Rappel des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières :
…
Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.
…

Réponse de Mme Poussier-Winsback

Fécamp
Caux Littoral Agglo

Agn 21/459
CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
DE NORMANDIE
16 AOUT 2021
GREFFE

FECAMP, le 11 AOUT 2021

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
MONSIEUR CHRISTIAN MICHAUT
MONSIEUR LE CONSEILLER-MAITRE
21 RUE BOUQUET
CS 11110
76174 ROUEN CEDEX

DIRECTION GENERALE

DG/286-21/SD
Affaire suivie par : Christophe CARDON
Tél. : 02.35.10.48.48

OBJET : Contrôle sur la gestion de la Communauté d'Agglomération Fécamp Caux Littoral 2015/2018

P.J. : Réponses au rapport d'observations définitives

Monsieur le Conseiller-maître,

Par courrier en date du 19 juillet 2021, vous nous avez adressé votre rapport d'observations définitives suite au contrôle effectué sur la gestion de la Communauté d'Agglomération Fécamp Caux Littoral 2015/2018.

Aussi, vous trouverez ci-joint les précisions et compléments que je souhaitais vous apporter en réponse dans le délai prévu par la procédure.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Conseiller-maître, l'expression de mes salutations les meilleures.

Cordialement

La Présidente de la Communauté d'Agglomération
Maire de Fécamp, Vice-présidente de la Région Normandie,

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION CAUX LITTORAL

Marie-Agnès POUSSIER-WINSBACK

Communauté d'Agglomération Fécamp Caux Littoral
825, route de Valmont - BP 97 - 76 403 Fécamp Cedex
Tél: 02 35 10 48 48 - Fax: 02 35 10 31 66
www.agglo-fecampcauxlittoral.fr

Fécamp
Caux Littoral Agglo

RÉPONSES AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES

CONTROLE SUR LA GESTION DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION 2015-2018

La Chambre Régionale des Comptes de Normandie a adressé à la Communauté d'Agglomération Fécamp Caux Littoral son rapport d'observations provisoires le 16 février 2021, suite au contrôle effectué sur l'exercice de la gestion de la Communauté d'Agglomération sur la période 2015-2018.

Dans le cadre du délai de deux mois faisant suite à la transmission du rapport, la Communauté d'Agglomération a adressé le 15 avril 2021 des premiers éléments de réponses sur les observations inscrites dans le rapport provisoire.

Sur cette base, la chambre a arrêté le 12 mai 2021 son rapport définitif d'observations, lequel a été notifié à la Communauté d'Agglomération le 19 juillet 2021. Un délai d'un mois étant accordé selon la procédure en vigueur à l'Agglomération pour transmettre sa réponse définitive, annexée au rapport final à présenter en conseil communautaire.

Suite à la prise de connaissance des éléments définitifs du rapport, la Communauté d'Agglomération Fécamp Caux Littoral souhaite apporter les précisions, réponses et compléments suivantes :

I / SUR LES ELEMENTS TENANT A LA PERIODE ET AU DEROULE DU CONTROLE

La Communauté d'Agglomération tient ici à faire état de deux éléments qui sont consubstantiels d'une part de la période de déroulé du contrôle (élément conjoncturel ayant impacté le contrôle), et d'autre part de la période sur laquelle portait le contrôle soit les exercices 2015 à 2018, qui ont été des exercices d'évolution importante de l'intercommunalité (élément structurel lié à l'évolution institutionnelle de l'Agglomération sur la période).

Un contrôle réalisé parallèlement à la période de crise sanitaire

Comme évoqué dans le rapport, la notification du contrôle s'est opérée le 13 novembre 2019, pour une mise en place opérationnelle du contrôle qui a débuté, passés les premiers échanges, sur le premier semestre 2020 et s'est centrée sur la période allant jusque septembre 2020 essentiellement. De fait et au-delà des éléments tenant au renouvellement électoral (étalé de mars à juillet 2020) avec l'installation des nouvelles instances, cette période a été marqué par la crise sanitaire et la mise en place des premières mesures de confinement.

Ainsi, l'activité des élus, des services, et notamment des services de direction générale et du service ressources humaines (dans une moindre mesure des services financiers dans le contexte tenant au décalage de l'adoption du budget et de la gestion des impacts budgétaires de la crise sanitaire) a été très fortement impactée sur cette période.

La collectivité et ses services se retrouvaient ainsi à gérer simultanément 3 choses : l'activité courante des services et projets continuant à fonctionner, le contrôle de la Chambre et la production supplémentaire qui devait en découler (notes, réponses aux questionnaires, recherches d'éléments d'explication, échanges avec les magistrats instructeurs…), mais aussi et surtout adapter continuellement et régulièrement, dans des délais souvent très restreints, l'activité des services aux nouvelles dispositions liées au contexte sanitaire, en fonction des circulaires successives, évolutives, incomplètes parfois qu'il s'agissait d'appliquer, d'interpréter, avec pragmatisme et dans un soucis de préserver la santé de nos agents et utilisateurs des services.

Des instances nombreuses (cellule de crise, CHSCT, Comité technique) ont ainsi mobilisés les élus, la direction générale et la direction des ressources humaines, pour évoquer des éléments allant de la recherche et mise en place des moyens de protection longtemps difficile à trouver jusqu'à la définition des protocoles sanitaires successifs dans chacun des services…S'y est ajouté la mise en place pour répondre aux injonctions en la matière du télétravail, l'appréhension et la gestion des nouveaux dispositifs (autorisations spéciales d'absence), lesquels ont pu aussi impacter l'activité des services concernés (absences liées aux pathologies médicales).

Ces données factuelles doivent à notre sens être prises en compte concernant certaines difficultés des services à répondre à l'ensemble des sollicitations de la Chambre, lesquelles pouvaient notamment nécessiter un important travail d'analyse. Le fonctionnement de l'administration communautaire durant le contrôle ne peut s'appréhender sans prendre en compte cette variable primordiale qui ne figure pas dans les éléments de contexte du rapport de la Chambre. Cette dernière évoque dans son rapport un nécessaire renforcement des effectifs de gestion administrative trop limités face à une charge croissante, il va de soi que durant cette période, cette difficulté a pu être accentuée.

2015/2018, une période de contrôle correspondant à une forte évolution communautaire

Dans le même esprit, la période de contrôle de la Chambre s'étale sur la période 2015/2018. Durant cette période, le projet communautaire a fortement évolué.

Avec la transformation en Agglomération au 1er janvier 2015. Avec la fusion au 1er janvier 2017 avec la Communauté de communes du canton de Valmont. Ces deux évolutions d'importance ont fortement impacté elles aussi l'activité des élus et des services, dont les missions principales se sont centrées sur la gestion de ces procédures de transformation et d'évolution de périmètre.

Préparation administrative de la transformation en Agglomération, ateliers préparatoires à la fusion, appréhension de nouveaux champs de compétences et déclinaisons opérationnelles, transfert de personnel et nombreuses questions liées…Autant d'éléments qu'il a fallu gérer et qui ont constitué le cœur de l'activité des services de direction générale, financiers et ressources humaines sur la période.

Autant d'évolutions déclinées en dispositifs qu'il a fallu mettre en place, appréhender parfois s'agissant de nouvelles compétences ou nouveaux dispositifs, piloter :

Plan local d'urbanisme intercommunal, transfert non compensé de l'instruction des autorisations d'urbanisme nécessitant la mise en œuvre d'un service intercommunal en substitution, Plan climat, préparation au transfert des compétences eau et assainissement et gestion des eaux pluviales et urbaines, Gemapi, protection du littoral, Conférence intercommunale du logement, Plan partenarial de gestion de la demande de logement, Convention territoriale Globale à mettre en place avec la caisse d'allocations familiales, loi Egalim, schéma de mutualisation, Rapport sur l'égalité Homme Femme et plan d'actions, Document unique et politique de prévention, Bilan social annuel, Aire d'accueil des grands passages et

aire permanente, autant d'éléments, de dossiers, de politiques à gérer, qui ont phagocyté l'activité de tous sur la période.

De fait, un certain nombre des éléments soulevés par la Chambre, concernant notamment des problématiques de formes, d'édition ou de mise en place de suivi ou d'outil de gestion standardisés facilitant la lecture des politiques conduites par l'Agglomération sont directement liés à cette situation et à une actualité dense des services ne leur permettant pas de se consacrer à ces taches réglementaires ou de structuration, dont la collectivité conçoit bien qu'elles doivent se mettre en place. Des éléments de réponse seront néanmoins fournis sur les dispositions d'ores et déjà en place et à compléter sur ces différents sujets.

Une structuration des services engagée pour répondre à ces enjeux

Dans un contexte financier tendu, le projet communautaire s'est construit autour d'une administration centrale resserrée. La Communauté d'Agglomération est issue de la fusion de deux intercommunalités qui disposaient d'une administration centrale réduite compte tenu des moyens financiers à disposition, et centrée sur des profils généralistes. Il s'agissait aussi de mesurer au travers de la fusion les mutualisations, évolutions de postes et redéploiements qui pouvaient être mis en place là où c'était pertinent, permettre l'évolution du personnel en place en favorisant sa montée en compétences. Il convient aujourd'hui dans un contexte de complexification toujours croissante de la gestion administrative des collectivités de faire évoluer cette organisation afin de lui permettre de mieux remplir l'ensemble de ces missions, en s'appuyant notamment sur la mutualisation de certains postes avec la ville centre, confrontée aux mêmes enjeux. La démarche de mutualisation mise en place avec la mutualisation du poste de Directeur Général des Services visait justement dans ses objectifs à la définition de profils mutualisés pouvant être à l'échelle des deux collectivités mobilisées sur des missions particulières avec notamment :

- La création d'un poste de DGA « Ressources » chargé notamment du suivi du volet contractualisation financière et subventions, de la mise en place de la gpect, le recrutement étant en cours
- La création d'un poste de direction du service Finances, plus particulièrement chargé du renforcement de la comptabilité analytique et de la conduite du volet prospective (pilotage des outils de prospective) : la collectivité a été confrontée à des difficultés de recrutement pour ce renforcement programmé de longue date, cet agent prendra ses fonctions au 1er octobre
- La création d'un poste de chargé de mission auprès du DGS, pour l'accompagner dans les missions de pilotage de la collectivité (redéploiement d'un agent en remplacement d'un poste vacant) : un agent est identifié la aussi pour une prise de poste au 1er octobre.

Cette démarche fait également suite à une structuration et un renforcement déjà engagé des services existants, notamment sur le volet marchés publics et ressources humaines par l'adjonction de moyens supplémentaires ou la mise en place d'une démarche renforçant la montée en compétence et la diversification des missions des agents déjà effective : ainsi depuis la période de contrôle (fin 2018), deux agents sont venus renforcer ces services permettant un redéploiement des missions.

Elle devra être poursuivie sur les nouveaux champs de compétences (eau/assainissement/Gemapi) avec la création d'un poste de direction Cycle de l'eau.

Enfin, il s'agira aussi d'agir sur les outils à disposition de la collectivité pour moderniser ces méthodes et faciliter le fonctionnement des services, à l'image du nouveau logiciel comptable développé, de la démarche SIG ou de la mise en place d'un outil de gestion automatisé des temps de travail au 1er janvier prochain.

