

## Rapport d'observations définitives

### **COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE FECAMP CAUX LITTORAL AGGLOMERATION**

(Département de la Seine-Maritime)

Exercices 2015 à 2018

Observations délibérées le 12 mai 2021

## SOMMAIRE

Synthèse .....	1
Principales recommandations et obligations de faire .....	2
I. Rappel de la procédure .....	2
II. Le statut et l'organisation de l'établissement public .....	3
A. La transformation en communauté d'agglomération .....	3
B. La fusion avec la communauté de communes du canton de Valmont.....	3
C. Un périmètre de compétences en évolution progressive.....	4
D. La préparation au changement de statut et à la fusion .....	4
E. Le pilotage.....	5
1. Le projet d'agglomération.....	5
2. Les instances .....	5
F. L'exercice effectif des compétences .....	6
1. La définition de l'intérêt communautaire .....	6
2. Le développement économique .....	6
3. L'aménagement de l'espace communautaire .....	7
4. L'équilibre social de l'habitat.....	7
5. La politique de la ville .....	8
6. Les compétences en matière d'environnement .....	8
7. Les compétences en matière culturelle et sportive .....	9
8. Les compétences en matière sociale .....	10
III. Les finances .....	10
A. Le périmètre budgétaire.....	10
B. Stratégie financière et gestion des risques .....	11
1. Une stratégie financière en devenir .....	11
2. Une organisation centralisée.....	11
3. L'achat public : une fonction à renforcer .....	12
C. La qualité de l'information financière .....	12
1. L'information du public .....	12
2. L'information des élus .....	12
D. La fiabilité et la sincérité des comptes .....	13
1. Le suivi des immobilisations .....	13
2. Les amortissements .....	13
3. Les provisions .....	14
4. Les engagements hors bilan .....	14
E. La situation financière.....	15
1. Méthodologie .....	15
2. L'équilibre général des budgets consolidés .....	15
3. Les principaux budgets annexes sont en déséquilibre.....	15
4. Le budget principal.....	17
F. La capacité d'autofinancement .....	18
G. L'investissement.....	19
H. L'endettement.....	20
I. Le fonds de roulement et la trésorerie .....	20
J. L'impact financier du développement de l'intercommunalité .....	21

IV. Les ressources humaines.....	23
A. L'organisation des ressources humaines.....	23
B. Les effectifs .....	24
1. Des effectifs en constante augmentation.....	24
2. La mutualisation des services .....	25
C. La masse salariale.....	25
D. Le régime indemnitaire .....	26
E. Le temps de travail .....	27
1. L'organisation du travail .....	27
2. Les heures supplémentaires .....	27
3. L'absence au travail .....	28
F. La formation .....	28
1. Une démarche à structurer.....	28
2. Un réel effort de formation.....	28
ANNEXES.....	30

## **SYNTHESE**

La communauté d'agglomération de Fécamp Caux littoral est née le 1<sup>er</sup> janvier 2015 par transformation de la communauté de communes de Fécamp. Cette transformation s'est opérée dans des conditions discutables, peu conformes à l'esprit et à la lettre de la loi qui prévoit que pour accéder au statut de communauté d'agglomération, la communauté de communes doit déjà exercer les compétences obligatoires de la catégorie à laquelle elle veut accéder. Pour respecter les formes, elle s'est donc dotée des compétences qui lui faisaient défaut trois jours avant d'accéder au statut de communauté d'agglomération.

Deux années plus tard, la communauté d'agglomération de Fécamp Caux littoral a fusionné avec la communauté de communes du canton de Valmont, réunissant ainsi 33 communes pour une population d'environ 40 000 habitants.

La fusion a été préparée dans des conditions satisfaisantes et la nouvelle communauté (CAFCLA) s'est employée à harmoniser progressivement les compétences exercées par les deux établissements publics de coopération intercommunale.

L'exercice effectif des compétences doit encore donner à lieu à de nombreux arbitrages et à une adaptation des moyens financiers et humains nécessaires à leur mise en œuvre, tant l'équipe de direction apparaît sous-dimensionnée. L'adoption préalable d'un projet communautaire, prévu par la loi, permettrait de faciliter la prise des décisions.

La situation financière de l'établissement public s'est nettement dégradée à partir de l'exercice 2019, dont les comptes ont été clôturés avec un déficit couvert par les réserves des exercices précédents.

La CAFCLA devra donc trouver des recettes supplémentaires assez rapidement, les réserves ayant été largement entamées. Même si le financement de la compétence en matière de déchets ménagers a d'ores et déjà été modifié, cette décision ne sera pas suffisante pour rééquilibrer les comptes, qui sont aujourd'hui structurellement déficitaires.

Les déséquilibres constatés en 2019 se sont d'ailleurs accrus en 2020 sous l'effet notamment de la crise sanitaire, qui a eu des répercussions significatives sur les recettes d'exploitation des services. Ainsi le budget principal a terminé l'exercice avec un résultat de fonctionnement déficitaire de 780 465 euros. Celui du budget des déchets est également déficitaire de 543 561 euros. Quant au budget du centre aquatique, son équilibre n'a été assuré que par une subvention supplémentaire de 360 000 euros du budget principal.

Pour sortir de cette impasse financière, un ajustement de la fiscalité semble indispensable. De même, il paraît urgent de conclure un pacte financier et fiscal avec les communes membres pour tenter de mieux répartir les ressources du territoire.

### **PRINCIPALES RECOMMANDATIONS**

1. Consolider la démarche communautaire en adoptant un projet communautaire et un pacte financier et fiscal ;
2. adopter un plan pluriannuel d'investissement et structurer la démarche de programmation des investissements ;
3. corrélérer l'endettement et la trésorerie et renégocier les contrats dont la maturité est supérieure à dix ans et/ou dont le taux d'intérêt est supérieur à 4 % ;
4. adopter une procédure de recensement des achats et une nomenclature regroupant les prestations susceptibles d'être proposées par les mêmes acteurs économiques.

### **OBLIGATIONS DE FAIRE**

5. Mettre fin aux subventions d'équilibre accordées aux services publics industriels et commerciaux ;
6. mettre le régime indemnitaire en conformité avec le droit en cessant de verser la prime de responsabilité et en respectant la réglementation en vigueur en matière d'IHTS ;
7. mettre en place un système de décompte automatisé du temps de travail ;
8. adopter un plan de formation conforme à la loi du 12 juillet 1984.

## **I. RAPPEL DE LA PROCEDURE**

La chambre régionale des comptes a inscrit à son programme de travaux l'examen de la gestion de la communauté d'agglomération de Fécamp Caux littoral, devenue Fécamp Caux littoral agglomération (CAFCLA), pour la période 2015 à 2018.

Les lettres de notification du contrôle ont été adressées par le président de la chambre, le 13 novembre 2019, à Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback, présidente de la communauté d'agglomération de Fécamp Caux littoral sur toute la période.

La chambre a arrêté, le 10 décembre 2020, ses observations provisoires, qui ont été transmises à l'ordonnateur. La présidente y a répondu par courrier enregistré le 16 avril 2021 au greffe de la chambre.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté, le 12 mai 2021, le présent rapport d'observations définitives qui a été communiqué à la présidente le 19 juillet 2021.

Ce rapport, auquel est jointe la réponse du 16 août 2021, devra être communiqué au conseil communautaire lors de sa plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera communicable dans les conditions prévues au livre III du code des relations entre le public et l'administration.

Le contrôle a donné lieu à des échanges écrits et des entretiens sur place avec les principaux cadres de l'établissement public.

La CAFCLA avait été contrôlée par la chambre en 2019 sur le périmètre de la compétence en matière de transport urbain de voyageurs.

Le syndicat mixte de coopération territoriale de Fécamp-Valmont, gestionnaire du centre aquatique, a été contrôlé par la chambre en 2017. Cette compétence a été transférée en 2017 à la CAFCLA et le syndicat a été dissous.

## **II. LE STATUT ET L'ORGANISATION DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC**

### **A. La transformation en communauté d'agglomération**

La communauté d'agglomération de Fécamp est née le 1<sup>er</sup> janvier 2015 en application d'une disposition législative dérogatoire au droit commun qui permettait temporairement « *la constitution d'une communauté d'agglomération (...), lorsque celle-ci forme un ensemble d'au moins 25 000 habitants autour d'une commune centre de plus de 15 000 habitants et que la majorité des communes membres, dont la commune centre, sont des communes littorales (...)* »<sup>1</sup>.

Ces dispositions permettaient de déroger aux seuils requis pour créer une communauté d'agglomération : une population d'au moins 50 000 habitants et une commune-centre de plus de 15 000 habitants.

En l'espèce, il s'est agi de transformer la communauté de communes de Fécamp en communauté d'agglomération. Or la transformation d'un établissement public de coopération intercommunal (EPCI) ne s'opère qu'à la condition que cet EPCI exerce déjà les compétences de la catégorie à laquelle il aspire<sup>2</sup>. Le 28 novembre 2014, le conseil communautaire, puis les treize communes ont donc demandé l'élargissement des statuts de la communauté de communes, qui a été accordé par arrêté préfectoral du 19 décembre 2014, soit trois jours avant un nouvel arrêté décidant du passage au statut de communauté d'agglomération. La loi exige que l'EPCI « *exerce* » les compétences. Il va de soi qu'en trois jours, la communauté d'agglomération n'a pas pu exercer des compétences aussi vastes que le transport, la politique de la ville, l'urbanisme ou l'habitat.

### **B. La fusion avec la communauté de communes du canton de Valmont**

Un projet de fusion de la communauté d'agglomération avec la communauté de communes du canton de Valmont a été inscrit au schéma départemental de coopération intercommunale adopté en mars 2016, à l'initiative des élus du territoire. Le schéma a été confirmé par un arrêté préfectoral portant projet de périmètre de fusion du 13 juin 2016, à partir duquel les assemblées des EPCI fusionnés et des communes disposaient de 75 jours pour se prononcer sur cette fusion. Six communes se sont explicitement prononcées contre. Les conditions de la fusion étant malgré cela réunies<sup>3</sup>, le préfet en a arrêté le principe à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017. Depuis cette date, deux communes ont quitté la CAFCLA pour rejoindre un EPCI voisin. La CAFCLA regroupe donc aujourd'hui 33 communes, pour une population d'environ 40 000 habitants.

<sup>1</sup> Article L. 5216-1, du code général des collectivités territoriales (CGCT). Cette disposition n'est plus applicable depuis juillet 2016.

<sup>2</sup> CGCT, article L. 5211-41.

<sup>3</sup> Accord de la moitié des conseils municipaux, représentant la moitié au moins de la population.

La commune de Fécamp compte 19 300 habitants et représente 48 % de la population de l'intercommunalité. Seules six communes comptent plus de 1 000 habitants, dont Saint-Léonard qui est la plus peuplée avec 1 775 habitants. Sur le plan démographique, la CAFCLA est donc très déséquilibrée.

Le territoire de la CAFCLA est plus vaste que l'aire urbaine de Fécamp (13 communes)<sup>4</sup> et que le bassin de vie (24 communes)<sup>5</sup>. Elle fait partie de la zone d'emploi du Havre, qui compte 167 communes. Son territoire paraît donc adapté à l'exercice de ses compétences.

### **C. Un périmètre de compétences en évolution progressive**

À sa création en 2015, la communauté d'agglomération de Fécamp a hérité des compétences de la communauté de communes de Fécamp, qui étaient déjà celles d'une communauté d'agglomération. Elle a donc disposé de deux années pour prendre en charge des compétences nouvelles qui n'avaient jamais été exercées. Lors de la fusion en 2017, la CAFCLA a été dotée des compétences obligatoires et des compétences optionnelles et facultatives détenues par les deux EPCI fusionnés et de celles exercées par le syndicat mixte de coopération territoriale Fécamp-Valmont.

Cette étape a été suivie d'une harmonisation progressive des compétences en décembre 2017 puis en décembre 2018.

Plusieurs compétences ont été restituées aux communes : les maisons des services publics, la gestion des plages, le ramassage scolaire et des micro-compétences dans le domaine touristique. Ces restitutions n'appellent pas d'observation.

