budget principal + BA ZA + BA abattoir	5 941 937	5 410 656	5 492 452	4 748 871	5 829 389	-0,5 % Les budgets
<i>En nb de jours de ch. courantes</i>	739,5	581,9	506,5	416,1	491,1	-
BA déchets	2 417 106	2 768 422	2 746 062	3 060 652	3 453 089	9,3 %
<i>En nb de jours de ch. courantes</i>	309,6	355,0	340,5	363,1	381,6	-
BA eau	1 160 236	1 179 496	1 511 085	2 182 313	2 651 069	22,9%
<i>En nb de jours de ch. courantes</i>	739,5	581,9	506,5	416,1	491,1	-
BA tourisme	136 771	233 295	262 733	582 324	249 904	16,3%
<i>En nb de jours de ch. courantes</i>	739,5	581,9	506,5	416,1	491,1	-
BA piscine	333 488	363 686	290 377	348 087	271 987	-5,0 %
<i>En nb de jours de ch. courantes</i>	739,5	581,9	506,5	416,1	491,1	-
BA sports	67 790	81 328	70 439	81 938	83 368	5,3 %
<i>En nb de jours de ch. courantes</i>	1 121,9	2 178,7	4 433,5	2 245,2	2 431,7	-
TOTAL trésorerie nette	10 057 327	10 036 883	10 373 148	11 004 186	12 538 806	5,7 %

Source : comptes de gestion.

(246) La trésorerie zéro reste un objectif majeur des collectivités, qui ne peuvent placer leurs fonds obligatoirement déposés au Trésor sans rémunération. En présence d'excédents de trésorerie, l'enjeu consiste donc à rembourser des emprunts pour alléger les charges d'intérêt. En l'espèce, non seulement la communauté n'a pas augmenté ses remboursements, mais elle a au contraire eu recours à de nouveaux emprunts durant la période examinée. Au vu de la situation de trésorerie, ils étaient tous parfaitement inutiles au moment où ils ont été conclus, qu'il s'agisse du budget principal ou du budget eau.

¹⁴⁶ Trésorerie nette = trésorerie active, en l'absence de lignes de trésorerie.

(247) La chambre observe en outre que la situation de trésorerie n'appelait aucunement la nécessité de s'endetter et donc de s'acquitter de frais financiers, même modestes. En outre, les emprunts précocement conclus ne seront dès lors pas adossés au rythme d'amortissement des équipements. L'excédent de trésorerie serait resté au demeurant plus que confortable, autour de 7 M€.

Recommandation n° 12 Mettre en place une gestion active de la trésorerie.

5.3.4 Les relations financières avec les communes membres, en l'absence de dispositif de solidarité entre communes et EPCI

(248) La chambre constate qu'avec des transferts de compétences significatifs mais récents (cf. § statuts) et en l'absence de dispositifs de solidarité (cf. § suivant), la situation des communes membres apparaît fortement contrastée en 2020-2021.

(249) Les communes jouissent de situations financières dans l'ensemble positives (dans une moindre mesure pour l'une d'entre elles), mais affichent des niveaux très différents, comme le détaille le tableau comparatif en annexe 5. Elles ont ainsi toutes une capacité de désendettement inférieure à cinq ans, significativement en dessous des seuils d'alerte. Dans six cas sur dix, c'est toutefois au prix de taux d'imposition plus élevés que dans les communes comparables et avec des charges de personnel plus importantes, en partie liées aux sujétions touristiques. Sur le précédent mandat, la moitié des communes ont procédé à des augmentations de fiscalité.

(250) En matière d'investissement, certaines ont pu mener des programmes d'investissements importants, mais la moitié ne parvient pas au même effort que les communes de leur strate. Tel est également le cas s'agissant du fonds de roulement, inférieur à celui de leur strate pour six communes. Une seule commune présente une situation moins favorable, en ayant un ratio de désendettement supérieur à la moyenne de sa strate, et avec le plus faible niveau d'investissement et de fonds de roulement. À l'inverse, une seconde apparaît comme la commune dotée de la meilleure situation. Tout en n'ayant pas modifié sa fiscalité, elle dispose du meilleur ratio de désendettement. Elle a réalisé des dépenses d'équipement conséquentes par rapport aux communes comparables et dispose d'un fonds de roulement confortable.