II / SUR LES CONDITIONS DE LA TRANSFORMATION EN AGGLOMERATION ET GESTION DE LA FUSION

La Chambre évoque dans son rapport les conditions de transformation en Agglomération de l'ancienne Communauté de communes au 1er janvier 2015. En réponse aux interrogations formulées sur ce point, il est précisé que les dispositions procédurales prévalant à la transformation de la Communauté de communes en Communauté d'Agglomération ont fait l'objet d'échanges et de validations régulières avec les services préfectoraux. Un calendrier relatif à la conduite des opérations de fusion, défini en lien avec la Préfecture a ainsi été établi, calendrier dans lequel la Communauté de communes s'est inscrite.

La Communauté d'Agglomération tient à rappeler que cette transformation en Agglomération s'est réalisée dans le cadre d'un amendement lui permettant de déroger aux règles habituelles (population) de création des communautés d'Agglomération. Elle visait notamment à l'obtention de dotations de fonctionnement majorées (permettant de contrebalancer un mouvement fort de baisse de ces dotations, lié à la mise en place pluri annuelle du mécanisme de contributions au redressement des finances publiques institué par l'Etat), et au renforcement des compétences communautaires. Cette transformation a fait l'objet d'une étude financière et juridique confié à deux cabinets spécialisés, et d'un examen plus particulier de la compétence transport, ces études financières et transport ont notamment visés à définir les conséquences d'une transformation ou non en agglomération. Si leur dimension aurait pu être renforcée (en tenant compte d'un calendrier contraint de transformation suite au renouvellement électoral de 2014 et à l'alternance politique en résultant), la Communauté d'Agglomération tient à rappeler ces éléments qui ont été des éléments éclairants de la décision de transformation prise par le conseil communautaire.

Concernant la fusion au 1er janvier 2017 avec la Communauté de communes du canton de Valmont dans le cadre des dispositions de la loi Notre, celle-ci a fait, comme le souligne la Chambre l'objet d'une large préparation anticipée, au travers d'ateliers thématiques par compétences. Ces échanges accompagnés la aussi d'une démarche d'étude financière et juridique ont permis de définir les contours du futur projet communautaire, en termes de compétences (élargies à l'échelle communautaire ou restituées aux communes en fonction de l'intérêt s'attachant à leur exercice à l'échelle communautaire), d'organisation des services et sur le plan financier et de la gouvernance.

Depuis, ces compétences se sont élargies à de nouveaux domaines (eau, assainissement, gestion des eaux pluviales urbaines notamment) : la Communauté d'Agglomération Fécamp Caux Littoral a pris à titre obligatoire les compétences eau, assainissement, et gestion des eaux pluviales urbaines le 1er janvier 2020 et elle exerce ces compétences depuis cette date en lieu et place de la Ville de Fécamp (régie eau potable et régie assainissement collectif). Le principe de délégation des compétences aux Syndicats intracommunautaires a été posé par la Loi dite "Engagement et Proximité" du 27 décembre 2019. Le 29 septembre 2020, la Communauté d'Agglomération Fécamp Caux Littoral a délibéré sur le principe de déléguer ces compétences aux 3 Syndicats intracommunautaires. Les conventions de délégation sont en cours de discussion et doivent être signées au plus tard le 29 septembre 2021.

Sur le plan de la gouvernance, il est à noter, et notamment en lien avec l'élaboration du PLUI, le rôle de la conférence des maires qui réunit de façon régulière l'ensemble des maires des communes du territoire sur les sujets et décisions structurantes de l'Agglomération. Cette démarche relative à la gouvernance sera renforcée par l'adoption programmée sur la fin d'exercice 2021 d'un pacte de gouvernance reprenant les principaux éléments mis en place la concernant et notamment :

- Les dispositions tenant à l'organisation institutionnelle de l'Agglomération et à son processus décisionnel (commissions, instances, Bureau)
- Le rôle de la CLECT en matière d'évaluation des transferts de charges
- Le rôle du Maire et des représentants intercommunaux dans les communes sur la transmission et remontée d'information entre communes et intercommunalité pour assurer une efficacité de l'action publique, le traitement des problématiques qui se présentent et une réponse aux demandes des habitants du territoire

- La gouvernance spécifique mise en place pour certains projets et démarches structurantes (élaboration du PLUi)
- Le rôle de la commission extra communautaire mise en place au sujet de la transition énergétique
- Les rappels de diffusion des délibérations et principaux actes intercommunaux auprès des conseillers municipaux et mairies
- Les différents rapports d'activités produits par l'intercommunalité et diffusés auprès de ses communes
- L'organisation programmée de cycle de réunion avec les Conseils municipaux pour partager les projets et actions intercommunales, répondre aux questionnements des élus
- Les moyens de communication spécifiques développés auprès des élus (mise en place d'une newsletter) et du grand public (site internet, journal intercommunal)
- La gouvernance élargie mise en place avec des territoires voisins sur un certain nombre de sujets dépassant le périmètre de l'Agglomération (SCOT, Pôle métropolitain, Syndicat de bassin …)
- La gouvernance des projets spécifiques (Opération Grand Site)
- La gouvernance des démarches contractuelles (contrat de territoire avec la Région et le Département, Contrat de Relance et de Transition Ecologique …)

Au final la Chambre relève une fusion « correctement anticipée ».

III / SUR LA DEFINITION DU PROJET COMMUNAUTAIRE

Comme évoqué par la Chambre, suite à la fusion, la priorité a été tout d'abord d'en gérer les conséquences (harmonisation de compétences / organisation de services) ce qui a largement mobilisé élus et services. Néanmoins la Communauté d'Agglomération a engagé très rapidement la mise en œuvre de démarches structurantes, avec l'élaboration du PLUI intercommunal (le premier en Seine-Maritime), avec le schéma de développement économique et touristique, la contractualisation politique de la Ville, le contrat de territoire signé avec la région Normandie et le Département de Seine-Maritime, qui ont jeté les bases notamment sur les deux compétences phares urbanisme et développement économique et touristique d'un projet de développement pour le territoire. D'autres démarches ont été engagées sur la fin de mandat, notamment sur la thématique sociale, la démarche de Convention Territoriale Globale avec la Caisse d'Allocations Familiales.

Compte tenu de la perspective de fin de mandat, l'ensemble de ces actions n'a pas été consigné et regroupé dans la finalisation d'un projet de territoire et d'Agglomération "global", ces éléments devant être repartagés et portés avec les nouvelles équipes en place suite au scrutin de 2020.

D'autres démarches complémentaires sont aujourd'hui engagées par l'Agglomération, avec le volet environnemental et le PCAET, l'appels à projet « Territoire 100% Energies renouvelables » dont l'Agglomération a été lauréate, et avec dernièrement le nouveau Contrat de Relance et de Transition Energétique signé avec l'Etat, qui prévoit la formalisation d'un projet de territoire et de développement dans lequel doivent s'inscrire les actions financées.

Ce contrat qui a été signé le 13 juillet dernier a permis sur la base d'un diagnostic partagé avec l'Etat d'élaborer 5 axes d'interventions principaux, cœur d'un projet d'agglomération.

Le Contrat de Relance et de Transition Ecologique est un contrat "vivant" qui se nourrira des différents projets intercommunaux et communaux par voie d'avenant entre 2021 et 2026.

Au final et au travers de ces démarches cumulées, la colonne vertébrale du projet communautaire a été partagée et définie.

IV / SUR L'EXERCICE EFFECTIF DES COMPETENCES

En matière de développement économique

La Chambre relève les efforts portés par la Communauté d'Agglomération sur la structuration de sa démarche de développement économique et touristique au travers de la finalisation d'un schéma de développement décliné en 37 fiches actions opérationnelles. Concernant le portage financier de ces actions, si la Communauté d'Agglomération est bien le chef d'orchestre de la mise en œuvre de ce schéma de développement économique et touristique, elle n'a pas vocation à porter l'ensemble des actions préconisées par ce dernier et de fait, il n'appartient pas nécessairement au budget de l'Agglomération de supporter l'ensemble des dépenses, certaines relavant par exemple de la Ville de Fécamp, de l'Office de Tourisme ou encore d'opérateurs ou porteurs de projets privés.

C'est à l'Agglomération qu'il appartient d'assurer la mise en œuvre et le suivi de cette stratégie, un comité de pilotage est au travail pour faire le bilan des actions déjà mises en œuvre et refixer les priorités pour l'année à venir. Des techniciens de l'Agglomération (DGA et Responsable du service développement économique), la Ville de Fécamp (la directrice du Pôle Développement Local et Attractivité du Territoire) et l'Office de Tourisme (Directeur de l'Office de Tourisme) sont constitués en équipe projet afin de suivre l'avancée de la mise en œuvre de cette stratégie.

Concernant les difficultés liées à la définition de la notion de zone d'activité, la réalisation de zones d'aménagement concerté nécessite une définition de l'intérêt communautaire. Le Conseil communautaire, par délibération du 18 décembre 2018, a décidé de déclarer d'intérêt communautaire, les zones d'Aménagement concerté nouvelles destinées à l'implantation des activités économiques. La définition de l'intérêt communautaire limite donc aux "nouvelles" zones d'aménagement concerté destinées à l'implantation à **vocation économique** (destinées à l'implantation des activités économiques). Il ne faut donc pas comprendre cette définition comme retirant aux communes la compétence ZAC, mais une uniquement la **création de ZAC à vocation économique**.

Cela avait pu être indiqué dans le document de travail transmis aux élus destiné à la bonne compréhension des éléments : "*La zone d'aménagement concerté (ZAC) est une procédure d'urbanisme opérationnel, qui permet à une collectivité publique de réaliser ou de faire réaliser l'aménagement et l'équipement de terrains en vue de les céder. Les ZAC ont pour objet l'aménagement ou l'équipement de terrains bâtis ou non bâtis, notamment en vue de la réalisation de constructions à usage d'habitation, de commerce, d'industries ou de service, d'installations et équipements collectifs publics ou privés…*".

La compétence Développement économique étant par ailleurs une compétence obligatoire de la Communauté d'Agglomération.

Concernant les questions liées au foncier économique vacant, la Communauté d'Agglomération gère effectivement 4 zones d'activités, il semble important de rappeler que 3 de ces zones (Plaine du Buc, Thérouldeville et Parc du Martel) sont des zones issues de la Communauté de communes du Canton de Valmont. Dans la chronologie de création de ces zones, c'est Thérouldeville qui a été la première zone aménagée, puis la Plaine du Buc et enfin le Parc du Martel. Enfin de son côté la Communauté d'Agglomération était, avant fusion, gestionnaire du Parc d'Activités des Hautes Falaises.

Chacune des collectivités avant fusion disposait donc de sa stratégie en matière de zone d'activité.

Il demeure effectivement des disponibilités foncières sur la Parc d'Activités des Hautes Falaises : 34 500 m² et sur le Parc du Martel : 16 100 m², soit un total de près de 5 hectares. Cette réserve foncière (ramenée au besoin de foncier à vocation économique) ne représente que 2 ans des besoins définis (30 ha pour 10 ans) dans la stratégie de développement économique et touristique. Pour rappel, cette étude confiée à un cabinet spécialisé nous a encouragé à augmenter les surfaces disponibles (objectif 30 ha) pour renforcer l'attractivité du territoire et permettre une vraie visibilité de son offre. Il faut ici prendre en compte le temps nécessaire à l'aménagement de nouveau foncier à vocation économique. Dans cette

démarche prévisionnelle, de nouveaux espaces ont été identifiés au PLUI pour procéder à l'extension anticipée de ces parcs d'activité, ces extensions ayant fait l'objet d'inscription au contrat d'Agglomération signé avec la région Normandie pour mobiliser des subventions.