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, les compétences obligatoires des communautés d'agglomération se sont élargies à l'eau, à l'assainissement des eaux usées et à la gestion des eaux pluviales urbaines.

### **D. La préparation au changement de statut et à la fusion**

Si les travaux préalables au passage au statut de communauté d'agglomération (2015) ont été réduits à quelques études dont la portée était assez limitée<sup>6</sup>, transport mis à part, la fusion a été correctement anticipée. Des instances communes ont été mises en place dès l'automne 2015 et une étude juridique a été présentée en mai 2016 pour informer les élus sur les conditions de la fusion et ses conséquences sur les compétences. Enfin, des groupes de travail ont été créés entre élus et fonctionnaires sur différentes thématiques comme l'aménagement et le développement économique, les ressources, les services à la population et les questions techniques.

<sup>4</sup> INSEE : Une aire urbaine ou grande aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

<sup>5</sup> INSEE : Le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. Les services et équipements de la vie courante servant à définir les bassins de vie sont classés en six grands domaines : services aux particuliers ; commerce ; enseignement ; santé ; sports, loisirs et culture ; transports.

<sup>6</sup> Étude juridique et étude fiscale.

## E. Le pilotage

### 1. Le projet d'agglomération

La loi prévoit que les communes de l'agglomération s'associent au sein d'un espace de solidarité en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire. Lorsque la communauté d'agglomération comprend un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville, ce projet commun intègre un volet relatif à la cohésion sociale et urbaine<sup>7</sup>.

La CAFCLA étant signataire d'un contrat de ville (2015-2022), son projet de développement doit donc comprendre un volet relatif à la cohésion sociale et urbaine. En toute logique, ce projet doit porter sur l'ensemble des compétences exercées.

Selon l'agence nationale de la cohésion des territoires, un projet d'agglomération est un projet de développement fondé sur une réflexion interdisciplinaire et reposant sur un diagnostic partagé par l'ensemble des forces vives du territoire en cause. Ce projet doit définir des orientations de moyen et long terme, fondées sur une identification précise des politiques publiques à mettre en œuvre et des initiatives privées à encourager<sup>8</sup>.

La CAFCLA n'a pas adopté de projet de territoire *stricto sensu* mais une réflexion a été lancée lors des travaux préparatoires à la fusion. Elle a néanmoins adopté plusieurs outils à portée stratégique : un schéma de développement économique, un plan local d'urbanisme étendu aux compétences relatives à l'habitat et aux déplacements (PLUI-HD). Ces outils reposent sur un diagnostic très complet qui porte sur la démographie, l'habitat, les équipements et services, l'économie, les transports et déplacements et l'activité agricole. Ils ne couvrent cependant qu'une partie des compétences de la CAFCLA et l'enquête publique qui a précédé l'adoption du PLUIHD ne peut être assimilée à une concertation des acteurs. La communauté d'agglomération est également signataire d'un contrat de ville qui contient des éléments stratégiques, susceptibles de constituer le volet relatif à la cohésion sociale et urbaine du projet de territoire.

Enfin, la CAFCLA s'est engagée dans la rédaction d'un plan climat (PCAET), dont le contenu couvrira d'autres champs de compétence : la qualité de l'air, la maîtrise de l'énergie, la lutte contre le réchauffement climatique, etc.

Cet ensemble disparate mériterait d'être consolidé et complété pour couvrir toutes les compétences de la CAFCLA. Le projet permettrait également de renforcer la mobilisation des élus et des forces vives du territoire, ainsi que le reconnaît la présidente de la communauté d'agglomération.

### 2. Les instances

L'établissement public est dirigé par sa présidente, réélue à cette fonction le 11 juillet 2020, assistée de quinze vice-présidents élus le même jour, soit l'effectif maximum prévu par la loi. Le bureau est constitué du président, des quinze vice-présidents et de dix conseillers communautaires. Il fonctionne de manière régulière sur le champ des compétences qui lui ont été transférées (marchés, demandes de subventions, etc.). Il est également tenu informé des sujets qui seront ultérieurement soumis au conseil.

La présidente a reçu délégation du conseil et préside huit commissions thématiques.

<sup>7</sup> CGCT, article L. 5216-1.

<sup>8</sup> Définition attribuée à la DATAR, citée dans « *Les projets de territoire des communautés, enjeux et pratiques observées* », Association des communautés de France, mars 2015.

Conformément à la loi, la conférence des maires réunit les maires des 33 communes pour une ou deux séances par an. Elle a d'abord été mobilisée par le projet de PLUI-HD puis par l'harmonisation fiscale, la réflexion autour du pacte financier et fiscal et d'autres sujets.

La loi du 27 décembre 2019 permet, après chaque renouvellement des conseils municipaux, de conclure un « *pacte de gouvernance* » entre l'EPCI et les communes<sup>9</sup>. Le sujet doit être débattu en conseil communautaire mais le texte ne fixe pas de calendrier. Ce pacte permet notamment d'aménager l'exercice des compétences communautaires en confiant :

- à une ou plusieurs de ses communes la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions ;
- à un maire « *l'engagement de certaines dépenses d'entretien courant d'infrastructures ou de bâtiments communautaires. Dans ce cas, le pacte fixe également les conditions dans lesquelles le maire dispose d'une autorité fonctionnelle sur les services de l'établissement public, dans le cadre d'une convention de mise à disposition de services.* »

Ce pacte permettra, s'il est adopté, de fixer les bases de la mutualisation des services, sujet sur lequel la CAFCLA n'a encore posé que des jalons.

## **F. L'exercice effectif des compétences**

### **1. La définition de l'intérêt communautaire**

Certaines compétences doivent être exercées dans les limites d'un intérêt communautaire tel que défini par l'assemblée délibérante.

L'intérêt communautaire constitue la ligne de partage d'une compétence entre les domaines d'action conservés par les communes et ceux confiés à l'établissement de coopération qui, en vertu du principe de spécialité, ne peut exercer que les compétences qui lui ont été déléguées. La définition de cet intérêt permet de clarifier le rôle respectif des différents niveaux d'administration territoriale, clarification qui s'adresse aux élus et agents territoriaux, nécessairement familiers de ces questions, mais également à tout agent économique qui souhaiterait investir et à tout usager désireux, par exemple, de contester une décision de sa commune. Il importe donc que la définition de l'intérêt communautaire soit facilement accessible, compréhensible et suffisamment stable dans le temps.

Par délibération du 18 décembre 2018, la CAFCLA a défini l'intérêt communautaire.

### **2. Le développement économique**

Compétence obligatoire des communautés d'agglomération, le développement économique recouvre plusieurs thématiques dont certaines, tels la politique locale du commerce et le soutien aux activités commerciales, sont soumises à la définition d'un intérêt communautaire. Au titre des compétences non obligatoires, la CAFCLA est également chargée des circuits touristiques, compétence elle aussi limitée par la définition de l'intérêt communautaire.

Les définitions retenues par la CAFCLA sur ces différents points n'appellent pas d'observation.

---

<sup>9</sup> CGCT, article L. 5211-11-2.

En partenariat avec la communauté de communes de Valmont et la communauté de communes campagne de Caux<sup>10</sup>, la communauté d'agglomération de Fécamp a lancé à l'été 2016, soit six mois avant la fusion, une étude stratégique de développement économique et touristique. Assise sur un diagnostic du territoire, la stratégie se décline en un plan de 37 actions dont la mise en œuvre s'échelonne entre 2018 et 2025. Cette stratégie intègre les actions précédemment engagées telles que la politique de soutien à la pêche, l'hôtel d'entreprises, des immeubles pris à bail pour le compte d'entreprises en développement, et quelques aides directes aux entreprises.

La mise en œuvre et le suivi de cette stratégie demandent la mise en place d'une équipe dotée d'instruments de pilotage efficaces, permettant de soutenir la mobilisation des différents acteurs concernés, de solliciter tous les financements envisagés pour soulager le budget communautaire, qui n'aura pas la capacité de financer seul les actions retenues, et de s'assurer que les nombreux objectifs arrêtés sont bien atteints.

### 3. L'aménagement de l'espace communautaire

L'aménagement de l'espace communautaire est un groupe de compétences obligatoires qui porte sur le schéma de cohérence territoriale (SCOT), les documents d'urbanisme, les opérations d'aménagement d'intérêt communautaire et la mobilité.

L'intérêt communautaire a été défini en le limitant aux « nouvelles » zones d'aménagement concerté, sans préciser ce que recouvrait cet adjectif. En tout état de cause, la compétence légale porte sur la définition, la création et la réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme<sup>11</sup>. Il convenait donc de ne pas limiter la définition de l'intérêt communautaire aux seules zones d'aménagement concerté. La définition de l'intérêt communautaire devra en conséquence être revue.

La CAFCLA gère quatre zones d'activité. Deux d'entre elles ne sont que partiellement occupées, les parcelles disponibles à la vente ne trouvant pas preneur. Cette difficulté à céder des parcelles aménagées illustre les limites de la stratégie économique de la CAFCLA.

### 4. L'équilibre social de l'habitat

Ce groupe de compétences obligatoires porte sur les différentes composantes de la politique de l'habitat et du logement.<sup>12</sup>

Plusieurs compétences requièrent la définition d'un intérêt communautaire : la politique du logement, les actions et les aides en faveur du logement social, le logement des personnes défavorisées, et enfin le parc immobilier bâti. La définition retenue n'appelle pas d'observation.

La CAFCLA a adopté son plan local de l'habitat (PLUIHD, H pour PLH), qui comporte un programme d'orientations et d'actions constitué de cinq orientations déclinées en quatorze actions, dont la mise en œuvre effective nécessitera vraisemblablement un renforcement des moyens humains aujourd'hui consacrés à la politique de l'habitat, ainsi que le confirme la présidente de la CAFCLA.

<sup>10</sup> Située au sud-ouest, la CC campagne de Caux est enclavée entre la CA de Fécamp, la CU du Havre et la CA Caux Seine aggro.

<sup>11</sup> Version en vigueur le 18 décembre 2018, date à laquelle la CAFCLA a délibéré pour définir l'intérêt communautaire.

<sup>12</sup> CGCT, article L. 5216-5 : (...) 3° En matière d'équilibre social de l'habitat : programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.

De la compétence PLH découle une sous-compétence ayant trait à la constitution et à l'animation de la conférence intercommunale du logement dont le rôle est schématiquement d'adopter des orientations et des objectifs concernant les attributions de logements sociaux<sup>13</sup>. A cette fin, la CAFCLA adopte une convention intercommunale d'attribution qui fixe des engagements chiffrés aux différents partenaires. Elle devra également adopter un plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs.

La conférence intercommunale du logement a été installée et a commencé ses travaux.

## 5. La politique de la ville

Cette compétence renvoie essentiellement au contrat de ville. Elle ne nécessite pas la définition d'un intérêt communautaire.

Le contrat de ville, conclu avec l'État, les grandes collectivités (région, département, commune de Fécamp) et de nombreux acteurs institutionnels (CAF, ARS, CDC notamment), porte sur la période 2015-2022, concerne le quartier du Ramponneau à Fécamp. Il contient une quarantaine d'actions qui, pour la très grande majorité, sont encore en cours. Il a fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours. Le pilotage de ce contrat est principalement assuré par la commune de Fécamp, lieu d'exécution du contrat, le rôle de la CAFCLA étant limité à un suivi financier.

## 6. Les compétences en matière d'environnement

En plus des compétences traditionnelles et obligatoires (déchets, eau, assainissement, gestion des milieux aquatiques), la CAFCLA a hérité de trois compétences optionnelles : la lutte contre la pollution de l'air, la lutte contre les nuisances sonores et le soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie. Enfin, en application du code de l'environnement, elle est tenue d'adopter un plan climat (PCAET), qui peut englober tout ou partie des trois compétences optionnelles précitées.

Sans y être tenue, la CAFCLA a défini un intérêt communautaire mais cette définition, qui n'est que le rappel d'obligations légales (plan climat et gestion des milieux aquatiques), est dénuée de portée pratique.