(251) Enfin, les attributions de compensation (AC) ont été modifiées plusieurs fois sur la période, en fonction des transferts de compétences intervenus. La communauté verse 2,1 M€ à six communes, tandis que quatre autres s'acquittent de 124 000 €. L'EPCI, qui n'y est pas tenu¹⁴⁷, n'a pas déployé de pacte financier et fiscal¹⁴⁸. Il n'a pas été institué de dotation de solidarité communautaire (DSC) ni de dispositif de fonds de concours.

¹⁴⁷ Elle n'est pas signataire d'un contrat de ville et la mise en place d'un pacte est donc facultative (article L. 5211-28-4 du CGCT).

¹⁴⁸ L'association des maires de France (AMF) présente le pacte financier et fiscal comme un document formalisant les relations financières entre les communes et leur intercommunalité à fiscalité propre et précisant les moyens pour la mise en œuvre du projet de territoire.

(252) Une répartition de droit commun concernant le prélèvement sur le fonds de péréquation intercommunal (FPIC) est mise en œuvre par les collectivités, alors que la possibilité leur est laissée d'envisager une répartition différente¹⁴⁹. La communauté s'est ainsi acquittée en 2022 d'un montant de 50 080 €. L'interdépendance financière de la communauté et de ses membres n'est manifestement pas appréhendée en l'absence d'objectif de solidarité.

5.3.5 Enjeux prospectifs

(253) L'EPCI dispose d'un outil de prospective financière, afin d'alimenter le débat d'orientation budgétaire.

(254) Les enjeux varient selon les budgets. Concernant les SPIC qui doivent s'équilibrer par leurs propres ressources, l'eau et l'assainissement vont être confrontés à des besoins d'investissement très importants, qui vont nécessiter un ajustement à la hausse des redevances et permettre vraisemblablement de consommer les excédents de trésorerie.

(255) Le tourisme bénéficie d'un rendement accru de la taxe de séjour et sa situation n'inspire pas d'inquiétude à moyen terme, de même que les transports dans leur configuration actuelle. La piscine voit sa fréquentation se redresser après le confinement et les travaux. Ce budget devra confirmer cette tendance pour revenir à l'équilibre.

(256) Le budget abattoir, si la réalisation de l'équipement se confirme, sera soumis à de nombreux risques, que l'EPCI devrait davantage s'attacher à limiter (cf. § nouvel abattoir).

(257) La situation du budget déchets est plus singulière. L'EPCI a en effet choisi des durées d'amortissement (20 ans pour les bâtiments et plateformes, 7 ans pour le matériel de collecte¹⁵⁰) qui lui imposent une contrainte budgétaire en décalage avec ses résultats financiers. Ainsi, le niveau de la redevance est fixé pour notamment satisfaire à la couverture des charges d'amortissement résultant des durées choisies. Une fois le budget exécuté, cette situation se traduit par une CAF brute importante (0,7 M€ en 2022) qui en l'absence d'investissements à cette hauteur conduit à la constitution d'excédents récurrents et au final d'une trésorerie surabondante de 3,4 M€ à fin 2022. Les investissements à venir (ressourcerie – environ 2 M€) devraient permettre d'en consommer une partie, mais la communauté gagnerait (d'autant qu'elle s'interroge sur l'opportunité de majorer le niveau de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères) à confronter ses durées d'amortissement au délai réel d'usure de ses immobilisations.

(258) Concernant le budget principal, une prospective est déclinée dans le DOB 2023. Elle est fondée sur un plan pluriannuel d'investissement (PPI 2022-2026) de près de 12 M€¹⁵¹, évaluant aussi les recettes potentielles. La hausse des coûts de l'énergie est estimée à 0,4 M€. Les taux de foncier bâti et de CFE sont maintenus jusqu'en 2026.

¹⁴⁹ Par exemple, une majoration/minoration de 30 % de la part respective de la communauté et des communes pour une répartition dérogatoire, à décider à la majorité des deux tiers.

¹⁵⁰ L'analyse du parc montre que plusieurs engins atteignent 10 ans de service.

¹⁵¹ Comprenant notamment les investissements liés au très haut débit (1,2 M€), au tourisme (2 M€), aux enjeux de mobilité (0,2 M€/an) et à l'aménagement des locaux communautaires (1,4 M€).