Par ailleurs, il semble important de rappeler que parallèlement à la cession de foncier à vocation économique la Communauté d'Agglomération a engagé un travail de densification sur son territoire visant à minimiser la consommation de foncier en privilégiant l'optimisation, la requalification de certains sites. A ce titre, pendant la période de contrôle de la Chambre, l'Agglomération a pu accompagner l'implantation d'une entreprise (Morphosis) sur un site de 10 hectares inoccupés depuis plus 10 ans, évitant ainsi de consommer du foncier.

En matière d'habitat

L'Agglomération a mis en place une structuration de son service habitat (poste de catégorie A mutualisé) dont la montée en charge nécessite effectivement de pouvoir redéfinir les besoins et attendus. Enfin, la structuration de ce service doit être pensée plus globalement et en articulation avec la Ville de Fécamp, elle aussi intervenant dans le domaine de l'habitat. Comme relevé par la Chambre, les travaux tenant à la mise en place de la Conférence Intercommunale du logement et du Plan de gestion de la demande ont été engagés.

En matière d'environnement

Au titre de cette compétence, l'Agglomération a notamment engagé l'élaboration de son plan climat air énergie territorial (pcaet). La première phase qui consistait à élaborer le Diagnostic a été réalisée sur une année, ce qui est une durée minimale pour l'élaboration d'un tel document, en lien avec la DDTM et les partenaires (ENEDIS, GRDF, ATMO…). La seconde phase qui consiste à la construction de la stratégie avec les acteurs du territoire n'a pu être menée en 2020 en raison de la crise sanitaire. Les nouvelles instances se sont installées en seconde partie d'année 2020 et se sont penchées sur de nouvelles modalités d'organisation de concertation et de mobilisation pour les Ateliers. Le dernier COPIL PCAET de Janvier 2021 a validé les ateliers thématiques et les modalités de leur organisation malgré les contraintes sanitaires actuelles, ces ateliers étant normalement programmées pour septembre avec pour objectif pour la fin de l'année de finalisation de la stratégie territoriale puis délibération en Conseil communautaire. Dans le cadre des réseaux PCAET menés avec l'ADEME, il peut être remarqué que l'Agglomération est plutôt dans la moyenne de l'état d'avancement de cette démarche dans les différentes intercommunalités normandes.

En matière culturelle et sportive

Concernant les éléments tenant à la détermination des compétences communautaires en la matière, il convient de préciser que le gymnase de Thiergeville appartenait à la Communauté de communes du Canton de Valmont avant fusion, les autres équipements étant de gestion communale, avec une volonté de laisser en gestion de proximité par les communes ces équipements, la Communauté d'Agglomération ne disposant pas des équipes techniques ou de gardiennage nécessaire. En revanche, le volet "mutualisation" auquel appelle la Chambre sera notamment mené sur le volet rénovation énergétique de ces équipements, avec l'engagement de la Communauté d'Agglomération dans l'appel à projets Territoire 100 % Energies renouvelables dont elle a été lauréate : à la clé le financement d'un technicien Energie qui travaillera sur les bâtiments publics du territoire et les travaux/économie pouvant être engagés.

Enfin s'agissant du soutien aux associations, l'intervention communautaire ne se fait pas au titre des compétences Culture et Sport communales, mais sur la partie attractivité / évènementiel, avec le soutien aux manifestations qui assurent un rayonnement dépassant le périmètre d'une commune, et pour certains de l'intercommunalité.

En matière sociale

Concernant les éléments évoqués par la Chambre, les actions exercées par l'Agglomération en matière de petite enfance ont été principalement transférées de la Ville de Fécamp, le CIAS ne concernant qu'une structure représentant 10 places sur les 152 du service, 120 places ayant été transférées de la Ville de Fécamp.

V / SUR LES ELEMENTS DE STRATEGIE ET DE GESTION FINANCIERE

Si la Communauté d'Agglomération n'a pas de « stratégie financière formalisée » au sens écrit du terme, son pilotage financier repose néanmoins sur un le travail mené sous l'égide de son Vice-président aux Finances, du Directeur Général des Services et des services financiers.

Sur la « cartographie des risques », si là encore elle n'est pas écrite, ces derniers sont pris en compte à chaque fois par la mise en place comme le note la chambre de provisions budgétaires, qui permettent de couvrir le risque s'il survient via une reprise de ces crédits.

Ces éléments ont été mis en place. Pour la couverture des non valeurs om liée à la redevance, pour le sinistre du centre aquatique, pour le contentieux smitvad ou encore pour le portage de l'important Crédit-bail Traiteurs de Paris aujourd'hui soldé ou pour les impayés de loyers.

Cette stratégie financière se définit aussi par les démarches mises en place en termes de prospective financière.

Démarche externalisée d'abord avec l'étude financière confiée au cabinet FCL en 2017. Les résultats de cette étude ont été pris en compte notamment dans le dimensionnement du programme d'investissement qu'elle visait à calibrer, les alertes de cette étude ayant conduit à revoir ce programme (étalement, recherches de subventions, redimensionnement de certains projets comme le Pré en bulles).

Démarche développée en interne, avec comme le note la Chambre la mise en place du logiciel de prospective Regards. Cet outil permettra la réalisation d'études financières prenant en compte l'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement de la collectivité, celles des recettes et subventions. Paramétrable selon les scenarios établis par la collectivité, cet outil mettra en avant les grands équilibres du budget, et ses grands agrégats (évolution de l'épargne, capacité de désendettement et d'investissement…) et constituera un outil de pilotage permettant d'affiner la politique de pilotage de la collectivité et d'assurer sa lisibilité.

L'administration de cet outil, déjà en place dans la collectivité sera confié au responsable financier qui prendra ses fonctions en octobre. Sa gestion et son utilisation en interne permettront et c'est aussi là l'intérêt, de mettre à jour régulièrement cette prospective en fonction des évolutions positives ou négatives constatées, du décalage des calendriers pour les opérations d'investissement par exemple.

Pour compléter les éléments tenant à la question de la stratégie financière, l'Agglomération souhaite apporter des éléments de réponse concernant l'existence et la formalisation de son plan pluri annuel d'investissement.

Si nous prenons note des remarques de la Chambre sur les compléments à y apporter, l'Agglomération tient à rappeler la présentation faite dans le rapport d'orientations budgétaires d'un tableau de synthèse des principales opérations programmées en investissement, qu'il s'agisse d'investissements récurrents (type renouvellement des équipements), d'enveloppes pluriannuelles arrêtées et affectées par la suite en fonction des priorités (type opération de lutte contre les inondations), ou de « grands projets », ces derniers étant mis en œuvre en fonction de leurs avancées (phase d'étude, aléas liés au déroulé des projets comme les délais d'acquisition foncières).

Pour chacune de ces opérations, détaillées par budget, sont rappelés leur cout prévisionnel, et les recettes venant les financer, ces éléments étant pour la plupart établis soit sur la base de documents contractuels (type contrat d'Agglomération) ou de subventions de droit commun.

Est aussi indiqué le mode de financement de ces investissements, notamment sur le plan des investissements économiques qui génèrent des recettes (cession de terrain, location) qui permettent de couvrir les emprunts, par opposition sont identifiés les dépenses à charge « intégrale » de l'Agglomération, et nécessitant le dégagement de capacités d'investissement et de remboursement des emprunts.

Le contrôle a été l'occasion d'échanger sur ces question et l'Agglomération prend note de la nécessité de faire évoluer cette présentation pour l'exercice 2022.

Concernant néanmoins cette question de la stratégie et de la prospective, l'Agglomération souhaite aussi rappeler une double difficulté rencontrée.

D'abord le caractère institutionnel mouvant sur la période de contrôle…Changement de catégorie, avec parfois des difficultés à obtenir de l'Etat des simulations, sur l'évolution de la DGF, Transformation en Agglomération puis fusion amenant transferts de compétences et restitutions, évaluation des charges en cletc, tout cela de 2015 à 2018 ou l'Agglomération se prononce dans le délai réglementaire sur ses compétences optionnelles et facultatives. S'y est ajouté une réforme du panier fiscal, pouvant amener des variations dans la dynamique des recettes, des décisions gouvernementales (ex : hausse de la taxe générale des activités polluantes pour les déchets ménagers). Autant d'éléments complexifiant la réalisation d'exercices de prospectives avec une multiplication des scenarios…

S'ajoute à cela le contexte Covid qui a, comme le souligne la Chambre impacté les recettes et est venu battre en brèche des hypothèses établies. Enfin, il faut aussi noter l'évolution notable des modes de financement des projets d'investissement par l'Etat. De situations contractualisés sur la base de taux d'intervention moyens pouvant être pris en référence (sorte de « droit commun »), nous basculons aujourd'hui dans une logique d'appels à projets, thématiques, ou des taux de financement très différents peuvent être obtenus. La logique d'annualité qui prévaut aux dépenses de l'Etat sied mal avec les exercices de prospective budgétaire, à l'image des programmations DETR / DSIL de droit commun ou exceptionnelle qui peuvent être mises en place, le récent Contrat de Relance et de Transition Energétique signé par l'Etat étant encore dans cette dynamique.

Pour terminer sur cette partie relative à la stratégie et à la gestion des risques, deux points sur les éléments évoqué par la Chambre. Avec la mise en œuvre d'un règlement budgétaire et financier qui figurait parmi les éléments de gestion à mettre en place et qui sera mis en place pour la fin d'exercice 2021. Concernant les retards de facture, elles sont liées à des difficultés générées par des absences cumulées du personnel (arrêt longue durée et congé maternité cumulé, un seul agent restant disponible, jusqu'à renforcement par un agent "novice" et qui a dû être formé, ces éléments entrainant des retards dans le traitement des factures).

Enfin le nouveau logiciel de comptabilité et de suivi financier des marchés (en cours de déploiement) permettra de répondre à ses enjeux et aux recommandations de la Chambre sur la computation des seuils.

La Chambre évoque le manque de rigueur sur la gestion des marchés des travaux de l'Aire d'accueil des gens du voyage. Sur ce point il convient de replacer la gestion de ce marché dans son contexte… Celui d'une fermeture d'aire suite à d'importantes dégradations, générant des problématiques d'implantation sauvages à gérer sur le terrain. D'autre part, un déroulé très difficile des travaux, avec des dégradations et disparitions successives de matériels à remplacer donc. Une gestion de la situation a dû donc être mise en place dans un soucis de régler au plus vite ce dossier et de nous mettre en conformité avec nos obligations…

VI / SUR LES ELEMENTS TENANT A LA LISIBILITE DE LA SITUATION FINANCIERE

Dans son rapport, la Chambre évoque un certain nombre de sujets concernant les améliorations à apporter pour assurer la lisibilité de la situation financière.

L'Agglomération prend note de ses remarques formelles et s'engage à mettre en œuvre les mesures correctives, certaines d'entre elles ayant été déjà prises en compte lors du vote du budget 2021, notamment celles tenant à la complétude et à la formalisation des annexes aux comptes administratifs et de gestion non correctement remplies (celle relative aux engagements hors bilan).