En matière de gestion des déchets, la CAFCLA s'est employée à fusionner ses services avec ceux de la communauté de communes du canton de Valmont et à harmoniser les modalités de collecte des déchets. Cette harmonisation s'est achevée en 2018 avec la généralisation de la collecte des déchets ménagers en porte à porte, et en régie, par le service<sup>14</sup>. En 2018, chaque habitant a produit en moyenne 876 kg, pour une moyenne régionale de 678 kg. Depuis 2014, la production de déchets a connu une hausse globale de 2,24 %, malgré une baisse de 10 % des volumes collectés en porte à porte. Les refus de tri sont également en augmentation : 10,59 kg/an/habitant contre 9,51 kg en 2017. Ces mauvaises performances ont conduit la CAFCLA à engager la préparation d'un nouveau plan local de prévention des déchets. Elle s'est également lancée, dans le cadre du pôle métropolitain, dans l'élaboration d'un « *schéma directeur pour la gestion des déchets ménagers sur le territoire de l'estuaire de la Seine* » dont l'objectif est d'améliorer la valorisation, de réduire les quantités de déchets, de mettre en place une économie circulaire et enfin une maîtrise des coûts.

<sup>13</sup> CCH, article L. 441-1-5.

<sup>14</sup> Antérieurement, les déchets recyclables étaient collectés à des points d'apport volontaire.

En matière de lutte contre le réchauffement climatique, la loi impose aux EPCI de plus de 20 000 habitants d'adopter un plan climat énergie territorial avant le 31 décembre 2018<sup>15</sup>. Ce plan doit définir des objectifs stratégiques et opérationnels, un programme d'action et un dispositif de suivi et d'évaluation des résultats. La démarche a été lancée en juillet 2017 et un chargé de mission a été recruté. Plus de deux ans après l'échéance fixée par la loi, le projet est toujours en cours.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, la compétence en matière de gestion de l'eau, des milieux aquatiques et de protection contre les inondations, dite GEMAPI, est devenue une compétence obligatoire des EPCI à fiscalité propre. La loi en limite les contours à l'aménagement des bassins versants, à l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, à la défense contre les inondations et contre la mer et à la protection et la restauration des zones humides. Avant 2018, la CAFCLA intervenait déjà, au titre de « *la protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie* », dans le domaine de l'hydraulique douce<sup>16</sup>, dans l'entretien et la surveillance d'ouvrages hydrauliques, des mares qu'elle recense et protège. En conservant ces compétences, la CAFCLA intervient donc au-delà du périmètre strictement obligatoire<sup>17</sup>.

Le périmètre de ses interventions doit cependant être stabilisé pour éviter les chevauchements, notamment avec les syndicats de bassins et le département.

## 7. Les compétences en matière culturelle et sportive

Ce groupe de compétences, entièrement soumis à la définition d'un intérêt communautaire, porte sur la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs. La CAFCLA a décidé de limiter sa compétence aux gymnases situés à Thiergeville dans le périmètre du collège Eugène Delacroix, au centre aquatique La piscine de Fécamp et aux aires de jeux des Grandes Dalles.

Cette définition ne s'appuie sur aucun critère objectif. En pratique, elle porte sur quelques équipements sportifs, sans cohérence d'ensemble susceptible de permettre des économies d'échelle. Au surplus, les interventions de la CAFCLA ne se limitent pas à ces trois équipements puisqu'elle subventionne plusieurs associations sportives (escrime, basket-ball tir...) dont l'activité n'est pas rattachable à l'intérêt communautaire. De plus, ces associations sont déjà subventionnées par la commune de Fécamp.

La définition retenue laisse de côté le volet culturel de cette compétence alors que le territoire compte des équipements qui rayonnent bien au-delà de leur commune d'implantation. La CAFCLA intervient néanmoins dans le domaine culturel puisqu'elle subventionne plusieurs associations (festival de musique classique, festival de courts-métrages, concerts, spectacle dansé, salon des arts et de peinture, etc.), pourtant déjà subventionnées par plusieurs communes.

La chambre invite donc la CAFCLA à clarifier son domaine d'intervention en matière culturelle et sportive, et à s'y tenir.

<sup>15</sup> Code de l'environnement, article L. 229-26.

<sup>16</sup> Hydraulique douce : technique visant à gérer les eaux pluviales le plus en amont possible pour favoriser leur infiltration lente et réduire les ruissellements et l'érosion. Concrètement, ce sont des zones tampons composées d'une panoplie de techniques végétales : bandes enherbées, haies anti-érosives, fascines, boisement d'infiltration, talus/fossé, mares... c'est-à-dire une succession de petits aménagements qui, mis bout à bout, permettent de limiter l'érosion (départ de terre à la parcelle) et les inondations pour des événements climatiques normaux et réguliers (infiltration des eaux et sédimentation des particules de limons).

<sup>17</sup> L'intitulé de ces compétences optionnelles a d'ailleurs été réécrit en décembre 2019.

## 8. Les compétences en matière sociale

L'action sociale est soumise à la définition d'un intérêt communautaire. La définition retenue par la CAFCLA, qui porte principalement sur l'accueil de la petite enfance et sur la gestion du centre de santé, n'appelle pas d'observation.

Les actions qui relèvent de la petite enfance sont exercées de longue date, initialement par un centre intercommunal d'action sociale qui a été dissous lors de la fusion. C'est à cette occasion que les 120 places gérées par la commune de Fécamp ont été transférées, portant les capacités d'accueil du service à 152 places.

Une partie de ces interventions se traduit par le versement de subventions à des organismes relevant du secteur de la coordination gérontologique, de l'aide alimentaire, de la santé ou du soutien aux personnes en situation de handicap. Ces subventions viennent fréquemment s'ajouter à d'autres subventions accordées par les communes, en méconnaissance du principe de spécialité. La chambre invite donc la CAFCLA à mieux coordonner ses interventions avec l'action sociale des communes.

\* \* \*

De nombreux ajustements dans les compétences, et dans les moyens à mobiliser, doivent encore être opérés. Ces orientations rejoignent la question du projet communautaire, dont la finalité est d'opérer des choix de moyen et long terme. En conséquence, la chambre recommande à la CAFCLA de se doter d'un projet communautaire.

## **III. LES FINANCES**

### **A. Le périmètre budgétaire**

Pour 2018, le budget de l'établissement public était composé d'un budget principal et de dix budgets annexes. Le budget principal et les budgets des déchets, du transport et du centre aquatique représentaient plus de 90 % des dépenses réelles de fonctionnement. La gestion du centre aquatique a été intégrée au budget principal de la CAFCLA en 2017, puis isolée dans un budget annexe en 2018 en réponse aux observations de la chambre.

Le budget des déchets ménagers ne couvre que la partie du service financée par la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), soit les communes du territoire initial de la communauté d'agglomération de Fécamp. L'autre partie, soit les communes du territoire de la communauté de communes du canton de Valmont, est financée par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et intégrée au budget principal. Cette partition du budget des déchets ménagers s'explique par le fait que la CAFCLA a hérité de deux territoires, l'un financé par la taxe, l'autre par la redevance. La communauté d'agglomération a récemment décidé de généraliser le financement par la taxe et de regrouper au sein du budget annexe des déchets ménagers la totalité de la compétence.

Compte tenu de leur part relative, les analyses qui suivent porteront donc principalement sur le budget principal et sur les trois budgets annexes des déchets, du transport et du centre aquatique. Les autres budgets seront évoqués en tant que de besoin.

## **B. Stratégie financière et gestion des risques**

### **1. Une stratégie financière en devenir**

La CAFCLA n'a pas de stratégie financière formalisée. Elle n'a établi aucune cartographie des risques, au sens d'un recensement global et documenté des risques susceptibles de déstabiliser ses finances. Elle a néanmoins identifié plusieurs sources de risques, dont la plupart font l'objet de provisions : sinistre du centre aquatique, contrat de crédit-bail. Elle a également commandité une étude en 2017 pour tenter de cerner les équilibres financiers à venir, soit jusqu'en 2021, mais les alertes de cette étude n'ont pas été réellement prises en compte.

En 2019, elle s'est dotée d'un outil de prospective (progiciel REGARDS) qui demeure à ce jour en cours de paramétrage. Schématiquement, il permettra à la communauté d'anticiper sur sa capacité d'autofinancement pour ajuster ses investissements en conservant un niveau d'endettement cible.

Avec une CAF brute négative en 2019 (voir ci-après) et une année 2020 marquée par la chute des recettes d'exploitation, il est urgent que la CAFCLA s'équipe d'outils lui permettant de se projeter et de faire des choix sans lesquels elle verra ses réserves financières s'épuiser rapidement.

La chambre encourage la CAFCLA à accélérer le paramétrage de son nouvel outil pour le rendre utilisable et lui recommande de se doter d'une stratégie financière formalisée.

### **2. Une organisation centralisée**

Le service des finances est chargé de la préparation du budget et du suivi de son exécution. La fonction de directeur des finances n'existe pas en tant que telle. Cette fonction est assumée par le directeur général des services, qui exerce ses fonctions de directeur général à mi-temps, et par son adjointe. Consciente des faiblesses de cette organisation, la CAFCLA a engagé une procédure de recrutement d'un directeur des finances<sup>18</sup>.

Le fonctionnement de la CAFCLA est très centralisé. Les pôles ne sont pas érigés en centres dépensiers et ne disposent d'aucune autonomie de gestion. Les engagements sont signés du directeur général des services jusqu'à 20 000 euros HT et par le président au-delà de ce seuil.

Dans ces conditions, la nécessité de documenter la chaîne comptable est moins impérieuse mais il est cependant regrettable qu'aucune procédure ne soit formalisée, en dehors d'un logigramme de la commande publique. Un règlement budgétaire et financier pourrait utilement combler cette lacune et permettrait d'améliorer la fluidité de la chaîne comptable. Si, en 2018, le délai global de paiement moyen est resté sous la limite des 30 jours, il a ponctuellement dépassé ce seuil en fonctionnement comme en investissement avec un point haut à 55 jours en mars. Ces dépassements ont concerné 49 factures, avec un retard pouvant aller jusqu'à 135 jours. Pourtant, la CAFCLA n'a payé aucun intérêt moratoire en 2018, alors qu'elle y est tenue par la loi.

La chambre recommande à la CAFCLA de documenter la chaîne comptable et lui demande de payer les intérêts moratoires dus.

<sup>18</sup> Dont les fonctions seront mutualisées avec la commune de Fécamp.

### 3. L'achat public : une fonction à renforcer

La CAFCLA n'a pas de stratégie formalisée d'achat. L'établissement public n'a d'ailleurs pas établi de nomenclature permettant de regrouper les prestations susceptibles d'être proposées par les mêmes acteurs économiques, seule manière de s'assurer que les seuils sont respectés. Mais au préalable, elle doit se doter d'une procédure de recensement de ses achats.

De même, l'exécution des marchés doit faire l'objet d'une plus grande rigueur. Les marchés de travaux d'aménagement de l'aire d'accueil des gens du voyage, conclus en 2018, montrent les marges de progrès subsistant dans ce domaine. Le lot électricité a ainsi été révisé par un avenant dont le montant a entraîné une hausse du prix initial du marché de 44 % ce qui est le signe d'un défaut de préparation du contrat. Le lot plomberie a été révisé par un avenant qui n'a été signé que le 12 juillet 2018 alors que les travaux avaient été réceptionnés à la date du 25 juin 2018.

La chambre recommande en conséquence à la communauté d'agglomération de se doter d'une procédure de recensement des achats et d'une nomenclature. Selon la présidente de la CAFCLA, le déploiement en cours d'un nouveau logiciel serait de nature à répondre à cette recommandation.

## **C. La qualité de l'information financière**

### 1. L'information du public

Les modalités d'information du public ont été renforcées au cours de la période récente. Les EPCI doivent ainsi aviser le public de la mise à disposition des documents budgétaires, insérer dans une publication locale diffusée dans la commune les informations synthétiques jointes au budget et enfin publier une présentation brève et synthétique du budget primitif et du compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux.

Si l'information du public relative à la consultation des documents budgétaires est effectivement mise en œuvre, tel n'est pas le cas des deux autres. Quelques informations à caractère financier sont insérées dans le rapport d'activité, lui-même publié sur le site internet de la CAFCLA, mais cette publication ne répond pas aux obligations précitées.