(259) La trajectoire financière qui résulte de ces hypothèses met en exergue une dégradation sensible des équilibres avec une CAF brute qui baisserait de deux tiers dès 2023 (0,6 M€ contre 2,2 M€ estimés pour 2022) pour s'établir en 2026 autour de 0,9 M€, générant un ratio de désendettement de 6,9 années.

(260) À l'image de ses prévisions budgétaires (cf. § transparence budgétaire), la simulation réalisée par les services communautaires apparaît excessivement prudente. En effet, si les coûts de l'énergie sont pris en compte en dépenses, les hypothèses fiscales sont pessimistes puisque le coefficient de revalorisation forfaitaire pour 2023 n'est estimé qu'à 1,2 %, alors qu'il est finalement de plus de 7 %¹⁵² ; surtout, l'EPCI anticipe sans raison apparente une baisse des bases de CFE de 5 % par an. Enfin, il ne prévoit qu'une ponction de 3 M€ sur son fonds de roulement, alors que celui-ci est de 5,2 M€ fin 2022. Dès lors, il prévoit également un recours à l'emprunt de 2,9 M€ qui contribue à la dégradation des équilibres, mais qui n'apparaît pas nécessaire au vu du fonds de roulement disponible et de la CAF qui sera vraisemblablement plus favorable que les estimations effectuées.

(261) Avec un ratio CAF brute / produits de gestion qui atteint 33 % en 2022, la communauté est automatiquement amenée à alimenter son fonds de roulement indépendamment de sa dynamique d'investissement.

(262) La situation de la communauté nécessite ainsi une expertise plus approfondie. Le niveau de la fiscalité communautaire est à mettre en regard des équilibres confortables actuels (cf. § équilibre du budget principal).

(263) La chambre observe également qu'en dépit des différentes situations financières communales, aucun mécanisme de solidarité n'a été mis en place ; ce sujet n'est au demeurant pas évoqué dans les débats communautaires. La répartition actuelle des ressources pourrait pourtant être réinterrogée au vu de la situation de la communauté, largement excédentaire, et prendre la forme d'un pacte financier en fiscal.

(264) Malgré l'accumulation des excédents, ces options n'ont pour l'heure pas été débattues au sein de la communauté.

Recommandation n° 13 Étudier les modalités de mise en place de dispositifs de solidarité communautaire pour accompagner les objectifs du projet de territoire.

¹⁵² L'Insee a publié le 15 décembre 2022 l'augmentation annuelle de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) définitif du mois de novembre 2022 : 7,1 % en un an.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

(265) *Sans remettre en cause la qualité globale des comptes de la communauté, quelques progrès restent à mettre en œuvre (consolidation de la comptabilité d'engagement mise en place avec 25 ans de retard, suivi de stocks, imputations).*

(266) *La gestion budgétaire nécessite une clarification des relations entre budgets, tandis qu'une véritable procédure d'arbitrage reste à instaurer concernant le vote annuel du budget.*

(267) *La situation financière est très, voire excessivement favorable. L'exécution du budget conduit structurellement à l'accumulation d'excédents qui se traduisent durablement par une trésorerie pléthorique sur l'ensemble des budgets. Cette dernière a, de surcroît, été alimentée par des emprunts inutilement mobilisés sur la période 2018-2022.*

(268) *Si la communauté va être amenée à satisfaire un programme d'investissement significatif, cette situation doit l'amener à s'interroger à la fois sur le niveau de ses ressources (taux de fiscalité) et sur leur partage avec les communes en l'absence de dispositif de solidarité et de la situation contrastée de celles-ci.*

ANNEXES

Annexe n° 1.	Données sur le territoire communautaire	64
Annexe n° 2.	Prestations mutualisées et organigramme de la communauté	65
Annexe n° 3.	Indicateurs de performance – gestion des déchets par la CCPCAM.....	66
Annexe n° 4.	Cartes de conformité dans le Finistère en matière d'assainissement	67
Annexe n° 5.	Quelques données financières sur les communes de l'EPCI.....	69

Annexe n° 1. Données sur le territoire communautaire



Commune	Population	Superficie	Densité
Argol	1 017	31,73	32
Camaret sur mer	2 521	11,64	217
Crozon	7 605	80,37	95
Le Faou	1 785	11,85	151
Landevennec	351	13,83	25
Lanvéoc	2 035	19,21	106
Roscanvel	865	9,08	95
Rosnoën	985	33,64	29
Telgruc-sur-Mer	2 158	28,29	76
Pont-de-Buis-lès-Quimerch	3 775	41,39	91
Total	23 097 hab.	281,03 km²	82

Sources : Google et fiches DGF 1/1/2022.