La Communauté d'Agglomération respectera ses obligations en matière de publication et d'information budgétaire, les éléments mis déjà en œuvre (publication internet, note de synthèse) pouvant être complétées pour assurer la pleine diffusion des décisions budgétaires de l'agglomération.

Le Rapport d'Orientations Budgétaires présenté est à la fois un rapport de présentation du Compte Administratif, et des orientations budgétaires de l'année : il s'agit en anticipant les éléments du Compte Administratif de présenter une situation de départ, celle des grands équilibres de chacun des budgets en N-1 pour mesurer la situation, les possibilités, alertes et construire ainsi le budget n+1, notamment à destination des élus nouvellement en place.

De fait, si les rapports d'orientation budgétaires des exercices précédents comprenaient bien ce volet « Compte administratif prévisionnel » permettant de fait une lecture des résultats facilement compréhensibles (équilibre dépenses recettes et résultats d'exécution), l'exercice 2020 a été particulier entre la période de crise sanitaire, et le report des élections ayant amené un DOB fin juillet : c'est ce rapport d'orientations budgétaires réalisé dans des restreints qui a pris effectivement une forme plus littéraire et mettant en avant largement les impacts de la situation sanitaire sur les budgets. Il s'agissait d'un budget déjà engagé (vote fin juillet dans ce contexte et comme permis par la loi) avec 5 mois d'exécution restant.

Concernant l'appréciation de la situation budgétaire, pas assez marquée selon la Chambre, l'intégration des résultats des Comptes Administratifs dans le Rapport d'orientations budgétaires en vue du DOB vise justement à matérialiser ces éléments de situation. Le dob 2020 comprenait aussi de notre point de vue des éléments sur la faiblesse de l'épargne et la dégradation des ratios de désendettement, avec la mention suivante notamment : « La Communauté d'Agglomération dispose aujourd'hui d'un taux d'endettement (rapport entre l'encours de dettes et les recettes de fonctionnement) maitrisé (environ 50 %) mais d'une épargne insuffisante, situation qui impacte négativement le ratio de capacité de désendettement ». Ces éléments d'analyse sur la cause de ce ratio dégradé sont d'ailleurs repris par la Chambre.

Sur la base des échanges intervenus pendant le contrôle entre magistrats et services, des correctifs et ajouts supplémentaires ont d'ores et déjà été apportés au rapport d'orientations budgétaires 2021 pour lui permettre comme demandé d'être le plus pédagogique possible.

En effet, au-delà des éléments plus « littéraires » tenant à la mise en avant des politiques portées par l'Agglomération, une présentation chiffrée renforcée a été développée :

- Avec un parti pris de présentation établi par budget, permettant de regrouper les enjeux liés à chacun d'eux pour plus de lisibilité
- Une présentation des résultats d'exécution de l'exercice n-1 et n-2 en fonctionnement et investissement et ses principaux éléments d'explication (mise en perspective des résultats)
- Avec une partie détaillée chiffrée liée à l'impact Covid
- Avec des tableaux de dette faisant apparaitre l'évolution de la situation sur plusieurs exercices, et reprenant le profil d'extinction, la typologie de l'encours
- La présentation d'un certain nombre d'indicateurs financiers : dépenses et recettes réelles de fonctionnement et d'investissement
- Une partie consacrée à la partie fiscalité et dotations

Au final, ce document permet aujourd'hui par son contenu une appréhension claire et précise de la situation. A noter également (voir ci-après) que le ROB 2021 transmis à la Chambre comprenait aussi de manière expresse un volet détaillé sur les mesures de consolidation de la situation budgétaire pouvant être envisagées.

Concernant l'endettement et l'information des élus, l'Agglomération tient à rappeler l'inscription dans les rapports d'orientations budgétaires des exercices précédents de mentions sur les emprunts, leur typologie. Figure ainsi depuis plusieurs exercices la mention suivante : « Concernant la typologie des emprunts souscrits par l'Agglomération, il s'agit uniquement de formules à taux sécurisés : l'intégralité de cet encours est classée « Charte Gissler 1A », catégorie la plus sure en termes de typologie d'emprunts et d'indices, et composée très largement d'emprunts à taux fixes simples et d'emprunts à taux variables simples à partir d'indices de la zone euro (type euribor + marge). La part des emprunts souscrits à taux fixe s'établit au global à plus de 95 %... »

Ces éléments qui peuvent être néanmoins toujours complétés, nous semblaient de nature à assurer l'information du conseil communautaire sur la sécurisation des emprunts souscrits. En fin la Chambre évoque l'absence de l'annexe dette au compte administratif au budget sante, de fait ce budget, n'a pas de dettes.

Concernant les éléments financiers à caractère technique, la Chambre invite l'Agglomération à opérer un correctif sur un certain nombre d'éléments.

Concernant les amortissements, un travail est engagé pour résorber ces éléments, liés aux opérations de transfert de compétence et nécessitant le renforcement des services pour traiter au fil de l'eau ces éléments (structuration du service financier). Sur le sujet des provisions, le différentiel Compte de gestion / Compte Administratif est lié à un mauvais remplissage de l'annexe CA provision. Comme le note la Chambre, la Communauté d'Agglomération a néanmoins identifié les risques liés à sa gestion (ex : crédit-bail, opérations d'ateliers locatifs / redevance ordures ménagères / contentieux chéneau piscine) et pris soin de constituer des provisions pour chacun d'entre eux. A noter que ces situations concernent des budgets annexes équilibrés in fine par le Budget Général d'où l'inscription de ces provisions au Budget Général (à noter aussi que le budget Piscine avait été réintégré au Budget Général en 2017). Au travers des travaux de reprise ou de mobilisation de ces provisions pour faire face à des risques constatés, des régularisations seront opérées pour permettre une ventilation idoine de ces provisions.

Concernant les contentieux, une provision est versée en fonction de l'appréciation juridique portée sur les risques en lien avec nos conseils. Sur les contentieux RH, une provision a bien été constitué, et d'ailleurs reprise, sur le budget centre de santé.

Concernant enfin les engagements hors bilan, l'annexe Crédit-bail, les loyers payés annuellement figuraient sur cette annexe, et ceux restant à payer uniquement de manière globale, sans détailler leur répartition (qui était la même). Ces éléments ont été corrigés pour 2021, en précisant que ce contrat s'est éteint au 31 mars, l'entreprise levant son option d'achat après s'être acquittée de l'ensemble de son dû. L'ensemble des autres éléments hors bilan ont bien été intégrés dans les annexes budgétaires 2021 (notamment subventions à percevoir).

VII / SUR LA SITUATION FINANCIERE

Dans le cadre de son rapport, la Chambre met en avant la dégradation de la situation financière de la collectivité et la nécessité de restaurer un certain nombre d'équilibres, qu'il s'agisse de la situation de certains budgets annexes ou d'éléments de situation globale. Ces éléments qui ont être déjà partagés avec les élus lors des phases budgétaires appellent plusieurs commentaires.

Sur les éléments participant de ce contexte

Il convient ici de rappeler un certain nombre d'éléments tenant à la particularité de notre Agglomération. Agglomération dérogatoire (moins de 50 000 habitants), notre agglomération se voit imposer un certain nombre d'actions à porter, de transferts de compétences qui implique un élargissement à l'ensemble du territoire, et donc des couts, tenant à son statut d'Agglomération ou à des seuils de population (comme le PCAET). De fait ces éléments pèsent sur le budget comme le relève la Chambre en soulignant la dégradation de la situation faisant suite à la fusion. Ces éléments pèsent d'autant plus sur le budget dans un contexte d'atonie des dotations étatiques, qui jouent moins leur rôle d'accompagnement au changement de catégorie.

L'effet ciseau est la si on prend en compte un autre élément que reprends la Chambre dans son rapport, la faiblesse des bases fiscales de l'Agglomération « avec un potentiel fiscal de 225 € par habitant pour une moyenne à 401 sur les EPCI de la catégorie ».

L'appréciation de la gestion et de la situation budgétaire de l'Agglomération ne peut se faire indépendamment de ces deux éléments.

Sur la situation générale des budgets annexes et le versement des subventions d'équilibre

Une des particularités tenant à la situation financière de l'Agglomération provient de la situation de certains de ces budgets annexes. En effet, pour compenser ces situations de déficit dont certaines sont indépendantes des faits de gestion mais inhérent à la typologie des budgets (voir ci-après), le budget général est appelé à contribution, ces éléments et les montants financiers contribuant largement à la situation de déficit du budget général.

Concernant tout d'abord le versement de ces subventions d'équilibre et pour répondre aux remarques de la Chambre sur ces points, l'article L. 2224-1 du CGCT prévoit que les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial, exploités en régie, affermés ou concédés, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses.

Toutefois, dans certaines situations, liées aux caractéristiques et aux conditions d'exploitation du service, ce principe de base ne peut être respecté qu'au prix du versement par les collectivités publiques d'une subvention, dans des cas limitativement énumérés par la loi, destinée à compenser une insuffisance de recettes propres au service ou un excédent conjoncturel de charges.

Dans ce cadre, l'article L. 2224-2 du CGCT autorise le versement, à l'appui d'une délibération dûment motivée adoptée par l'assemblée délibérante, d'une subvention du budget principal destinée à assurer l'équilibre des services concernés.

Le budget annexe Transport s'inscrit dans le cas des dispositions précitées nécessitant ainsi le versement par le budget principal d'une subvention destinée à assurer l'équilibre des comptes.

Ces dispositions sont appliquées par de nombreuses collectivités gestionnaires de réseaux de transport notamment. La Communauté d'Agglomération prend note des éléments tenant à la motivation des délibérations visant à apurer les déficits des budgets annexes, qui doivent faire référence aux éléments concourants à ce déséquilibre (éléments tenant à la typologie des budgets) plutôt que de viser la seule nécessité d'apurer un déficit comptable constaté. Pour les autres budgets annexes, les déficits sont constatés au compte administratif et comblés en n+1 par le budget général.

Eléments tenant à la situation du budget annexe Ordures ménagères

Après deux exercices positifs excédentaires, et depuis l'exercice 2018, le budget annexe Ordures Ménagères a été marqué par une dégradation progressive de sa situation d'équilibre faisant suite à un double phénomène observé en dépenses et en recettes, les économies réalisées n'ayant pas permis de juguler ce phénomène, avec :

- L'impact extrêmement important de la fin du dispositif Emplois Aidés, qui a amené une évolution à la fois en dépenses (charges sur salaires) et en recettes (fin des soutiens au poste)
- Une évolution de certains postes de dépenses (carburants, entretien des véhicules)
- Le recours à des modes de traitement répondant aux dernières normes environnementales et permettant autant que possible la valorisation et le réemploi des matériaux
- Les coûts liés à l'inflation annuelle / hausse de TVA / Evolution des normes / TGAP
- La diminution importante des recettes de valorisation liées à la diminution du cours des matières premières.