### 2. L'information des élus

L'information des élus passe par un rapport unique présenté le jour du débat d'orientation budgétaire. Ce rapport, joint aux maquettes réglementaires des budgets, est à la fois un rapport d'orientation budgétaire et un rapport de présentation du compte administratif de l'année précédente.

Le contenu de ces rapports appelle plusieurs améliorations au regard des exigences des articles L. 2312-1 et R. 2312-3 du CGCT :

- ils abordent les compétences isolées dans les budgets annexes mais sous une forme très littéraire, sans données chiffrées précises, à l'exception de la dette ;
- sur la dette, le rapport se limite à présenter par budget le montant du capital restant dû mais sans indiquer pour chacun des emprunts ni le montant des intérêts payés ni le profil d'extinction. De même, la répartition de l'encours entre taux fixe et taux variable est peu précise et aucune information n'est donnée sur la répartition par prêteur, qui constitue une information importante pour apprécier les risques pris par la collectivité ;

- sur les investissements, le rapport mentionne une liste d'opérations à venir, qui est censée constituer le plan pluriannuel d'investissement de l'établissement ; les informations données manquent de précision sur le montant réel des investissements à réaliser et sur leur cadencement ;
- entre 2018 et 2019, la situation financière s'est sensiblement dégradée ; or le rapport 2020 n'aborde la question de la dégradation des équilibres que sous l'angle de la crise sanitaire, sans vraiment souligner la nature structurelle des déséquilibres financiers.

La qualité de l'information financière délivrée à l'occasion de la présentation des maquettes budgétaires présente également des lacunes. Ainsi l'annexe relative à la dette est absente du compte administratif 2018 du budget du centre de santé. De même, l'annexe relative aux provisions est incomplète dans plusieurs budgets. Enfin, l'annexe relative au « petit équilibre » est absente du compte administratif du budget des déchets ménagers.

Dès lors que l'établissement a fait le choix de ventiler son budget en budgets annexes, les informations se rapportant à chacun de ces budgets doivent figurer dans les documents desdits budgets.

La chambre constate que ces anomalies n'ont pas été corrigées en 2019 et demande à la CAFCLA de respecter ses obligations d'information du public et de compléter l'information financière des élus, comme s'y est engagé l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.

## **D. La fiabilité et la sincérité des comptes**

### **1. Le suivi des immobilisations**

La CAFCLA ne dispose pas d'inventaire physique de son patrimoine. Le suivi de ce dernier repose donc exclusivement sur son inventaire comptable. Or celui-ci manque de fiabilité. Ainsi, l'inventaire du budget principal et l'état de l'actif présentent une différence de plus de huit millions d'euros (M€). Ces écarts seraient dus à des erreurs d'écritures passées lors des transferts de compétences. Des travaux de rapprochement de l'inventaire et de l'état de l'actif doivent être engagés pour les corriger.

### **2. Les amortissements**

Les durées d'amortissement ont été définies par délibération du 6 juillet 2017, délibération qui apporte une réponse aux critiques formulées par la chambre lors du contrôle du centre aquatique<sup>19</sup>.

L'amortissement doit être pratiqué dès que le bien est mis en service. Or le compte des immobilisations corporelles en cours du budget principal (compte 231) affichait au 31 décembre 2018 un solde de plus de 5,7 M€, ce qui correspond à plus de cinq années de dépenses d'équipement. Ce ratio indique que l'établissement public reporte indûment l'amortissement d'un volume important d'immobilisations. Si ce problème est parfaitement connu et serait lié aux erreurs affectant l'inventaire, il est urgent de transférer les immobilisations achevées et de les amortir.

Par ailleurs, le solde de ce même compte du budget des bâtiments industriels ressortait à 29 660 euros en 2017 et en 2018. La stabilité de ce montant est anormale.

<sup>19</sup> La chambre avait demandé d'adopter les délibérations relatives à la durée d'amortissement des immobilisations et des biens de faible valeur enregistrés à l'actif du centre aquatique, conformément à l'article R. 2321-1 du CGCT.

Au regard de ces deux constats, il apparaît que le montant des amortissements est minoré, dans des proportions impossibles à mesurer.

### 3. Les provisions

La plupart des provisions sont inscrites au budget principal alors que certaines d'entre elles concernent un budget annexe (centre aquatique, bâtiments industriels). De plus, le total des provisions figurant au compte de gestion est différent de celui figurant au compte administratif.

Une provision de 180 000 euros a été constituée pour couvrir les désordres constatés lors de la construction du centre aquatique alors que la CAFCLA est victime de ce désordre. Par ailleurs, la CAFCLA a été engagée dans deux contentieux relatifs à la gestion des ressources humaines pour des montants de 13 500 euros et 42 000 euros mais aucune provision n'a été constituée. Le second de ces contentieux s'est d'ailleurs terminé par une condamnation de l'établissement public. Les décisions de constitution des provisions mériteraient donc d'être revues, à la lumière des exigences de l'article R. 2321-2 du CGCT.

### 4. Les engagements hors bilan

La loi prévoit que, pour l'ensemble des communes, les documents budgétaires sont assortis d'états portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements.

Une annexe spéciale recense les contrats de crédit-bail. En 2006, afin de favoriser l'implantation d'une entreprise contre la promesse de création d'emplois, la CAFCLA a acheté un ensemble immobilier pour le louer à ladite entreprise après des travaux de remise en état. Au terme de ce bail, l'entreprise devait racheter l'ensemble, déduction faite des loyers payés. Confrontée à des difficultés financières, celle-ci a souhaité repousser l'échéance de l'opération à 2013 puis à 2015, puis à 2021 après signature d'un contrat de crédit-bail. Le preneur s'est engagé à verser un loyer de l'ordre de 50 000 euros par trimestre et à racheter le solde à la fin du premier trimestre 2021, soit 57 966 euros.

Ces informations doivent figurer en annexe au compte administratif pour permettre une évaluation des risques auxquels est exposé l'établissement public. Le compte administratif du budget bâtiments industriels présente l'échéancier des loyers versés de 2015 à 2018 et indique le restant dû fin 2018, mais sans préciser les futures échéances ni le montant du solde final.

Par ailleurs, les engagements financiers reçus au titre des concessions de service public ne figurent ni au budget principal ni aux budgets annexes (centre aquatique, transport, déchets ménagers). Sont également absents les engagements donnés et reçus au titre du contrat d'agglomération 2017-2021 conclu avec le département et la région, et ceux pris et reçus au titre du contrat de ville 2015-2022, conclu avec l'État et d'autres partenaires.

Au terme de ces constats, la chambre demande à la CAFCLA de fiabiliser son inventaire comptable, ses amortissements et ses provisions et de compléter le recensement des engagements hors bilan.

## E. La situation financière

### 1. Méthodologie

L'intégration de la communauté de communes du canton de Valmont en 2017 et l'élargissement progressif des compétences ne permettent pas de comparer facilement les exercices successifs. Au surplus, en 2017, les comptes du centre aquatique ont été intégrés au budget principal de la CAFCLA puis en ont été extraits en 2018 pour constituer un budget annexe.

### 2. L'équilibre général des budgets consolidés

Longtemps favorable, la situation financière de la CAFCLA s'est rapidement dégradée après l'élargissement des compétences (2015) et du territoire (2017). L'exercice 2018 s'est ainsi terminé avec un résultat de fonctionnement consolidé tout juste à l'équilibre, tandis que l'exercice 2019 a été clôturé avec un résultat négatif de plus de 1,7 M€. L'excédent reporté a permis de couvrir ce déficit mais ces réserves se sont réduites de moitié en un seul exercice.

La situation financière est donc désormais particulièrement tendue.

**Tableau n° 1 : Le résultat de fonctionnement consolidé**

	2015	2016	2017	2018	2019	Evol. 15/19	
Recettes consolidées*	19 243 909 €	20 254 444 €	23 630 521 €	23 523 661 €	22 749 534 €	18,2 %	3 505 625 €
<i>Evol. n-1</i>		1 010 535 €	3 376 077 €	-106 860 €	-774 127 €		
Dépenses consolidées*	18 111 589 €	19 340 994 €	22 553 570 €	23 520 718 €	24 512 061 €	35,3 %	6 400 472 €
<i>Evol. n-1</i>		1 229 405 €	3 212 576 €	967 148 €	991 343 €		
Résultat de fonctionnement consolidé de l'exercice	1 132 319 €	913 449 €	1 076 951 €	2 943 €	-1 762 528 €	-255,7 %	-2 894 847 €
Report	744 815 €	1 437 375 €	2 974 948 €	3 669 800 €	3 672 743 €	393,1 %	2 927 928 €
Résultat consolidé	1 877 134 €	2 350 825 €	4 051 899 €	3 672 743 €	1 910 215 €	1,8 %	33 081 €

\* corrigées des recettes et dépenses réciproques

Source : compte de gestion

### 3. Les principaux budgets annexes sont en déséquilibre

Structurellement, les budgets des déchets ménagers, du transport et du centre aquatique sont en déséquilibre. Quand leurs comptes sont clôturés à l'équilibre ou en excédent, c'est uniquement grâce à une subvention du budget principal. Ces budgets financent pourtant des services de nature industrielle et commerciale et devraient être équilibrés sans financement de cette nature. Par exception, ces budgets peuvent être ponctuellement soutenus pour répondre à des situations strictement limitées<sup>20</sup>. Ainsi, la délibération accordant une telle subvention ne peut avoir pour objet d'assurer l'équilibre des budgets concernés, justification explicitement proscrite par la loi. La chambre demande donc à l'établissement public de mettre fin à ce type de subventions.

<sup>20</sup> CGCT, articles L. 2224-1 et suivants. La décision du conseil doit être motivée et fixer « les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent ». La loi ajoute : « En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement ».

a) Les déchets ménagers

Le budget des déchets ménagers a terminé l'année 2018 en déséquilibre de 204 195 euros, déséquilibre qui s'est fortement accentué en 2019 avec un résultat d'exploitation négatif de 548 344 euros.

Durant ces deux exercices, le chiffre d'affaires n'a cessé de baisser sous l'effet du recul des ventes de produits collectés et du produit de la redevance, alors que les dépenses restaient dynamiques. Ainsi, les dépenses de personnel ont augmenté de 138 000 euros, soit + 8,7 %, en 2019<sup>21</sup>.

Ce budget disposait de réserves mais elles ont d'ores et déjà été absorbées et n'ont pas suffi à combler le résultat du dernier exercice. La section d'investissement est également en déséquilibre de 60 000 euros, en raison des difficultés du service à imposer tous les redevables (selon la CAFCLA, la base de données des ménages n'est pas fiable), mais aussi du fait d'une grille tarifaire inadaptée (écart de prix important entre la zone urbaine Fécamp - Yport et les communes rurales).

Les données pour 2020 ne sont pas meilleures, avec la baisse d'activité des entreprises soumises à la redevance, pour lesquelles la CAFCLA avait envisagé un dégrèvement de redevance mais a dû y renoncer devant le coût de cette décision.

b) Les transports

Le service public du transport est exercé par la CAFCLA depuis 2015<sup>22</sup>.

L'équilibre des comptes est assuré par une subvention du budget principal, versée chaque année. Ainsi, l'exercice 2018 a été clôturé avec un déficit de 124 436 euros, en dépit d'une subvention de plus de 363 000 euros. De même, si l'année 2019 a été clôturée avec un excédent d'exploitation de plus de 211 000 euros, c'est grâce à une nouvelle subvention de plus de 588 000 euros.

c) Le centre aquatique

Le budget du centre aquatique est également en difficulté puisque l'exercice 2018 s'est terminé sur un déficit de plus de 200 000 euros. En 2019, ce déficit a dépassé les 250 000 euros en dépit d'une subvention de près de 1,5 M € du budget principal. Ce déséquilibre est notamment dû aux désordres dans la construction ayant conduit à la fermeture en 2019 d'une partie des équipements, qui a entraîné un recul de 55,9 % des recettes de billetterie.