Tableau n° 6 : Données socio-économiques des communes de la communauté

Collectivités	Superficie (km ² - 2022)	Pop ^o Insee totale (au 1 ^{er} janvier 2022)	Ventilation pop ^o (2022)	Population DGF (2022)	Nombre de résidences secondaires (2021)	Part rés. sec. (2021)	Nombre de logements vacants (2018)	Nombre de logts sociaux (2021)	Médiane niveau de vie (2019)	Rev. moyen/hab (€ - 2021)	Ecart au rev. moy. comm. 5 à 10000 hab.(2021) *	Taux chô. (2019)
ARGOL	31,7	1 017	4 %	1 233	216	39,0 %	58	35	20 120	11 924	-25 %	14,2 %
CAMARET-SUR-MER	11,6	2 521	11 %	3 505	984	43,7 %	123	59	22 050	15 869	0 %	16,8 %
CROZON	80,4	7 605	33 %	10 778	3 153	50,3 %	402	324	22 330	16 710	5 %	13,0 %
FAOU	11,9	1 785	8 %	1 864	79	8,2 %	132	28	22 310	14 587	-8 %	9,9 %
LANDÉVENNEC	13,8	351	2 %	524	173	54,1 %	22	4	21 130	12 863	-19 %	9,3 %
LANVÉOC	19,2	2 035	9 %	2 235	200	19,2 %	111	50	20 870	12 907	-19 %	10,3 %
ROSCANVEL	9,1	865	4 %	1 347	482	57,0 %	11	15	23 140	16 638	5 %	20,6 %
ROSNÔËN	33,6	985	4 %	1 072	87	16,6 %	51	12	22 850	16 242	2 %	12,4 %
TELGRUC-SUR-MER	28,3	2 158	9 %	2 651	493	35,5 %	117	51	22 760	15 588	-2 %	11,5 %
PONT-DE-BUIS-LÈS-QUIMERCH	41,4	3 775	16 %	3 908	133	7,1 %	276	149	20 760	12 675	-20 %	12,0 %
Ensemble	281,0	23 097	100 %	29 117	6 000	33,4 %	1303	727				
Moyenne	28,1	2 310		2 912	600		130	73	21 832	14 600	- 8 %	13,0 %

Source : chambre régionale des comptes selon fiches DGF 2022 et dossiers Insee - * : 15 872,36 €. ** chômeurs 15/64 ans / actifs 15-64 ans.

Légende (pour chaque indicateur)

	Tiers le plus élevé
	Tiers le plus faible

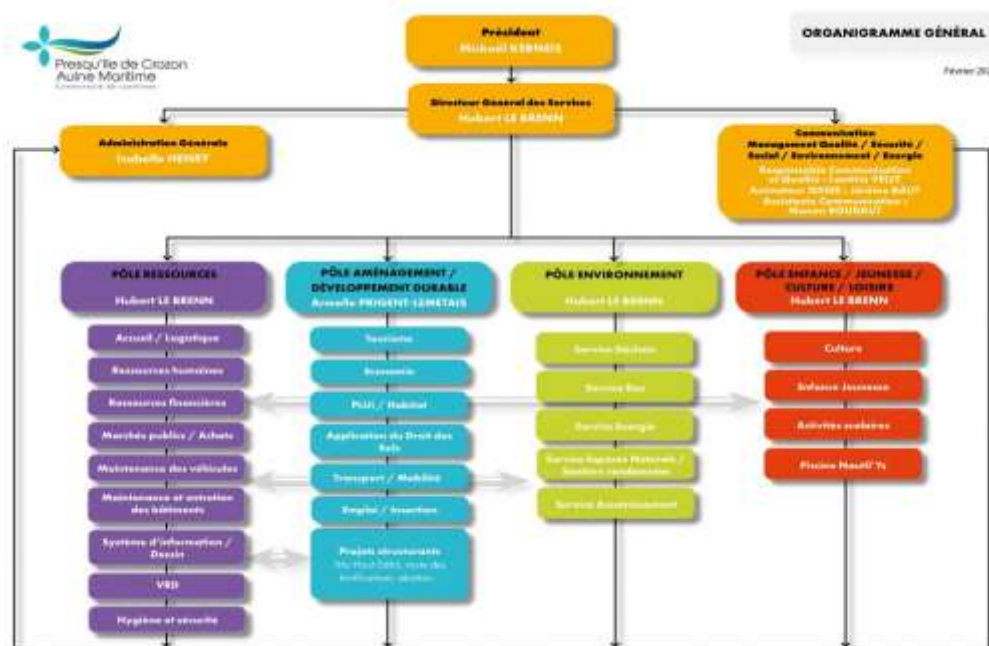
Annexe n° 2. Prestations mutualisées et organigramme de la communauté