Dans le cadre des travaux liés à l'harmonisation des modes de fiscalité déchets entre les communes des deux anciennes intercommunalités, il a donc été mené une étude prospective transmise à la chambre pour mesurer en fonction des perspectives de dépenses et recettes, les besoins en recettes de fiscalité TEOM, ce choix ayant été retenu par les élus pour s'appliquer à compter de 2021. Au travers de cette nouvelle recette mobilisée, de sa dynamique d'évolution (par opposition à la redevance et sa difficulté de gestion et recouvrement soulevée par la Chambre), l'équilibre du budget OM devrait être restauré en apurant sur une base triennale le déficit constaté, ces éléments impactant aussi le Budget Général qui supportait une partie du déficit du fonctionnement du service sur l'ancien périmètre Communauté de communes du canton de Valmont.

De manière complémentaire à la mise en place de la TEOM, les élus ont souhaité assurer la transparence et la lisibilité des dépenses à financer par cette recette spécifique, via la mise en place d'un budget annexe dédié, regroupant dès le 1er janvier les dépenses liées au fonctionnement du service de collecte et d'élimination des déchets sur l'ensemble des communes de l'Agglomération. Par délibération du 3 décembre 2020, le Conseil communautaire a donc validé la création d'un budget annexe Ordures Ménagères TEOM, à compter du 1er janvier 2021. Il s'agit d'un budget annexe établi selon la nouvelle nomenclature M14 avec seule autonomie financière.

Pour compléter les éléments sur le sujet des déchets, l'Agglomération souhaite apporter des précisions sur l'évolution des tonnages constatés.

L'évolution des tonnages de déchets est différente selon la typologie de déchets : ainsi entre 2014 et 2019, les tonnages collectés en porte à porte concernant les ordures ménagères résiduelles sont en baisse - 10,75%. En revanche la situation de hausse de production est plus marquée sur les tonnages collectés en déchetterie, notamment s'agissant de la production de déchets verts très importante en secteur rural.

Le tableau suivant synthétise ces éléments. La mise en œuvre d'un nouveau plan de prévention des déchets doit les intégrer et permettre le développement de mesures ou d'actions pour réduire la production de déchets, la Communauté d'Agglomération sera encouragée dans cette démarche par les nouvelles hausses de TGAP programmées qui incitent à la réduction de production de déchets.

CAFCL	2014	2015	2016	2017	2018	2019	%
OMR	11 553,00	11 131,00	10 645,00	10 712,00	10 442,00	10 311,00	-10,75
TS	1 440,00	1 548,00	1 536,00	1 033,00	1 094,00	1 241,00	-13,82
Refus	369,00	396,00	349,00	369,00	276,00	578,00	56,64
Déchetteries	18 368,00	17 497,00	19 788,00	20 294,00	20 927,00	20 987,00	14,26

Eléments tenant à la situation du budget annexe Centre aquatique

Ces situations de déficit concernent aussi le centre aquatique intercommunal, les centres aquatiques étant par essence des équipements déficitaires à de très très rares exceptions. Dans le cadre d'une obligation liée à l'assujettissement tva de certaines des activités développées par le centre, mais aussi par la volonté des élus de disposer d'une lecture précise de ce niveau de déficit, un budget annexe a été mis en place et il est nécessaire de l'équilibrer chaque année. Partant d'une tarification mise en place pour assurer la fréquentation du plus grand nombre, de la fréquentation constatée (rayonnement à 180 °), des couts de gestion de tels équipements, répondant notamment à des impératifs d'encadrement (natation scolaire et surveillance), un déficit de l'ordre de 1,1 m€ était constaté chaque année auquel il faut adjoindre le remboursement des emprunts liés à la construction du centre (300 k€/an).

Cette situation est renforcée par le sinistre qui est venu impacter la charpente en juillet 2019 et entrainer la fermeture de la halle ludique (qui générait le plus de recettes). Des expertises sollicitées auprès du tribunal administratif sont en cours pour identifier les travaux propres à remédier à cette situation et identifier les responsabilités. La Communauté d'Agglomération a inscrit dans cette démarche la demande de remboursements des pertes d'exploitation qu'elle subit, ces éléments (perte de recette sur la halle ludique impactée) ayant fait croitre le déficit de 300 k€ sur 2019. Pour pallier à cette situation, des mesures d'adaptation de l'organisation, dans un contexte de crise sanitaire qui a réduit les périodes d'ouverture, ont permis de limiter le déficit sur 2020 (1 200 k€ au global).

Sur la situation du budget général

Comme le relève la Chambre une partie de l'évolution de ses dépenses de gestion est liée à la hausse de certaines contributions extérieures, notamment obligatoires (SDIS en évolution systématique et avec mise en place d'un nouveau mécanisme de contributions) ou relevant de structures syndicales auxquelles nous adhérons et qui voient leurs charges augmenter suite à des pertes de financement (Syndicat de bassins) ou nouvellement crées (Syndicat numérique / Gemapi Littorale).

La hausse des dépenses de personnel relevée par la Chambre est due à plusieurs éléments :

- L'application du RIFSEEP fin 2016
- L'impact de la fusion lié à l'harmonisation des régimes indemnitaires
- Les transferts obligatoires sans compensation : exemple : création d'un service d'instruction des autorisations d'urbanisme suite au retrait de l'Etat
- La conduite des actions imposées par l'Etat (type PCAET) qui nécessitent des moyens humains, situation renforcée aujourd'hui par les nouvelles contractualisations multiples imposées (CTG/CRTE/CTEC) ou encore les nombreux rapports annuels / plans d'actions / bilans à rendre, l'Agglomération se situant souvent au seuil de ces exercices imposés en dépit de ses moyens humains limités
- L'inscription dans des appels à projets pour mobiliser de l'ingénierie, avec une hausse des dépenses mais des financements en contrepartie (souvent de manière importante : ex : chargé de mission FEAMP ou Chargé de mission territoire 100 % énergies renouvelables)
- La mutualisation : souvent c'est l'Agglomération qui porte les postes, avec remboursement de la Ville centre ou de Campagne de Caux pour les déchets, il en ressort une hausse du compte 012
- Les besoins de structuration des services soulevés d'ailleurs par la Chambre : exemple, demain du recrutement du directeur financier
- Élément d'importance, les compétences de l'Agglomération et notamment celle relevant de taux d'encadrement à respecter (petite enfance/ALSH) ou d'impératifs de sécurité (MNS)
- La création de nouveaux services, notamment le centre de santé intercommunal salariant des médecins, personnel non « traditionnel » des collectivités » avec une masse salariale élevée.

Il faut noter ici que l'appréciation portée sur l'évolution du chapitre 012 (dépenses de personnel) doit aussi prendre en compte l'évolution des recettes pour les postes qui en génèrent, au-delà des remboursements de mutualisation.

Ainsi la mise en place du centre de santé représente une masse salariale importante (+ 500 k€) qui vient impacter (y compris sur le régime indemnitaire) la hausse « statistique » du budget Rh, qui plus est si on le ramène à la typologie d'agents concernés (médecins correspondant à des postes A +). Mais la mise en place de ce service génère des recettes quasi équivalentes (consultations). L'analyse portée devrait donc faire apparaitre cette particularité en dissociant évolution « brute » (chapitre 012) d'une évolution retraitée (prise en compte des recettes).

Concernant les recettes, la Chambre procède dans son rapport à une analyse intéressante de ces recettes de fonctionnement et de leur évolution pluriannuelle, qui peuvent contribuer à expliquer l'évolution négative de la situation financière constatée avec :

- La part limitée des recettes économiques, alors que la fiscalité économique est la recette principale traditionnelle des agglomérations
- Le poids des reversements aux communes liés au mécanisme des attributions de compensation, la chambre relevant que l'Agglomération ne conserve au final que 15 % de la fiscalité perçue.
- La stabilité des produits fiscaux prélevés, la Chambre note une non évolution entre 2017 et 2019, cette non progression (avec notamment une faible croissance des bases) étant à mettre en perspective de dépenses qui s'établissent quant à elles en évolution

Enfin, il est à noter la remarque effectuée sur le fait que « les compétences attribuées à l'Agglomération étaient exercées de manière limitée par les communes », ces éléments participant du cout de leur extension de périmètre.

La Chambre relève aussi dans son rapport la politique fiscale de gel des taux, mais également « les taux adoptés par l'Agglomération éloignés des taux moyens des groupements à fiscalité propre ».

Ces éléments s'établissant comme suit :

Fiscalité	Taux agglo	Taux moyen des groupements à fiscalité propre
TH	8,39	9,13
TF	0	3,22
TFNB	2,17	11,75
CFE	25,03	26,09

Compte tenu de la croissance des charges auxquelles est soumise l'Agglomération, ces remarques de la Chambre seront intégrées dans notre réflexion.

Sur les éléments tenant à l'endettement et à la capacité d'autofinancement

Concernant sa stratégie d'endettement, la Communauté d'Agglomération consciente de ses limites de surface financière et du poids historique de son fonctionnement, adopte un plan d'investissement adapté à ses capacités (relevé par la Chambre), traduit par un endettement limité en volume (300 € / habitant). Sont pris en compte dans sa stratégie d'endettement les investissements générateurs de recettes "couvrant" la dette, une partie de l'encours de dette de l'Agglomération étant liée aux opérations économiques génératrices de recettes (loyers/vente terrains), ces éléments figurant d'ailleurs dans le PPI du DOB. Cela relativise donc la notion de budgets économiques endettes, puisque des recettes sont perçues en contrepartie sans besoin de financement supplémentaire, les recettes de location de l'hôtel d'entreprises devant couvrir l'emprunt réalisé pour le financer, avec prise en compte des subventions perçues et ramenées à une durée d'amortissement calibrée pour cela.

De manière générale les éléments tenant à la capacité de désendettement extrêmement importante soulevée par la Chambre renvoie à la question de son insuffisance d'épargne et aux moyens de sa

reconstitution, plus qu'à son endettement en soi (ce qui pourrait être compris ainsi). En effet l'Agglomération ne souffre pas d'un surendettement, mais d'une absence d'épargne, chiffre pris en compte pour établir ce calcul, avec une dette limitée mais une épargne négative…Il en ressort un ratio forcément difficile mais dont la portée doit être appréciée en prenant en compte cet élément.

Concernant les taux moyens à renégocier soulevés par la Chambre, Il est à noter un profil d'extinction assez court sur un nombre important d'emprunts, avec pour conséquence une part de plus en plus importante de capital remboursé par rapport aux intérêts payés qui réduisent l'intérêt de renégociations sur un bon nombre d'emprunts. Pour les emprunts centre aquatique qui impacte ce taux moyen, il faut se replacer dans le contexte de leur souscription en 2008, moment de la crise financière et des liquidités : de fait l'obtention de crédits qui était un souci à l'époque a pu se faire dans le cadre de contrats qui limite les possibilités de renégociation, une démarche infructueuse ayant été lancée.

La Communauté d'Agglomération restera néanmoins attentive à cette possibilité.

Sur la question de la trésorerie importante qui aurait pu limiter la souscription d'emprunt, cette situation renvoie à la stratégie de l'Agglomération quant à la prise en compte de sa situation financière. Afin de disposer de temps pour mettre en place ce que la Chambre appelle « les voies du redressement », et pouvant concerner des actions cumulées sur les dépenses et les recettes à étaler dans le temps, l'Agglomération fait le choix de conserver ses marges en fonctionnement (résultat cumulé permettant de couvrir le déficit). Pour ce faire, plutôt que d'utiliser dans une logique de court terme sa trésorerie, elle mobilise des emprunts (limités en montant compte tenu des subventions obtenues ou correspondants aux emprunts venant à extinction « reconstitués » comme les éléments du ROB sur l'évolution de l'endettement global le montre, l'Agglomération procédant à des tirages nouveaux correspondants à ces remboursements en capital, voir inférieurs) dans un contexte où les taux sont faibles.