Le déficit de l'exercice 2019 (14,5 % du résultat consolidé de l'exercice) vient s'ajouter à un report négatif pour atteindre un résultat cumulé déficitaire de 1,6 M€. C'est en outre un budget grevé d'une forte dette (30 % de la dette consolidée), des emprunts ayant été souscrits pour la construction du centre.

Les données de l'exercice 2020 sont inquiétantes puisque le centre a été fermé plusieurs mois durant le premier confinement et n'a pas retrouvé un fonctionnement normal. La CAFCLA n'a aucune visibilité sur ce budget dont l'équilibre paraît dans le contexte actuel hors d'atteinte.

<sup>21</sup> La hausse des dépenses de personnel survient alors que les effectifs ont baissé, passant de 27,64 ETP en 2018 à 25,64 ETP en 2019. Depuis 2015, elles ont augmenté de 6,3 % par an.

<sup>22</sup> Sur la gestion de ce service, voir le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Normandie, rendu public en juillet 2020.

#### 4. Le budget principal

Jusqu'en 2018, avec une CAF brute oscillant entre 10 et 12,5 % des produits de gestion, les comptes étaient caractérisés par un équilibre fragile. Mais en 2019, cet équilibre s'est fortement dégradé sous l'effet de la hausse des charges de gestion (+ 1 588 000 euros). Le résultat de fonctionnement de l'exercice 2019 était négatif de plus de 950 000 euros<sup>23</sup>.

Avec une capacité d'autofinancement brute négative en 2019, la situation de l'établissement public paraît inquiétante. L'équilibre des comptes est assuré par des réserves importantes (4,7 M€ en fonctionnement au début 2019) mais qui seront rapidement épuisées si le résultat de gestion ne se rétablit pas.

##### a) Les dépenses de fonctionnement

La dégradation de l'équilibre du budget principal est en partie due à l'augmentation des charges de gestion courante de plus de 1 M€ entre 2018 et 2019. Cette augmentation a une triple origine : les charges à caractère général (contrats de prestation, honoraires, études et recherches), les subventions aux budgets annexes et les contributions aux organismes de regroupement et au service d'incendie et de secours.

L'évolution des dépenses de personnel explique également cette dégradation. Appréhendées globalement, ces charges n'ont cessé d'augmenter (8,5 M€ en 2019 contre 7 M€ en 2017). En 2019, elles ont à nouveau augmenté de 6,7 % avec des variations très contrastées laissant à penser que l'imputation de ces dépenses n'obéit pas aux mêmes logiques d'un exercice à l'autre. En tout état de cause, dans un contexte de stabilité des ressources, ces hausses ne sont pas supportables. Pour le seul budget principal, les dépenses de personnel restent dynamiques, trois ans après la fusion, avec une hausse de 6,9 % en 2019 après une baisse apparente de 6,3 % l'année précédente, en réalité due au transfert des rémunérations du centre aquatique au budget annexe. Pour le budget des déchets ménagers, elles connaissent une hausse de 8,7 %.

Les causes de ces variations sont analysées dans le chapitre consacré à la gestion des ressources humaines.

##### b) Les recettes de fonctionnement

Les communautés d'agglomération sont des EPCI à fiscalité propre, principalement financées par le produit de la cotisation économique territoriale (CET), complété par une fiscalité additionnelle.

La CET, constituée de deux parts, la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la contribution sur la valeur ajoutée (CVAE), ne représentait en 2019 que 38,4 % des ressources fiscales propres de la CAFCLA. Corrigé du montant du fonds national de garantie des ressources (FNGIR), soit - 703 616 euros, le produit de la fiscalité professionnelle n'a représenté que 30,2 % des ressources fiscales propres. Les ressources de la CAFCLA sont donc majoritairement tirées des impôts payés par les ménages (taxe d'habitation, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe de séjour) et peu dépendantes de l'activité économique. En 2019, le produit de ces trois taxes a représenté 51,5 % des ressources fiscales propres de la CAFCLA.

L'autonomie fiscale de la CAFCLA s'est renforcée depuis la fusion. Les recettes fiscales propres représentent désormais 71 % des produits de gestion contre 63 % avant celle-ci.

<sup>23</sup> Cf. annexe 2.

La fusion de 2017 devait conduire à une harmonisation des taux. Ceux de la communauté de communes du canton de Valmont étaient supérieurs à ceux de la communauté d'agglomération de Fécamp. Pour ne pas alourdir la fiscalité des ménages de l'agglomération fécamoise, la CAFCLA a décidé d'aligner les nouveaux taux sur les plus faibles, avec une période de lissage de douze ans. Les taux baissent donc progressivement pour les ménages de l'ex-communauté de communes du canton de Valmont jusqu'à ce qu'ils aient atteint les taux de référence. La démarche inverse a prévalu pour la taxe sur les surfaces commerciales.

Les recettes fiscales totales (après ajout des compensations fiscales) sont en hausse de 350 000 euros depuis la fusion (2017-2019) et de 5,5 % en 2019. Mais à périmètre constant, c'est-à-dire hors taxe sur les déchets ménagers et taxe de séjour, les impôts locaux nets des restitutions ne progressent quasiment pas entre 2017 et 2019 (7,47 M€ et 7,55 M€).

En tout état de cause, les marges de manœuvre de l'établissement public sont réduites. D'une part, la faiblesse du potentiel fiscal (225,5 euros par habitant en 2019 contre 401 euros pour les EPCI de même catégorie) constitue un obstacle à la hausse des taux. Ceci explique que les taux adoptés par la CAFCLA soient éloignés des taux moyens des groupements à fiscalité propre<sup>24</sup>. La faible croissance des bases n'a pas permis de compenser cette politique fiscale de gel des taux.

D'autre part, la CAFCLA est entravée par le montant des produits fiscaux reversés aux communes. En 2018 et 2019, elle a reversé environ 2,5 M€ aux communes du groupement et près de 3 M€ après prise en compte des reversements nationaux, soit 34 % des produits fiscaux encaissés en 2018 et 30 % en 2019. Cette situation tient au fait que les compétences attribuées à la CAFCLA étaient exercées de manière limitée par les communes ou exercées par un faible nombre d'entre elles, comme le transport par exemple. À l'échelle du territoire, tous produits fiscaux pris en compte, la part de la fiscalité conservée par le groupement est inférieure à 15 % de la fiscalité levée par le bloc communal.

La faiblesse des recettes fiscales n'est pas compensée par les dotations de l'État. Lors du passage au statut d'agglomération en 2015, la CAFCLA a bénéficié d'un bonus de dotation globale de fonctionnement (DGF) de 472 534 euros. Mais en 2017, la fusion ne s'est pas traduite par un nouveau bonus. Au contraire, dès lors que l'on ajoute la part perçue par la communauté de communes du canton de Valmont, la DGF a baissé de près de 73 000 euros. De 2017 à 2020, cette ressource s'est réduite de 186 000 euros (- 1,8 % par an). Cette baisse s'explique notamment par un coefficient d'intégration fiscale inférieur à celui de la strate : 0,32 en 2019 contre 0,36.

## **F. La capacité d'autofinancement**

En 2015, la capacité d'autofinancement (CAF) brute de la communauté de communes de Valmont était négative de 60 675 euros. Elle était positive de 134 950 euros en 2016, soit 4,6 % des recettes de fonctionnement. Pour ces deux exercices, la CAF de la CAFCLA représentait 12,5 % des recettes de fonctionnement en 2015 et 11,2 % en 2016. La fusion a donc eu pour effet de fragiliser les équilibres de la nouvelle communauté d'agglomération.

En 2019, la CAF brute et la CAF nette sont négatives pour trois des budgets, dont le budget principal. Cette situation n'est pas tenable, même à court terme.

Jusqu'à-là, aucun plan de retour à l'équilibre n'a été adopté par la CAFCLA. Différentes solutions sont à l'étude pour tenter de contenir le déficit des années à venir. La CAFCLA a néanmoins décidé d'harmoniser le financement de la compétence en matière de

<sup>24</sup> 9,13 % pour la taxe d'habitation ; 3,22 % taxe foncière sur les propriétés bâties ; 11,75 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties et 26,09 % pour la cotisation foncière des entreprises.

déchets ménagers et d'opter pour une généralisation de la TEOM<sup>25</sup>. La délibération d'harmonisation n'est pas motivée mais la principale raison de cette décision tient à la facilité de collecte de la taxe (couplée à la TH et collectée par l'État) et à un évitement moins aisé de la part des redevables.

Enfin, le gouvernement a prévu des aides aux collectivités et EPCI qui auraient perdu des recettes d'exploitation du fait de la crise sanitaire<sup>26</sup> mais les conditions de ces aides sont assez restrictives : calculées à partir des recettes 2019, et après un abattement de 21 %.

Les voies du redressement financier de l'agglomération restent donc à tracer.

## **G. L'investissement**

La CAFCLA n'a pas adopté de plan pluriannuel d'investissement<sup>27</sup>. Le rapport présenté lors du débat d'orientation budgétaire contient une liste prévisionnelle des investissements à réaliser dans les trois années à venir, sans précision sur le cadencement des investissements. Il contient néanmoins des recettes prévisionnelles attachées à chaque opération, mais sans préciser l'identité du financeur.

Établi de manière empirique, ce document apparaît trop approximatif pour servir d'outil de pilotage des investissements. Au surplus, aucun lien n'est fait entre ces projets et les opérations d'équipement présentées en annexe au compte administratif, liens qui permettraient aux élus de mieux suivre la mise en œuvre de ce programme.

La CAFCLA est consciente qu'elle doit se professionnaliser dans ce domaine. Ainsi, sur le patrimoine, elle indique qu'elle envisage de se doter d'un schéma directeur immobilier, sans en préciser l'échéance.

Avec 1,8 M€ en 2018 et 2019, les dépenses d'équipement sont stables mais d'un montant relativement modeste et en tout état de cause très inférieur au montant à mobiliser pour réaliser les nombreuses opérations annoncées dans le rapport d'orientation budgétaire. Au budget principal, les dépenses engagées pour la conception et l'actualisation des documents d'urbanisme et celles engagées pour les études représentent une part prépondérante. S'y ajoutent des subventions d'équipement qui, par définition, ne profitent pas au patrimoine de l'établissement.

La réalisation des opérations prévues pour les années futures dépendra des moyens financiers que la CAFCLA sera en mesure de mobiliser mais aussi de sa capacité à accompagner efficacement les opérations les plus importantes. À cet égard, elle n'a pas été en mesure de produire l'état d'avancement de la mise en œuvre des travaux inscrits à l'agenda d'accessibilité des locaux qui devaient être achevés avant 2019, ce qui semble indiquer que les équipes techniques ne sont pas correctement dimensionnées.

La chambre recommande à l'établissement public de se doter d'un plan pluriannuel d'investissement et d'adopter une démarche de planification des investissements plus rigoureuse.

<sup>25</sup> Harmonisation obligatoire dans les cinq années suivant la fusion. Ce délai a été porté à sept ans par la loi de finances pour 2021.

<sup>26</sup> Loi de finances rectificative n° 2020-935 du 30 juillet 2020, article 21.

<sup>27</sup> Un plan pluriannuel est un outil d'aide à la décision. Il doit offrir aux élus une vision quasi exhaustive des opérations à réaliser à court et moyen terme. Les données qu'il contient, en dépenses et en recettes, doivent être suffisamment complètes et fiables pour permettre d'opérer les arbitrages en toute connaissance de cause. Pour cela, l'évaluation des opérations doit non seulement porter sur les coûts d'investissement mais également sur les coûts futurs de fonctionnement des équipements. Enfin, en toute logique, ce plan doit être examiné et adopté par l'assemblée délibérante, seule compétente pour décider des investissements à réaliser.

## H. L'endettement

Le principal objectif stratégique de l'établissement, exprimé dans le rapport d'orientation budgétaire, est de contenir son ratio de désendettement à un niveau inférieur à dix ans.

La dette consolidée au 31 décembre 2019 était principalement répartie entre le budget principal (3,9 M€, soit 30 % de l'encours), le budget centre aquatique (3,9 M€), le budget bâtiments industriels (2,1 M€), le budget déchets ménagers (0,9 M€) et le budget action économique (0,3 M€). Les budgets annexes les plus endettés que sont le budget du centre aquatique et celui des bâtiments industriels sont largement financés par le budget principal.