Tableau n° 7 : Liste des activités mutualisées entre les communes et la CCPCAM

Thèmes	Détail du service	Année de mise en place
Sécurité	Coordination des formations en matière d'hygiène et sécurité – assistance à la mise à jour des documents uniques (DU)	2011
Enfance et jeunesse	Fonctionnement du relais petite enfance / 7 communes	2012
	Coordination enfance jeunesse / assistance et conseil	2012
	Formation BAFA*	2015
Autorisations du droit des sols (ADS)	Instruction des ADS, partiellement pour les communes de Crozon et Camaret	2015
Travaux de voirie et réseaux divers	Études, préparation des appels d'offres, maitrisés d'ouvrage des travaux	2015
Assainissement	Assistance au transfert de la compétence assainissement	2021
Informatique-Téléphonie / SIG-cartographie	Étude des besoins communs à partir d'un diagnostic des communes	2021
Affaires juridiques	Choix entre cinq communes d'un prestataire de service (contrat annuel)*	2021

Source : commission « assistance aux communes » du 1^{er} décembre 2022.

Tableau n° 8 : Organigramme de la CCPCAM



Sources : CCPCAM.

Annexe n° 3. Indicateurs de performance – gestion des déchets par la CCPCAM

Tableau n° 9 : Evolution du coût aidé

	Coût aidé € HT / habitant			Coût aidé € HT / tonne		Ratios de collecte kg/hab		
	OMR - Pop INSEE	Tous flux - Pop INSEE	Tous flux - Pop DGF	OMR	Tous flux	OMR - Pop INSEE	Tous flux - Pop INSEE	Tous flux - Pop DGF
Réf nationale 2018/médiane	55,20	98,00		235	180	231	543	
2018	44,55	101,32	77,02	220,62	134,83	202	751	571
2019	43,45	105,64	81,87	225,86	143,05	192	738	572
2020	42,01	110,95	88,95	225,23	153,87	187	721	578
2021	48,78	106,71	83,41	217,02	139,40	225	767	591

Source : Tableau de suivi de la CCPCAM – février 2023 ; OMR ordures ménagères résiduelles.

Tableau n° 10 : Evolution des volumes collectés/habitant DGF

	Ratios de collecte									
	OMR - Pop INSEE	OMR - Pop DGF	Verre - Pop INSEE	Verre - Pop DGF	RSHV - Pop INSEE	RSHV - Pop DGF	Dech - Pop INSEE	Dech - Pop DGF	Tous flux - Pop INSEE	Tous flux - Pop DGF
2018	202	154	62	47	87	66	401	305	751	571
2019	192	149	73	57	96	74	377	292	738	572
2020	187	150	66	53	91	73	369	296	721	578
2021	225	175	68	53	98	77	360	281	767	591

Source : Tableau de suivi de la CCPCAM – février 2023 – RSHV : recyclables sélectifs hors verre.