Sur les démarches tenant au rétablissement des équilibres

Les comptes administratifs de l'exercice 2019 établis pour la Communauté d'Agglomération laissent apparaitre une situation de déficit, sur un nombre de budgets annexes, devant mobiliser le versement de subventions d'équilibre ou de contributions du budget général pour rétablir l'équilibre de ces budgets. Cette situation pèse sur l'équilibre du budget général lui-même, et génère en conséquence une situation de déséquilibre de ce budget : de fait un montant de 2 340 k€ a été consacré à ces soutiens budgétaires aux budgets annexes en 2019, 2 515 k€ étant inscrits pour 2020 au titre des résultats 2019.

Pour résorber cette situation, différentes mesures déclinées ci-dessous peuvent être mises en œuvre rapidement ou de manière décalée dans le temps, touchant à la fois le volet dépenses ou l'activation de nouvelles recettes : il s'agit ici d'un plan global prévisionnel, les éléments y figurant devant être soumis à l'arbitrage des élus communautaires pour définir leurs modalités de mise en œuvre définitive ou leur activation. Par ailleurs, un certain nombre de problématiques budgétaires sont aussi liées à des situations particulières dont l'évolution / le règlement sera un facteur d'amélioration de l'équilibre général des budgets.

Eléments liés à la situation particulière de certains budgets

Il s'agit ici de tenir compte de situations budgétaires particulières liées à certains budgets annexes, le règlement de ces situations, ou l'amélioration des situations sur chacun des budgets concernés amènera à un impact positif sur l'équilibre du budget général.

Situation relative à la compétence Ordures ménagères

De fait, et de manière couplée à des économies de fonctionnement, c'est au travers de l'harmonisation du mode de fiscalité que le retour à l'équilibre de cette compétence sera assuré : les dépenses seront consolidées dans un budget et équilibrés par la mobilisation d'une ressource propre dédiée à hauteur des besoins de financement : un plan pluriannuel de retour à l'équilibre sur 3 ans et projetant la situation

budgétaire global sur 5 ans a été transmis à la chambre (nb : ce plan comprend une prise en charge et une couverture des indemnités pouvant être liées aux indemnités Smitvad).

Le retour à l'équilibre sur le budget REOM, budget annexe qui doit s'auto équilibré, est sans impact sur le budget général, en revanche le déséquilibre du budget om dans le budget général (pesant sur le déficit du budget général) sera annulé par la consolidation des budgets om et la mise en place d'un financement propre suffisant. Conformément aux discussions intervenues avec la Chambre, une valorisation précise des charges générales (ex : locaux, fluides) relatives à la compétence om et pesant sur le budget Général sera également mise en place.

Situation spécifique aux budgets annexes économiques

En dehors des deux budgets annexes de zones, l'agglomération compte 3 budgets annexes, en déséquilibre sur 2019. Deux de ces déséquilibres sont notamment liés à des régularisations d'amortissements (non opérés par la CCCV) en 2019 qui ont générés un déficit de la section de fonctionnement, situation qui ne perdurera pas, les opérations « réelles » ayant plutôt une perspective d'équilibre sur les deux budgets Actions économiques et Hôtel d'Entreprises (sauf impact situation Covid néanmoins). Concernant le budget Bâtiments industriels, si un déséquilibre a été enregistré en 2018 et les exercices antérieurs ayant mobilisés 302 k€ de subventions en 2019, sur 2019, les résultats se sont améliorés (-100 k€), avec également des produits de cessions (vente de terrain) restant à encaisser. De fait la situation de déséquilibre sur ces budgets devraient se résorber sur les prochains exercices avec des opérations de construction/location aujourd'hui équilibrées comme l'hôtel d'entreprises Fécamp Développement.

Situation spécifique au budget annexe centre aquatique

Depuis plusieurs exercices, le fonctionnement du centre aquatique générait un déficit annuel « stabilisé » autour d'1 à 1,1 m€ auxquels s'ajoutait le remboursement de l'emprunt de construction pour 325 k€, soit un déficit moyen de 1,4 m€.

Depuis 2019, avec la fermeture pour sinistre de l'équipement en juillet, puis mars 2020 avec la période Covid (fermeture complète jusqu'en juin, puis réouverture avec une dynamique de fréquentation moins forte), la situation budgétaire s'est dégradée, avec un déficit à combler en évolution.

Une procédure d'expertise est en cours pour identifier la cause et les conséquences du sinistre. De fait en comptant une année d'études / marchés et une année de travaux, une situation pesante financièrement devrait continuer sur 2021 et 2022, un retour à un déficit plus réduit pouvant être espéré pour 2023.

S'y ajoutera l'indemnisation poursuivie des pertes d'exploitation sollicitée par la Communauté d'Agglomération dans le cadre des procédures qu'elle a engagé (mais délais de procédure longs à prendre en compte).

La poursuite d'économies de fonctionnement

Le rétablissement d'un meilleur équilibre budgétaire continuera de passer également par un examen par la Communauté d'Agglomération de l'efficience des politiques et actions qu'elle mène. Par ailleurs, la Communauté d'Agglomération mène une réflexion structurelle sur l'organisation de certains de ses services, une action déjà engagée avec le regroupement de ses structures petite enfance sur le quartier du ramponneau (ouverture d'une structure regroupée) par exemple.

Les économies pouvant découler de ces mesures, couplées à celle pouvant découler de la poursuite des actions de mutualisation pourront être affectée à couvrir l'évolution des charges (GVT/ Dépenses

obligatoires ou imposées/non compensées par l'Etat) ainsi que les frais tenants à la structuration des services de l'Agglomération pour conduire les politiques dont elle a la charge.

Mobilisation de nouvelles recettes

La recherche d'un meilleur équilibre budgétaire passe par une action sur un renforcement des recettes de l'Agglomération : il s'agit ici de réflexions engagées ou à engager et qui devront faire l'objet d'arbitrages des élus sur leur mise en œuvre opérationnelle définitive.

Poursuivre la recherche de financements pour la conduite des projets d'agglomération

Au-delà des actions déjà engagées (contrat de territoire / FEAMP), cette action concernera :

⇒ L'inscription dans les logiques d'appels à projet qui peuvent permettre la mobilisation de financements

⇒ Une action sur la recherche de financements européens et l'inscription plus renforcée dans ces programmes (mobilisation d'une quote part d'ETP chargé de mission sur cette mission) s'agissant de la nouvelle programmation 2021/2026.

Financement du budget transport et versement transport

Le déficit du budget transport a un impact fort sur l'équilibre du budget général avec un déficit (subvention d'équilibre) de 588 k€ en 2019.

De fait, l'Agglo a un VT « modéré » en 2020, avec 0,55 sur la ville centre, 0,35 sur les autres communes (délai d'harmonisation fixé à 5 ans), dont les communes d'accueil du Parc d'activités des hautes falaises, une discussion avec les principales entreprises contributrices avait acté d'une mise en œuvre nouvelle du vt sur ces communes au taux de 0,35 avant un premier passage à 0,55 (envisagé suite à la période covid en janvier 2022). Une évolution progressive ultérieure pour accompagner la montée en charge des actions transport sera à examiner, un passage à 0,8 générerait un produit supplémentaire de près de 600 k€.

Pacte financier et fiscal

Les démarches tenant à l'élaboration du pacte financier et fiscal évoqués par la Chambre dans son rapport ont été engagés par une première conférence des Maires de lancement, et se poursuivront pour une adoption rapide de ce document structurant. Pour rappel, des premiers travaux avaient été engagés dans l'ancienne mandature, mais il avait été jugé préférable de renvoyer la finalisation de ce document aux nouvelles équipes municipales découlant du renouvellement électoral, nombre de dispositifs devant y figurer reposant sur des délibérations concordantes des communes et de l'Agglomération.

La Chambre a été destinataire des éléments de cadrage et des actions à travailler dans le cadre de ce pacte financier et fiscal, sur la base de ce qui avait été engagé dans le mandat précédent, et renvoyé au nouveau mandat.

Au travers des travaux du pacte financier et fiscal, des sujets pouvant générer des recettes pour la Communauté d'Agglomération, et notamment, les dispositifs de reversement de foncier (voir taxe d'aménagement) sur les parcs d'activités en complément des dispositifs déjà existants, et le travail sur la mise en place d'un dispositif identique pour le fonds éolien escompté pour 2023 : 3 m€ au global pour les communes littorales concernées : un reversement de 10 % générerait un montant de 300 k€ pouvant être affecté aux politiques structurantes de l'Agglomération (développement / aménagement / tourisme).

VIII / SUR LES ELEMENTS TENANT A LA GESTION DU PERSONNEL

La Chambre émet dans son rapport des remarques sur l'organisation du service RH sur la période 2015/2018 et appelle à un renforcement de ses moyens. De fait, ce service, lien avec la fusion, l'évolution des compétences et un nombre important de sujets à traiter sur la période a été confronté à une évolution importante de sa charge de travail.

Le service des ressources humaines est toujours rattaché au Directeur Général des Services qui assure la direction du Pôle Administration générale Ressources et moyens, dans lequel se situe le service, mais avec une réorganisation interne au service et un renforcement de ses moyens permettant à la DRH de se dégager du temps sur les fonctions de pilotage et de gestion RH.

De manière plus large et mutualisée avec la ville de Fécamp, un DGA ressources va être recruté pour assurer le suivi plus particulier de certaines missions (gpect notamment et suivi mutualisé des instances du personnel afin de recentrer les DRH sur la gestion de certaines de leurs missions de base).

De manière plus générale, et comme évoqué en introduction, la période de contrôle a aussi été une période intense concernant le volet RH : Intégration de nouvelles compétences et services (et agents : ex : service urbanisme) liées à la transformation en Agglomération, mise en œuvre du RIFSEEP fin 2016 / Préparation de la fusion / Harmonisation des organisations et mobilité des personnels / intégration des personnels de la Communauté de Communes du Canton de Valmont / Modification des fiches de poste / dissolution du CIAS / crise des gilets jaunes et mouvements sociaux dans le personnel / harmonisation du régime indemnitaire suite à la fusion / Définition des lignes directrices de gestion sur le second semestre 2020 / Nouveau rapport hommes femmes et plan d'action pour l'égalité / déclaration sociale unifiée à mettre en place …Autant de dossiers à gérer sur la période de contrôle en sus des éléments de gestion classique du personnel. Aussi, si l'Agglomération souhaite se conformer aux remarques de la Chambre pour améliorer la gestion de ses effectifs en renforçant son organisation, ces éléments doivent être pris en considération.