Le niveau global d'endettement reste objectivement faible (300 euros par habitant) mais insoutenable compte tenu de la dégradation de la CAF. Rapporté à la CAF consolidée, le ratio de désendettement était de 147 ans fin 2019.

Tableau n° 2 : La dette consolidée

	2017	2018	2019	évol 17 / 19
Encours de la dette agrégée	12 813 380 €	12 649 586 €	12 199 083 €	-4,8 %
- Dettes réciproques	103 839 €	0 €	0 €	
= Encours de la dette consolidée (tous budgets)	12 709 541 €	12 649 586 €	12 199 083 €	-4,0 %
/ CAF brute consolidée tous budgets	2 642 342 €	1 620 710 €	82 727 €	
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	4,81	7,8	147,46	
Intérêts des emprunts et dettes	453 046 €	408 617 €	366 397 €	
/ Encours de la dette consolidée	12 709 541 €	12 649 586 €	12 199 083 €	-4,0 %
= Taux apparent de la dette consolidée (tous budgets)	3,6 %	3,2 %	3,0 %	

source : compte de gestion

Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, l'encours de dette était réparti entre sept prêteurs. Quatre prêteurs détenaient 85 % de l'encours : 26,9 % pour Dexia, 24,3 % pour CACIB crédit agricole, 18,6 % pour la Caisse d'épargne et 16,7 % pour le crédit agricole.

L'encours reposait sur 46 contrats différents, pour l'essentiel à taux fixe (96 % de l'encours fin 2019). Alors que fin 2019, le taux apparent de la dette ressortait à 3 %<sup>28</sup>, la CAFCLA n'a pas le projet de renégocier une partie de son encours. Elle détient pourtant des contrats à longue maturité (18 ont une échéance supérieure à 2025 et 7 à 2029<sup>29</sup>) et à taux fixe supérieur à 4 %, notamment sur le centre aquatique, alors que les trois plus récents emprunts ont été conclus à des taux très inférieurs : 0,76 % sur dix ans, 1,16 % sur douze ans.

La chambre recommande à l'établissement de renégocier une partie de sa dette, ce qui, de plus, facilitera son suivi.

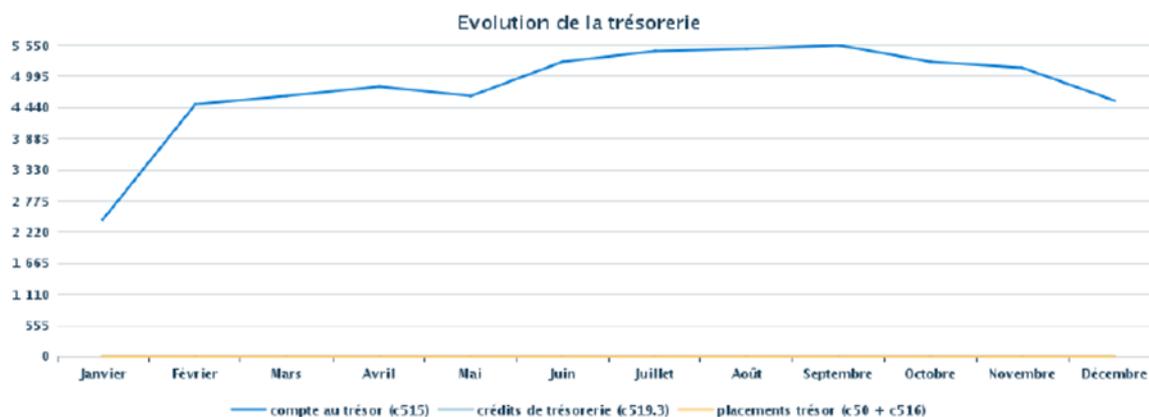
## I. Le fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement et la trésorerie atteignent des niveaux supérieurs à 4,5 M€. En 2019, le niveau mensuel de la trésorerie oscille entre 4,4 M€ et 5,5 M€, janvier excepté, ce qui est révélateur d'une gestion non optimisée de la trésorerie.

<sup>28</sup> Rapport entre le montant des intérêts payés dans l'année et le montant du capital restant dû.

<sup>29</sup> Sans compter les trois conclus en 2018 et 2019.

Graphique n° 1 : La trésorerie 2019 (en milliers d'euros)



Source : comptable public

La chambre recommande à l'établissement de corrélérer son endettement avec le niveau de sa trésorerie.

## J. L'impact financier du développement de l'intercommunalité

Schématiquement, l'approfondissement de l'intercommunalité doit se traduire par une plus grande efficacité des services publics et donc par une modération de la dépense publique et des prélèvements fiscaux, le tout apprécié à l'échelle du territoire en agglomérant les données communales à celles de l'agglomération. L'approfondissement de l'intercommunalité doit également se traduire par un renforcement de la solidarité s'appuyant sur un pacte financier et fiscal.

Entre 2017 et 2019, le produit de la fiscalité a augmenté de 3,4 %, en partie sous l'effet de la hausse des bases (1 % par an en vertu de la loi de finances).

Tableau n° 3 : L'évolution de la fiscalité à l'échelle de l'agglomération

	2017	2018	2019	Evol. 17 / 19	
Fiscalité levée par les communes	17 878 469 €	18 235 011 €	18 722 531 €	4,7%	844 062 €
Fiscalité levée par le groupement	6 783 306 €	6 651 866 €	6 780 001 €	0,0%	-3 305 €
Total communes + groupement	24 661 775 €	24 886 877 €	25 502 531 €	3,4%	840 756 €

Source : comptes de gestion

L'endettement a suivi une orientation similaire.

Tableau n° 4 : L'endettement du bloc communal

	2017	2018	2019	Evol. 17 / 19	
Charge d'intérêts consolidée	908 246 €	632 124 €	611 689 €	-32,7 %	-296 557 €
Encours de dette consolidé au 31 décembre	36 589 458 €	31 920 164 €	32 772 266 €	-10,4 %	-3 817 192 €
CAF brute consolidée	5 605 605 €	5 287 478 €	3 978 645 €	-29,0 %	-1 626 961 €
Taux d'intérêt apparent	2,5 %	2,0 %	1,9 %		
Capacité de désendettement (années)	6,5	6,0	8,2		

Source : comptes de gestion

Le développement de l'intercommunalité n'a pas permis de réduire les écarts de richesse, qui peuvent être approchés à partir de deux indicateurs :

- l'excédent brut de fonctionnement se situe en moyenne à 131 euros par habitant, pour une médiane à 105 euros ; les résultats des communes sont très dispersés ; ils s'échelonnent de - 18 euros / hab. pour Sainte-Hélène-Bondeville à 360 euros / hab. pour Ancretteville-sur-Mer ; les sept communes de plus de 1 000 habitants présentent également des résultats hétérogènes : 53 euros / hab. pour Sassetot-le-Mauconduit ; 218 euros pour Saint-Léonard ;
- l'endettement par habitant se situe en moyenne à 339 euros pour une médiane à 262 euros : les résultats s'échelonnent de 0 euro pour cinq communes (moins de 500 habitants) à un endettement supérieur à 1 000 euros pour deux communes : Contremoulins (170 habitants) avec 1 012 euros et Fécamp avec 1 143 euros<sup>30</sup>.

Afin de réduire les disparités de charges et de recettes entre les communes membres, les communautés d'agglomération sont tenues de conclure un pacte de solidarité dans l'année qui suit la signature du contrat de ville<sup>31</sup>. Ce pacte doit par exemple permettre de prendre en compte les charges de centralité, mais également de corriger les déséquilibres liés à la pauvreté. En recettes, le pacte doit permettre de mieux partager les ressources d'un territoire, par exemple lorsque celles-ci sont localisées sur un périmètre réduit. Ce pacte doit « *tenir compte des efforts de mutualisation des recettes et des charges déjà engagés ou envisagés à l'occasion des transferts de compétences, des règles d'évolution des attributions de compensation, des politiques communautaires poursuivies au moyen des fonds de concours ou de la dotation de solidarité communautaire ainsi que des critères retenus par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour répartir, le cas échéant, les prélèvements ou reversements au titre du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales.* »

La CAFCLA est signataire d'un contrat de ville depuis 2015 mais n'a encore conclu aucun pacte financier et fiscal, même si une étude préalable conduite en 2017 a été présentée au conseil communautaire.

L'absence de pacte financier et fiscal constitue une anomalie au regard de l'ancienneté du contrat de ville. Elle tient au fait que la CAFCLA a prioritairement cherché à harmoniser ses compétences, ce qui n'a été fait qu'en début d'année 2019. Désormais, compte tenu de la situation financière dégradée de l'agglomération, il lui appartient d'accélérer la mise au point de ce pacte. Selon l'ordonnateur, ce pacte pourrait être adopté en 2021.

Les EPCI signataires d'un contrat de ville et n'ayant pas conclu de pacte financier et fiscal sont tenus d'instituer une dotation de solidarité communautaire (DSC). Le montant total de la DSC doit être réparti en tenant compte des critères fixés par la loi et des critères adoptés par l'assemblée délibérante.

Une DSC a été instituée par la communauté d'agglomération de Fécamp avant la fusion de 2017, ainsi que par la communauté de communes du canton de Valmont, mais celle-ci a décidé de la supprimer en 2015 et, en contrepartie, de prendre à sa charge les frais de gestion du service du droit des sols. Après 2017, le financement du service du droit des sols devait être harmonisé et, par ricochet, les montants de DSC à verser aux communes. C'est finalement ce mécanisme qui a été retenu et étendu en 2019 aux 13 communes de l'ancienne communauté d'agglomération de Fécamp. Le montant de la DSC 2018 qui leur était versé a été réduit du coût

<sup>30</sup> Source : DGFIP « comptes individuels des collectivités » (<https://ww.impot.gouv.fr/cll>).

<sup>31</sup> CGCT, article L. 5211-28-4 III.

du service d'instruction du droit des sols. Le solde (positif ou négatif) a été intégré à l'attribution de compensation (AC).

Pour intégrer le solde de DSC à l'AC, la CAFCLA s'est appuyée sur le CGCT qui prévoit que « le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision peuvent être fixés librement par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres intéressées, en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges. »

Depuis que son montant résiduel a été intégré à l'AC, la CAFCLA ne verse plus de DSC. Or, étant signataire d'un contrat de ville et n'ayant pas conclu de pacte financier et fiscal avec ses communes, elle doit verser une DSC.

Pour mémoire, une DSC présente au moins les caractéristiques suivantes :

- son montant global doit être au moins équivalent à la moitié de la différence entre le produit des impositions professionnelles des exercices n et n-1 ;
- le contrat de ville ne concerne que Fécamp, une DSC doit donc lui être versée mais le CGCT ne dit pas qu'elle doit bénéficier de toute l'enveloppe. Au contraire, le montant est librement réparti entre les communes selon des critères qui tiennent compte majoritairement des écarts de revenus et du potentiel financier ou fiscal (article L. 5211-28-4, II du CGCT). Or ces critères n'ont pas été délibérés au cours de la période sous revue, le montant nominal de la DSC ayant été reconduit chaque année jusqu'en 2018.

**Tableau n° 5 : le montant minimum de DSC**

	2015	2016	2017	2018	2019
CFE	1 611 965 €	1 689 466 €	1 926 107 €	1 965 948 €	1 927 357 €
CVAE	1 036 621 €	1 165 434 €	1 193 003 €	1 262 159 €	1 314 360 €
IFER	80 559 €	84 562 €	110 194 €	115 893 €	115 306 €
Taxe add TFPNB	2 126 199 €	2 222 515 €	3 176 032 €	2 984 813 €	3 051 578 €
TOTAL	4 855 344 €	5 161 977 €	6 405 336 €	6 328 813 €	6 408 601 €
DSC minimum	153 317 €				
	621 680 €				
	-38 262 €				
	39 894 €				

Source : CAFCLA et CRC

La chambre demande à la CAFCLA de conclure un pacte financier et fiscal et, en l'absence de celui-ci, de mettre en place une DSC.