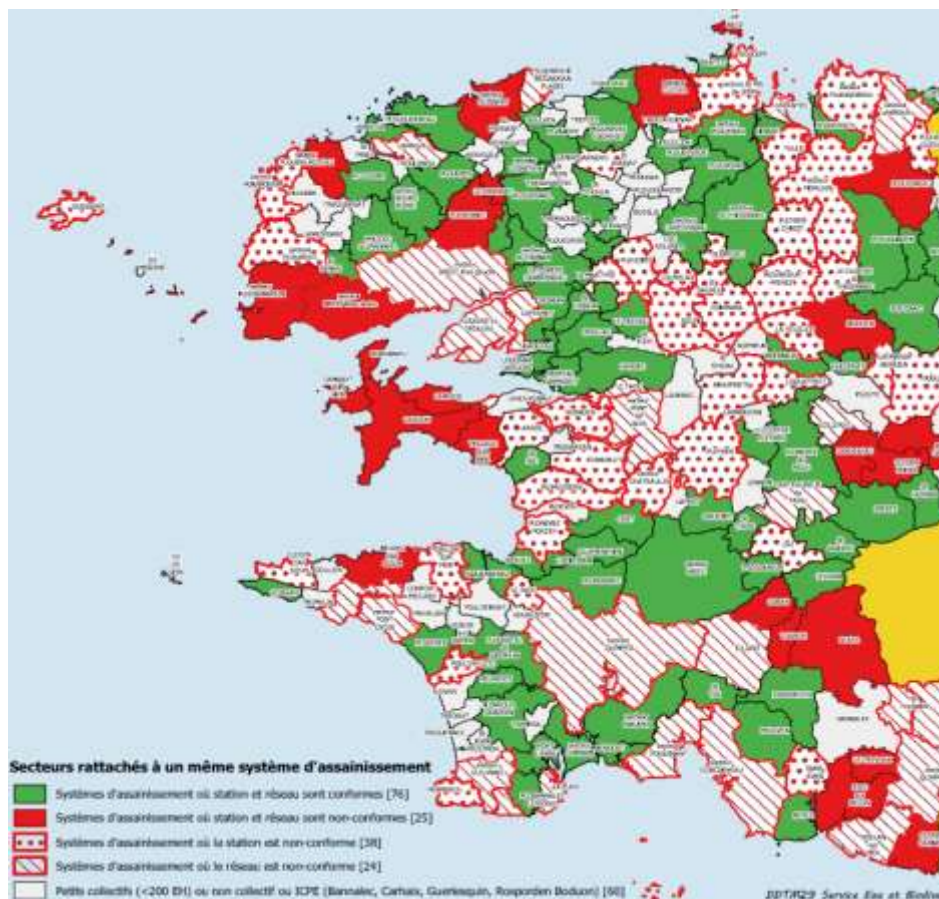
Tableau n° 11 : Evolution des volumes collectés/habitant Insee

Données ADEME (insee)	Ratio de collecte Kg / hab.					
	Réf. France	Réf. France - Touristique	Réf. Région	CCPCAM - Compta coûts 2020	CCPCAM - Compta coûts 2021	CCPCAM POP DGF - Compta coûts 2021
OMR	231	308	210	187	225	175
Verre	35	63	50	66	68	53
RSHV	51	57	59	91	98	77
Déchèterie	188	330	388	369	360	281
Total	543	835	721	713	756	591

Source : Tableau de suivi de la CCPCAM – février 2023 – référence Ademe 2018.

Annexe n° 4. Cartes de conformité dans le Finistère en matière d'assainissement

Graphique n° 4 : Assainissement collectif – conformité locale* des installations en 2019¹⁵³