Concernant le pilotage des effectifs

L'évolution « constante » des effectifs soulevée par la Chambre doit être replacé dans le contexte d'évolution des compétences de l'intercommunalité et de son périmètre. Transfert des agents des services suite aux prises de compétence, création de service suite au désengagement de l'Etat sur le service urbanisme, transfert des personnels de la Communauté de communes du canton de Valmont et de son CIAS, structuration des services pour accompagner ses compétences nouvelles comme nous y encourage la chambre, gestion des reclassements et incapacités dont est tributaire la collectivité, autant d'éléments qui ont amené une évolution des effectifs. Ces évolutions se font pour autant de manière mesurée en essayant de mesurer et calibrer le besoin au plus juste, en tenant compte du respect des taux d'encadrement imposés qui concernent un nombre important des services de l'Agglomération (petite enfance, centre aquatique sur les opérations de surveillance, service jeunesse).

Pour compléter ces éléments sur la gestion des effectifs, indiquer sur les créations de poste qu'au sein des Pôles (en lien avec le service RH), toute création de poste, fait l'objet d'une discussion pour en examiner la nécessité et la priorité, puis d'une discussion en lien avec l'élu en charge du personnel / le Vice-président du secteur de référence, puis d'une discussion en Bureau communautaire à l'occasion de la présentation des délibérations de modification du tableau des effectifs.

Concernant l'édition du tableau des emplois, celui-ci est communiqué chaque année retraduit en ETP dans le cadre du Rapport d'Orientations Budgétaires permettant une lecture de l'évolution des effectifs. L'article 34 de la loi du 26 janvier 1984 dispose que les emplois de chaque collectivité sont créés par l'organe délibérant de la collectivité. Celle-ci doit préciser le grade correspondant à l'emploi créé.

Elle indique, le cas échéant, si l'emploi peut également être pourvu par un agent contractuel sur le fondement de l'article 3-3. La Communauté d'Agglomération précise le motif invoqué, la nature des fonctions et le niveau de rémunération lorsqu'un poste de contractuel est créé.

L'Agglomération prend note de la nécessité de faire évoluer le tableau établi par grade en y rajoutant les fonctions, le modèle utilisé ayant été historiquement repris de la Ville de Fécamp sans remarque de la chambre lors du récent contrôle de cette dernière.

Concernant « l'incapacité d'expliquer l'évolution des effectifs et des rémunérations » évoqué par la chambre, la Communauté souhaite apporter certains éléments de réponse, s'agissant de répartitions au sein des articles du chapitre, et non de difficultés concernant l'évolution du chapitre dans sa globalité.

Sur le plan de la masse salariale, au-delà d'erreurs d'imputation comptable à l'intérieur du chapitre 012 dû à un défaut de paramétrage comptable du logiciel rapidement résorbé : il faut aussi indiquer sur ce point le caractère mouvant des personnels de l'Agglomération, notamment sur le budget piscine ou avec l'intégration des personnels de la Communauté de communes du Canton de Valmont, du CIAS ou transférés de la Ville de Fécamp, pour certains avec modification de statuts (personnel contractuel devenu titulaire). Ces éléments ont pu complexifier la retraduction budgétaire.

Le budget piscine illustre ces éléments avec :

- Du personnel titulaire sur le Budget Général mis à disposition d'un Syndicat mixte jusqu'en 2017
- Une réintégration totale du personnel Piscine dans le Budget Général en 2017…
- …pour une affectation en 2018 sur un budget annexe Piscine de l'Agglomération

Pour compléter ces éléments sur les erreurs d'imputation, certaines ont pu évoluer en fonction des demandes des services du Trésor, s'agissant des chèques déjeuners par exemple et indépendamment donc de la responsabilité de l'Agglomération, ces explications ayant été transmises à la Chambre.

De manière plus large, la Communauté d'Agglomération souhaite mettre en avant la qualité de sa programmation financière en matière de ressources humaines qui nous semble témoigner prioritairement, au-delà de la retraduction physique de ces éléments dans des tableaux d'une bonne connaissance de nos effectifs, de leurs évolutions, en intégrant et anticipant les aléas de gestion du personnel (gestion des remplacements dans les services soumis à taux d'encadrement notamment).

En effet, une analyse pluriannuelle des budgets primitifs en matière de RH voté en mars et de leur réalisation finale au compte administratif de l'exercice font apparaitre les taux de réalisation proche des 100 %, avec notamment de 2015 à 2019 et sur une masse salariale globale de l'ordre de 9 m€, des taux de réalisation allant de 98,48 % pour le plus mauvais (mais en positif pour la collectivité) à 99,87 % pour le plus proche de l'exécution finale.

Concernant le calcul des ETP pondérés soulevés par la Chambre et au-delà des difficultés à appréhender le calcul établi par la Chambre, il faut indiquer que ce calcul reste théorique compte tenu de l'application qui existait encore sur la période d'IHTS « forfaitaire » au titre du régime indemnitaire. L'application du RIFSSEP va mettre fin à cette situation d'heures « indemnitaires » qui faussent le calcul.

Sur la mutualisation des services

Comme évoqué par la Chambre, le processus de mutualisation a été engagé en 2015 avec la première adoption du schéma de mutualisation. La volonté a été de donner une nouvelle dimension à cette démarche par la mutualisation du poste de DGS en juin 2019. Néanmoins la proximité des échéances électorales de mars 2020 qui pouvait requestionner cette politique puis le contexte sanitaire ont freiné le développement de la démarche.

Néanmoins et au-delà des postes évoqués par la Chambre, cette démarche a déjà été élargie.

- Avec la mutualisation de la responsable du Pôle attractivité développement de la Ville de Fécamp
- Avec la mutualisation de la responsable du suivi des dispositifs d'insertion de l'Agglomération sur des missions de responsable du bureau municipal de l'emploi
- Avec la mutualisation d'un poste de chargé de mission habitat sur le suivi de ces politiques dans leur composante municipale et intercommunale
- La mutualisation des services financiers sur la gestion des budgets de l'eau et de l'assainissement, le directeur des services techniques de la Ville de Fécamp continuera quant à lui à assurer la direction de la régie de l'eau et de l'assainissement.
- Dans une organisation croisée ou il s'agira de mobiliser les compétences respectives de chacun, le chargé de mission environnement de la Ville de Fécamp sera amené à travailler étroitement avec les chargés de mission PCAET et territoires 100 % énergie renouvelable de l'Agglomération
- Le renforcement des groupements de commande entre ville et Agglomération, l'objectif étant d'étendre cette démarche aux communes.
- La mutualisation de missions en matière de communication (vidéaste) et d'informatique.

S'y ajoute donc les nouveaux postes crées évoqués précédemment (DGA ressources, directeur financier prospective et contrôle de gestion, chargé de mission pilotage) participant du renforcement de la direction générale qu'appelle la Chambre de ses vœux.

En revanche, il est précisé que le service de restauration des centres de loisirs n'a jamais fait l'objet d'une mutualisation comme indiqué par la Chambre.

Sur le suivi des mises à disposition

Concernant les mises à disposition, certaines difficultés ont été enregistrées notamment s'agissant de la définition des mises à disposition partagées avec la Ville de Fécamp, ceci explique les délais prolongés de réalisation des conventions, il s'agissait dans les faits (et indépendamment de la responsabilité du service RH) de se mettre d'accord entre Direction Générale sur les quotités, remboursements liés et certaines difficultés / retards ont été de fait observés : ces éléments ont été solutionnés, notamment avec la mise en place d'une Direction Générale unique…

Ainsi, si la quotité des mises à disposition ne figurait pas dans les conventions établies, c'est qu'elle n'était pas encore déterminée et faisait l'objet de contestations entre la Ville de Fécamp, l'Agglomération et les agents : de fait, l'Agglomération a porté l'ensemble du service (transféré de fait intégralement à l'Agglomération) avec un triple niveau de mission, des missions pour le compte de l'Agglomération (PLUi), des missions au sein des services de l'Agglomération avec facturation aux communes (service instruction des droits des sols) et des missions pour le compte de la ville centre : ce sont ces deux derniers éléments qui ont fait l'objet longtemps de discussions (par ex : prise en compte des CUa pour le compte de la Ville de Fécamp ou temps passé au suivi des commissions de sécurité) : tout cela influait sur le temps de travail (quotité relative à chaque mission) partagé des agents et donc la facturation faite à la Ville de Fécamp (cua au prix de 195 € ou pas) et sur l'organisation (renforcement des moyens du service) du temps de travail des instructeurs qui devait absorber de nouvelles communes (d'où les non signatures des agents à un moment qui voulaient que les choses soient établies pour définir leur charge de travail).

De fait, là encore, il faut replacer ces retards dans le contexte mouvant du service au moment de son transfert, suite à la transformation de l'Agglomération et au transfert sans moyens de l'instruction par les services de l'Etat (dans les communes rurales). 85 % des dossiers évoqués par la chambre concernent un nombre restreint d'agents au final (5).

Enfin, même si des retards ont pu être constatés dans la mise en œuvre des remboursements (notamment sur les exercices antérieurs), toutes sommes dues ou à percevoir au titre des mises à disposition a bien

été honorée. Là encore, ces éléments demeuraient indépendants de la responsabilité du service RH, et liés aux délais d'accord entre Direction Générale sur les mises à disposition croisées (ex : nombre d'heures concernant le vidéaste / facturation d'un sigiste non intervenu pour l'Agglomération avec parfois des délibérations correctives à prendre dans les deux instances).

Les procédures sont aujourd'hui établies et la gestion des mises à disposition fluide.

Sur l'évolution de la masse salariale et le régime indemnitaire

Pour les éléments tenant à l'évolution de la masse salariale, les éléments d'explication ont été précisés dans la partie relative aux finances. A noter néanmoins une interrogation sur le chiffre remboursement des mises à dispositions pris en référence par la Chambre dans son tableau pour 2015 et 2016, qui ne semblent pas correspondre aux volumes des mises à disposition sur ces exercices, cet élément pouvant participer du chiffre de 2,9 m€ évoqué. La fusion avec l'intégration des personnels de la Communauté de communes du canton de Valmont et du CIAS, le transfert des personnels de la régie eau et assainissement étant des éléments d'explication supplémentaire. Enfin les erreurs d'imputation observées sur les exercices suivants la fusion ont été corrigés et permettent aujourd'hui une lecture plus claire de ces évolutions.

Concernant l'application du régime indemnitaire, il s'est agi de procéder à une harmonisation entre les personnels issus des deux collectivités fusionnées exerçant des fonctions identiques, compte tenu de la disparité des régimes existants et qui reposaient d'ailleurs sur deux logiques différentes (ancienneté et fonctions). En revanche les évolutions évoquées par la Chambre (+ 375 000 et + 170 000 successivement soit + 545 000) ne correspondent pas aux évolutions mises en place, la chambre évoquant une évolution moyenne de 1040 € par agent soit 220 000 € au maxi (environ 300 à 320000 si la chambre n'intègre pas les cotisations dans son calcul) rapporté au nombre d'agents. Les problématiques d'imputation semblent ici complexifier la lecture de ces éléments.

Sur la mise en place du RIFSEEP définie en fonction des missions et responsabilités des agents, de façon graduée, la Chambre relève que cette mise en place n'appelle pas d'observations. Enfin concernant la prime de responsabilité, le centre de gestion consulté sur ces points compte tenu des difficultés d'interprétation des textes avait pu faire part de son caractère cumulable, cette position semblant d'ailleurs être partagée au plan national par les centres de gestion. L'Agglomération prend note de la demande de la Chambre avec la possibilité de retraduire ces éléments dans le régime indemnitaire de base.