#### IV. LES RESSOURCES HUMAINES

##### A. L'organisation des ressources humaines

Le service des ressources humaines est directement rattaché au directeur général des services, qui fait office de directeur des ressources humaines. Le service est composé de quatre agents (trois en 2015) encadrés par un rédacteur territorial, responsable du service. Tous les actes de gestion des agents de la CAFCLA sont préparés par le service. Avec un effectif de 246 personnes physiques, chaque agent suit donc 61 dossiers individuels (56 en 2015).

Le pilotage de l'effectif s'opère essentiellement par la masse salariale. Ainsi, la liste des emplois, établie par délibération du 24 janvier 2017 en application de l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, dresse, par filière, non pas la liste des emplois mais la liste des grades. Le service a été notamment dans l'incapacité d'expliquer et de chiffrer les évolutions des effectifs et des rémunérations d'une année sur l'autre. Des erreurs d'imputation comptable ont été identifiées (régime indemnitaire, chèques-déjeuners, etc.) et expliqueraient certaines variations. Ces erreurs n'ont été régularisées qu'en 2019. De même, le suivi des mises à disposition et leur remboursement sont lacunaires, ainsi que le suivi des congés et des heures supplémentaires ou l'attribution de la nouvelle bonification indiciaire. Les éléments apportés en réponse aux observations provisoires ne sont pas de nature à infirmer ces constats.

Le service paraît insuffisamment armé pour faire face à des charges de gestion croissantes, en volume et en complexité.

La chambre demande à la communauté de communes d'établir la liste des emplois conformément à l'article 34 de la loi du 26 janvier 1984.

## B. Les effectifs

### 1. Des effectifs en constante augmentation

La fusion s'est accompagnée de transferts de personnels : quatorze agents venant de la communauté de communes du canton de Valmont<sup>32</sup>, onze agents du centre intercommunal d'action sociale du canton de Valmont<sup>33</sup>, quinze agents du syndicat mixte de Fécamp-Valmont<sup>34</sup>.

**Tableau n° 6 : L'évolution des ETP sur postes permanents et des ETP pondérés<sup>35</sup>**

	2015	2016	2017	2018	Evolution 15/18	
ETP	122,0	119,3	142,3	160,1	31,3 %	38,2
évol / n-1		-2,7	23,0	17,8		
ETP pondérés	158,7	167,5	206,3	222,8	40,4 %	64,2
évol / n-1		8,8	38,7	16,6		
Ecart ETP / ETP pondérés	36,7	48,2	64,0	62,7		

Source : CAFCLA

L'analyse des équivalents temps plein pondérés<sup>36</sup>, c'est-à-dire la traduction du nombre d'heures rémunérées (heures normales et heures supplémentaires) en ETP, prend en compte les contractuels sur emplois non permanents. Ce chiffre permet d'évaluer la véritable force de travail dont dispose la CAFCLA sur l'année entière et non à l'instant T. En 2018, la CAFCLA disposait de 222,8 ETP, en hausse de 16,6 unités par rapport à 2017 et de 64,2 par rapport à 2015.

L'écart entre les ETP et les ETP pondérés (62,7 ETP en 2018) illustre les limites du suivi des effectifs tel qu'il est pratiqué actuellement par la CAFCLA.

<sup>32</sup> Intégrés aux services des déchets ménagers, de l'administration générale, de la direction et de la bibliothèque.

<sup>33</sup> Intégrés dans divers services, notamment le portage de repas, la crèche, l'accueil de loisirs sans hébergement jeunes, le chantier d'insertion et le relais assistante maternelle intercommunal.

<sup>34</sup> Mis à la disposition du syndicat mixte par la CAFCLA, ils ont été réintégrés sans changement d'emploi, à l'exception d'un agent démissionnaire.

<sup>35</sup> Comprend le budget général, le centre aquatique, les ordures ménagères, le centre de santé et le transport.

<sup>36</sup> Les ETP pondérés sont calculés à partir du nombre total d'heures de travail payées dans l'année (tout type d'heures) divisé par 1 607 (durée légale de travail).

## 2. La mutualisation des services

Un mouvement de mutualisation des services a été engagé dès 2015 avec l'adoption d'un schéma de mutualisation. Depuis, l'emploi de directeur général des services a été mutualisé avec la commune de Fécamp.

La mutualisation porte aujourd'hui sur :

- le service informatique de la commune de Fécamp, mis à la disposition de la CAFCLA dans le cadre d'une convention de services partagés, depuis janvier 2015 ;
- le service pour l'instruction du droit des sols de la CAFCLA prestataire de services pour les communes de l'agglomération (et pour d'autres communes extérieures), depuis juin 2015 ; il est composé d'agents de la commune de Fécamp mis à disposition et d'agents de l'agglomération ;
- le service des déchets ménagers, mutualisé avec la communauté de communes campagne de Caux, depuis janvier 2016 ;
- le service de gestion de l'aire d'accueil des gens du voyage, renforcé par des agents de la commune de Fécamp, mis à disposition depuis septembre 2017,
- le service de restauration des centres de loisirs, renforcé par des agents de la commune de Fécamp, mis à disposition depuis septembre 2017.

La mutualisation concerne donc principalement la commune de Fécamp et porte sur un faible champ des compétences exercées par la CAFCLA. En outre, la mutualisation de l'emploi de directeur général des services paraît devoir être réexaminée rapidement car un mi-temps, tant à la commune qu'à l'agglomération, paraît incompatible avec les charges de cette fonction, à moins d'évoluer vers la mise en place de services communs ou de renforcer de façon sensible l'équipe de direction.

Les modalités de mise à disposition des agents du service d'instruction du droit des sols, vérifiées lors du contrôle, sont affectées de nombreuses lacunes au regard des dispositions du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 :

- l'accord préalable de l'agent est obligatoire mais il n'est formalisé qu'*a posteriori*, parfois avec un retard de plusieurs années ;
- la plupart des arrêtés sont pris *a posteriori*, parfois plusieurs années après la mise à disposition effective de l'agent ;
- de nombreux arrêtés ne sont pas signés par la collectivité de départ ;
- six arrêtés ne précisent pas la quotité de travail concernée, mention pourtant obligatoire.

Au total, 85 % des dossiers des agents de ce service examinés par la chambre ne sont pas conformes à la réglementation.

La chambre demande à la CAFCLA de respecter les conditions légales de mise à disposition.

## C. **La masse salariale**

Les dépenses de personnel sont particulièrement dynamiques. En 2017, année de la fusion, le total des rémunérations a progressé de 26,5 % puis de 12,6 % en 2018 et enfin de 6,7 % en 2019. En trois ans, les rémunérations toutes charges comprises ont augmenté de

2,9 M€. L'établissement public n'a pas été en mesure d'expliquer ces variations, trop importantes et erratiques pour être cohérentes, notamment avec la variation des ETP pondérés. Il a cependant reconnu des erreurs d'imputation comptable, notamment à propos des dépenses des chèques déjeuner.

Les évolutions du seul budget principal sont encore moins compréhensibles. Ainsi, la CAFCLA n'a pas pu expliquer pourquoi le compte « *traitement indiciaire* » avait baissé entre 2017 et 2018 alors que le régime indemnitaire augmentait de 233 000 euros, variations que l'enregistrement des rémunérations du centre aquatique dans un budget annexe ne suffisent à expliquer.

**Tableau n° 7 : L'évolution des dépenses de personnel (budget principal)**

	2015	2016	2017	2018	Evol. 17/18		2019
Salaires	2 678 457 €	2 739 425 €	3 490 647 €	3 258 643 €	-7,1 %	-232 004 €	3 579 647 €
Traitement indiciaire	2 287 652 €	2 321 060 €	3 237 012 €	2 928 289 €	-10,5 %	-308 724 €	2 996 512 €
+ Régime indemnitaire et HS	356 972 €	387 208 €	304 092 €	533 058 €	43,0 %	228 966 €	660 195 €
- Atténuations de charges	50 084 €	22 373 €	158 911 €	221 482 €	28,3 %	62 570 €	83 627 €
Charges sociales	1 145 846 €	1 166 405 €	1 534 696 €	1 448 739 €	-5,9 %	-85 957 €	1 594 828 €
Impôts et taxes	66 566 €	64 366 €	86 396 €	81 975 €	-5,4 %	-4 421 €	83 655 €
Autres charges	89 275 €	88 719 €	99 389 €	105 167 €	5,5 %	5 778 €	8 303 €
Personnel externe	70 507 €	130 022 €	135 754 €	117 065 €	-16,0 %	-18 689 €	91 097 €
<b>TOTAL charges de personnel</b>	<b>4 050 651 €</b>	<b>4 188 937 €</b>	<b>5 346 882 €</b>	<b>5 011 589 €</b>	<b>-6,7 %</b>	<b>-335 293 €</b>	<b>5 357 530 €</b>
Rbt MAD	-584 711 €	-546 926 €	0 €	-62 745 €	100,0 %	-62 745 €	-301 465 €
<b>TOTAL charges de personnel</b>	<b>3 465 940 €</b>	<b>3 642 011 €</b>	<b>5 346 882 €</b>	<b>4 948 844 €</b>	<b>-8,0 %</b>	<b>-398 038 €</b>	<b>5 056 065 €</b>

Source : compte de gestion

La hausse des dépenses de personnel trouve une partie de son origine dans l'évolution du régime indemnitaire dont le bénéfice a été étendu aux ex-agents de la communauté de communes du canton de Valmont, et par la mise en place du RIFSEEP<sup>37</sup>. Selon les comptes de l'organisme, le coût du régime a augmenté de plus de 375 000 euros (48 %) entre 2017 et 2018. Sa progression s'est poursuivie en 2019 avec une hausse de 170 000 euros. En moyenne, cette dernière année, chaque agent recevait 4 846 euros au titre de ses indemnités, contre 3 806 euros en 2015.

Ces constats confirment les difficultés de l'établissement à maîtriser ses dépenses de personnel et à les anticiper. La chambre lui recommande en particulier de fiabiliser ses imputations comptables pour mieux suivre ses dépenses de rémunération.

## D. Le régime indemnitaire

L'établissement public a réformé son régime indemnitaire en décembre 2016 en généralisant progressivement le RIFSEEP. Aujourd'hui, tous les agents de la CAFCLA en bénéficient, y compris les contractuels de droit public.

La cotation des emplois qui accompagne le RIFSEEP n'appelle pas d'observation.

En vertu de la règle du non-cumul, le RIFSEEP a vocation à se substituer à toutes les indemnités existantes, à l'exception de celles prévues par les textes<sup>38</sup>. La CAFCLA a

<sup>37</sup> RIFSEEP : régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

<sup>38</sup> Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, article 5 ; arrêté du ministre de la décentralisation et de la fonction publique du 27 août 2015.

effectivement mis fin à certaines indemnités telles que la prime de fin d'année ou la prime d'assiduité.

À l'inverse, la prime de responsabilité a été maintenue alors qu'elle ne figure pas dans la liste des exceptions autorisées. La chambre demande donc à la CAFCLA de mettre fin au versement de cette prime.

## **E. Le temps de travail**

### **1. L'organisation du travail**

Le protocole relatif au temps de travail, adopté en décembre 2017, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et s'applique à tous les salariés de la CAFCLA, y compris à ceux du centre aquatique. Seuls les contractuels vacataires en sont exclus.

La durée de référence du travail effectif est fixée à 35 heures par semaine et 7 heures par jour. Huit cycles de travail différents coexistent. Certains services (espaces verts, déchets et déchetteries, centre aquatique) ont été autorisés à travailler selon des cycles saisonniers.

Ce protocole comporte des particularités :

- les heures effectuées le dimanche sont comptées double. Cette disposition, héritée du régime de travail des maîtres-nageurs, a été généralisée à l'ensemble du personnel<sup>39</sup>. Les effets de cette mesure, censée réduire le recours aux heures supplémentaires, restent à évaluer ;
- les salariés bénéficient de jours supplémentaires de congés : jours supplémentaires annuels pour ancienneté<sup>40</sup> ; jours supplémentaires lors du départ en retraite<sup>41</sup>. Ces jours supplémentaires ont représenté approximativement 1,5 jour par an et par salarié.