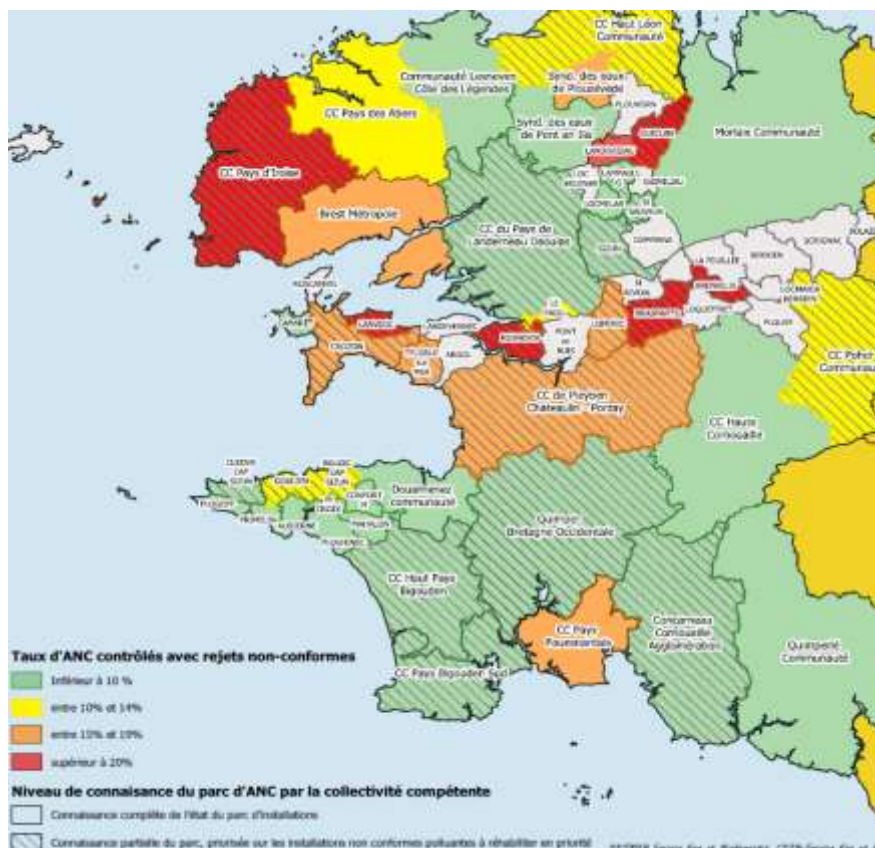


Source : la qualité des eaux et des milieux naturels dans le Finistère en 2020 - DDTM29

- * • Conformité à la réglementation nationale : elle est conditionnée par le respect des obligations résultant de la directive européenne sur les eaux résiduaires urbaines (DERU).
- Conformité à la réglementation locale : le contrôle de conformité vérifie le respect des obligations spécifiques s'appliquant à chaque installation et figurant dans leur arrêté préfectoral d'autorisation ou de prescriptions particulières. Ces obligations spécifiques peuvent être plus sévères que les règles européennes.

¹⁵³ Source : [https://www.finistere.gouv.fr/content/download/50523/351875/file/Cahier_MISEN_n°23_\(donnees_2020\).pdf](https://www.finistere.gouv.fr/content/download/50523/351875/file/Cahier_MISEN_n°23_(donnees_2020).pdf)

Graphique n° 5 : Assainissement non collectif – connaissance et conformité des installations en 2020



Source : la qualité des eaux et des milieux naturels dans le Finistère en 2020 - DDTM29.

Annexe n° 5. Quelques données financières sur les communes de l'EPCI

Tableau n° 12 : Données financières synthétiques des BP sur les communes membres de la CCPCAM

Ratio	Argol	Camaret sur mer	Crozon	Le Faou	Landévennec.	Lanvéoc	Pont-de-Buis	Roscanvel	Rosnoën	Telgruc
Taux foncier bâti 2020	21,35 %	20,23 %	16,42 %	14,72 %	14,90 %	18,46 %	13,88 %	21,42 %	14,06 %	18,20 %
Variation 2014-2020	+4,9 %	+4,7 %	0 %	+8,2 %	0 %	+7,1 %	0 %	0 %	+1 %	0 %
Écart strate* (points. fisc.)	+5,91 %	2,56 %	-4,46 %	-0,72 %	+1,12 %	+0,79 %	-5,09 %	+5,98 %	-1,38 %	+0,53 %
Cap. dés. (années) 2021	3,5	2,3	1,9	3,6	0,5	1,7	1,3	3,5	5	2,2
Écart strate* (années)	0,0	-1,3	-1,8	+0,1	-2,6	-1,9	-2,3	-0,1	+1,4	-1,3
CAF nette 2021 (€/hab)	344	185	194	129	373	157	171	127	0	210
Écart strate* (%)	+278 %	+64 %	+52 %	+42 %	+301 %	+37 %	+41 %	+40 %	Sans objet	+86 %
Charges RH 2021 (€/hab)	370	713	478	343	177	282	557	469	392	285
Écart strate* (%)	+30 %	+89 %	-14 %	+21 %	-18 %	-23 %	+22 %	+65 %	+38 %	-24 %
Dép. éq.. 2018-21 (€/hab)	2 015	1 312	996	690	3 184	513	923	1 524	467	1 143
Écart strate* (%)	+122 %	+34 %	0 %	-24 %	+246 %	-47 %	-7 %	+68 %	-49 %	+17 %
Fds. roult. 2021 (€/hab.)	717	389	141	295	1 063	257	643	130	260	588
Écart strate* (%)	+38 %	-16 %	-64 %	-43 %	+47 %	-39 %	+53 %	-75 %	-50 %	+27 %

Source : DGFIP ; * données 2021 de la strate.



Chambre régionale des comptes Bretagne

3, rue Robert d'Arbrissel

CS 64231

35042 RENNES CEDEX

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