Enfin sur les difficultés liées à l'anticipation de l'évolution des dépenses de personnel, l'Agglomération renvoie aux éléments évoqués ci-dessus sur la bonne fiabilité de la prévision budgétaire en matière de Rh.

Sur le temps de travail

Un premier correctif, les jours de fractionnement ne sont pas accordés sans vérification : ils font l'objet d'une vérification par le service Rh qui détermine sur la base des congés pris, les droits des agents. Pour rappel ces jours prévus réglementairement sont accordés à condition d'avoir pris entre le 1er janvier et le 30 avril et entre le 1er novembre et le 31 décembre de l'année 5 jours pour obtenir 1 jour de fractionnement et 8 jours pour obtenir 2 jours de fractionnement. Ces jours sont nommés hors saison.

Notre logiciel de suivi des congés calcule automatiquement l'attribution de ces jours hors saison (paramétrage fait en conséquence). Ces éléments sont ensuite vérifiés par l'agent en charge des congés.

Concernant les 1607 heures, l'Agglomération dispose d'un protocole relatif au temps de travail des agents dérogatoire, comme de nombreuses collectivités au plan national. Comme indiqué à la Chambre, la loi de transformation de la fonction publique prévoit la fin de ces dispositifs dérogatoires au 1er janvier 2022. L'Agglomération en application de ces dispositions a engagé en lien avec les partenaires sociaux

les discussions visant à l'application de la loi sur les 1607 heures via l'adoption d'un nouveau protocole relatif au temps de travail qui réglera ses questions.

Concernant le montant des surcouts liés à la non application actuelle des 1607, le montant calculé de manière globale par la chambre en multipliant le nombre d'agents par le nombre de jours de congés doit être relativisé en fonction de l'organisation propre à chaque service et de la propension dans chaque service à ce que la mise en place des 1607 heures permettre « d'économiser » du personnel. Dans un service de 3 personnes par exemple, le fait que les agents ne réalisent pas ou réalisent demain leurs 1607 heures ne va pas générer en soit des surcouts ou dégager des économies, seul le temps de présence des agents sera impacté. Pour les services plus importants, ces éléments doivent être mis en perspective de l'organisation des plannings de travail et des taux d'encadrement afin de réaffecter « positivement » les heures de travail disponibles en plus. Une analyse services par services devrait donc être faite sui on veut établir un vrai cout de la non application des 1607 heures actuellement.

Pour accompagner la mise en place effective des 1607 heures, l'Agglomération mettra en place un système automatisé de contrôle du temps de travail qui permettra le suivi des heures supplémentaires. Les consultations et démarches visant à la mise en place de cet outil sont en cours.

Concernant le temps de travail des agents, la problématique du travail du dimanche des agents piscine (compté double pour le seul personnel de surveillance), dans le cadre d'une pratique relevant des "avantages acquis" accordés aux personnels historiquement, mais sans délibération spécifique avait été soulevée par la Chambre dans son précédent contrôle sur le centre aquatique. Suite à la fusion, et à la nécessité d'harmoniser les modalités d'organisation du temps de travail des personnels en provenance des deux entités intercommunales regroupées, un nouveau protocole d'organisation du temps de travail a été adopté (délibération du 20 décembre 2017). Dans ce cadre des dispositions relatives au temps de travail des agents (décompte double) ont pu être autorisés pour l'ensemble des agents de la structure. Cette démarche s'est accompagnée d'une réorganisation de la présence des effectifs le dimanche.

S'agissant du système d'annualisation et de crédits d'heures mis en place pour les MNS, il a été mis en place afin de bénéficier d'un contingent d'heures disponibles pour pallier aux absences et surtout gérer les pics d'activité saisonnière (ouverture bassin estival) et réduire ainsi le recours aux agents contractuels et vacataires. Au final, si ce système, eu égard notamment à l'utilisation de ces crédits d'heures pour des remplacements d'absence en cours d'année n'a pas permis de proscrire tout recours au personnel contractuel et vacataire lors des vacances et période estivale (ouverture bassin supplémentaire), la Communauté d'Agglomération tient à rappeler que ce dispositif s'inscrit néanmoins comme l'un des éléments ayant contribué à la relative maîtrise des coûts de personnel relevée par la Chambre dans son précédent rapport sur le centre aquatique".

Concernant le suivi des heures supplémentaires, chaque chef de service suit bien les heures complémentaires et supplémentaires des agents de son service. Ces heures ne sont effectuées que sur demande et validation des chefs de service. Ceux-ci en assurent le suivi au même titre que les congés et RTT et transmettent au service des Ressources Humaines le nombre d'heures à rémunérer. A titre d'information, le nombre d'heures complémentaires et supplémentaires rémunérées tous budgets confondus était de 5 459 heures soit 1.5 % du volume global des heures travaillées 2020. Les autres heures supplémentaires sont gérées en récupération et n'impactent donc pas la masse salariale.

Pour rappel, ces heures supplémentaires sont essentiellement liées à des impératifs de service public liés à des missions :

- De salubrité publique (collecte om) dont il faut assurer la continuité (ex : remplacement d'agents absents)
- D'encadrement d'enfants (remplacement pour taux d'encadrement à respecter)
- De surveillance de baignade (POSS à respecter).

Concernant la problématique du contingentement, un examen effectué postérieurement sur les principaux services concernés a pu démontrer que les dépassements restaient limités : de fait, et comme

ces dépassements peuvent correspondre à des impératifs de service public (ex : collecte des déchets / taux d'encadrement), il appartiendra comme le demande justement la Chambre de délibérer sur l'autorisation de ce dépassement, en le ramenant justement aux impératifs de service public.

Sur la politique de prévention de l'absentéisme

La Chambre relève dans son rapport l'ensemble des mesures mises en place par l'Agglomération pour prévenir et réduire l'absentéisme de ces agents. L'Agglomération a ainsi signé en 2020 avec le Centre de Gestion 76 un plan de Santé au travail qui prévoit des visites sur site du médecin de prévention mais aussi d'un ergonome, des mesures d'ambiances physiques, des actes de sensibilisation tels que la prévention des RPS, les gestes et postures, les risques chimiques pour les agents d'entretien.

A noter sur l'absentéisme que si les mesures de prévention sécurité peuvent contribuer à résorber un certain type d'absentéismes, certaines absences en sont indépendantes, la Communauté d'Agglomération ayant un taux d'absence plutôt conforme à la moyenne en dépit d'un recours important aux services en régie.

Sur les éléments tenant à la formation

Afin d'établir son plan de formation sur la base des besoins de chaque établissement, la Communauté d'Agglomération demande à chaque chef de service de recenser les besoins en formation de ses agents (formation demandée par les agents ou prescrites par les chefs de service ou programme de formation multi services comme pour la procédure d'évaluation en 2020). Le plan de formation est alors établi avec les besoins spécifiques des services notamment les formations Petite Enfance qui sont créées de toutes pièces sur la base du cahier des charges propres à l'Agglomération répondant aux problématiques rencontrées. Ces formations sont donc faites dans l'intérêt et l'optique d'améliorer le service rendu au sein des services communautaires.

Par ailleurs, les formations d'intégration sont obligatoires et réalisées systématiquement pour chaque stagiairisation ou changement de catégorie. Les formations de professionnalisation sont exécutées également à la demande des agents et avec la validation des chefs de service.

Le plan de formation étant établi en début d'année, il ne peut intégrer les demandes faites tout au long de l'année par les agents y compris les demandes de préparation aux concours et examens professionnels.

Dorénavant, la Communauté d'Agglomération prend en considération les remarques de la CRC et fera apparaître les formations hors CNFPT dans le plan de formation global.

La Chambre note néanmoins l'effort de formation des agents qui a été engagé afin de renforcer leur compétence, les professionnaliser et permettre leur adaptation aux évolutions de leur métier et améliorer ainsi in fine le fonctionnement des services au bénéfice des usagers.

Sur le suivi des congés et l'attribution des NBI

Concernant la procédure de gestion des congés, la procédure parait établie et à même de s'assurer le suivi et le bien fondé des congés attribués :

- En début d'année, le service des Ressources Humaines transmet à chaque chef de service le nombre de jours de congés annuels et RTT des agents de son service.
- Quand l'agent souhaite des congés, il indique ses dates sur une feuille nominative qui doit être validé par le chef de service avec signature de ce dernier.

- Le Chef de service transmet ensuite les éléments au service des Ressources Humaines qui enregistre ces informations dans le logiciel de gestion du personnel afin que les jours pris soient décomptés du solde et en assurer le suivi régulier.

Ces éléments vont être par ailleurs automatisés avec la mise en place d'un logiciel de suivi du temps de travail et des congés.

Enfin sur le sujet de la nouvelle bonification indiciaire, elle est attribuée de droit à l'agent dès lors qu'il exerce les missions dévolues à la NBI concernée et inversement, elle est retirée quand il cesse les fonctions. Nous nous appuyons sur la fiche de poste de l'agent pour déterminer cette attribution.

Certes, des régularisations ont été effectuées sur certains agents en 2019 (à l'occasion d'un réexamen des fiches de poste) affectés sur des missions éligibles et qui ne percevaient pas la NBI mais aucun agent ne l'a jamais perçue indûment.

CONCLUSION

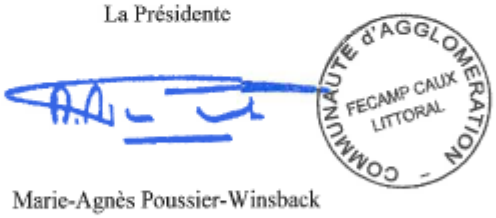
Le rapport de la Chambre régionale des comptes a mis en avant un certain nombre des difficultés rencontrées par l'Agglomération sur la période du contrôle (exercices de référence et période de déroulé du contrôle), celles d'une intercommunalité confrontée à deux phases de croissance successives et qui dans le cadre de moyens limités, qui définissent aussi son organisation, doit pour autant gérer un nombre important de projets et démarches successives, exercices imposés pour nombre d'entre eux.

Le contexte sanitaire est venu lui aussi impacter ces questions. Cette concentration de sujets à traiter a pesé sur notre fonctionnement, ces dossiers liés à l'évolution statutaire ou contraints s'étant établi comme des priorités. Pour autant la démarche de structuration de notre organisation s'est poursuivie, cette démarche devant être améliorée et poursuivie sur un certain nombre de points soulevés par la Chambre, le renforcement déjà effectif des services s'inscrivant dans cette logique. Agglomération aux ressources limitées mais qui doit quand même traiter les grands enjeux de développement de son territoire, la question du rétablissement des équilibres financiers, engagé et à poursuivre lui aussi, sera au centre des sujets à traiter rapidement, à l'image du pacte financier et fiscal engagé sur la fin 2021 ou des décisions déjà prises sur la fiscalité Ordures Ménagères.

Au final, la Communauté d'Agglomération souhaite capitaliser sur le contrôle réalisé, les remarques émises, s'appuyer aussi sur le dialogue et les échanges nombreux sur les pratiques de gestion qui se sont déroulés tout au long du processus d'instruction entre élus, services de l'Agglomération et magistrats instructeurs, pour continuer à parfaire, autant qu'il se peut, notre gestion, au service des habitants du territoire.

A Fécamp, le 11 aout 2021

La Présidente



Marie-Agnès Poussier-Winsback