Les salariés bénéficient également de deux demi-journées supplémentaires accordées en fin d'année sur la base d'une décision annuelle du président, prise après avis du comité technique. Cette décision déroge au règlement des congés alors que celui-ci n'ouvre pas de possibilité de dérogation. Cette situation génère un surcoût annuel qui peut être estimé à 164 961 euros<sup>42</sup>.

Le temps de travail est donc inférieur à la norme légale de 1 607 heures par an par salarié, d'autant que les jours de fractionnement sont accordés systématiquement, sans vérification des droits des intéressés. En réalité, la CAFCLA n'est pas en mesure de s'assurer que le temps de travail de ses salariés est conforme à la durée légale car elle n'a aucun outil pour décompter le temps effectivement réalisé.

Cette organisation du travail se traduit notamment par une augmentation des jours de congé épargnés. Au 31 décembre 2019, 137 agents avaient ouvert un compte épargne-temps pour 2 878 jours épargnés, contre 118 agents pour 2 122 épargnés en 2017.

### **2. Les heures supplémentaires**

En vertu du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, l'octroi d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) est subordonné à la réalisation effective desdites heures, dont

<sup>39</sup> De cette façon, la CAFCLA a répondu à la critique formulée par la chambre lors du contrôle du centre aquatique, relative au fait que cette disposition n'avait pas été adoptée par l'assemblée délibérante.

<sup>40</sup> Une demi-journée par tranche de cinq ans de présence dans la fonction publique, soit 921,5 jours accordés entre 2015 et 2019.

<sup>41</sup> Une journée par tranche de trois ans de présence dans la fonction publique, soit 123 jours accordés entre 2015 et 2019.

<sup>42</sup> Coût moyen journalier x 160 ETP.

le décompte doit être automatisé. En outre, le volume mensuel d'heures supplémentaires est plafonné à 25 heures par agent, sauf décision contraire de l'organe délibérant. Ce contingent comprend les heures effectuées le dimanche, les jours fériés ou de nuit, que ces heures soient ensuite récupérées ou indemnisées.

La CAFCLA ne dispose pas d'un système de décompte automatisé du temps de travail. De plus, le protocole relatif au temps de travail prévoit que seules les heures supplémentaires rémunérées entrent dans le contingent des 25 heures et en exclut les heures récupérées. Le volume de ces dernières est d'ailleurs inconnu du service des ressources humaines, qui ne connaît que les heures rémunérées. La chambre n'a donc pas été en mesure de vérifier le respect du contingent mensuel des heures supplémentaires. Les relevés des heures supplémentaires payées montrent toutefois que certains agents dépassent ledit contingent alors que le dépassement n'a pas été autorisé par le conseil communautaire.

La chambre demande donc à la CAFCLA, comme s'y est engagée la présidente en exercice, de s'équiper d'un système de décompte automatisé du temps de travail qui lui permettra de mieux suivre le temps de travail de ses agents et de respecter les dispositions applicables aux heures supplémentaires.

### 3. L'absence au travail

Avec 19,7 jours d'absence par agent, l'absentéisme pour maladie et accident du travail est en baisse par rapport à 2016 et se situe à un niveau comparable à celui des établissements publics intercommunaux de même taille<sup>43</sup>. Il demeure néanmoins élevé puisqu'en 2018, l'absentéisme a représenté un coût de plus de 280 000 euros, soit l'équivalent de plus de 13 ETP.

L'établissement a récemment adopté différents outils de prévention qui devraient contribuer à réduire cet absentéisme.

## **F. La formation**

### 1. Une démarche à structurer

La loi n° 84-84-594 du 12 juillet 1984 rend obligatoire l'adoption d'un plan de formation contenant, au moins, les actions de formation relatives à la formation d'intégration et de professionnalisation, définie par les statuts particuliers, la formation de perfectionnement, dispensée en cours de carrière et la formation de préparation aux concours et examens professionnels. En outre, un plan de formation permet de structurer le projet de formation de la collectivité en articulant les demandes des agents avec le besoin des services.

Le plan de formation de la CAFCLA s'apparente plus à un catalogue qu'à un plan stratégique susceptible de répondre aux besoins de l'établissement et à ceux de ses agents. Il regroupe les formations délivrées par le CNFPT, soit 60 % du budget annuel de formation. Les formations organisées ponctuellement par d'autres opérateurs n'y figurent pas.

### 2. Un réel effort de formation

En 2017, le budget de formation de la CAFCLA, soit 58 845 euros, a représenté 1,2 % de la masse salariale. Avec 414 euros par agent, la CAFCLA est au-dessus de la moyenne de la strate, qui ressortait à 384 euros. Le nombre de jours de formation par agent reste

<sup>43</sup> EPCI de 100 à 349 agents ; source : Fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale, « 10 groupes d'indicateurs repères pour le pilotage des ressources humaines » établi à partir des données 2017.

cependant en dessous de 1, soit un niveau très inférieur à la moyenne nationale, qui ressort à 2,1 jours de formation par an.

La chambre rappelle à l'établissement public qu'il doit adopter un plan de formation conforme à la loi de 1984, comme s'y est engagée la présidente en exercice.

## **ANNEXES**

Annexe n° 1 : L'équilibre du budget principal

Annexe n° 2 : Les subventions aux budgets annexes

Annexe n° 3 : Les dépenses réelles d'investissement

### **Annexe n° 1 : L'équilibre du budget principal**

	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 18/19	
						En €	En %
Ressources fiscales propres nettes	5 515 649 €	5 620 576 €	8 260 989 €	8 152 679 €	8 541 575 €	388 896 €	4,8 %
- Fiscalité reversée	-2 343 306 €	-2 189 696 €	-2 907 820 €	-2 954 032 €	-2 739 341 €	214 691 €	-7,3 %
= Fiscalité totale (nette)	3 172 343 €	3 430 880 €	5 353 169 €	5 198 647 €	5 802 234 €	603 587 €	11,6 %
+ Ressources d'exploitation	1 012 343 €	1 105 662 €	1 512 776 €	1 461 608 €	1 199 316 €	-262 292 €	-17,9 %
+ Ressources institutionnelles	5 163 363 €	4 384 013 €	5 121 372 €	5 078 870 €	5 025 401 €	-53 469 €	-1,1 %
= Produits de gestion (A)	9 348 049 €	8 920 555 €	11 987 318 €	11 739 125 €	12 026 950 €	287 825 €	2,5 %
Charges à caractère général	759 590 €	1 067 685 €	2 343 229 €	1 693 034 €	1 920 015 €	226 982 €	13,4 %
+ Charges de personnel	4 050 650 €	4 188 937 €	5 346 882 €	5 011 588 €	5 357 531 €	345 943 €	6,9 %
+ Subventions de fonctionnement	575 616 €	516 327 €	885 173 €	780 745 €	844 152 €	63 406 €	8,1 %
+ Autres charges de gestion	2 530 637 €	2 145 092 €	2 035 827 €	2 771 399 €	3 723 347 €	951 948 €	34,3 %
= Charges de gestion (B)	7 916 493 €	7 918 042 €	10 611 111 €	10 256 766 €	11 845 045 €	1 588 279 €	15,5 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 431 557 €	1 002 513 €	1 376 207 €	1 482 359 €	181 905 €	-1 300 454 €	-87,7 %
en % des produits de gestion	15,3 %	11,2 %	11,5 %	12,6 %	1,5 %		
+/- Résultat financier	-76 124 €	-79 694 €	-281 281 €	-90 196 €	-82 263 €		
+/- Solde des op. aménagements de terrains	-119 €	-30 €	-27 €	-8 €	-407 €		
+/- Autres produits et charges excep.	-183 654 €	72 524 €	170 362 €	33 530 €	-132 067 €		
= CAF brute	1 171 659 €	995 313 €	1 265 261 €	1 425 685 €	-32 832 €	-1 458 517 €	-102,3 %
en % des produits de gestion	12,5 %	11,2 %	10,6 %	12,1 %	-0,3 %		
Résultat de fonctionnement de l'exercice	783 534 €	758 935 €	423 346 €	583 476 €	-952 988 €		
en % des produits de gestion	8,4 %	8,5 %	3,5 %	5,0 %	-7,9 %		
Reports					4 759 093 €		
Résultat de fonctionnement consolidé					3 806 105 €		

Source : compte de gestion

## Annexe n° 2 : Les subventions aux budgets annexes

	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (résultat n-1)
Transport	218 538,00 €	300 000,00 €	300 000,00 €	63 656,08 €	188 091,99 €	260 185,00 €
				300 000,00 €	400 000,00 €	400 000,00 €
Batiments industriels	400 000,00 €		546 748,70 €	184 636,43 €	302 705,82 €	108 703,00 €
Centre aquatique*	1 146 600,00 €	1 146 600,00 €		1 209 916,61 €	1 449 243,71 €	1 715 522,00 €
Centre de santé	30 500,00 €		53 036,30 €	47 545,63 €		60 445,00 €
Actions économiques			55 645,67 €	11 965,57 €		0,00 €
Déchets ménagers						251 541,00 €
Total	1 795 638,00 €	1 446 600,00 €	955 430,67 €	1 817 720,32 €	2 340 041,52 €	2 544 855,00 €
Evol. /n-1		-349 038,00 €	-491 169,33 €	862 289,65 €	522 321,20 €	

\* le centre aquatique n'est un budget annexe que depuis 2018 ; en 2015 et 2016, les subventions étaient versées au syndicat mixte chargé de sa gestion ; en 2017, ses comptes étaient confondus avec le budget principal de l'établissement, d'où l'absence de subvention ; la subvention 2018 et 2019 au centre aquatique doit être comparée à celle de 2016 à laquelle il faut ajouter la contribution de la communauté de communes du canton de Valmont de 218 400 €, soit un total de 1 365 000 €.

Source : compte de gestion et CA de Fécamp

### **Annexe n° 3 : Les dépenses réelles d'investissement**

	2015	2016	2017	2018	2019	
					en €	en part relative
TOTAL des dépenses réelles d'investissement	2 981 916 €	3 336 908 €	2 403 938 €	3 820 713 €	3 219 806 €	
dt dépenses d'équipement				1 704 783 €	1 804 180 €	
DRI centre aquatique				162 786 €	251 098 €	7,8 %
dt dépenses d'équipement				20 490 €	102 645 €	
DRI actions économique			30 164 €	32 598 €	34 702 €	1,1 %
dt dépenses d'équipement				0 €	2 834 €	
DRI déchets ménagers	343 335 €	815 310 €	239 415 €	783 551 €	696 059 €	21,6 %
dt dépenses d'équipement				538 266 €	505 446 €	
DRI bâtiments industriels	1 294 438 €	601 087 €	540 537 €	561 885 €	434 593 €	13,5 %
dt dépenses d'équipement				8 435 €	54 215 €	
DRI budget principal	1 344 143 €	1 920 511 €	1 593 822 €	1 712 702 €	1 803 354 €	56,0 %
dt emprunts et dettes	443 542 €	396 303 €	678 681 €	549 229 €	395 138 €	21,9 %
dt dépenses d'équipement	374 802 €	246 519 €	822 041 €	1 137 592 €	1 139 040 €	63,2 %
dt 202_doc d'urbanisme				209 544 €	214 835 €	18,9 %
dt 203_frais d'études et insertion				13 778 €	105 596 €	9,3 %
dt 205_concessions (logiciels)				13 263 €	56 797 €	5,0 %
dt 211_terrains				0 €	196 825 €	17,3 %
dt 212_aménagements terrains				28 464 €	19 876 €	1,7 %
dt 213_constructions				21 966 €	164 945 €	14,5 %
dt 215_installations matériels et outillage				342 966 €	33 146 €	2,9 %
dt 218_autres immo (véhicules, informatique, mobilier)				158 255 €	96 719 €	8,5 %
dt 23_immo en cours				349 352 €	241 787 €	21,2 %
dt 204_subventions d'équipement versées	25 800 €	1 277 690 €	93 100 €	22 691 €	269 176 €	14,9 %

Source : compte de gestion